

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ – UECE
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

**O MERCADO DE TRABALHO DO JOVEM E O
PROGRAMA NACIONAL DE ESTÍMULO AO
PRIMEIRO EMPREGO**

LEÔNCIO JOSÉ BASTOS MACAMBIRA JÚNIOR

FORTALEZA – CEARÁ
Outubro – 2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ – UECE
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

LEÔNCIO JOSÉ BASTOS MACAMBIRA JÚNIOR

**O MERCADO DE TRABALHO DO JOVEM E O
PROGRAMA NACIONAL DE ESTÍMULO AO
PRIMEIRO EMPREGO**

Dissertação apresentada à Coordenação do Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará, como requisito **parcial** para obtenção do título de mestre.

Linha de pesquisa: Política social

Orientador: João Bosco Feitosa dos Santos – MS e
Doutor.

Fortaleza – Ceará
2007

LEÔNICIO JOSÉ BASTOS MACAMBIRA JÚNIOR

O MERCADO DE TRABALHO DO JOVEM E O PROGRAMA NACIONAL DE
ESTÍMULO AO PRIMEIRO EMPREGO

Dissertação apresentada à Coordenação do Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará, como requisito **parcial** para obtenção do título de mestre.

Aprovada em: ____/____/ 2007

BANCA EXAMINADORA

Profº Dr. João Bosco Feitosa dos Santos
Orientador

Profº Dr. Horácio da Silva Frota
Membro Efetivo

Profª Dra. Sandra Maria dos Santos
Membro Efetivo

Trabalho inserido na linha de pesquisa social, com área de concentração em Juventude, Mercado de Trabalho e Políticas Públicas.

DEDICATÓRIA

Este trabalho é dedicado, em especial, aos meus filhos Matheus e Marília, pela grandeza e alegria de suas existências. À minha esposa, Luisa de Marilack, pela determinação, coragem e exemplo de mãe e profissional.

Ao meu orientador, João Bosco Feitosa dos Santos, pela generosidade e paciência, e pelas sugestões sempre claras e serenas.

Ao professor Horácio da Silva Frota, pela forma gentil e fraterna que nos recebeu no mestrado.

AGRADECIMENTOS

Na medida em que o tempo passa, aumenta em cada um de nós, o desejo e o sentimento de gratidão, respeito, carinho e reconhecimento por tudo o que acontece em nossa trajetória de vida. E na passagem de cada travessia de nossas vidas, jamais se pode esquecer daquelas pessoas sempre presentes em nosso convívio, das palavras de força e esperança nos momentos adversos, nos momentos de alegria e contentamento. Enfim, somos um conjunto de células pertencentes na vida de cada pessoa que nos acolheu em seus corações. E para chegar até essa fase de minha vida, não seria justo deixar de prestar uma singela, mas verdadeira homenagem aos que passaram e aos que estão presentes para acompanhar esse momento tão ímpar para mim.

Aos meus familiares – esposa, filhos, pais, irmãos, avós, avôs, tios, primos – por proporcionarem essa caminhada marcada por alegrias, dificuldades, angústias, mas, acima de tudo, pelos exemplos apreendidos em cada um.

Ao professor João Bosco Feitosa dos Santos, pelas valiosas contribuições às nossas análises, pela sua paciência e atitude fraterna e solidária de encorajar-me quando tudo parecia impossível de ser realizado.

Ao professor Horácio da Silva Frota, pela maneira cordial, amigável e generosa que nos acolheu no mestrado. Pelas palavras de estímulo e coragem diante dos desafios que se avizinhavam para a conclusão deste trabalho.

À professora Sandra Maria dos Santos, pelas chamadas sempre fortes e precisas para que eu não abandonasse nem desperdiçasse a oportunidade de concluir o mestrado. Com certeza, suas palavras generosas e solidárias me fizeram repensar as adversidades vividas para a conclusão do curso.

Ao meu Avô José do Egito e meu tio Roberto Macambira *in memoriam* .

Aos meus avós maternos *in memoriam*.

À minha Avó, Antonieta Bastos Macambira, pela serenidade, coragem e força de uma guerreira. Agradeço-lhe sempre, eternamente, por ter cuidado de mim, de minhas irmãs; pela educação e ensinamentos para a vida. Mesmo nos momentos difíceis e de desânimo frente aos desafios, ela sempre externou palavras de otimismo, conforto e confiança.

Aos meus tios Saulo Macambira e Sávio Macambira, pelo exemplo de filho e determinação. Ao apoio que recebi deles durante vários anos de convívio na casa de minha avó.

Aos professores da época de colégio, da Universidade e do Mestrado, pela maneira singular e humilde com que nos ajudaram a pensar o mundo e a própria vida.

Ao amigo Inácio José Bessa Pires, pelo companheirismo e pelos conselhos sempre oportunos e serenos. Por seu apoio na discussão metodológica do nosso trabalho.

RESUMO

O estudo tem o intuito de discutir a situação do jovem no mercado de trabalho, partindo de uma análise mais global, para depois restringir-se ao município de Fortaleza, o qual é um exemplo real da difícil travessia do jovem no mundo do trabalho. Essa análise, porém, acontece paralelamente a uma leitura sobre as políticas públicas de emprego, com destaque para as ações da intermediação de mão-de-obra e do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego. Nesse último caso, utiliza-se uma pesquisa semi-estruturada para investigar os atores sociais nele envolvidos. Para as demais análises, utiliza-se uma pesquisa documental, onde recorre-se a uma bibliografia especializada sobre o tema em questão. Sem dúvida, apesar dos enfoques distintos, são mecanismos públicos que podem possibilitar a redução do hiato demanda e oferta da força de trabalho. É bem verdade que o mercado constrói sua própria lógica, setorializa as pessoas, quer seja pela cor, pela raça, pela condição de vida, quer seja, até, pela sua origem (urbana/rural/interior/capital). Mas o jovem não é só trabalho, nem tampouco, uma estatística isolada. Ele é, acima de tudo, um personagem que produz, que quer arte, cultura, ensino, respeito, dignidade e a possibilidade de ser feliz. Infelizmente, o país tem dado poucas respostas as grandes inquietações e necessidades de sua juventude. Faltam escolas, ensino de boa qualidade, trabalho, incentivo a arte e a cultura, o lazer, a cidadania. Na contramão de melhores condições sociais e, conseqüentemente, de suas vidas, milhares de jovens entregam-se ou são seduzidos para as atividades informais, ilegais. Assim é a sina de muitos dos jovens que vivem nos grandes centros urbanos das cidades. Fragilizado e contaminado pelo exemplo das coisas fáceis e acessíveis das atividades ilegais, vêem seus sonhos e suas oportunidades passando diante de seus olhos. O Estado, por sua vez, mostra-se cada vez mais, incompetente e avesso a dimensão de tantos problemas enfrentados pela juventude. Por fim, é preciso reconhecer que o desemprego jovem caiu no período 2003-2006. Contudo, é prematuro afirmar categoricamente que esse declínio foi motivado pela criação do Programa Primeiro Emprego, mas também é inegável que a criação de políticas públicas podem amenizar não só o drama do desemprego, mas proporcionar ações de cidadania, orientação para o trabalho, entre outras. Na opinião dos jovens, empresas e entidades executoras do PNPE, muitas lacunas não foram preenchidas ou acertadas, mas foi comum a análise de que o programa foi importante para a juventude, em particular, para os jovens mais pobres e com maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho.

Palavras-chave: juventude; emprego; trabalho; políticas públicas.

ABSTRACT

This work intends to take into account the youth's situation in the labor market, beginning with a broader analysis and moving to very specific case of Fortaleza, where is noticed a difficult path of the youth to insertion in the world of work. This study takes place in parallel to the reading about public politics of employment, pointing out the actions of "intermediação de mão-de-obra" and "Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego". In this case, it uses a semi-structured research to investigate the social actors involved in this process. For the other analysis, it uses a documental research considering a specific bibliography about this issue. The market builds its own logical, segregates people by color, race, condition of life-style or whatever. But the youth is neither only work nor a isolated statistic, he is mainly a person who produces, wants to deal with teaching, respect, dignity and the chance of being happy. Unfortunately the country has not been successful in giving responses to the restlessnesses and needs of its youth. It lacks schools, good quality teaching, jobs, incentive to art and culture, leisure and citizenship. To improve their social and life conditions, thousands of youths surrender to the informal and unfair work. This is the fate of many youths who live in big centers of the city. The state looks more and more incompetent for not being able to resolve problems faced by youths. It is necessary to recognize that the unemployment rate for young decreased from 2003 to 2006. However it is early to say that this decrease was motivated by the creation of the "Programa Primeiro Emprego", but it is undeniable that the creation of public politics may reduce the unemployment and provide actions of citizenship. According to the youths, enterprises and sponsors of PNPE, there are a lot of gaps which need to be filled. It was noticed that the programa was very important for youth, mainly the most poor youths and with difficulties of insertion into the labor market.

Keywords: youth; employment; job; public politics.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	10
1	O JOVEM E SEU PERCURSO NO MERCADO DE TRABALHO	15
1.1	A Condição Jovem: Diferentes Olhares	17
1.2	O Jovem no Contexto do Mercado de Trabalho	21
2	POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO	23
2.1	Origem e Debate sobre a sua Evolução	23
2.2	O SINE: Caminhos e Contradições do Sistema Público de Emprego Brasileiro	28
2.3	A Política de Intermediação de Mão-de-Obra	29
2.4	A Intermediação de Mão-de-Obra: Período Recente em Fortaleza	33
2.5	O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego	36
2.6	Os Consórcios Sociais da Juventude	42
3	O JOVEM NO MERCADO DE TRABALHO	45
3.1	Aspectos do Mercado de Trabalho em Fortaleza	45
4	O PROGRAMA PRIMEIRO EMPREGO: UMA AVALIAÇÃO A PARTIR	53

	DO SEU PÚBLICO-ALVO	
4.1	Os Jovens, as Empresas e as Instituições Executoras	53
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	66
	REFERÊNCIAS	69

INTRODUÇÃO

As taxas de desemprego total e juvenil, Brasil, cresceram consideravelmente entre o final da década de 1980 e 1990. Este crescimento acentuado teve como causas a inserção da economia brasileira no mercado internacional de forma mais competitiva, o processo de reestruturação econômica, as privatizações, bem como as mudanças tecnológicas e organizacionais, e outras de ordem mais estrutural, notadamente no que se refere ao descompasso entre o crescimento demográfico da População Economicamente Ativa (PEA) e a geração insuficiente de novos empregos.

Como exemplo desse cenário de profundas mudanças na base produtiva e organizacional no Brasil, a taxa de desemprego subiu de 3%, em 1989, para mais de 8% em 1997. Em 1999, essa taxa subiu para quase 10%, atingindo 11,6% da PEA urbana. Para os jovens com idade entre 10 e 24 anos, a taxa quase triplicou, ou seja, passou de quase 5%, em 1989, para mais de 14% em 1997. Já em 1999, essa taxa de desemprego atingiu quase 20%, com variações relevantes nas diversas faixas etárias.

Diante dessa inversão de crescimento econômico *versus* mercado de trabalho, e com as mudanças no perfil demográfico brasileiro nas últimas décadas, mais jovens se lançaram ao mercado de trabalho, que, por sua vez, não cresceu na proporção de sua população juvenil. O resultado dessa receita foi o crescimento acelerado do desemprego nesse segmento da população.

Na opinião de Pochmann (2002, p. 89):

Ao longo dos anos 90, 2,3 milhões de jovens ingressaram no mercado de trabalho, embora o volume de jovens ocupados em 1998 (16,1 milhões de postos de trabalho) fosse exatamente o mesmo de 1989. Por conta disso, o que mais cresceu no interior da juventude foi o desemprego, que passou de um milhão, em 2000, para 5,7 milhões, representando 49% do total do desemprego nacional.

Apesar de o desemprego do jovem brasileiro ainda não ser o maior do mundo, o país convive com uma das mais velozes taxas de desemprego do mundo, nesse segmento. Segundo a OIT, dos 60 milhões de jovens considerados na condição de desemprego, aproximadamente 10% são brasileiros.

Diante de tamanha gravidade, não dá para negar a situação atual do jovem, o que requer uma maior intervenção das políticas públicas, de forma urgente. Na outra ponta do *iceberg*, temos as barreiras ao primeiro emprego, o que necessita de um esforço maior para

rompê-las. O primeiro emprego representa um marco decisivo na construção da vida profissional do jovem frente ao mundo do trabalho. Quanto mais favoráveis forem as condições de acesso à primeira oportunidade de trabalho, proporcionalmente será a evolução desse futuro profissional. Nessa perspectiva, é interessante observar, a seguir, o que diz Pochmann (2002, p. 90) a esse respeito:

Anteriormente, o primeiro emprego representava a possibilidade de o jovem constituir a sua trajetória profissional ao longo de sua vida útil. Hoje, isso não é mais assim. De um lado, porque as ofertas de trabalho são, muitas vezes, temporárias e nas mais diferentes situações (bicos, estágios, treinamento, entre outros), que dificultam a construção de uma carreira ocupacional. Sem a existência de uma ocupação estável, o jovem não consegue sair da condição de desemprego recorrente. Isto é, desemprego interrompido temporariamente por bicos, estágios, quebra-galhos para auferir alguma renda.

No caso da cidade de Fortaleza, com base na Pesquisa Desemprego e Subemprego (PDS), produzida pelo Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT), a taxa de desemprego jovem, em dezembro de 2003 e dezembro de 2006, alcançou o patamar de 32,20% e 29,00%, respectivamente. Nesse mesmo período, o desemprego entre os homens jovens passou de 30,01% (dez/2003) para 26,70% (dez/2006), e entre as mulheres, de 34,68% (dez/2003) para 31,63% (dez/2006). Esse resultado do desemprego segundo o gênero mostra que a redução da taxa masculina (11,03%) foi mais intensa que a das mulheres jovens (8,79%), apontando um quadro mais favorável para eles nesse último quadriênio.

Diante desse quadro nada satisfatório, é preciso que haja uma reformulação e redimensionamento das mais variadas políticas públicas de emprego voltadas para a juventude, de forma que essas possam ser mais criativas e eficazes frente a esse drama social. Caso não ocorra nenhuma mudança estrutural na economia, alguns analistas projetam, em média, crescimento anual de cerca de 3,6 milhões de jovens desempregados.

Ciente desses conflitos e da necessidade de elaboração de uma política pública que propicie mais atenção aos jovens, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) lançou o Programa Nacional do Primeiro Emprego (PNPE), com o objetivo de inserir no mercado de trabalho jovens de baixa renda e menor qualificação. Nesse sentido, o Programa torna-se importante, pois poderá causar impacto direto na redução da taxa de desemprego.

O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no âmbito da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), tem como objetivos:

- Promover, replicar, articular e ampliar as experiências já testadas, desenvolvidas pelo Governo Federal, Estados e Municípios, pelo setor privado, pelas entidades da sociedade civil ou por sua ação conjunta;
- Gerar oportunidades de ocupação remunerada por meio do investimento em experiências e idéias inovadoras;
- Estabelecer e fortalecer a parceria governo-sociedade para a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação conjunta de todas as ações do programa;
- Estabelecer um mecanismo permanente de consultas entre o governo e a sociedade, por meio da realização de conferências temáticas, conferências regionais e Conferência Nacional sobre Alternativas de Trabalho Decente para a Juventude e
- Criar o Conselho Consultivo de Emprego e Renda e contribuir para o fortalecimento das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego e Renda como instrumento de fortalecimento do Programa e de construção do desenvolvimento local sustentável.

Diante desse quadro de desemprego e da efetiva criação de um Programa que crie mecanismos de inserção desse jovem no mercado de trabalho, interessa-se compreender quais os resultados dessas iniciativas, notadamente a partir de depoimentos dos atores sociais envolvidos nessa política e dos resultados dos seus principais indicadores. A partir daí, questiona-se a real intensidade e dimensão de suas várias linhas de atuação sobre a juventude, na redução das taxas de desemprego e no aumento da inclusão de milhares de jovens que estão à procura de uma oportunidade de trabalho. Dessa forma, o principal objetivo desta dissertação é tentar compreender a dinâmica do mercado de trabalho no período 2003-2006, em particular a situação do jovem, bem como analisar o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), do Governo Federal, a partir de suas várias áreas de atuação junto ao segmento juvenil e, por fim, conhecer melhor os distintos olhares sobre a condição social e humana do referido segmento.

A investigação do desemprego dos jovens foi realizada pela análise da evolução do mercado de trabalho no período 2003-2006, no município de Fortaleza. Para a realização do estudo em questão, toma-se como parâmetro de consulta e investigação a pesquisa (domiciliar) Desemprego e Subemprego, produzida pelo Sistema Nacional de

Emprego/Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (SINE/IDT) e realizada na cidade de Fortaleza, desde o início da década de 80, bem como, dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), assim como de outras fontes de informações.

Como segundo procedimento metodológico, foi realizado um conjunto de entrevistas semi-estruturadas a partir de um roteiro pré-concebido, focadas para os jovens atendidos pelo Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) e pelas empresas que assinaram protocolo de intenção com o Governo Federal para a abertura de vagas, no sentido de acolher a população jovem. No mais, foi feito um levantamento por meio de questionários, junto às entidades que detêm um papel importante e decisivo na condução de tal política, quais sejam: SINE/IDT, Delegacia Regional do Trabalho e Emprego (DRTE/CE) e o Consórcio Social da Juventude de Fortaleza (CSJ).

No caso da pesquisa de campo, foram entrevistados três atores distintos: os jovens, as instituições executoras do PNPE e as empresas, ressaltando-se, porém, que, junto às instituições, somente duas concederam entrevistas. No caso do Consórcio Social da Juventude de Fortaleza, apesar das inúmeras tentativas, não foi possível aplicar os questionários. Em síntese, somente o SINE/IDT e a Delegacia Regional do Trabalho do Estado do Ceará responderam seus questionários. No que se refere às empresas, a partir de informações do SINE/IDT, listamos 10 estabelecimentos, para, em seguida, de posse da localização dos mesmos, realizar as entrevistas com os seus representantes, tendo como referência um cronograma de visitas definido por eles. Em relação aos jovens, foram aplicados 15 questionários, onde conta-se com a colaboração das empresas e de Organizações Não-Governamentais para a sua realização.

O questionário utilizado para a pesquisa conteve questões fechadas e abertas. O mesmo foi aplicado no local de trabalho dos jovens ou em organizações não governamentais onde eles participavam de cursos de capacitação após o trabalho. No caso das empresas e das instituições executoras, o questionário foi aplicado nas suas respectivas instalações. Em todas as entrevistas, e considerando a importância de garantir a qualidade das informações coletadas, destacam-se a finalidade da visita e o objeto dessa dissertação, ressaltando-se para os entrevistados o fato de as informações serem sigilosas e trabalhadas de forma agregada. Na análise dos resultados, os entrevistados foram substituídos por números, de forma a preservar o anonimato dos mesmos.

É diante desse contexto de pesquisa e investigação, que esta dissertação está articulada em quatro seções, a saber: no primeiro capítulo, faz-se um percurso das transformações ocorridas no mercado de trabalho e de como o jovem foi inserido, as

mudanças no padrão demográfico e ocupacional, particularmente nas últimas décadas. Procuramos fazer, ainda, uma incursão nos diferentes olhares e perspectivas sobre a condição do jovem, as transformações vivenciadas na juventude e sua relação com o mercado de trabalho.

No segundo capítulo, um debate sobre as políticas públicas de emprego, sua interface com o mercado de trabalho, a criação, o desenvolvimento e o desempenho institucional do Programa SINE no Brasil, abordando os distintos momentos e transformações ocorridas a partir de sua instalação e, por fim, o papel da intermediação de mão-de-obra, seu alcance legal e dimensão institucional. É nesse instante que também é verificado o desempenho e alcance de seus principais indicadores, relacionando-os ao segmento juvenil.

No terceiro capítulo, analisa-se o jovem no mercado de trabalho, sua evolução e participação no conjunto da PEA. Destaca-se, também, o desempenho recente do mercado de trabalho em Fortaleza com ênfase na situação do jovem, investigando os indicadores de ocupação e desemprego, com alguns recortes quanto ao gênero e à escolaridade na comparação com a situação do adulto no mercado de trabalho. Ressalta-se, ainda, o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego, suas atribuições, organicidade e estrutura institucional, estratégias e comentários de alguns estudiosos sobre o seu real desempenho frente ao que foi idealizado e prometido pelo Governo. De maneira similar, destacamos também o papel dos Consórcios Sociais da Juventude, enquanto um forte braço executor do Programa Primeiro Emprego.

Por fim, apresenta-se os resultados da pesquisa de campo junto aos atores envolvidos com o Programa Primeiro Emprego, a partir das instituições que atuam para a sua existência e execução de suas ações, o setor produtivo e os jovens. Através dos depoimentos foi possível articular os diferentes olhares que cada um tem sobre o programa.

1 O JOVEM E SEU PERCURSO NO MERCADO DE TRABALHO

Nos últimos anos, o debate acerca da situação do jovem no mercado de trabalho, em especial, tem sido a razão para inúmeras discussões, quer seja de cunho acadêmico, quer seja na perspectiva política, ou no âmbito das políticas públicas. De todo modo, essa discussão tem ganhado um fôlego maior a partir dos anos 1990, com o agravamento da inserção do jovem no mercado de trabalho. De acordo com um estudo realizado pelo IPEA (2005, p. 288), enfatiza que “[...] o futuro será construído por aqueles que hoje são jovens, cuidar da juventude e nela investir é necessário para que toda e qualquer sociedade tenha um futuro melhor”.

O referido estudo do IPEA (2005, p. 288) ainda revela que:

Diante dos elevados graus de desigualdade e pobreza no país, a garantia de oportunidades para a juventude só poderá ser alcançada se existirem grandes e efetivos investimentos públicos. Isso significa que, para desenvolver o potencial de grande parte da população jovem brasileira, seria imprescindível poder contar com programas sociais suficientes para garantir aos mais pobres as oportunidades básicas que as famílias de renda média e alta garantem a seus filhos.

Em 2006, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), divulgou relatório intitulado *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil*, em que aponta que “o número de jovens desempregados aumentou de 74 milhões para 85 milhões entre 1995 e 2005, um aumento de 14,8%”. (OIT, 2006, p. 3).

No caso do Brasil, até a década de 1980, o país conviveu com um valoroso ciclo de industrialização, o que possibilitou um rápido crescimento econômico e a garantia de oferta de empregos e condições de mobilidade social. A partir deste período, a inserção ocupacional do jovem passou a ser rápida e profundamente alterada, decorrente da fase de expansão da economia vivida até então, o que contribuiu para a estagnação da renda, altas taxas de desemprego e baixas condições de mobilidade social. De acordo com Pochmann (1998), este processo tem como fatores fundamentais, além das elevadas taxas de desemprego aberto, o desassalariamento (perda de participação relativa dos empregos assalariados no total da ocupação) e a geração de postos de trabalho precários. E Pochmann (1998, p. 15) ainda afirma que “este contexto tem penalizado todos os trabalhadores, em especial os jovens, que, diante da escassez de empregos, terminam por não dispor de condições de equidade em meio à concorrência do mercado de trabalho”.

Com a ausência de trabalho decente¹ (emprego com melhor qualidade, amparado pela legislação trabalhista), as oportunidades de trabalho que se abrem para os jovens não têm sido apropriadas, e esta situação de precariedade tende a perdurar por toda a sua vida ou durante um longo tempo de sua atividade laboral. Dessa forma, a ausência de um trabalho de melhor qualidade tem forte impacto não apenas entre os jovens que estão procurando sua primeira oportunidade de trabalho, mas também para aqueles que trabalham diante de precárias condições de trabalho e nos casos em que, por estarem fora do mercado de trabalho, acabam achando que não há oportunidades de trabalho dessa magnitude. Segundo a OIT (2006, p. 5) “[...]os jovens que não podem aproveitar ao máximo seu potencial produtivo, são suscetíveis a um sentimento de tristeza, a marginalização e a pobreza, a inutilidade e a possível atração por atividades ilícitas”.

Além dos problemas ocasionados pela crise do desemprego e seus reflexos na perspectiva social, “[...] o desemprego e a baixa empregabilidade dos jovens têm contribuído para o aumento da violência, da prostituição, e do consumo de álcool e drogas, assim como sua vulnerabilidade social em todo o mundo”. (OIT, 2006, p. 2).

Diante dessa discussão e das mudanças oriundas do processo de transição demográfica, estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), revelou que:

A última década no Brasil foi marcada por extraordinário crescimento demográfico da população jovem. Esse grupo etário jamais foi ou será no futuro – desde que não se revertam as tendências demográficas – tão numeroso como é hoje em termos absolutos. Em 2003, o país tinha 33,85 milhões de jovens entre 15 a 24 anos, o que representava 19,5% da população. A cada ano, a crista de uma onda demográfica (quantidade de pessoas de uma determinada idade) se desloca para idades mais avançadas. Mas até essa onda passar, a preocupação com a juventude estará, ao menos demograficamente, justificada. Há outras razões, porém, para que a sociedade hoje pense mais a respeito de seus jovens. (IPEA, 2005, p. 287).

¹ “Trabalho decente” quer dizer para a OIT (2001): emprego (“ocupação”) assalariado e por conta própria, com proteção social, com respeito aos princípios e direitos fundamentais no trabalho, e com diálogo social. Esse conceito reflete uma aspiração universal de mulheres e homens de trabalho produtivo em condições de liberdade, equidade, seguridade e dignidade. Conceito extraído do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (2004, p. 2).

Na análise de Muniz (2002, p. 68):

A dinâmica demográfica ocorrida durante o período 1950-1990 indica, portanto, a existência de duas ondas jovens: uma ocorrida da segunda metade da década de 70, e outra que se iniciara em meados da década de 90, como consequência dos nascimentos ocorridos entre 1975 e 1985. As coortes de jovens cresceram 66% (10 milhões de pessoas) entre 1965 e 1980, e somente 21% em 1980-1995 (5,4 milhões). Neste último caso, o crescimento concentrou-se no período 1990-1995, que é justamente o momento em que a “onda jovem” começa a vigorar.

Na verdade:

O desemprego juvenil pode ser tomado como um indicador privilegiado da gravidade e profundidade da crise social contemporânea. As dificuldades familiares, freqüentemente às voltas com o desemprego ou emprego precário de algum membro, redução de renda, temor quanto ao futuro, entre outros problemas, acabam pressionando os jovens a ingressarem no mercado de trabalho. E boa parte deles fica de fora. (QUADROS, 2001, p. 9-10).

Portanto, num cenário onde o crescimento econômico é pequeno e, por conseguinte, não cresce como deveria, ao mesmo tempo em que a precarização do trabalho tornou-se realidade, o jovem torna-se pressionado a ingressar nesse mercado em condições desfavoráveis, em detrimento a um trabalho decente, repercutindo decisivamente na sua vida e no seu futuro profissional.

1.1 A Condição Jovem: Diferentes Olhares

A discussão sobre a condição de juventude tem suscitado diferentes conceitos e interpretações diversas sobre o tema. Para Abramo (1994, p. 1), a noção mais geral e usual do termo juventude refere-se a uma faixa de idade, um período de vida em que se completa o desenvolvimento físico do indivíduo e uma série de mudanças psicológicas e sociais ocorrem quando este abandona a infância para processar a sua entrada no mundo adulto.

Para o IPEA (2005, p. 288), quando da análise das incertezas e transição da juventude, mostra que:

[...] é o período em que decisões fundamentais, e que terão repercussões ao longo de toda a vida, precisam ser tomadas sem que muitas vezes as preferências, os valores e as atitudes já estejam formados. Em outras palavras, o jovem experimenta a tensão de ter de decidir sobre profissão, casamento, filhos etc., justamente quando ainda está confuso a respeito de seus próprios valores e interesses.

Abramo (1994) observa que a noção de juventude é socialmente variável. O tempo de duração dos conteúdos e significados sociais desses processos variam de sociedade para sociedade, e na mesma sociedade, ao longo do tempo e através das suas divisões internas. Em que pese às sociedades modernas, a autora complementa que a acentuada divisão de trabalho e a especialização econômica, a segregação da família das outras esferas institucionais e o aprofundamento das orientações universalistas agudizam a descontinuidade entre o mundo das crianças e o mundo dos adultos, implicando um tempo de preparação que, comparado ao das sociedades primitivas (grupos etários com função e lugares definidos), é menos institucionalizado e com papéis menos definidos.

Para Camarano (2006, p. 14):

As potencialidades adquiridas pelos jovens ao longo de suas vidas, bem como as oportunidades e obstáculos que experimentam nessa fase, podem influenciar a sua passagem para a vida adulta, com conseqüências também sobre o lugar que ocuparão na escala social e econômica no futuro. Alguns desses obstáculos são inerentes ao mundo dos jovens e outros são reflexos das transformações por que passa a sociedade brasileira como um todo, que atingem a população jovem de maneira diferenciada.

Ainda segundo Camarano (2006, p. 17):

[...] estudos recentes sobre transição para a vida adulta têm mostrado que as experiências de vida e as expectativas da atual geração são mais complexas e menos previsíveis que as de suas antecessoras, sugerindo que os modelos lineares de transição estão se tornando cada vez mais inapropriados para o contexto de mudança social e econômica das últimas décadas.

Ainda sobre esta discussão, Guimarães (2006) argumenta que o debate sobre a transição para a vida adulta tem uma das suas âncoras mais importantes nos processos que transcorrem no âmbito do trabalho. Não somente porque a inserção no mercado de trabalho constitui um dos momentos privilegiados dessa transição, como também porque ela é condição de possibilidade para que outras dimensões da passagem da adolescência à vida adulta se efetivem. Com efeito, os ganhos do trabalho são o esteio da almejada autonomia ante o grupo familiar de origem, facultando a montagem do domicílio próprio e propiciando a independência material requerida para a constituição de família e descendência, outros sinais socialmente relevantes, em nossas culturas, da passagem ao mundo dos adultos.

Melucci (1997) enfatiza que a juventude contemporânea deixa de ser uma condição biológica e se torna uma definição simbólica. As pessoas não são jovens apenas pela idade, mas assumem culturalmente a característica juvenil através da mudança e da

transitoriedade. Sua condição precária é exposta através de ações as quais mudam do plano material para o plano simbólico e ao mesmo tempo denunciam para a sociedade a questão complexa do tempo que as envolvem.

Em Souto e Almeida (2000), a juventude é compreendida como uma fase de transição. Dessa forma:

[...] deve-se encará-la como uma fase praticamente sem sentido em si mesma, uma fase cuja razão de ser encontra-se fora dela, na etapa seguinte, na vida adulta. Entendida como fase de transição, a juventude aparece como um período de inserção incompleta na vida social: ainda que trabalhem, consumam, participem, os jovens são considerados, de certa forma, “externos” à sociedade, portanto, também externos à vida pública e política. (SOUTO; ALMEIDA, 2000, p. 45).

Para Manheim (1978), a juventude pertence aos recursos latentes de que toda sociedade dispõe e cuja mobilização depende de sua vitalidade. Isso não quer dizer que a juventude seja progressista por índole, mas sim que esta é uma potencialidade que pode ou não ser canalizada. Dentro dessa compreensão de renovação social, o autor define os jovens como aquela parcela da população que deve ser considerada como uma reserva, um recurso disponível na sociedade que não tem nada em definitivo consigo a não ser um potencial, um *vir a ser* que deve ser educado para a perspectiva de construir uma sociedade democrática.

É diante dessa perspectiva que, para Caldera (1996), são os jovens que têm mais possibilidades de retirar os obstáculos que resultam incomensuráveis para os adultos. São os jovens que estão em melhor posição para tornar possível o entendimento que impedem os adultos aprisionados por suas paixões e ambições. Para o autor estamos frente a uma nova geração, e o mínimo que podemos fazer por ela é tratar de entendê-la, compreender suas aspirações e frustrações, suas buscas e recusas.

Infelizmente, os labirintos e contrastes em que uma grande maioria de jovens está imersa, desnudam uma realidade muitas vezes colocada no plano das intenções e menos no campo da ação. Desse modo, a transição para a vida adulta começa mais cedo, principalmente para aqueles considerados mais pobres, além do fato de conviverem com fortes tendências discriminatórias, o que inviabiliza, em muitos casos, a conquista de uma oportunidade de trabalho. A juventude não possui um traço homogêneo, ela é multicultural, o que nega a existência de um padrão único, em face da nossa história, dos laços culturais e de suas manifestações.

Para Spósito (1997):

Juventude, tanto histórica como socialmente, é uma fase de vida marcada por uma certa instabilidade, quase sempre associada a determinados “problemas sociais”, como o problema da delinquência juvenil, da carência social, das minorias étnicas e multiculturais, abordagens privilegiadas pela grande maioria dos trabalhos sobre a juventude.

Conforme podemos observar, existem por parte de diversas instituições e estudiosos, conceitos diferenciados para a classificação da juventude. São abordagens diferenciadas sob a ótica que permeia classificações que trazem, em sua essência, naturezas distintas que podem variar de acordo com as questões culturais e sociais do país.

Segundo Pochmann (1998, p. 23):

Deve-se destacar, antes de mais nada, que o segmento juvenil representa uma parcela demográfica situada na faixa etária dos 15 aos 24 anos, conforme definição adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU)². No Brasil, por força da dinâmica histórica de funcionamento do mercado de trabalho, optou-se por incorporar a este conceito tradicional de segmento juvenil a faixa etária de 10 a 14 anos, pois ela representa, ao contrário da experiência das economias avançadas, uma pressão considerável sobre a oferta de mão-de-obra.

Diante do contexto apresentado há pouco, é importante que se faça uma análise da participação do jovem no mercado de trabalho, destacando-se, em particular algumas reflexões feitas por ocasião da relação emprego *versus* escolaridade, o que para muitos é motivo de debate e controvérsias.

1.2 O Jovem no Contexto do Mercado de Trabalho

Uma outra discussão que recai sobre a juventude, diz respeito ao seu ingresso no mercado de trabalho, onde muitos acreditam que os mesmos devem ampliar seus estudos para somente depois buscar inserir-se nele, o que pode possibilitar a luta pelos postos de trabalho mais qualificados e de melhor remuneração. Sem um maior tempo de estudo e melhor qualificação para assumir as melhores vagas, os jovens passam a deparar com condições

² Com isso, não se estão abandonando especificidades nacionais que, segundo características culturais, políticas e institucionais, estabelecem outros critérios etários para definição do jovem. Cada país possui limites mínimos de ingresso no mercado de trabalho, estabelecido pelo curso obrigatório de uma formação escolar, assim como critérios de focalização das políticas de emprego, como na faixa etária de 16 a 18 anos na Inglaterra, de 14 a 32 anos na Itália e de 16 a 24 anos na França. Esses critérios de definição do foco de ação das políticas públicas sustentam-se na subdivisão do segmento juvenil em *teenagers* (abaixo de 20 anos) e jovens adultos (acima de 20 anos). Ver: O’Higgins (1997); Freyssinet (1996) e Bourdet e Person (1995). (POCHMANN, 1998, p. 23).

diferentes de igualdade e de possibilidades diante de outros segmentos mais especializados, mais experientes e com maior formação escolar e profissional.

Pais (1991) chama a atenção para o fato de cada vez mais amplas camadas da população juvenil passar por um período relativamente longo de indeterminação antes de ingressarem na vida adulta ou, pelo menos, de inserção profissional. É o que Pais (1991, p. 960) denomina de “ingresso entre a escola e o emprego”, que significa um prolongamento da juventude, seja pela ampliação do tempo na escola, seja pela permanência na casa dos pais.

Isso reflete e sustenta algumas opiniões de que os jovens devem somente estudar para que possam, mais tarde, estar melhor preparados para o mercado de trabalho. Por outro lado, as mudanças impostas pelas forças produtivas deste início de século XXI, com o desemprego estrutural, inclusive, podem contribuir sobremaneira para retardar o ingresso do jovem no mercado de trabalho. Tal realidade é ainda melhor percebida entre aqueles mais pobres, dada a necessidade de lançar-se no mercado de trabalho mais cedo e de maneira precoce, em decorrência das condições materiais e sociais de suas famílias. E sobre isto, a pesquisa da UNESCO (2005, p. 20) revelou que:

Segundo o critério econômico Brasil, a maior parte da população jovem no Brasil encontra-se nas classes hierarquizadas como mais baixas (51,8% dos jovens pertencem às classes D e E, sendo que 41,4% pertencem à classe D e 14,4% à classe E). As proporções diminuem com a elevação das classes, chegando a 1,3% o número de jovens que pertencem à classe classificada como mais alta (A) e a 11,2% na classe B.

Os argumentos apresentados a seguir por Pochmann (1998, p. 14), mostram que

[...] por um lado, o jovem de origem pobre apresentou uma tendência a ingressar no mercado de trabalho – geralmente nos segmentos da construção civil, pequeno comércio, agricultura e indústria – antes de 16 anos de idade, ou seja, sem ter completado, na maioria das vezes, o período escolar obrigatório. Já o jovem de classe média cumpriu, em geral, o período escolar obrigatório e, muitas vezes, o ensino profissionalizante. Com isso, seu ingresso no mercado de trabalho ocorria antes de 20 anos de idade, tradicionalmente nos postos intermediários da grande indústria e dos serviços, bem como no setor público. Por fim, o jovem de família rica tendeu a permanecer mais tempo na inatividade, cumprindo sua escolaridade até o ensino superior. Ao ingressar no mercado de trabalho, após os 20 anos de idade, passou a ocupar postos hierárquicos mais elevados nas principais atividades econômicas do setor público e do setor privado.

Mas é preciso estar atento ao argumento da qualificação, quando tratada como elemento central, único e decisivo na obtenção de um melhor posto de trabalho. E mais: até que ponto a política de qualificação profissional está ancorada ao desenvolvimento das atividades produtivas? Ou melhor dizendo: existe uma relação recíproca das atividades

produtivas com a atual escolaridade formal? Segundo pesquisa da UNESCO (2005, p. 205) mostra que:

10,4% dos jovens apesar de trabalharem, não estudam. Para 61,3% dos jovens brasileiros que trabalham, as atividades que desempenham no trabalho não tem relação com aquilo que eles estudam ou estudaram. 27,8% afirmaram que existe alguma relação entre o que estudam ou estudaram e a atividade que exercem.

Na avaliação de Guimarães (2006, p. 176), é certo que, na contramão do entendimento dominante, uma parte da literatura argüia que, mesmo ao longo dos assim chamados “trinta anos gloriosos” (entre o Pós-guerra e o final da década de 1990), nem tudo eram flores para os jovens. De fato, a incerteza que hoje contamina as trajetórias profissionais dos trabalhadores “maduros” como era destacada, desde então, como uma característica dos percursos ditos “juvenis”, tanto nos momentos de auge como nos de retração cíclica da oferta de empregos.

A atenção das temáticas que abordam a questão da juventude coloca-nos diante de um amplo leque de cenários, notadamente dos que se referem ao seu conceito. Diante disto e das diversas alternativas de olhar para o conceito de juventude, trataremos a referida situação a partir de sua diversidade.

Segundo Pais (1996, p. 36):

Não há, de fato, um conceito único de juventude que possa abranger os diferentes campos semânticos que lhe aparecem associados. As diferentes juventudes e as diferentes maneiras de olhar essas juventudes corresponderão, pois, necessariamente, diferentes teorias.

Nesse contexto de diversidade cultural, política e social, estabelecer um limite padrão no que concerne ao estabelecimento de uma faixa etária da juventude como segmento social, não é tarefa simples. No entanto, torna-se necessário, sob a ótica dos pressupostos do trabalho, definir um público-alvo com uma faixa etária específica, e para isto, reconhece-se o exposto pela Organização das Nações Unidas, ou seja, o que estabelece que os jovens compreendem uma camada da população com a faixa etária de 16 a 24 anos.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO

2.1 Origem e Debate sobre a sua Evolução

O debate sobre políticas públicas de emprego no Brasil tem suscitado nos últimos anos, diferentes análises e concepções sobre sua existência, focalização e definição de ações na perspectiva da inclusão social. É verdade ainda, que o tema não é tão velho no país, o que reforça as disparidades, as descontinuidades de alguns programas e ausência de mecanismos constitucionais mais sólidos.

A questão do emprego se manifesta no país de uma maneira muito singular e complexa, dentre algumas razões, pela existência de um mercado de trabalho heterogêneo e com uma carga histórica marcada por problemas de cunho estrutural. Nesse contexto, as políticas públicas de emprego, na percepção de alguns analistas, parecem estar atreladas às questões da macroeconomia nacional. Diante de tantos contrastes no Brasil, não seria nada razoável discutir as políticas públicas de maneira isolada e estanque de outras realidades para além do mercado.

Na visão de Moretto (1999, p. 6), há uma:

[...] controvérsia conceitual sobre o que é política de emprego, que provavelmente resulta da diversidade de enfoques nas políticas implementadas no Brasil. Até o final dos anos oitenta, o termo era utilizado no sentido de “iniciativas visando à geração de empregos”. Na última década, porém, o termo passou a designar os programas destinados a atuar tanto sobre a demanda como sobre a oferta de força de trabalho, tornando-se sinônimo de “políticas de mercado de trabalho”. Nessa nova abordagem, tem sido comum atribuir ao conjunto dos programas que se inserem nessa categoria (seguro-desemprego, qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra), mais os programas de crédito popular, a capacidade de solucionar, ou pelo menos atenuar os problemas causados pelas altas taxas de desemprego verificadas nas principais metrópoles do país. É evidente, portanto, que o conceito anterior de política de emprego – associado com investimentos públicos em setores estratégicos, com estímulos ao desenvolvimento regional, incentivos à industrialização e, também, com a expansão dos serviços sociais prestados pelo Estado – foi substituído por uma conceituação que se pretende mais moderna e está relacionada com a constituição (tardia) de um Sistema Público de Emprego (SPE).

Destarte, urge a necessidade de um conjunto de instrumentos, não isolados, de forma a contemplar e unir políticas de investimentos que visem à geração de oportunidade de emprego e renda, as políticas compensatórias, além de outras formas mais atípicas do mercado de trabalho. Dessa forma, seria um exercício de conciliação entre um mercado

melhor qualificado, mais competitivo e com relações de trabalho mais estáveis, adicionado a outras formas de organização mais vulneráveis.

Moretto (1999, p. 7) acredita que uma outra versão

conceitual para compreender as mudanças recentes nas políticas de emprego refere-se ao fato de que a intervenção do Estado no mundo do trabalho extrapola o âmbito do mercado de trabalho, envolvendo ações de outra natureza, como a regulamentação das relações de trabalho e a definição do salário mínimo legal.

Além disso, existem outras políticas, que não estão sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego, e que também podem afetar indiretamente o funcionamento do mercado de trabalho, como são os casos das políticas sociais (em especial as de providência e de educação), da política demográfica (controle de movimentos migratórios) e da política agrária. (POCHMANN, 1999).

Dessa forma, para avaliar a qualidade e a eficácia da intervenção pública nos problemas contemporâneos do mundo do trabalho, que não se resumem ao desemprego, seria necessário apreender esse conjunto maior de ações que têm impacto sobre o mercado de trabalho, e também examinar o sentido das políticas macroeconômicas, cujos reflexos sobre o nível da produção e sobre as decisões de investimento são, muitas vezes, contrárias aos esforços despendidos pelos gestores das políticas públicas de emprego. (MORETTO, 1999, p. 7).

No mundo dito desenvolvido, a discussão sobre política pública teve início ainda nos meados da II Guerra Mundial, quando os pilares e diretrizes de suas ações já estavam bem definidas. No caso brasileiro, esse tema começou a surgir no início da década de 1960, dentro de um cenário de crescimento populacional, aumento dos centros urbanos e o êxodo rural, o que resultou na criação de um “robusto exército” de mão-de-obra disponível nas grandes cidades. Outro momento singular nesse período foi o forte crescimento da economia mundial, que teve ressonância na economia nacional, possibilitando incorporar parcelas significativas da força de trabalho ao mercado de trabalho formal.

Na avaliação de Tafner (2006, p. 398):

Em um período em que a economia mundial vivia um surto de crescimento econômico sem precedentes, acreditava-se no Brasil que a melhoria das condições de vida da população seria consequência direta do crescimento econômico. O desemprego existente era entendido como uma imperfeição decorrente do baixo nível de desenvolvimento econômico que marcava o país. O predomínio dessa concepção parece explicar a quase ausência no Brasil de programas públicos de emprego e renda ainda no decorrer dos anos 1960 e 1970.

É comum a assertiva de que o crescimento econômico proporciona melhorias na vida da população. No entanto, se esse crescimento não vier acompanhado de distribuição de renda e desenvolvimento social, a melhoria das condições da vida da população torna-se uma mera aparência da observação citada há pouco por Tafner.

Para Tafner (2006, p. 436):

De um ponto de vista mais geral, é possível mostrar que o processo de consolidação dos sistemas de emprego nos principais países da OCDE, ao longo do período que se estende do pós-Segunda Guerra Mundial até meados dos anos 1970, atendia aos requisitos tanto do padrão de acumulação (*o boom* fordista) quanto da institucionalidade no campo das políticas sociais (*o welfare state*) então vigentes, sorte que o formato assumido pelas três dimensões clássicas dos sistemas de emprego (intermediação, capacitação e seguro-desemprego) estava colado ao tipo de desemprego predominante à época, isto é, baixas taxas de desemprego aberto e desemprego de curta duração, sem atingir de maneira mais dramática, nenhum grupo social específico.

Tafner (2006, p. 437) conclui, então, que:

[...] as atividades dos sistemas de emprego estavam articuladas em torno de políticas passivas (seguro-desemprego) ou políticas ativas (intermediação e capacitação) pelo lado da oferta do mercado de trabalho. Ora, num período de grandes possibilidades de crescimento econômico sustentado, baixas taxas de desemprego aberto eram a contrapartida da inexistência de problema crônico de demanda efetiva por mão-de-obra. Isto é, políticas públicas de emprego ativas, que atuassem pelo lado da demanda por trabalho, não existiam – ou não eram relevantes – porque não eram necessárias no contexto dos anos dourados do capitalismo ocidental.

Esse contexto, porém, começa a mudar já no final dos anos 1970, face a uma crise econômica que se configurou no cenário internacional, com fortes mudanças no campo da produção, financeiro e institucional. Com isto, o ritmo de crescimento econômico diminui, o desemprego (aberto e oculto) aumenta.

Diante desse cenário de mudanças, Tafner (2006, p. 437) argumenta que esta nova realidade, apresenta

[...] uma dupla contradição. A primeira está ligada ao fato de que, se por um lado, em um contexto de liberalização geral dos mercados, a lógica passa a ser a de não interferência e de flexibilização dos mecanismos de realocação da força de trabalho, por outro, os instrumentos de intermediação de mão-de-obra passam a ser tão mais demandados quanto mais inaptos a responder ao novo tipo de desemprego vigente. A segunda contradição é que, ao mesmo tempo em que o contexto econômico produzia mais desemprego de um tipo que tem duração e intensidade maior e afeta distintamente os diversos segmentos do mercado de trabalho – desemprego de exclusão para os idosos e desemprego de inclusão para os jovens, por exemplo -, os sistemas de emprego passavam a ter que oferecer mais políticas ativas pelo lado da demanda por trabalho, sem que instrumentos para tanto tivessem sido constituídos.

Considerando as contradições expostas acima, Tafner (2006, p. 437), conclui que:

Diante disso, a natureza tardia e reflexa do SPETR no Brasil sugere que o seu formato tradicional era de partida inadequado no país, seja em função das contradições que acabaram de ser expostas, seja diante da realidade de seu próprio mercado de trabalho, vítima de um processo intenso de modificação que corre em paralelo à montagem do sistema nos anos 1990. O Brasil começa a montar seu sistema em um momento no qual o formato tradicional do sistema de emprego já demonstrava sinais de esgotamento nos países centrais, dadas as transformações que configuravam o novo contexto econômico mundial desde os princípios da década de 1980.

Numa outra perspectiva dos sistemas públicos de emprego (SPE), sob a análise de Cacciamali et al. (1998, p. 171) sugerem o argumento que:

Os Sistemas Públicos de Emprego (SPE), programas que surgem como alternativa de política pública de emprego adotados em diversos países, procuram atenuar a gravidade dos impactos resultantes do reordenamento do mercado de trabalho, em linhas gerais aqui apresentado, a partir de várias ações integradas. Recorrentemente, segmentam-se em três vertentes: intermediação de mão-de-obra, formação e requalificação e seguro-desemprego. No caso brasileiro, acresce-se uma quarta, geração de emprego e renda, que objetiva prover de suporte financeiro, creditício e técnico, trabalhadores autônomos e microempresários, cooperativas, empresas associativas, etc.

Cacciamali et al. (1998, p. 171) ainda complementam dizendo que as

[...] ações do SPE não objetivam substituir, mas complementar e corrigir imperfeições impostas pelo crescimento econômico sobre o mercado de trabalho, seja através de disponibilização de informações que indiquem alternativas para o reingresso do trabalhador, seja através do oferecimento de cursos profissionalizantes que permitam recuperar-lhe a condição de empregabilidade.

A seguir, procuramos descrever alguns dos programas de geração de emprego e renda em operação no Brasil. Ressalte-se, contudo, que ambos estão sob a coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Nome	Descrição	Ano de início
Abono salarial	Benefício no valor de 1 SM anual, assegurado aos empregados que percebem até 2 SMs de remuneração mensal, desde que cadastrados há cinco anos ou mais no PIS/Pasep e que tenham trabalhado pelo menos 30 dias em um emprego formal no ano anterior.	1989 (1970 para contas individuais)
Intermediação de mão-de-obra/Sine	Captação de vagas junto a empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego	1977
Seguro-desemprego	Assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa. Concedido em parcelas mensais, que variam de três a cinco, dependendo do número de meses trabalhados nos últimos 36 meses, para um período aquisitivo de 16 meses, ou seja: - três parcelas, se trabalhou pelo menos seis dos últimos 36 meses; - quatro parcelas, se trabalhou pelo menos 12 dos últimos 36 meses; - cinco parcelas, se trabalhou pelo menos 24 dos últimos 36 meses.	1986: trabalhador formal 1992: pescador artesanal 2001: trabalhador doméstico 2003: trabalhador resgatado
Geração de emprego e renda	Concessão de crédito produtivo assistido a micro e pequenas empresas, cooperativas e trabalhadores autônomos.	1995
Primeiro emprego para a juventude	Promoção de ingresso do jovem no mundo do trabalho por meio de qualificação profissional, estímulo financeiro às empresas contratantes, parcerias para contratação de aprendizes e apoio à constituição de empreendimentos coletivos pelos jovens.	2003
Economia solidária	Apoio à formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários pelo fomento direto, mapeamento das experiências e constituição de incubadoras.	2003

Quadro 1 – Principais Programas Federais de Emprego, Trabalho e Renda Atualmente Operantes

Fonte: IPEA (2006, p. 410).

Dos programas mencionados, é oportuno resgatar as políticas ativas e passivas desenvolvidas pelo Programa SINE, de forma a compreender a sua magnitude para a redução do drama do desemprego e, sobretudo, nas ações e abrangência que o sistema pode alcançar para a juventude, por meio de uma política mais incisiva de orientação para o trabalho e, conseqüentemente, ser porta de acesso ao mundo do trabalho.

2.2 O SINE: Caminhos e Contradições do Sistema Público de Emprego Brasileiro

Ao longo de mais de 30 anos de existência, o sistema nacional de emprego (SINE), tem passado por inúmeras mudanças, quer sejam na condução das políticas que norteiam sua própria existência maior, quer sejam no âmbito de sua gestão. O SINE notabilizou-se como uma política pública de emprego do governo federal. Nesse contexto, a intermediação de mão-de-obra, principal expoente do sistema, vem sendo continuamente conduzida “sob os auspícios do governo federal”. O SINE é fruto das orientações da Convenção n.º 88, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), por meio do Decreto n.º 76.403/1975. A Organização orienta que cada país membro mantenha um serviço público e gratuito de emprego destinado a assegurar e a manter o pleno emprego e a desenvolver e utilizar os recursos produtivos. No caso brasileiro, sua montagem teve a participação do Ministério do Trabalho, a quem coube o papel da coordenação do sistema, somado ao apoio das secretarias estaduais, vis-à-vis aquelas relacionadas à área da ação social ou do trabalho.

Para Cacciamali et al. (1998), o SINE foi instituído em 1975 através de decreto do governo federal brasileiro para, em síntese:

- Atuar com vistas à intermediação de mão-de-obra;
- Criar um sistema de pesquisa e informações sobre o mercado de trabalho visando a municiar tanto os executores de políticas de emprego, como os órgãos treinadores e capacitadores de mão-de-obra, e ainda, para ser fonte de orientação sobre o mercado de trabalho em geral e da mão-de-obra em particular; e mais recentemente, fomentar projetos de emprego e renda.

Segundo Borges (2003), o decreto n.º 76.403, de 08/10/1975, previu para o Sistema as seguintes linhas de ação:

- implantação de serviços e agências de colocação em todo o país, necessários à organização do mercado de trabalho, como também a prestação de informações ao mercado consumidor de mão-de-obra sobre a disponibilidade de recursos humanos (Intermediação de mão-de-obra);
- propiciar informação e orientação ao trabalhador quanto à escolha de emprego e identificar o trabalhador, por meio de carteira de trabalho e previdência social (Orientação profissional e emissão de CTPS);

- organizar um sistema de informações e pesquisas sobre o mercado de trabalho (Geração de informações sobre o mercado de trabalho);
- alternativas mais favoráveis à absorção da força de trabalho disponível ou potencial, especialmente para o caso de projetos prioritários de desenvolvimento e o progresso de experiências de utilização intensiva da força de trabalho potencial (Geração de emprego e renda);
- fornecer subsídios ao sistema educacional e de formação de mão-de-obra para a elaboração de suas programações e estabelecer condições para a adequação entre a demanda do mercado de trabalho e a força de trabalho em todos os níveis de capacitação (Orientação, capacitação e qualificação profissional).

Da sua constituição ao início da década de 90, o Programa SINE passou por alguns percalços, onde destacamos: a fase de implantação e conseqüente expansão (1976-1982), a fase de ruptura (1983-1992) e sua recuperação a partir de 1993, principalmente por ter no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) sua linha de financiamento. Outrossim, os efeitos sobre o quadro técnico e descontinuidade de alguns projetos deixaram marcas até hoje não recuperadas pelo Programa. Um outro agravante na avaliação de Cacciamali (1998) foi mostrar que:

O regime militar utilizou o convênio para centralizar as decisões acerca dessa política pública, por ventura negociando politicamente com burocracias estaduais que aplicavam os recursos em conformidade com seus propósitos políticos-eleitorais. Ademais, no final da década de 70, já se apresentavam outros fatores que viriam dificultar a ação do sistema, como a descontinuidade administrativa, incentivada pelo fato de que, implementá-lo ou não, no esquema de convênio anual entre as instâncias federal e estadual, dependeria muito de interesse político desses governos. Aliado a isso, a queda da contrapartida do MTE imporá aos estados um maior comprometimento com os custos do sistema contribuindo para aumentar a incerteza da atividade do SINE. (CACCIAMALI et al., 1998, p. 174).

Sem dúvida, todo esse quadro de instabilidade mencionado há pouco, trouxe um quadro de incerteza e vulnerabilidade para a estruturação do Programa SINE, fato que os problemas mencionados por Cacciamali ainda persistiram por longos anos.

2.3 A Política de Intermediação de Mão-de-Obra

O serviço de intermediação surgiu no Brasil em decorrência da criação do Sistema Nacional de Emprego, em 1975. Por se tratar de um serviço público, a intermediação é uma

porta que se abre ao trabalhador que está buscando sua inserção no mercado de trabalho, em especial, o seu primeiro emprego, assim como aqueles trabalhadores que estão tentando sua reinserção. Na análise de Moretto (1999, p. 26):

[...] está entre seus objetivos propiciar informação e orientação ao trabalhador quanto à escolha de emprego; prestar informações ao conjunto de empregadores sobre a disponibilidade de recursos humanos; fornecer subsídios ao sistema educacional e ao sistema de formação de mão-de-obra para elaboração de suas programações; estabelecer condições para a adequação entre a demanda de postos de trabalho e a oferta de força de trabalho, em todos os níveis de capacitação.

Nos últimos anos, a procura pelos serviços prestados pelo sistema público de emprego tem se caracterizado como uma esperança de ingresso no mercado de trabalho. Sem dúvida, o aumento do desemprego nas últimas décadas e a exigência por mão-de-obra cada vez mais especializadas, têm contribuído sobremaneira para esse crescimento. Se imaginarmos uma política pública de emprego em que o trabalhador fosse atendido de forma integrada, ou seja, com o apoio da orientação profissional, da qualificação profissional, atrelado ao conhecimento do mercado de trabalho, sem dúvida essas ações culminariam com a inclusão desse trabalhador.

De acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego, a intermediação de mão-de-obra funciona como

[...] instrumento de política pública de combate ao desemprego, assumindo a natureza de serviço público gratuito prestado pelo Sistema Nacional de Emprego, que se destina a inserir ou recolocar o trabalhador no mercado de trabalho de maneira ágil, minimizando o custo social causado pelo desemprego. (BRASIL, 2002, p. 4).

Por outro lado, a

[...] intermediação de mão-de-obra se constitui num mecanismo que visa à alocação eficiente do trabalhador num posto de trabalho, de maneira a reduzir o tempo de desemprego, compatibilizando, assim, a força de trabalho ofertada com o perfil da vaga disponível no mercado de trabalho. (BRASIL, 2002, p. 4).

Na análise do Ministério do Trabalho e Emprego, a intermediação de mão-de-obra pode transformar-se em:

- Instrumento de política pública de combate ao desemprego, na medida em que busca recolocar ou inserir o trabalhador no mercado de trabalho.

- Minimiza o tempo de procura por emprego, no caso do trabalhador, e o tempo de espera por candidato, no caso dos desempregados.
- Atua diretamente no combate ao desemprego.
- Torna-se um referencial de informações e fonte de estudos e pesquisas acerca do comportamento do mercado de trabalho para os agentes econômicos. (BRASIL, 2002, p. 5).

O Ministério do Trabalho e Emprego ainda revela um conjunto de implicações que estão sujeitos os trabalhadores (desempregados) quando da busca de sua reinserção no mercado de trabalho, como:

- A falta de informação perfeita impede os trabalhadores desempregados de procurarem trabalho de forma eficaz.
- Trabalhadores desempregados nem sempre agem de forma racional na busca de seus melhores interesses econômicos. Podem, assim, não resistir à pressão por salários e demais condições ou podem insistir em algum tipo de trabalho em que haverá poucas chances de sucesso.
- A aversão ao risco e a falta de recursos podem impedir o trabalhador de obter habilidades necessárias para retornar ao mercado de trabalho ou para o empreendimento de negócio próprio.
- Trabalhadores cadastrados nos serviços teriam esperanças de colocação suscitadas, criando expectativas por um novo trabalho e mantendo-os ativos no mercado de trabalho na procura por emprego, o que de outra maneira talvez pudesse não ocorrer.
- O desemprego de longa duração é prejudicial ao indivíduo, às famílias e às comunidades. Isso pode trazer conseqüências de dependência social no longo prazo. O desemprego de longa duração normalmente está associado a problemas de criminalidade, de saúde e de deterioração social. (BRASIL, 2002, p. 7).

Considerando, ainda, os argumentos levantados pelo Ministério do Trabalho e Emprego, ao discutir o aspecto teórico da intermediação de mão-de-obra, diz que:

O referencial teórico para a política de intermediação de mão-de-obra consiste na Teoria de Procura por Emprego. A teoria se propõe a explicar o desemprego a partir do comportamento do desempregado, mais precisamente de sua estratégia para empregar-se novamente. Tal referencial oferece algumas conclusões importantes sobre a relação entre ações de auxílio ao desemprego, procura por emprego e o desemprego. (BRASIL, 2002, p. 8).

Nesse ambiente de enfrentamento ao desemprego, faz-se mister destacar alguns argumentos destacados pelo Ministério do Trabalho e Emprego, que justificam as ações da intermediação de mão-de-obra:

- A intervenção do Estado com uma ação de política pública é justificada em vista das imperfeições inerentes à assimetria de informações verificadas no mercado de trabalho.
- As externalidades positivas obtidas com o serviço de intermediação na redução do desemprego, especialmente no de longa duração, podem contribuir na redução da exclusão social e na melhoria da qualidade de vida na sociedade.
- Os desempregados com maior dificuldade de colocação ou recolocação no mercado de trabalho consistem num público com acesso bastante limitado aos serviços privados de intermediação; assim, a intervenção justifica-se por razões de equidade.
- Um auxílio financeiro temporário ao trabalhador desempregado precisa estar condicionado à comprovação de que o beneficiário esteja engajado na atividade de procura de emprego. A intermediação de mão-de-obra e o seguro-desemprego são políticas complementares que devem estar integradas fisicamente na agência pública de emprego.
- Custos de oportunidades – a opção por determinada política implica na alocação de recursos que poderiam ser utilizados em outras ações do governo. Uma eficaz ação de intermediação atenua os gastos com o pagamento do benefício seguro-desemprego que, adequadamente dimensionados, podem ser alocados em outras políticas de emprego, caso da capacitação e qualificação profissional e da geração de emprego e renda.

2.4 A Intermediação de Mão-de-Obra num Período Recente em Fortaleza

No período 2003-2006, o número de trabalhadores inscritos no SINE/CE, em Fortaleza, chegou a 97.224, um crescimento de 4,48% no período em análise. Nesse mesmo período de tempo, as vagas captadas pelo processo de intermediação de mão-de-obra junto às empresas chegaram a 30.748, atingindo um crescimento relativo de 166,83%. Essa atratividade pode ser explicada por se tratar de um serviço público sem ônus para o empregador e pela própria dinâmica que a gestão do Programa impõe.

Um outro indicador importante para mensurar o nível de aproveitamento das vagas captadas, é o encaminhamento, ou seja, trabalhadores que são encaminhados junto às empresas na esperança de conquistar uma vaga no mercado de trabalho. De 2003 para 2006, esse indicador cresceu 51,18%, com uma média mensal de 14.678 pessoas encaminhadas.

É justamente na colocação que está a razão maior de existência do sistema. Essa variável expõe melhor o grau de confiabilidade do mercado depositado aos serviços prestados pelo Programa SINE. Para o trabalhador, a colocação é a finalidade maior, é a conquista maior. Nessa perspectiva, o número de trabalhadores colocados ao longo desse período chegou a 28.494, proporcionando um crescimento de 94,07%. Numa relação colocados/encaminhados, em 2003, para cada 100 pessoas encaminhadas, 37 eram colocadas. Em 2006, essa relação chegou a 47,52%, o que sintetiza um índice de aproveitamento das pessoas que são encaminhadas.

Os dados também revelam uma boa cobertura do processo de intermediação, principalmente para aqueles trabalhadores que precisam de uma maior proteção contra o desemprego e uma ampliação da colocação, o que coaduna com o bom aproveitamento daqueles que são encaminhados para uma vaga no mercado de trabalho.

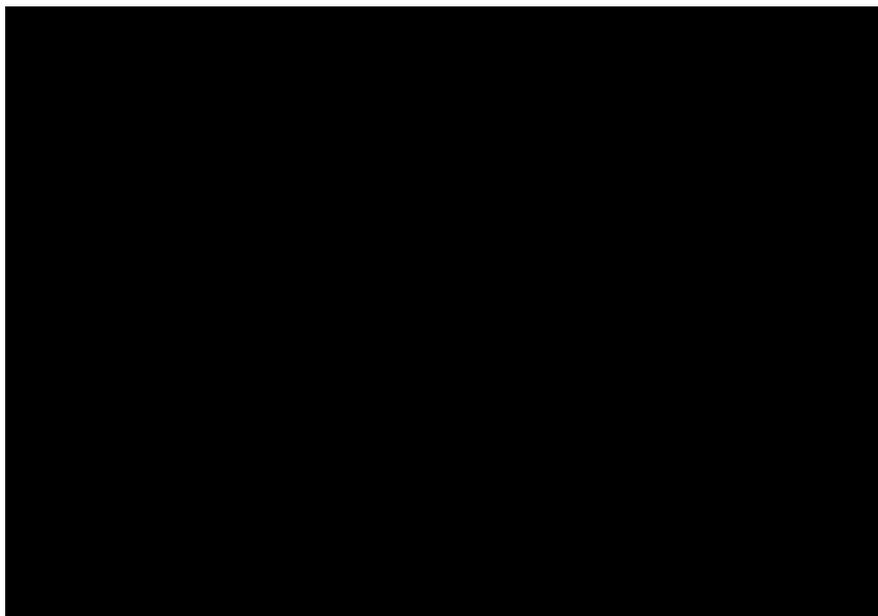


Gráfico 1 – Intermediação de Mão-de-Obra – Principais Indicadores – Fortaleza – 2003-2006
Fonte: MTE/CGEM.

Analisando-se esses indicadores para o segmento dos jovens (15-24 anos), em Fortaleza, percebe-se uma redução de 10,22% do número de jovens inscritos no Programa, de 2003 para 2006. Ou seja, enquanto foram registradas 44.664 inscrições em 2003, esse número decaiu para 40.098, em 2006. Postergar sua inserção no mercado de trabalho ou a perda de estímulos pela falta de obtenção de uma vaga, pode, em tese, ser algumas das justificativas para esta redução. Os encaminhados para o mercado de trabalho, por sua vez, tiveram uma situação ascendente nesse mesmo período, com 15.586 jovens encaminhados em 2003, chegando a 26.637, em 2006, proporcionando um crescimento relativo de 70,90% no período em apreço.

Outra análise que se pode fazer na relação inscritos *versus* encaminhados, foi verificar que nesse interstício houve um declínio nesta relação, haja vista que em 2003, de cada três inscritos apenas um era encaminhado. Em 2006 essa relação chegou a 1,50 inscrito para cada jovem encaminhado. Nos anos intermediários, 2004 e 2005, tinha-se uma relação de 1,97 e 1,71 respectivamente. Em síntese, podemos considerar que mais jovens foram encaminhados nesses últimos anos da série em análise, reduzindo o hiato inscritos/encaminhados. Essa menor intensidade verificada a partir de 2004 sinaliza, em tese, uma maior abertura de vagas pelo mercado de trabalho local. É preciso considerar, ainda, que a boa performance desses indicadores depende, em grande medida, de fatores exógenos ao funcionamento do sistema e da própria dinâmica da economia.

Um aspecto a ser considerado é o da colocação. Segundo os dados apresentados a seguir, o número de jovens colocados ao longo desse período cresceu 92,91%, passando de 6.712 (2003) colocações para 12.948 (2006). Essa elevação foi mais incisiva a partir de 2004, quando se registrou o ingresso de 9.225 jovens na ocupação local, para, no ano seguinte, atingir 12.767 colocações. Esse resultado pode ter sido motivado pela ampliação de novas vagas no mercado de trabalho, maior rotatividade da mão-de-obra jovem e criação de políticas públicas que tenham uma interface com o programa, dentre outros aspectos.

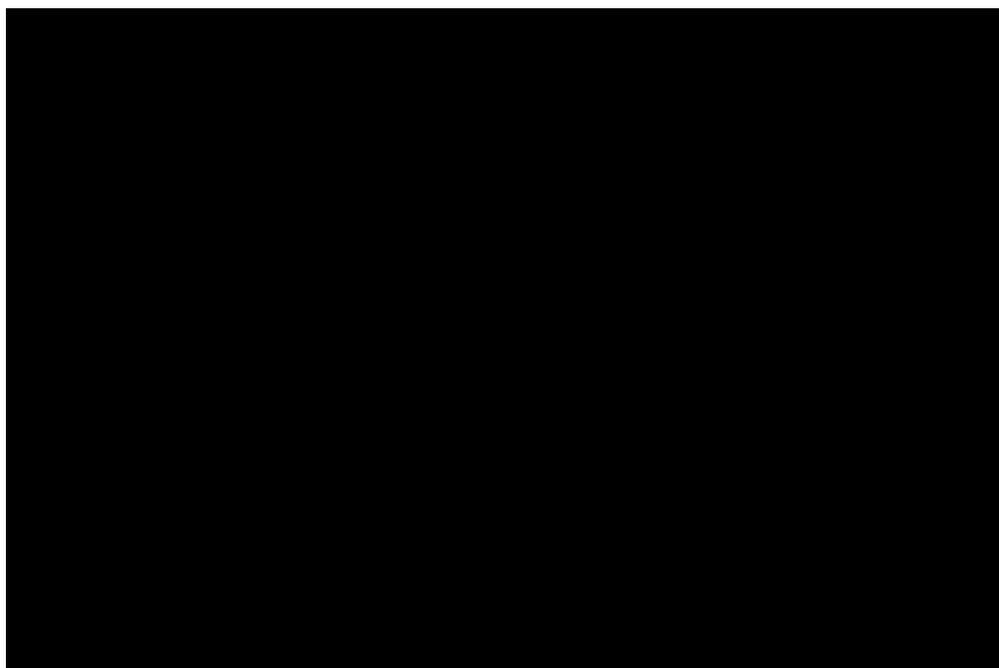


Gráfico 2 – Intermediação de Mão-de-Obra de Jovens – Principais Indicadores – Fortaleza – 2003-2006

Fonte: MTE/CGEM.

Nota-se que a proporção de aproveitamento dos colocados em relação aos encaminhados jovens manteve-se estável nos anos 2003 e 2004, com crescimento em 2005 (51,42%). Em 2006, a taxa declinou, atingindo um patamar de aproveitamento de 48,61%, ou seja, de cada 100 jovens encaminhados, aproximadamente 50 conseguiam uma colocação. Se imaginarmos que a taxa de desemprego do jovem é, aproximadamente, três vezes a do adulto, e que este segmento da população é mais vulnerável em sua inserção no mercado de trabalho em razão da ausência de experiência do trabalho anterior e da falta de qualificação profissional, conforme podemos verificar nas mais distintas pesquisas de mercado, e considerar que a taxa de aproveitamento da colocação jovem, em Fortaleza, atinge quase 50% desse segmento, é algo razoável. Isso não significa dizer, no entanto, que estamos diante do

ideal e que não há problemas e dificuldades para se conquistar uma vaga. Pelo contrário, os fatores adversos são muitos no cotidiano.

Tabela 1 – Indicadores de intermediação de mão-de-obra jovem: colocados e encaminhados – Fortaleza – 2003-2006

Ano	Colocados	Encaminhados	C/E
2003	6.712	15.586	43,06
2004	9.225	21.115	43,69
2005	12.767	24.828	51,42
2006	12.948	26.637	48,61

Fonte: MTE/CGEM.

Mesmo diante das incertezas do mercado de trabalho, as atividades de intermediação têm demonstrado um salto de qualidade nas suas ações em favor da inserção dos trabalhadores com maior dificuldade de ingresso no mercado de trabalho, mesmo quando essas dificuldades se tornam imperativas para a conquista de uma oportunidade de trabalho. Sem dúvida, o demonstrativo exposto na Tabela 1 evidencia a evolução dos principais indicadores no período em análise.

2.5 O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego

O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego, do Governo Federal, foi lançado oficialmente em 2003, por intermédio da Lei nº 10.748, de 22 de outubro de 2003, com o objetivo de prestar uma política pública de emprego à juventude brasileira, em virtude, principalmente, da crise do desemprego que tanto penaliza este segmento. Para os jovens ingressarem no referido Programa é necessário não possuir vínculo de trabalho anterior, idade de 16 a 24 anos, ser membro de família com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo, estar cursando ensino fundamental ou médio e ser cadastrado nas entidades executoras do Programa, como é o caso do SINE. O PNPE é coordenado, executado e supervisionado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, contando ainda com o apoio das Comissões Municipais, Distritais e Estaduais do Trabalho, além de contar com um Conselho Consultivo que tem, dentre outras tarefas, o papel de fazer o acompanhamento e avaliar.

Diante disso, o estudo do IPEA (2006, p. 14), informa que o:

O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para juventude começou a ser formulado nesse contexto, em que não se havia se definido uma política clara para a juventude. Apesar de ser ressaltada a importância de se articular com outras iniciativas, permaneceu no primeiro ano bastante centrado no Sistema Público de Emprego e Renda (SPE) e na modalidade subvenção econômica. Paralelamente,

criou-se a modalidade dos Consórcios Sociais da Juventude. Na medida em que articulava a qualificação profissional com a prestação de serviço civil voluntário e uma ação de intermediação por parte das entidades executoras (e até de fomento ao empreendedorismo), o CSJ constituiu-se em uma novidade institucional no âmbito das políticas públicas de trabalho e renda, embora recuperasse elementos de algumas políticas existentes (IPEA, 2000, p. 14).

Na figura 1 tem-se a estrutura atual do PNPE.

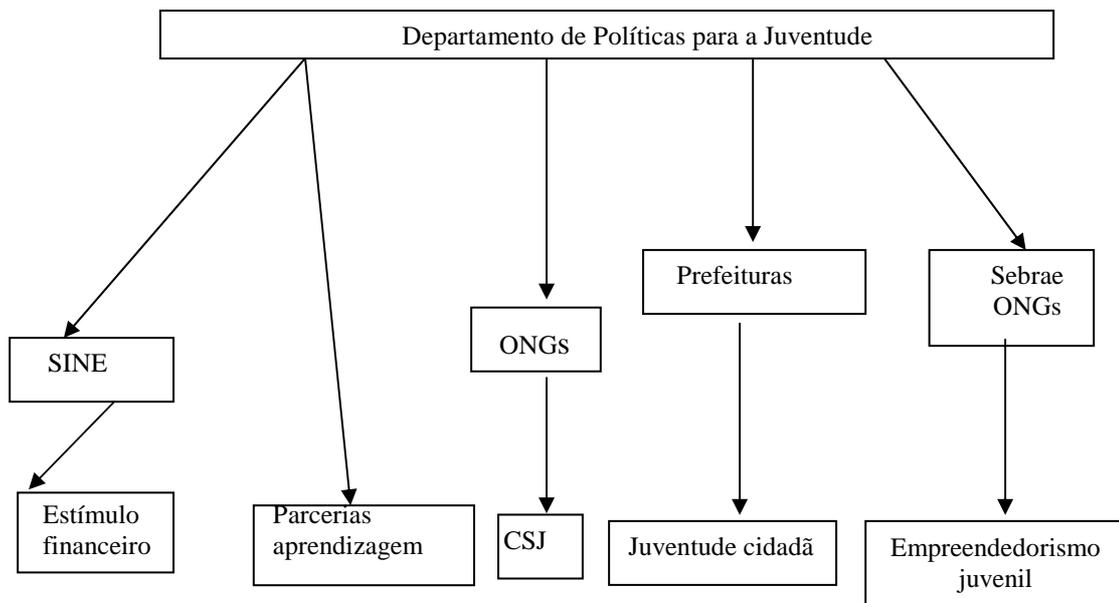


Figura 1 – Estrutura Atual do PNPE

Fonte: IPEA.

De acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego, entre os principais objetivos do Programa, destacam-se:

- Geração de oportunidades de trabalho, emprego e renda.
- Participação da sociedade no processo de formulação de políticas de geração de trabalho e renda.
- Proporcionar oportunidades ocupacionais por meio de investimentos em experiências e idéias inovadoras.
- Estabelecer e fortalecer parcerias governo-sociedade que visem à elaboração, implementação, monitoramento e avaliação conjunta das ações do PNPE.

Os eixos estruturantes do Programa são norteados por três grandes pilares, como:

a) inserção produtiva por meio do ingresso do jovem no mercado de trabalho, b) a inserção produtiva com base no empreendedorismo e c) preparação para o mundo do trabalho. Desta

forma, o Programa se configura dentro de um alicerce de várias ações que, em tese, estariam interligadas.

E como estratégia de implementação, o Ministério do Trabalho e Emprego apostava na participação dos empresários, na qualificação e inserção dos trabalhadores jovens, do empreendedorismo, como forma de propiciar novas alternativas de empregabilidade e do consórcio social da juventude. As estratégias proporcionariam, assim, maior capilaridade ao programa no atendimento ao jovem.

Na tentativa de melhor expor as estratégias citadas acima, suas atribuições e objetivos, no quadro 2 apresenta-se de forma sintética as ações propostas pelo PNPE.

Estratégia	Atribuições	Objetivos
Participação empresarial	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Subvenção econômica ➤ Ações de responsabilidade social 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Estimular a contratação de jovens por meio da concessão de incentivo financeiro às empresas participantes. ➤ Sensibilizar atores sociais para a questão da responsabilidade social e estimular a adesão empresarial ao PNPE em todas as suas linhas de ação.
Qualificação e Inserção	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aprendizagem ➤ Serviço Civil Voluntário 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Buscar parcerias com empresas públicas e privadas para empregar jovens entre 14 e 18 anos incompletos, por meio de contrato de aprendizagem. ➤ Programa de qualificação profissional, realizado em parceria com os Estados, para inserir jovens em situação de vulnerabilidade social, (conflito com a lei) no mundo do trabalho.
Empreendedorismo	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Desenvolvimento de ações de estímulo ao empreendedorismo e à economia solidária, junto ao público qualificado nos Consórcios Sociais da Juventude. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Apoiar 16 mil jovens empreendedores de pequenos empreendimentos, atividades autônomas, associações e cooperativas.
Consórcio Social da Juventude	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Promover um centro de convivência da juventude, orientação, qualificação e inclusão social. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Preparação e qualificação do jovem para posterior inserção no mundo do trabalho. ➤ Constituição de uma rede de entidades sociais organizadas, que desenvolve ações junto à juventude. ➤ Consolidação da parceria governo-sociedade. ➤ Atua no aproveitamento e valorização das experiências bem sucedidas da sociedade civil junto ao jovem em situação de maior vulnerabilidade social (jovens em conflito com a lei ou que estejam cumprindo medidas sócio-educativas, portadores (as) de deficiência, afros-descendentes, indígenas, entre outros).

Quadro 2 – Ações do Programa Primeiro Emprego

Fonte: MTE.

O que se tem visto, na prática, é uma ausência na interface de suas ações, acompanhada da ausência de um sistema de acompanhamento e monitoramento das mesmas. Ou seja, o próprio Ministério do Trabalho e Emprego reconhece as falhas do Programa, a falta de dados mais reais e confiáveis que possam ser repassados à sociedade, além do fiasco de seus indicadores ao longo desses últimos anos. Segundo o MTE, cerca de 15 mil jovens foram contratados (jovens na faixa etária de 16 a 24 anos), ante uma meta prevista de 150 inserções/ano. Frente a esta realidade e ao desinteresse dos empresários diante da contrapartida do Governo Federal, parte considerável dos recursos foi repassada aos Consórcios da Juventude na expectativa de reforçar a política de qualificação profissional para os jovens desempregados.

No caso de Fortaleza, com base nas informações obtidas no MTE, o programa inseriu no mercado de trabalho 27 jovens no período de outubro-dezembro de 2003. Nos anos 2004, 2005 e 2006, o número de jovens colocados foi de 27, 9.372 e 2.493, respectivamente. Apesar do crescimento observado nos anos 2005 e 2006, em particular no primeiro, essa inserção ocupacional é pífia diante de uma cidade que convive com uma população de 77.859 jovens desempregados, segundo a pesquisa desemprego e subemprego, realizada pelo SINE/IDT. Também de acordo com o MTE, o desempenho alcançado nas colocações citadas acima, é oriundo das ações do SINE/CE, Delegacia Regional do Trabalho/CE e as de responsabilidade social.

Para Ribeiro e Juliano (2005, p. 64):

O programa, claramente, não garante a criação de novos postos de trabalho e possibilita a substituição de um trabalhador adulto por um trabalhador jovem de menor remuneração. Esse risco existe, principalmente quando os postos de trabalhos não requerem mão-de-obra muito qualificada. E uma vez que, na década de 1990, grande parte das novas vagas no mercado de trabalho assalariado foram criadas no serviço doméstico remunerado e nos pequenos empreendimentos urbanos, que exigem baixa qualificação, o risco é concreto.

No estudo sobre o desemprego de jovens no Brasil, Flori (2003, p. 2) argumenta que:

É nessa faixa etária que se concentra a maior parte das pessoas que incorporam-se ao mercado de trabalho pela primeira vez. Um argumento é que a causa do alto desemprego juvenil está na dificuldade do jovem em conseguir o primeiro emprego. Outro argumento associa a um sistema de educação inadequado frente às exigências do mercado de trabalho e à incapacidade dos jovens permanecerem na escola.

Da sua implantação aos dias atuais, o Programa falhou nas promessas e no conjunto das ações inicialmente previstas, de forma a conduzir uma política pública de emprego que se propunha a arrefecer o drama do desemprego juvenil e melhorar as condições vulneráveis que o atingem, como a inserção produtiva, qualificação e acesso a criação de pequenos arranjos produtivos. No campo da inserção ocupacional, cerca de 350 mil jovens foram inseridos no mercado de trabalho – levando-se em consideração as ações com subvenção econômica, responsabilidade social, consórcios sociais da juventude e juventude cidadã -, ante uma meta inicial de 450 mil logo no primeiro ano. Nesse momento de redefinição de suas ações, o governo acaba de abolir a subvenção econômica com a esperança de reordenar esses recursos para a qualificação profissional, uma forma de oxigenar a idéia de que, com isso, o jovem obtenha condições de competição no mercado de trabalho.

Com esta medida amplia-se a responsabilidade sobre a qualificação profissional, numa espécie de âncora frente às dificuldades enfrentadas pelo programa. Contudo, é preciso cautela e discernimento sobre o papel da qualificação na geração de oportunidades de trabalho, quer seja para os jovens, quer seja para os adultos.

Numa análise de Ribeiro e Juliano (2005, p. 52):

Ainda segundo informe da Organização Internacional do Trabalho (1998), os programas de formação profissional voltados para os jovens desempregados, em geral, não lhes estão proporcionando aumento da renda e da oferta de trabalho, uma vez que os obstáculos que cerceiam as oportunidades de emprego para os jovens não se limitam à sua pouca experiência laboral, mas decorrem também do crescimento insuficiente da economia, que resulta na criação de poucos novos empregos. Desse modo, os programas de subsídio ao emprego e de formação profissional, isoladamente, são incapazes de solucionar o elevado desemprego juvenil, pois não asseguram a geração significativa de novos postos de trabalho.

Em matéria intitulada “Governo acaba com o subsídio no primeiro emprego”, publicada no Jornal Correio Brasiliense, em 26/03/2007, o professor Cláudio Dedecca argumenta que:

O fracasso da primeira versão do Primeiro Emprego se deve ao fato de ter obrigado a empresa a manter o jovem contratado por determinado período. O mercado de trabalho brasileiro é marcado pela alta rotatividade. Por isso, a aceitação do Primeiro Emprego foi quase nula entre os empresários.

Para o sociólogo Marcos Roberto Mesquita (2006, p. 2):

Os contemplados pelo PNPE trabalham por um ano e ainda assim encontram dificuldades de inserção no mercado, pois não há uma política de continuidade. Além disso, não se estabeleceram elementos de avaliação para saber onde e como estão esses jovens depois que passaram pelo programa.

Conforme o artigo “juventude e primeiro emprego” de Carlos Alberto Grana, publicado na revista Mercado de Trabalho – conjuntura e análise, número 11, publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) em parceria com o MTE, o autor aponta algumas ações de enfrentamento ao desemprego, como:

- Redução de jornada sem redução de salário.
- Tributação de mecanismos de automação e de produção com uso de automação e verba destinada à criação de empregos.
- Combate a todas as formas de contratação infralegal (informal, sem registro em carteira) de trabalhadores através de modificação na legislação (penalização) e fiscalização.
- Implementação de um programa nacional de primeiro emprego (com direitos trabalhistas), criando vagas e cargos novos e específicos para o ingresso do jovem no mercado de trabalho que não podem ser supridos por trabalhadores com experiência e que também não reduzam as vagas de trabalho deste segmento.
- Criação de frentes de trabalho (com registro e remuneração) em vários segmentos (educação, saúde, meio ambiente, administração pública em geral etc.) com uso exclusivo de mão-de-obra jovem.
- Programa de conscientização, denúncia e fiscalização de todas as formas de exploração infanto-juvenil.
- Investimento em cursos de qualificação e profissionalização destinados a jovens de classes pobres e
- Investimento imediato na educação pública de qualidade. (GRANA, 20--).

Ao discutir algumas linhas de ações com vista a um amplo programa nacional para o primeiro emprego da juventude, Pochmann (2000) aponta alguns objetivos necessários para o seu funcionamento, como:

- Conhecimento especializado sobre o jovem brasileiro ativo e inativo, as especificidades regionais e municipais e perspectivas de sua evolução, comportamento do mercado de trabalho.
- Organização e financiamento de atividades juvenis nas mais diversas áreas como a cultura (teatro, música, dança, artes plásticas, audiovisuais etc.), esportiva, ciência, lazer, turismo, entre outras.
- Difusão de serviços de informação, orientação e treinamento vocacional a respeito dos cursos educacionais, das profissões e carreiras ocupacionais.
- Geração de múltiplas linhas de preparação do jovem para o ingresso profissional de acordo com a política de emprego para o jovem e o segmento do mercado de trabalho.
- Definição de metas de geração de oportunidades de trabalho para jovens nos quatro segmentos do mercado de trabalho (profissional, interno, geral e não-organizado).

2.6 Os Consórcios Sociais da Juventude

Os Consórcios Sociais da Juventude assumem um papel central e influente na condução das ações do Programa, em particular aquelas voltadas para a qualificação profissional, preparação para o mercado de trabalho, a participação cidadã, dentre outras características. De acordo com o IPEA (2006, p. 26):

A multiplicidade de linhas de ação do PNPE permite responder a contextos diferenciados, o que, a princípio, é positivo, dada a diversidade das próprias condições de vida dos jovens. Todavia, essas linhas muitas vezes atuam paralelamente, embora o público de cada uma seja praticamente o mesmo. Para além do corte geográfico (pequenos municípios, área rural), não há nenhum vínculo entre características do público e linhas de ação. Por exemplo, durante a primeira etapa de execução, os CSJs não conseguiam usar a subvenção econômica para convencer os empresários a contratar os jovens qualificados nessa modalidade. Apesar dos CSJs também poderem encaminhar os jovens para a formação de um negócio próprio, não havia nenhuma articulação *a priori* com as entidades executoras da linha de empreendedorismo, que firmavam convênios em separado. Embora a direção do programa tenha feito esforços no sentido da articulação, permanece a situação na qual as várias portas de entrada do programa levam a percursos estanques, com poucas interfaces.

O estudo do IPEA (2006, p. 26) adianta, ainda, que:

No que se refere especificamente aos CSJs, pode-se dizer que surgem em um momento em que a questão da juventude ganha importância no âmbito das políticas públicas federais e evolui para se tornar um eixo transversal, da mesma forma que gênero e raça. Internamente ao PNPE, o CSJ tornou-se o principal eixo, e tanto pelo seu ritmo de expansão quanto pelas interfaces potenciais pode se tornar um elemento importante das políticas públicas de trabalho e renda. No entanto, sua contribuição para o enfrentamento do desemprego dos jovens mais excluídos socialmente, problema cujas causas são múltiplas, só pode ser adequadamente definida quando situada no âmbito de um conjunto de políticas para a juventude.

Segundo esse mesmo estudo de avaliação do IPEA (2006, p. 19), acerca do papel dos CSJs, mostra que o seu eixo tem os seguintes objetivos, a saber:

- i) intermediar a oferta de empregos formais para os jovens;
- ii) preparar os jovens para o mercado de trabalho e ocupações alternativas, geradoras de renda;
- iii) melhorar a qualificação da força de trabalho dos jovens e promover a inclusão social deles;
- iv) melhorar a auto-estima e a participação cidadã da juventude na vida social e econômica do país;
- v) dar escala às experiências bem-sucedidas da sociedade civil organizada; e
- vi) constituir um espaço físico, denominado Centro da Juventude, como ponto de encontro das ações desenvolvidas pelas entidades da sociedade civil consorciada em sua base social.

Cabe, assim, a necessidade de um acompanhamento de sua intervenção, sua articulação junto aos atores sociais, seus limites e possibilidades de execução de suas ações. Pela amplitude que tem esse eixo do programa, torna-se indispensável uma maior cobertura e monitoramento de suas atividades no âmbito do PNPE.

Segundo o estudo do IPEA (2006, p. 20), ao analisar a concepção da formação dos Consórcios, relata que:

Os Consórcios Sociais da Juventude deverão ser constituídos por uma entidade-âncora, por um conselho gestor e pelas demais entidades da rede (quer sejam da sociedade civil, quer sejam do setor privado, quer sejam do setor público, quer sejam de cooperação), que atuem com a juventude em ações de qualificação ou de inserção do jovem no mercado de trabalho, visando a desenvolver ações conjuntas e complementares para o atendimento dos objetivos do PNPE. Cada CSJ deverá ter a sua rede composta por, no mínimo, dez entidades e/ou movimentos sociais, por organizações da juventude legalmente constituídas, há no mínimo cinco anos, e buscar apoio e parceria de instituições do poder público, do setor empresarial e/ou de organismos de financiamento e de cooperação.

A seguir, apresenta-se a estrutura atual dos elementos que constituem o processo de formação dos Consórcios Sociais da Juventude, possibilitando um melhor entendimento dos requisitos necessários para a sua formação.

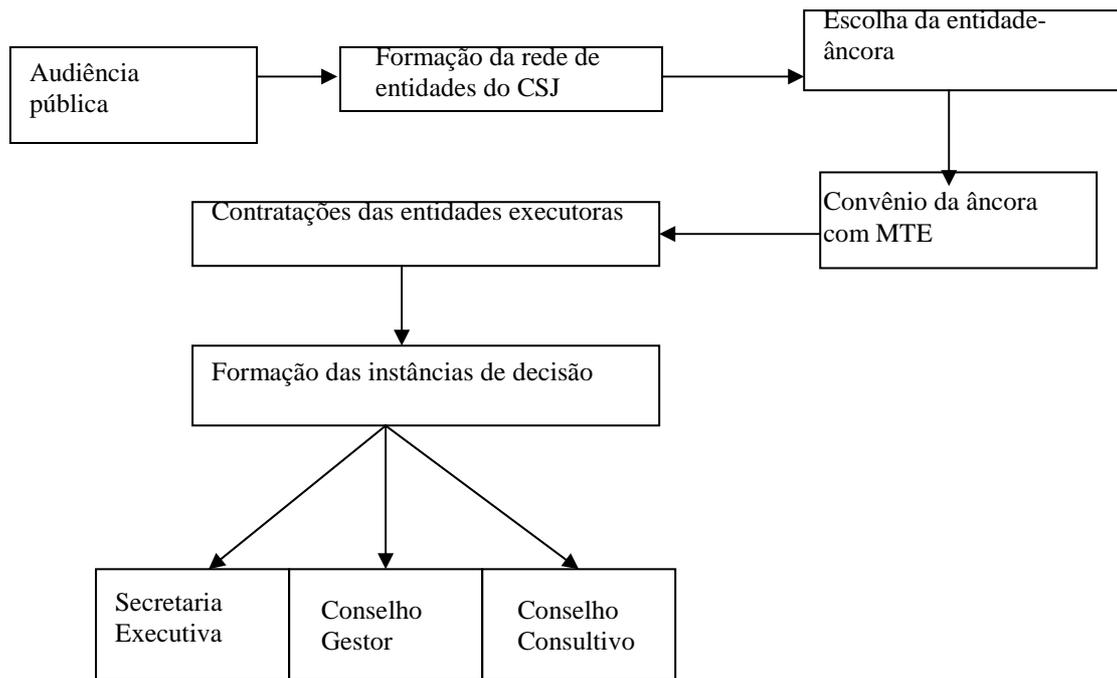


Figura 2 – Critérios para a Formação dos Consórcios Sociais da Juventude
Fonte: IPEA.

3 O JOVEM NO MERCADO DE TRABALHO

3.1 Aspectos do Mercado de Trabalho em Fortaleza

O município de Fortaleza possui uma população residente composta por 2,1 milhões de habitantes, dos quais 450.756 são jovens na faixa etária de 15 a 24 anos, o que representa 21,05% de toda a população do município, segundo o último Censo 2000, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Do total de jovens, 212.635 são homens e, 238.121, mulheres. Nas últimas décadas, o crescimento populacional da juventude tem assumido proporções consideráveis no conjunto da população mundial. No caso brasileiro, o país registrava, até 1999, a quinta maior população juvenil do mundo, com 30,8 milhões de jovens, ficando atrás, apenas, da China, Índia, Indonésia e Estados Unidos.

Na análise de Pochamnn (2000, p. 12):

No fim do século 20, o mundo registra quase 20% de sua população total formada por jovens na faixa etária de 15 a 24 anos. No ano 2000, a população juvenil estimada é de 1,2 bilhão de pessoas, de acordo com o Fundo das Populações das Nações Unidas. Em 2010, deverão ser 1,5 bilhão na faixa etária de 15 a 24 anos para uma população mundial estimada em 7,9 bilhões de pessoas, o que representa 19% do total. A taxa de expansão da população juvenil encontra-se em queda, mas deverão ser cerca de 300 milhões de jovens incorporados a mais no total da população nos próximos 10 anos. Entre 1980 e 2000, a taxa de crescimento da população juvenil foi de 278 milhões de pessoas.

No caso brasileiro, Pochmann (2000, p. 12) destaca que:

Os jovens com idade entre 15 e 24 anos representam um pouco menos de 1/5 do total da população brasileira. Dos 30,8 milhões de jovens brasileiros, 80% encontram-se no meio urbano e 20% no meio rural. Dos jovens que moram nas cidades, 79,2% são do sexo masculino e 81,5% são do sexo feminino.

Sem dúvida, essa evolução e representação da juventude no total da população do país reflete, em grande parte, na transição demográfica ocorrida nas últimas décadas, como destaca Pochmann (2000, p. 14-15) ao considerar que:

A transição demográfica passou a ocorrer no Brasil através da redução na participação relativa dos jovens no total da população, a partir do fim da década de 60. No fim dos anos 70, mais de 21% dos brasileiros tinham de 15 a 24 anos, enquanto na década de 40 eram 20,1% jovens. Atualmente, a população brasileira é formada por 19,1% na faixa etária de 15 a 24 anos. No ano 2010, possivelmente serão 18% da população total na mesma faixa etária.

E conclui Pochmann (2000, p. 18), ao considerar que:

No ingresso do novo milênio, a faixa etária de 15 a 24 anos tende a representar aproximadamente 10% do tempo de vida do brasileiro. Apesar de significar menos participação no tempo de vida total das pessoas, essa faixa etária não deixa de ser estratégica do ponto de vista individual e da perspectiva de uma nação. É na juventude que se conforma uma estratégia mais clara do tempo livre e da trajetória ocupacional do ser humano.

Em que pese a discussão sobre o ingresso do jovem no mercado de trabalho, nos últimos anos tem-se percebido no âmbito das pesquisas de emprego e desemprego realizadas no país, elevadas taxas de desemprego entre os jovens. Sem dúvida, é neste segmento da população que o mercado de trabalho tem dado sinais de extremas dificuldades para a sua absorção, contribuindo, sobremaneira, para um conjunto de vulnerabilidades que se manifestam nos mais diversos problemas sociais para eles e suas famílias.

O relatório Tendências Mundiais do Emprego Juvenil, divulgado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 2006, mostra que na última década (1995/2005), aumentou o número de jovens desempregados no mundo, e que outras centenas de milhões que têm trabalho ainda convivem em situações de pobreza. Ainda segundo o relatório, de 1995 para 2005 o número de desempregados jovens aumentou de 74 para 85 milhões, um incremento de 14,8% e que, 25% da população juvenil mundial (cerca de 300 milhões) vive abaixo da linha da pobreza. Para a referida Organização, serão necessários 400 milhões de empregos decentes³ e produtivos, para aproveitar o máximo possível da juventude atual. É importante também destacar que o ingresso cedo e precoce do jovem em mercados de trabalhos precários, podem comprometer seriamente as possibilidades futuras de emprego com melhor qualidade. (OIT, 2006).

O relatório da Organização Internacional do Trabalho também diz que:

- Um de cada três integrantes da população juvenil mundial de 1,1 bilhão de pessoas entre 15 e 24 anos está buscando trabalho sem êxito, abandonou essa busca completamente ou está empregado, mas vive com menos de dois dólares diários.

³ A noção de trabalho decente pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) apóia-se em quatro pilares: a) respeito às normas internacionais do trabalho, em especial aos princípios e direitos fundamentais do trabalho (liberdade sindical e reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; eliminação de todas as formas de trabalho forçado; abolição efetiva do trabalho infantil; eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação); b) promoção do emprego de qualidade; c) extensão da proteção social; d) diálogo social.

- A população juvenil cresceu 13,2 por cento entre 1995 e 2005. No entanto, a disponibilidade de empregos para este segmento da população aumentou somente 3,8 por cento até alcançar 548 milhões.
- Os jovens desempregados representam 44 por cento do total de desempregados no mundo, apesar de sua participação na população em idade de trabalhar ser de apenas 25 por cento.
- A taxa de desemprego juvenil foi muito mais alta que a do desemprego adulto de 4,6 por cento em 2005, depois de ter um aumento de 12,5 por cento em 1995 e de 13,5 por cento em 2005. (OIT, 2006).

Os dados ora expostos são explicados, em grande medida, pela inversão do crescimento da População Economicamente Ativa (PEA) e a geração de empregos, principalmente nas últimas décadas.

De acordo com Pochmann (2000, p. 36):

Durante os anos 90, a PEA juvenil cresceu em 1,3 milhão de pessoas, enquanto o país criou apenas 448 mil vagas para jovens. Por conta disso, o desemprego atingiu a quase 1,8 milhão de jovens, representando um indicador sem paralelo nos últimos 100 anos.

Na tentativa de melhor compreender os desafios relacionados ao tema, estudo da OIT (2006) procura esclarecer algumas incompreensões mais comuns, como:

- O acesso à educação continua sendo um problema para muitos jovens e o analfabetismo ainda é um desafio importante em muitos países em desenvolvimento.
- Alcançar maior graduação educacional não garante o caminho até o trabalho para os jovens, especialmente quando se fala de trabalho decente.
- Quando o crescimento econômico é escasso ou quando não repercute na criação de empregos, a segurança laboral costuma ser mais importante para os jovens que a satisfação laboral.
- As taxas de desemprego juvenil somente deixam exposta a ponta do iceberg dos problemas que os jovens enfrentam no mercado laboral e não oferecem uma imagem completa dos desafios pendentes. Existem dois grupos maiores que os desempregados: os jovens desalentados e os jovens que trabalham, mas são pobres.

- Os jovens não formam um grupo homogêneo. Portanto, são justificadas as intervenções que apontam a superação das desvantagens que experimentam grupos específicos em sua entrada e permanência no mercado laboral.
- O setor agrícola e as áreas rurais ainda geram mais de 40 por cento dos empregos no mundo e é a principal fonte de trabalho em diversas regiões. Apesar da crescente migração para as cidades, a geração de empregos em áreas rurais continua sendo relevante para as estratégias de emprego juvenil e para a redução da pobreza. A melhoria dos salários e a redução da pobreza em setores rurais contribuirão para conter a migração de jovens para as grandes cidades, que já estão congestionadas.

A relação desemprego jovem *versus* desemprego adulto no mundo, mostra que a possibilidade de um jovem encontrar-se desempregado é de aproximadamente três vezes a do adulto. Esse quadro, no entanto, assemelha-se ao observado em Fortaleza, cuja evolução do desemprego aberto na relação jovem/adulto, passou de 2,82% em 2003, para 2,95% em 2006. Nota-se, enfim, que essa maior intensidade começou a ser observada a partir de 2002 (2,71%), contrapondo-se ao verificado em 1998, quando a relação era de 2,31%. Os dados aqui apresentados são da Pesquisa Desemprego e Subemprego, realizada pelo Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT). Esse quadro demonstra o grau de maior vulnerabilidade de mão-de-obra jovem face às dificuldades impostas pelo mercado.

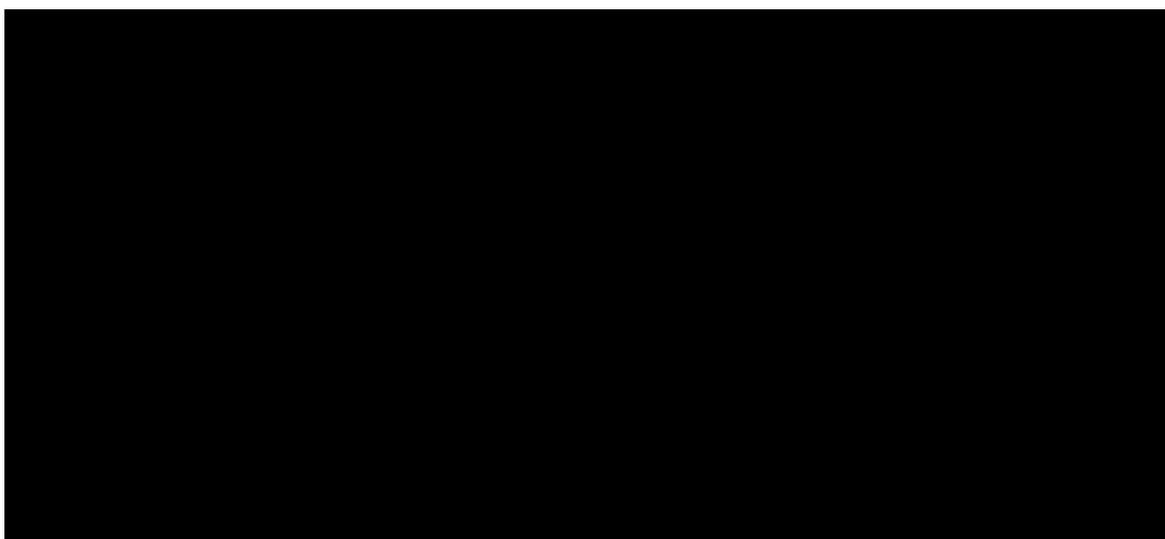


Gráfico 3 – Evolução da Relação Desemprego Jovem/Desemprego Adulto – Fortaleza – 1998-2006

Fonte: Pesquisa Direta – IDT.

De acordo com a referida pesquisa, as maiores dificuldades de inserção, encontradas pelos jovens são justamente a experiência do trabalho anterior (34,35%), ou seja, a ausência do primeiro emprego e a qualificação profissional (31,67%). Se compararmos essas duas dificuldades ao exemplo dos adultos, perceberemos que no primeiro caso (experiência do trabalho anterior) esse percentual é de apenas 4,38%, e no caso da qualificação, 30,3%. Ou seja, do ponto de vista desses maiores entraves para jovens e adultos conseguirem obter uma vaga, o único que parece mais comum a ambos é o da qualificação. É nesse quesito que as empresas estão exigindo dos trabalhadores uma maior preparação para o trabalho, para as atividades laborais. É assim que nasce uma disputa de mercado cada vez mais acirrada e desigual para os jovens.

No interstício 2003-2006, a taxa de ocupação do jovem passou de 31,01% para 36,56%, um incremento de 17,90% ao longo desse período de tempo. Esse salto na ocupação intensificou-se a partir de 2005, com uma taxa de 35,06%. Em que pese a situação da ocupação segundo o gênero, as mulheres jovens detiveram uma maior evolução desse indicador (19,03%), comparativamente à situação dos homens jovens (16,62%) nesse mesmo período em análise, mesmo considerando que esse gênero possui taxas mais elevadas de ocupação. Cabe ressaltar que a mulher tem conquistado cada vez mais espaço no mercado de trabalho nas últimas duas décadas, assim como tem melhorado sobremaneira sua escolaridade formal, o que pode contribuir para uma maior e melhor inserção ocupacional.

Quanto ao desemprego do jovem, houve uma certa estabilidade da taxa no período 2003/2004. Em 2005, este indicador chegou a 30,26%, uma redução de dois pontos percentuais na comparação aos anos citados anteriormente, decaindo para 29,00%, em 2006. Mesmo considerando uma variação negativa da taxa (9,94%) ao longo do período em apreço, o desemprego jovem ainda é muito alto. E, ao contrário do observado na ocupação, o desemprego das mulheres jovens é superior ao dos homens jovens. Em 2003, a diferença desse indicador na relação mulher/homem jovem chegou a 15,56%, atingindo em 2006 o patamar de 18,46%. Considerando que o desemprego é medido pela procura por um trabalho, os dados revelam uma maior pressão delas sobre o mercado de trabalho local.

Tabela 2 – Indicadores Médios Anuais de Ocupação e Desemprego Jovem – Fortaleza – 2003-2006

Ano	Jovem		
	Masculino	Feminino	Total
Ocupação			
2003	35,38	26,95	31,01
2004	36,65	27,21	31,76
2005	40,62	29,78	35,06
2006	41,26	32,08	36,56
Desemprego			
2003	30,01	34,68	32,20
2004	30,35	34,85	32,42
2005	26,75	34,33	30,26
2006	26,70	31,63	29,00

Fonte: Pesquisa Direta – IDT

Se há controvérsias na relação escolaridade *versus* conquista de uma vaga no mercado de trabalho, é inegável que uma melhor escolaridade, associada a uma maior qualificação profissional, pode ser elemento decisivo para a sua obtenção, mesmo admitindo as diversas faces estranhas que o mercado impõe aos trabalhadores. Nesse contexto, observa-se que as maiores taxas de ocupação, em 2003, foram justamente entre aqueles jovens com ensino superior (43,57%), médio (31,78%) e os alfabetizados (29,45%), seguido daqueles com ensino fundamental (27,47%).

Em 2006, último ano da série em análise, mesmo com a elevação da ocupação em todos os níveis de escolaridade, o maior crescimento desse indicador foi percebido entre aqueles considerados como analfabetos (31,00%), com ensino médio (19,89%) e fundamental (13,65%). Com o ensino superior, essa variação foi de 13,49%. Conclui-se, assim, que os jovens ocupados na condição de analfabetos foram mais beneficiados na ocupação total, ante aqueles com melhores níveis de escolaridade. Apesar dessa constatação, isso não pode ser considerado um motivo para mérito, nem tampouco achar que estudar não vale a pena. Isso só expõe o lado predador do setor produtivo que oferece ocupações muitas vezes precárias, baixos salários, altas jornadas de trabalho e ausência de formalização da força de trabalho, que permite o ingresso de trabalhadores com esse perfil educacional, já que esse contingente não é mais propenso a aceitar ocupações precárias com alto grau de exploração.

Diante disso, os jovens com maiores dificuldades de inserção ocupacional em virtude da ausência de experiência, frente a um mercado de trabalho cada vez mais exigente e

excludente, e da necessidade de o jovem ingressar precocemente no mercado de trabalho, submetem-se, muitas vezes, a esse tipo de ocupação precarizada que torna o seu perfil profissional cada vez mais impossibilitado de melhorar o seu nível instrução e de qualificação. É importante destacar, sobretudo, que esse tipo de situação é mais acentuado para os jovens mais pobres, filhos de pais pobres. No caso dos jovens que são filhos de pais ricos, a entrada no mundo do trabalho é retardada face aos estudos e a uma maior formação.

Quanto ao indicador de desemprego, as maiores taxas em 2003 foram verificadas nos níveis de ensino médio e alfabetizados, com taxas de 35,76% e 28,05%, respectivamente. É interessante observar, ainda, que em ambos os casos o desemprego apresentou-se de forma mais acentuada até 2006, em relação aos demais níveis. O aspecto alentador dessa manutenção do patamar de desemprego foi que, nos dois casos mencionados, a taxa teve uma oscilação negativa de 11,02% e 12,69%, ao longo desse período em análise.

Tabela 3 – Indicadores Médios Anuais de Ocupação e Desemprego Jovem, Segundo a Escolaridade – Fortaleza – 2003-2006

Ano	Escolaridade				
	Analfab.	Alfabet.	Ens. Fund.	Ens. Méd.	Nível Superior
Ocupação					
2003	18,45	29,45	27,47	31,78	43,57
2004	23,03	32,17	26,58	33,15	46,30
2005	22,44	40,00	30,30	36,34	46,88
2006	24,17	32,74	31,22	38,10	49,45
Desemprego					
2003	16,56	28,05	26,58	35,76	25,77
2004	14,81	34,58	27,12	35,64	26,09
2005	11,70	26,46	24,16	33,38	25,99
2006	14,94	24,49	23,95	31,82	23,93

Fonte: Pesquisa Direta – IDT.

Outro aspecto considerado no âmbito da Pesquisa Desemprego e Subemprego foi a participação dos jovens ocupados que trabalham na iniciativa privada com carteira de trabalho assinada. De acordo com a referida pesquisa, de cada trabalhador jovem ocupado como empregado particular, em 2003, existia 1,5 ocupado com a carteira de trabalho assinada. Em 2005⁴, essa relação ficou em 1,3, diminuindo a participação daqueles que possuíam carteira de trabalho. Dentro de uma perspectiva histórica do assalariamento da força de trabalho, Pochmann (2000, p. 34) destaca que:

⁴ Não foi possível obter os dados para o ano de 2006.

Entre os anos de 1940 e 1980, a evolução do mercado de trabalho foi marcada pela estruturação, o que permitiu que a cada 10 postos de trabalho gerados, dois fossem não-assalariados (conta própria, autônomo e empregador) e oito assalariados, sendo sete com carteira registrada. Mas na década de 90, a situação inverteu-se completamente, quando apesar do forte desemprego, a cada 10 vagas abertas na economia, oito são não-assalariados e dois assalariados, ambos os casos sem carteira assinada. Isso não significa que não sejam abertos postos de trabalho assalariados formais, mas, o saldo tem permanecido negativo entre a criação e destruição de empregos com carteira assinada neste fim de século no Brasil. Em 90, do total de jovens ocupados com registro formal, 24% estavam na faixa etária de 15 a 17 anos e 39% entre os 20 e 24 anos.

No período 2003-2006 foram gerados 59.228 postos de trabalho formais para os jovens do município de Fortaleza, pouco menos de 9,7% ao gerado entre os adultos. O resultado alcançado para o segmento juvenil ainda é muito pouco, se considerarmos a sua participação na PEA total ao longo desse período e de um contingente acima de 70 mil desempregados, sendo 39.132 mulheres, e 38.727 homens. Em termos de Brasil, os jovens foram beneficiados com apenas 15% das novas oportunidades de trabalho com carteira assinada nesse mesmo período. Na verdade, a crise do desemprego enfrentada pelos jovens tem chamado a atenção de governos e sociedade para uma discussão mais cautelosa de seus reais efeitos.

Na visão de Quadros (2001, p. 9-10):

O desemprego juvenil pode ser tomado como um indicador privilegiado da gravidade e profundidade da crise social contemporânea. As dificuldades familiares, freqüentemente às voltas com o desemprego ou emprego precário de algum membro da família, redução de renda, temor quanto ao futuro etc., acabam pressionando os jovens a ingressarem no mercado de trabalho. E boa parte deles fica de fora.

Há, portanto, um dilema para os jovens que pretendem ingressar no mercado de trabalho: se eles ingressam sem um bom nível de instrução e qualificação, correm o risco de permanecerem no mercado de trabalho entre um posto de trabalho e outro, o que os impede de concluir seu estudo e/ou se qualificarem, perpetuando, assim, uma condição de precariedade. Por outro lado, se eles optam por não ingressarem no mercado de trabalho sem concluir seus estudos e obterem maior qualificação, tornam-se um problema para suas famílias, geralmente sem condição de bancar os estudos, ao mesmo tempo em que não adquirem experiência de trabalho, um requisito importante para sua inclusão no mercado de trabalho.

Diante disso, cabe ao Estado procurar implementar políticas públicas que amenizem esse dilema e viabilizem a geração de renda de famílias pobres com programas que articulem qualificação/capacitação profissional e inserção no mundo do trabalho.

4 O PROGRAMA PRIMEIRO EMPREGO: UMA AVALIAÇÃO A PARTIR DO SEU PÚBLICO-ALVO

4.1 Os Jovens, as Empresas e as Instituições Executoras

O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) nasceu com a intenção de inserir o jovem de 16 a 24 anos de idade no mercado de trabalho, por meio de ações de geração de emprego e renda, com a inclusão de medidas que visem a orientar a juventude para o trabalho, melhorar a escolaridade, captar oportunidades de trabalho e o apoio à geração de ocupações alternativas com vistas à inclusão.

As iniciativas apresentadas há pouco estavam associadas à importante participação das entidades conveniadas, dentre elas os consórcios sociais da juventude e o Sistema Nacional de Emprego (SINE), cabendo a este último o cadastramento do jovem e sua posterior inserção no mundo laboral. No caso dos consórcios, estes são criados por entidades da sociedade civil organizada que, por sua vez, têm experiência com a juventude na área da qualificação ou da inserção no mercado de trabalho. Nesse contexto, inserem-se também as Delegacias Regionais do Trabalho.

Visando a obter informações mais claras de como o PNPE é entendido e analisado pelas instituições envolvidas, a pesquisa apontou alguns aspectos interessantes, a começar pelas opiniões de como elas percebem o programa, conforme depoimentos a seguir:

O PNPE é uma iniciativa importante que visa a atender um público considerado vulnerável na relação capital e trabalho. A idéia de integrar o jovem de 16 a 24 anos através das ações de qualificação e inserção no mercado de trabalho e ou geração de renda é ótima, considerando que um dos maiores obstáculos às contratações está relacionado ao perfil de qualificação desse público. Considero que a legislação criada para promover o Programa foi direcionada para um alto grau de exigência fiscal junto aos empregadores, prejudicando uma maior adesão de empresas e a consolidação do programa. (Instituição 1)

Importante na medida que estabelece uma diretriz, com ações definidas para a juventude brasileira. Mais importante ainda são as ações que neutralizem o aprofundamento da exclusão social dos jovens pobres. (Instituição 2).

Embora se perceba um elogio à concepção política do programa pelas duas instituições, apesar de uma consideração que aborda o caráter restritivo da legislação, verificamos que a idéia de uma política pública para determinado segmento social só enaltece a prática, muitas vezes reducionista, de interpretá-la a partir de uma política econômica

específica; enfim, ela acaba ficando restrita ao sabor do mercado, de um modelo econômico, ou, simplesmente, associa-se ao desempenho macro do mercado ou mesmo de pequenas políticas compensatórias de caráter paliativo. Diante desse (des)compasso de alternativas, muitas vezes motivado pela aparência da política míope, as camadas mais afetadas e vulneráveis pelo desemprego de exclusão, acabam sofrendo as maiores consequências.

Para Pochmann (2000, p. 63):

A existência de políticas do trabalho para jovens revela a concepção de sociedade preocupada em apoiar um determinado segmento etário no mercado de trabalho, especialmente quando este encontra-se em situação menos desfavorável em relação aos demais estratos sociais. Mas as ações públicas tendem a refletir interpretações diferentes sobre o funcionamento do mercado, o que contribui para a existência de duas escolas distintas na definição de estratégias de geração e manutenção do primeiro emprego: plano microeconômico e plano microeconômico.

O argumento lembrado na primeira entrevista sobre a questão da burocracia e de possíveis impedimentos ao segmento patronal no que tange a sua participação na discussão sobre o perfil do candidato a uma vaga na empresa (no caso em que os empregos são subsidiados pelo governo para pagamento da mão-de-obra jovem) ao processo de substituição da força de trabalho ou mesmo ao tempo de manutenção do vínculo, dentre outras situações. Para melhor exemplificar os argumentos apresentados aqui, vejamos a seguir, alguns aspectos relativos à legislação, conforme disposto na Lei n.º 10.748/2003, Artigo 6º, atualizada pela Lei n.º 10.940/2004, como:

§ 4º Será cancelada a adesão ao PNPE da empresa que apresentar taxa de rotatividade em seu quadro de pessoal superior à taxa de rotatividade do setor, na respectiva região, não fazendo jus, a partir da data do cancelamento, à subvenção de que trata o art. 5º desta Lei.

§ 3º O monitoramento de que trata o *caput* será efetuado com base nas informações do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), e levará em consideração a taxa de rotatividade do setor declarado pela empresa e a região em que ela se situa.

Art. 8º O empregador deverá manter à disposição da fiscalização do trabalho o comprovante de matrícula e os atestados de frequência mensais, emitidos pelo estabelecimento de ensino, relativamente a cada jovem contratado no âmbito do PNPE ou cópia do certificado de conclusão do Ensino Médio. (BRASIL, 2005, p. 14).

O argumento utilizado pela primeira instituição que acredita que o rigor implementado pela fiscalização do trabalho junto às empresas pode interferir uma maior disponibilidade para a abertura de mais vagas para os jovens, contrapõe-se ao que pensa o

Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que responde pelo monitoramento do quadro de empregados da empresa que adere ao Programa, evitando, assim, possíveis substituições de trabalhadores ativos por jovens. Sem esse mecanismo de controle e monitoramento, há iminência de se constituir um quadro de vulnerabilidades e de desemprego.

Em que pese à discussão sobre o risco de substituição da mão-de-obra jovem pela adulta, em decorrência do caráter de subsídio do governo, Ribeiro e Juliano (2005, p. 51) acreditam que:

[...] no caso dos programas de subvenção aos jovens, o efeito-substituição ocorreria em escala reduzida, pois os jovens não competem por postos de trabalho com trabalhadores qualificados e experientes, mas sim com trabalhadores pouco qualificados e, em alguma medida, com as mulheres de mais idade que desejam retornar ao mercado de trabalho.

A opinião das empresas entrevistadas a esse respeito coloca um quadro capaz de responder, com maior clareza, que o sentimento desses empresários que firmaram convênio com o Programa Primeiro Emprego para efetivar jovens, recai no desacordo do monitoramento realizado pelo governo, o que acarreta um descontentamento frente ao programa. Segundo alguns depoimentos:

[1] Acredito que a função de substituir ou não um jovem pelo adulto, não é uma atribuição do governo, nem tampouco poderia ser uma exigência do Programa.

[2] Participar do programa e dar uma contribuição social no sentido de oferecer vagas em minha empresa para os jovens, é algo gratificante, mas gostaria de trabalhar com tranquilidade e ter a liberdade de mudar um empregado quando tivesse a necessidade de realizar uma mudança. Não quero interferência do governo para ditar as normas internas da minha empresa.

[3] Não costumo fazer substituição de um jovem por um adulto, como forma de respeitar o convênio, mas não gosto de ser fiscalizado pelo governo para saber se de fato estou cumprindo as regras do programa.

Ainda sobre essa comparação jovem *versus* adulto, a maioria das empresas pesquisadas informou que não utilizam recursos administrativos para adotar política de remuneração diferenciada entre os empregados. Para esses empresários, a política salarial é uma só e não há privilégios de uns sobre outros. Para um grupo menor de empresários, a prática de ter uma flexibilidade para o estabelecimento dos salários é uma prática comum nas empresas. É preciso levar em consideração alguns fatores como: experiência, tempo de empresa, conhecimento dentre outros.

No tocante ao gênero, mais da metade dos jovens contratados pelas empresas são homens e os demais são mulheres. Para a maioria dos empresários pesquisados, a preferência pelos homens é porque os mesmos se adaptam com maior facilidade e rapidez ao tipo de atividade realizada na empresa.

Essa mesma tendência verificada na pesquisa foi observada por Pochmann (2007, p. 4) em recente estudo sobre a situação do jovem no mercado de trabalho, quanto à situação dos jovens que ingressaram no mercado de trabalho segundo o gênero, e avalia que:

Em resumo, observa-se que a cada 100 jovens que ingressaram no mercado de trabalho no período de tempo em referência, somente 45 encontraram algum tipo de ocupação, enquanto 55 ficaram desempregados. Quando se trata da situação por gênero, observa-se que a cada 10 jovens do sexo feminino que entraram no mercado de trabalho, somente 40 conseguiram uma ocupação e 60 ficaram desempregadas, enquanto a cada 100 jovens do sexo masculino que também ingressaram no mercado de trabalho, 50 tornaram-se desempregados e 50 arrumaram algum tipo de ocupação.

Para as empresas, o estabelecimento de metas de inserção com o apoio e a adesão dos empresários para a contratação de mais jovens, é algo salutar, mas fica evidente para muitas delas, que o fato de realizar um convênio com o MTE e o mesmo ter o papel de ente fiscalizador junto às empresas, com o objetivo de “normatizar” e “moralizar” as ações pertinentes à execução do programa, muitas vezes tem causado um certo descontentamento.

Para Neri (2003) a discussão sobre os efeitos do Primeiro Emprego para a juventude deveria estar centrada na formação escolar, na continuidade dos estudos, o que desmistifica o caráter da própria política pública que se pretende dar ao PNPE, quando existe um conjunto de outros temas relacionados à juventude e que carecem de políticas públicas mais específicas.

Agora, a pergunta central é: dados os baixos níveis educacionais, por que não persistir na estratégia do bolsa-escola? Por que não pensar numa segunda bolsa ao invés do Programa Primeiro Emprego? Uma alternativa ao subsídio dado ao capital para contratação de jovens previsto pelo primeiro emprego seria conceder um incentivo direto para eles continuarem seus estudos. As vantagens da segunda bolsa são diversas: nos últimos meses observamos aumento da oferta de trabalho de membros secundários dos domicílios que o Programa de Primeiro Emprego só faz aumentar. A criação da segunda bolsa diminuiria, ao invés de aumentar, a pressão exercida pelos jovens sobre os postos de trabalho existentes. Um dos efeitos adversos do programa é produzir a substituição de emprego de jovens por chefes de famílias, os principais provedores de renda dos domicílios. Este efeito substituição foi bem captado por um cartaz portado por um francês em protesto que, segundo André Urani, dizia: “Papai, consegui um emprego, o seu”. (NERI, 2003, p. 12).

E Neri (2003, p. 12) reforça o papel e a importância da bolsa, como forma de elevar e preservar a continuidade do estudo dos jovens, como podemos destacar a seguir:

A principal vantagem da segunda bolsa é que o jovem investiria melhor no seu futuro. Existem poucos investimentos mais rentáveis para um brasileiro entre 16 e 20 anos do que continuar a sua escolarização. O capital humano específico acumulado a partir da experiência proporcionada pelo primeiro emprego tem efeitos mais fugazes. Complementarmente, é difícil imaginar as razões que levariam a uma descontinuidade do comportamento do estado em relação ao trabalho aos 15 anos. Até esta idade, o trabalho é proibido por lei e combatido através do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Por que, de repente, passar a incentivar o trabalho aos 16 anos, quando os níveis médios de atraso escolar e de qualidade da educação apurados são insuficientes? O jovem deveria, no mínimo, poder optar entre o subsídio dado ao capital, para demandar seu trabalho, e aquele concedido em prol da continuidade de seus estudos.

Na análise de Pochmann (2000, p. 66):

[...] considerando a hipótese de que a empresa tenda a identificar uma desvantagem na contratação do jovem frente ao trabalhador adulto, toda vez que o custo do trabalho for equivalente, pois supõe-se que o jovem possua menor produtividade e nível de qualificação inferior ao adulto, há controvérsia. Isso porque não é comum a existência de salários homogêneos entre trabalhadores adultos e jovens, assim como a plena possibilidade de substituição do trabalhador jovem pelo adulto. Diante da elevada segmentação do mercado de trabalho, existem várias possibilidades de complementação entre trabalhadores do que a simples substituição de jovens por adultos.

Apesar das controvérsias nesse processo de possível substituição de um jovem por um adulto, o fato é que procedem o receio e a dúvida na garantia do emprego. Se por um lado a fiscalização é necessária para inibir distorções, por outro, é natural que parte das empresas conveniadas se sintam intimidadas. E diante dessa análise, Ribeiro e Juliano (2005, p. 52) consideram que:

Um caminho para tentar aumentar o emprego líquido criado seria ampliar as exigências e a fiscalização sobre as empresas, mas isso poderia causar seu afastamento do programa. Enfim, os programas de subvenção ao emprego não apresentam resultados satisfatórios em relação à criação de novas vagas e os mecanismos para que eles promovam uma elevação do número de postos de trabalho são de difícil implementação.

A opinião dos jovens no tocante ao PNPE reflete, em grande medida, às dificuldades em que parte da juventude atravessa no país, mas de forma particular, a cidade de Fortaleza, na convivência com problemas de educação, moradia, violência, drogas, falta de emprego dentre outros. Dessa forma, a existência de um programa que reflita uma possibilidade de dar uma melhor condição social ao jovem e, por que não dizer, à sua família

também, surge como uma luz de esperança no caminho de tantas vidas e sonhos. E segundo a opinião dos jovens, o PNPE representa:

[1] A experiência com o primeiro emprego abrirá muitas outras oportunidades.

[2] Eu acho que foi muito bom, e pena que o período de duração foi muito pouco.

[3] Muito importante para a qualificação dos jovens que estão à procura do primeiro emprego.

[4] Eu acho um projeto muito bom porque, através dele, muitos jovens saíram das ruas.

Apesar dos inúmeros comentários positivos ao programa, são os jovens filhos de pobres que estão buscando uma ocupação e, em muitos casos, diminuindo seu tempo de escola para se dedicar ao trabalho e ajudar sua família. Os jovens de pais ricos, por sua vez, passam mais tempo estudando, qualificando-se, retardando seu ingresso no mercado de trabalho.

Diante de um quadro que reúne realidade e possibilidade, os depoimentos expressam a esperança que os jovens depositam no programa, tendo nele um alicerce, um apoio para vislumbrar melhores condições de inserção ocupacional, qualificação profissional e social e o resgate da cidadania.

Para Leon (2005, p. 145):

A demora no reconhecimento de que esse público necessita de políticas públicas efetivas e diferenciadas potencializou de forma contundente a crise que se avizinhava pela pressão demográfica da maior população de jovens, em números absolutos, da história de nosso país. Isso fez com que o Estado brasileiro, por diversos motivos, levasse uma década para absorver as demandas existentes procurando, agora, transforma-las em políticas públicas de primeira grandeza.

A preocupação levantada por Leon e a opinião dos jovens sobre o Programa, mostram claramente a necessidade de políticas públicas de emprego centradas não apenas no aspecto da inserção dos jovens no mercado de trabalho, mas também na possibilidade de garantir espaços de cidadania por meio da educação, da cultura, da arte e da orientação profissional.

Para Barros (2006):

[...] o acesso ao trabalho apresenta uma série de singularidades que o tornam diferente do acesso a um bem ou serviço homogêneo disponível em um mercado competitivo. As peculiaridades do trabalho resultam de vários fatores, embora dois normalmente se sobressaiam e um terceiro, no caso brasileiro, ganhe relevância: o primeiro é a elevada heterogeneidade dos trabalhadores e dos postos de trabalho disponíveis, sendo parte observada antes do trabalho ser executado (*ex ante*) e parte observada após o trabalho ter sido executado (*ex post*); o segundo diz respeito à importância da experiência prévia, fator que atormenta em especial os trabalhadores mais jovens; e, em terceiro, há o significativo grau de regulamentação formal e informal associado a esse mercado. (BARROS, 2006, p. 304).

No caso de Fortaleza, a falta de experiência do trabalho anterior é apontada por 34,35% das pessoas pesquisadas, o que aponta a tamanha dificuldade ao se procurar um emprego.

Sem dúvida, esse é um fator que inibe a juventude na busca pela primeira oportunidade de trabalho, assim como requer a necessidade de o setor produtivo adotar mecanismos mais razoáveis na abertura de vagas concedidas nas empresas, afinal, para ter início na vida profissional, é preciso dar o primeiro passo. Diante dessa discussão, a opinião de algumas empresas sobre o PNPE revelam que:

[1] O Programa tem até uma boa iniciativa, mas por outro lado, limita a nossa política de contratação da empresa, visto que nem sempre podemos manter um mesmo quadro de funcionários ao longo do ano. E no caso dos jovens, ficamos um pouco amarrados no processo de mudanças, de substituições.

[2] Acredito que foi uma boa alternativa que se abriu para a juventude, em particular, os jovens mais pobres e com maior dificuldade de conseguir um trabalho.

[3] Penso que a política pública implementada pelo Governo foi positiva, apesar de a participação de muitas empresas ter sido muito tímida. Isso, de certa forma, foi motivado pelo próprio Governo que criou muitos mecanismos de controle das empresas. Com isto, muitos empresários ficaram receosos.

[4] Acho que foi uma boa contribuição para os jovens e esperamos que muitos empresários possam ser solidários com a proposta e passem a contratar mais jovens. O jovem de hoje é muito penalizado pela falta de trabalho, e por isso merecem maiores chances por parte da gente.

Outra dificuldade que os jovens enfrentam, apesar de não ser uma dificuldade exclusiva, mas comum a todos os empregados, é o fato de o processo de qualificação profissional muitas vezes estar dissociado da realidade do mercado de trabalho ou, simplesmente, depositar nessa formação, a razão maior de sua porta de entrada no mercado de trabalho.

Ribeiro e Juliano (2005, p. 52) afirmam que:

[...] segundo informe da Organização Internacional do Trabalho (1998), os programas de formação profissional voltados para os jovens desempregados, em geral, não lhes estão proporcionando aumento da renda e da oferta de trabalho, uma vez que os obstáculos que cerceiam as oportunidades de emprego para os jovens não se limitam à sua pouca experiência laboral, mas decorrem também do crescimento insuficiente da economia, que resulta na criação de poucos novos empregos. Desse modo, os programas de subsídio ao emprego e de formação profissional, isoladamente, são incapazes de solucionar o elevado desemprego juvenil, pois não asseguram a geração significativa de novos postos de trabalho.

Os jovens beneficiários do Programa pesquisados foram unânimes em afirmar que todos receberam alguma orientação profissional para o exercício de sua atividade na empresa.

Se o crescimento da economia é a base para o crescimento da produção e, por conseguinte, do aumento da oferta de vagas, é necessário que essa evolução permita incorporar mais jovens no mercado, de forma a diminuir o contingente de trabalhadores que ingressam anualmente na população economicamente ativa, sem perspectivas de inserção laboral. Fazendo um paralelo da importância de uma política pública, como é o caso do PNPE, para minimizar os efeitos do desemprego dos jovens, vejamos o que dizem as instituições executoras sobre objetivos atingidos pelo programa até o momento:

[1] Na minha opinião os principais objetivos não foram satisfatórios, ora pela burocracia, ora pelas exigências feitas pelo Governo Federal para que os empregadores participassem do Programa. Isso atrapalhou e prejudicou os resultados esperados.

[2] No que concerne às ações dos consórcios que trabalham com a juventude em risco social e processo de exclusão mais pronunciado, ele foi negativo no caso da parceria com o empresariado. Os mecanismos de subvenção e normas para o empresário participar do programa não estimularam a participação dos empregadores

Sob a situação de subvenção, as instituições executoras possuem opiniões aparentemente opostas, mas no fundo retratam situações convergentes como:

[1] Em se tratando de Brasil acho uma proposta viável e de um resultado social significativo, inclusive o que fortalece a formação técnico-profissional do jovem. É preciso alguns ajustes na legislação e na forma de implementação.

[2] A subvenção que o programa estabeleceu foi naufragada por uma série de exigências que a maioria dos empregadores não podia atender. Ainda mais, os sistemas internos do Programa para descentralizar e gerenciar a subvenção não funcionarem de forma estável e eficiente. Penso, também, que a subvenção econômica oferecida pelo Governo Federal tem despertado um interesse maior pelas micro e pequenas empresas. Entendo que o incentivo poderia ser maior para empresas que contratarem um número maior de jovens.

Mesmo considerando as evidências nos argumentos colocados pelas instituições, é possível perceber que existe uma manifestação por parte desta última instituição de que o governo poderia estabelecer, em tese, um melhor tratamento aquelas empresas que tiveram um maior volume de contratações de jovens. Em outras palavras, adotar uma política comum para uma proposta que é linear e própria a todos os segmentos produtivos, independente do porte da empresa, não parece uma idéia simpática. Em última instância, quem emprega mais, deveria ganhar mais.

Outra característica obtida na pesquisa foi saber que pela ótica das instituições, elas têm sido receptivas à contratação de jovens pelo PNPE. Os relatos destacam algumas questões instigantes como a questão da formação escolar e da qualificação profissional. Os comentários, por sua vez, retratam olhares bem diferenciados, como podemos observar a seguir.

[1] Desde o lançamento do PNPE ate fevereiro de 2007, somente 136 empresas cearenses foram inscritas, e as justificativas estão relacionadas à legislação, ao baixo nível escolar e qualificação, insuficientes para assumir determinada função dentro da empresa.

[2] As empresas no Ceará sempre foram zelosas com a sua responsabilidade social. Isso aconteceu também no lançamento do PNPE. Por outro lado, acredito que muitas ainda não conhecem o programa e outras esbarram na questão burocrática.

Em que pese a questão da qualificação profissional, sem dúvida, não é de hoje que muitos analistas têm afirmado que a qualificação não é o começo, o meio e o fim para a aquisição de uma vaga no mercado de trabalho, e que, mesmo a escolaridade formal não é a garantia da inserção ocupacional. Diante da complexidade do mercado de trabalho, da ausência de vagas, da crise do desemprego e da incapacidade da economia crescer para gerar novos empregos, ampliar os conhecimentos torna-se uma tarefa indispensável a qualquer trabalhador para o enfrentamento de todos esses percalços.

Para Barros (2006, p. 304):

Como a qualidade dos trabalhadores e dos postos de trabalho não e algo totalmente observável, todos acabam sendo incentivados a experimentar. Esse processo de aprendizado leva a separações e, portanto, a rotatividade, sempre que as empresas e os empregados derem-se conta de que não encontraram o que buscavam. Quanto mais desconhecidas forem as características dos trabalhadores para as empresas e destas para os primeiros, maior será a taxa de rotatividade no mercado de trabalho e mais elevada será entre os jovens, que, com menor experiência, experimentam e são experimentados com maior frequência. Esse fenômeno repercute sobre a taxa de desemprego do grupo.

No caso dos jovens, o programa sinalizou alguns pontos positivos para a parcela de jovens beneficiados, uma vez que a situação social de muitos limitava a um grau de vulnerabilidades e acesso às condições mínimas de cidadania, de forma a superar os enormes desafios e lutar por melhores condições de vida. E os primeiros movimentos de mudanças, na concepção desses jovens entrevistados foi que o PNPE proporcionou:

[1] Houve um amadurecimento na minha cabeça. Eu aprendi a importância de ter um emprego.

[2] Muitas coisas mudaram, como a forma de controlar meus gastos.

[3] Tornei-me uma pessoa mais madura, uma pessoa mais responsável com o projeto.

[4] Passei a controlar o que desejo com o próprio dinheiro.

Para os jovens, o emprego significa segurança, um porto seguro, um espaço de crescimento, de sonho, de busca de novos aprendizados. Mais do que isso, a conquista de um emprego traz benefícios para os jovens e suas famílias, tendo em vista que muitos deles dividem as responsabilidades do lar, como a compra de alimentos, pequenas reformas e algum bem para as suas residências. Isso é comprovado por unanimidade entre eles quando perguntados se gostariam de permanecer em seus trabalhos. Os motivos são vários, como se pode perceber a seguir:

[1] Porque eu me sinto muito bem lá.

[2] Adquiri experiência. Aprendi a me comportar como uma funcionária, que está aberta às novas experiências.

[3] Porque vejo que gosto e me adaptei ao local.

[4] É muito bom, e tenho muito o que aprender lá, ainda.

Outra informação obtida pela pesquisa é que todos os jovens entrevistados não possuíam outra atividade profissional, o que consolida e reforça os comentários acima. Ou seja, diante da primeira oportunidade de trabalho, nada como tentar garantir seu espaço na empresa. Para isso, o jovem começa se identificar com o trabalho que exerce, a relação com a empresa e com os demais profissionais. Assim, eles passam a criar seus próprios modelos comportamentais ou mesmo criando comparações a outros exemplos, de forma a preservar e tentar garantir o seu espaço no trabalho.

Para os jovens que estão trabalhando, 90% afirmaram receber das empresas parcerias do programa, benefícios de vale-transporte e vale-alimentação, ante os 10% dos entrevistados que informaram que recebem vale-transporte e participam dos lucros da empresa. E como a escolaridade é um fator determinante para a conquista de uma vaga ou mesmo a preservação para quem já possui, 90% gostariam de cursar uma faculdade, e somente 10% dos jovens entrevistados indicam que não pretendem cursar uma faculdade.

Segundo Pochmann (2000, p. 67):

Pode-se encontrar na teoria do capital humano – que sustenta os investimentos em formação e qualificação da mão-de-obra como forma de encontrar emprego regular, com maior renda e melhor posição ocupacional -, os elementos de valorização isolada da educação. Essa afirmação teórica não tem tido muita densidade prática, uma vez que no Brasil o avanço da escolaridade do jovem não tem sido acompanhado da melhor inserção e trajetória no mercado de trabalho. Ao contrário, tem piorado.

Uma constatação revelada entre os jovens pesquisados, foi saber que 50% de suas famílias percebem uma renda familiar de um salário mínimo, enquanto o restante informou que seus familiares recebem entre um a dois salários mínimos.

Na opinião de Néri (2003, p. 12):

Uma questão conceitual importante é se considerarmos o jovem em isolamento, ou se levarmos em conta a operação da família como célula básica do capital social, redistribuindo renda entre seus membros. O nível de renda *per capita* da faixa situada entre 16 a 24 anos, coberta no Programa Primeiro Emprego, corresponde a R\$293 contra R\$325 da população, um diferencial de 9,8% contra um diferencial de 54% da renda individual. Repetindo o exercício de decomposição em nível familiar *per capita*: o diferencial de poder explicativo sobre a desigualdade entre as variáveis idade e escolaridade sobe ainda mais – a idade explica 2,3% da desigualdade contra 42,1% da escolaridade. As lições que extraímos desses exercícios são que o impacto da idade na renda depende crucialmente se a enxergamos a partir do nível individual ou familiar. Enquanto a alta importância do investimento da educação, para se combater a desigualdade de renda brasileira, independe do nível de análise utilizado.

Para que tenhamos a idéia da qualidade dos postos de trabalho gerados no âmbito do PNPE, todas as empresas pesquisadas informaram que assinaram a carteira de trabalho dos jovens. Com isto, é possível garantir a proteção da legislação trabalhista, os direitos constitucionais e os benefícios concedidos pelas empresas, como é o caso do vale-transporte, do vale-alimentação ou outros de acordo com a política de incentivos da empresa. Essa parcela de jovens beneficiados pelos empregos assalariados e com carteira assinada, embora diminutos, é uma pequena semente de esperança face a uma realidade inversa ao ocorrido nas

últimas décadas, principalmente nos anos 1990, em que a proporção de empregos não assalariados gerados foi bem maior que os assalariados.

Segundo Pochmann (1998, p. 67):

Os jovens tendem a encontrar, em geral, grandes dificuldades de ingresso no mercado de trabalho. Tradicionalmente, o grau de dificuldade da inserção é maior quando se trata da busca de ocupações assalariadas e, em contrapartida, as barreiras apresentam-se menores entre as ocupações não assalariadas.

Na concepção das entidades executoras do PNPE, algumas ações poderiam ser implementadas pelo governo, de forma a ampliar a adesão das empresas, melhorar a política de qualificação profissional para além do programa, ou seja, preparar o jovem para o mercado de trabalho, além de serem propositivas as eventuais mudanças no programa. Vejamos, a seguir, algumas dessas considerações:

[1] Mudaria a legislação, ou seja, desvincularia as exigências fiscais dando maior oportunidade para que as empresas aderissem ao PNPE, independente de estarem em dia ou não com suas obrigações fiscais.

[2] Criaria a subvenção através de redução de impostos e obrigações na relação de trabalho com jovens atendidos pelo programa. Negociaria com as empresas que estão em débito com a Receita Federal, INSS e FGTS, facilitando assim a adesão das mesmas ao programa. Investiria também em um programa de qualificação para esses jovens, melhorando assim as suas chances de conquistar o primeiro emprego, até mesmo fora do programa.

Se, por um lado, o argumento levantado pela segunda instituição executora apresenta um cenário de melhoria e ampliação do programa por meio de ações que beneficiariam tanto o governo quanto as próprias empresas e, conseqüentemente, a geração de novas vagas para os jovens, por outro, assistiríamos a mais um capítulo de formalização da precariedade. Pode parecer estranho, mas seria uma conseqüência natural face à convivência com as obrigações fiscais e, por que não dizer, trabalhistas.

É interessante, portanto, conhecer a opinião dos jovens em relação ao que eles poderiam mudar no PNPE. Os depoimentos expressam o real sentimento que esses jovens possuem do programa, como eles o percebem a partir do acesso. A seguir, os comentários dos jovens entrevistados:

[1] Gostaria que não fosse por um contrato, e sim para ser funcionário mesmo.

[2] Mudaria a localização das entidades, pois muitos projetos localizam-se em lugares distantes e necessito de pagar transporte. Mas nem todo jovem tem condições.

[3] Acho que mudaria a carga horária dos cursos, porque o curso foi ótimo mas a carga horária foi pouca e deveria ser mais.

[4] Eu, particularmente, queria que o período fosse mais duradouro.

As falas e sentimentos aqui apresentados pelos jovens denotam o seu esforço, expectativa e necessidade de construir uma outra relação social, uma outra cidadania com inclusão e participação. A ampliação do tempo de emprego e a sua manutenção, a possibilidade de ampliar seus conhecimentos, sua disponibilidade e entusiasmo parecem ser a marca desses jovens.

A incerteza quanto ao futuro, sem dúvida, é a grande incógnita para esses e outros milhares de jovens da cidade de Fortaleza, assim como de outras cidades desse país.

Para Camarano (2006, p. 329):

O que se pode, portanto, esperar para os jovens do futuro? As tendências demográficas apontam para uma desaceleração no ritmo de crescimento do segmento de jovens, acarretando uma redução da participação desse grupo tanto no total da população quanto na PEA. Isso ocorrerá de forma mais acentuada a partir de 2010. Em 2030, espera-se que a população desse grupo etário alcance valores absolutos próximos aos observados em 2000. Ou seja, esse contingente caminha para uma redução.

Para Camarano (2006, p. 329) ainda discute a mudança do padrão demográfico ora em curso, a questão social e as políticas públicas, como podemos destacar:

Para uma corrente de demógrafos e economistas, essa desaceleração pode ser favorável à melhor inserção dos jovens tanto na escola quanto no mercado de trabalho, diminuindo a “pressão demográfica”. No entanto, não se conhece alguma evidência empírica que associe baixas taxas de crescimento populacional a baixas taxas de desemprego. As experiências da Itália e da Espanha são no sentido contrário: baixíssimo crescimento populacional e altíssimas taxas de desemprego. A fecundidade se reduziu muito em quase todos os países em desenvolvimento. No entanto, a pobreza aumentou muito. Não se acredita que exista um tamanho populacional ótimo, porque a população não cai num vácuo social. Uma melhor ou pior inserção dos jovens na vida adulta e social do país vai depender da forma como a sociedade optar por lidar com isso. Em termos de políticas públicas, se se almeja uma inserção mais adequada para a população jovem, isso requer um delineamento das suas prioridades para o bem-estar da população não só de jovens, mas de todas as idades.

Como uma espécie de antídoto aos diversos e diferentes problemas e contrastes sociais que tanto assolam a juventude, em particular os mais pobres, a conquista do emprego traduz um sentimento de vitória, de soberania e legitimidade. Apesar de algumas projeções realizadas sobre a redução da onda jovem, ou seja, da redução da pressão sobre o mercado de trabalho nos próximos dez ou vinte anos, o fato é que os problemas enfrentados pela juventude no tocante a sua inserção laboral, ainda é preocupante e de conseqüências cada vez mais imprescindíveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes de fazer as considerações do trabalho de dissertação, considero oportuno historicizar o percurso da economia nacional nas últimas décadas e seu impacto sobre o mercado de trabalho. Para isto, é importante lembrar que antes de o país ingressar na década perdida dos anos 1980 e na década desperdiçada de 90, assim mencionada por alguns especialistas, a indústria nacional vivia uma verdadeira revolução de seu parque industrial a partir de um projeto nacional de industrialização. Nessa época, de cada dez postos de trabalho abertos, oito eram assalariados, sendo sete com carteira de trabalho assinada.

Em Fortaleza, essa realidade não é muito diferente. Milhares de jovens convivem com alta taxa de desemprego, difícil acesso ao primeiro emprego e alta rotatividade em suas experiências profissionais. E para essa juventude, as maiores dificuldades de inserção ocupacional encontradas são justamente a exigência de experiência de trabalho anterior (34,35%), ou seja, a ausência do primeiro emprego e a qualificação profissional (31,67%). Esta realidade é ainda mais difícil para os jovens que são filhos de pais pobres. Além de ingressarem mais cedo no mercado de trabalho, retardam seus estudos e submetem-se a jornadas intensas e com baixos salários. Com isso, torna-se ainda mais difícil imaginar um futuro com maiores possibilidades de mobilidade social. Já os filhos dos ricos postergam seu ingresso no mercado de trabalho e passam mais tempo se dedicando aos estudos e ampliando sua qualificação.

O argumento de que o jovem não é qualificado reflete, em grande parte, um mascaramento da real dimensão da ausência de maiores oportunidades de trabalho para a juventude vítima do desemprego, posto que impõe a ele as razões decorrentes da baixa escolaridade e da qualificação profissional, da resistência em assumir ofertas de emprego com salário irrisório, da alta rigidez contratual e da condição de residência em regiões de elevada escassez de empregos (áreas metropolitanas e não no interior do país). Quando falamos em qualificação profissional, é bem verdade que é ela que o governo e as empresas apontam como elemento central das dificuldades de o jovem inserir-se no mercado de trabalho. Ora, esse é um debate que não acontece com seriedade. Durante anos e anos, e por que não dizer ainda hoje, a política de qualificação profissional acontece de forma separada da estrutura e dinâmica dos mercados de trabalho através da oferta de cursos que estão à margem do que acontece nas mais distintas realidades regionais da economia nacional.

Outra crítica necessária a ser feita é que não há um acompanhamento maior ou significativo dos egressos dos cursos de qualificação, nem tampouco há uma sintonia de inserção desses trabalhadores por meio do sistema público de emprego. Sem dúvida, mais uma política necessária de revisão de suas práticas e conseqüências, somada à necessidade de uma ampla e rigorosa avaliação. Em termos de mercado de trabalho, muitos jovens têm a oportunidade fazer um curso de qualificação profissional, mas deparam-se com as enormes dificuldades e exigências das empresas. Sem dúvida, há também os casos em que esses cursos estão dissociados das vagas ofertadas pelo mercado de trabalho e do perfil de mão-de-obra exigida.

Ao longo dos últimos anos (2003-2006), o desemprego do jovem em Fortaleza arrefeceu um pouco. De uma taxa de 32,20% em 2003, decaiu para 29,00% em 2006, ou seja, uma variação negativa da ordem de 9,94%. Apesar de homens e mulheres jovens se beneficiarem com esta redução, o maior beneficiado foram os homens, com uma redução de 11,03% diante de uma queda de 8,79% para as mulheres. No caso da ocupação, houve um crescimento de 17,90% ao longo do mesmo período. Este indicador, ao contrário do que ocorreu com o desemprego, foi mais intenso entre as mulheres, cuja variação foi de 19,03%, enquanto a taxa masculina ficou em 16,62%. Em síntese, podemos considerar que apesar do forte desemprego juvenil, que ainda é três vezes superior ao do adulto, houve um decréscimo e uma conseqüente melhoria da ocupação. Uma das hipóteses que podemos imaginar para essa conjunção é o aumento nas vagas ofertadas pelo mercado aos jovens, em especial na economia formal. Por outro lado, como o desemprego é medido pela pressão sobre o mercado de trabalho, pode ter acontecido uma maior acomodação da taxa em virtude do crescimento da inatividade. Ora, se essa pode ser uma possibilidade, o melhor é imaginar que parte da juventude que fez essa opção a fez para se dedicar aos estudos e para se preparar melhor para ingressar no mundo do trabalho em melhores condições.

Diante das exíguas oportunidades de trabalho, faz-se necessária a criação de políticas públicas que possam contribuir para reduzir tamanhas dificuldades. No caso brasileiro, o Programa Primeiro Emprego, do Governo Federal, teve a iniciativa de conjugar aspectos relacionados à qualificação profissional, atividades de cidadania e ingresso no mercado de trabalho com o objetivo de combater a pobreza por meio de transferência de renda com a geração de emprego e renda. Em outras palavras, trata-se de uma política social focalizada. Infelizmente, as incursões e iniciativas não conseguiram alcançar com êxito muito daquilo que foi divulgado nos discursos e nos papéis. A previsão equivocada começou logo no início, quando do anúncio da quantidade de vagas que seriam geradas para os jovens. Logo

nos primeiros meses do programa as empresas só disponibilizaram dois mil postos de trabalho, sendo aproveitados somente 441 trabalhadores. Ademais, o Programa sofreu inúmeras mudanças, o que de certa forma é natural, principalmente quando os erros vão se tornando visíveis e os resultados esperados, mais distantes ainda.

Outro grande debate foi o fato de uma vaga de emprego criada para os jovens poder eliminar outra de adultos. Quanto a isso, nenhum mecanismo legal protegia o trabalhador quanto à decisão da empresa de substituir seus empregados. Esse risco é mais iminente na medida em que os postos de trabalho não requerem mão-de-obra mais especializada.

Em 2004, conforme notícia veiculada na imprensa nacional, o programa previa assistir a 80 mil jovens. Ora, esse resultado quando comparado ao número de jovens desempregados no país no respectivo ano, só teria um impacto de menos de um ponto percentual na taxa de desemprego. No caso de Fortaleza, essa estimativa não atenderia sequer aos desempregados jovens. E o resto do país? Sem dúvida, é preciso avançar ainda muito mais.

Apesar das dificuldades e lacunas relatadas sobre o programa, o PNPE pode proporcionar ganhos sociais, na medida em que proporcionar maior inclusão social, incentivar e ampliar as atividades voltadas para o lazer e cidadania. Dessa forma, estaria contribuindo para tirar das ruas e da ociosidade milhares de jovens, muitos dos quais convivendo em ambientes propensos à criminalidade.

Essa, sem dúvida, é a grande razão e esperança que os jovens entrevistados na pesquisa puderam revelar, ou seja, o programa deu uma oportunidade de emprego, de cidadania, dignidade e cursos de capacitação. E é com esse espírito positivo e de coragem que as políticas públicas devem ser pensadas e repensadas a cada instante, de forma a rever os erros, ampliar os acertos e propiciar melhores oportunidades aos mais necessitados. Cabe a todos o desafio de construir um futuro melhor, com mais dignidade e valor.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, H. W. **Cenas juvenis**. São Paulo: Scritta, 1994.

BARROS, R. P. de. Juventude no Brasil. In: REZENDE, F; TAFNER, P. (Ed.). **Brasil: o estado de uma nação**. Brasília, DF: IPEA, 2006. Cap. 8.

BORGES, M. A. Uma contribuição ao debate do sistema nacional de emprego. **Revista ABET**, São Paulo, v. 3, n. 1, 2003.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Intermediação de mão-de-obra: termo de referência para o sistema nacional de emprego**. Brasília, DF, 2002.

_____. **Primeiro emprego: atitude, oportunidade, cidadania**. Brasília, DF, 2005.

CACCIAMALI, M. C. et al. Sistema nacional de emprego: desempenho interestadual. In: OLIVEIRA, M. A. de (Org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: Unicamp, 1998.

CALDERA, A. S. **Os dilemas da democracia**. São Leopoldo: Unissinos, 1996.

CAMARANO, A. A. (Org.). **Transição para a fase adulta ou vida adulta em transição?**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

CARDOSO JUNIOR, J.C. **Longa caminhada, fôlego curto: o desafio da inserção laboral juvenil por meio dos consórcios sociais da juventude**. Brasília, DF: IPEA, 2006. (Texto para Discussão, n. 1224).

DE LEON, A. L. P. Os desafios para o desenvolvimento das políticas públicas de juventude no Brasil. In: GARIBALDI, A.; AZEVEDO, F. P. de (Org.). **Juventude, cultura e políticas públicas**. São Paulo, 2005.

FLORI, P. M. Desemprego de jovens no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 21., 2003, Porto Seguro. **Anais ...** Porto Seguro, 2003. CD ROM.

FÓRUM NACIONAL JOVEM SÉCULO XXI: EDUCAÇÃO, FORMAÇÃO PROFISSIONAL E EMPREGABILIDADE, 1999, Brasília, DF. **Anais ...** Brasília, DF: OIT, 1999. Mimeografado.

GOVERNO acaba com o subsídio no primeiro emprego. **Jornal Correio Brasiliense**, 26 mar. 2007.

GRANA, Carlos Alberto. Juventude e primeiro emprego. **Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise**, n. 11, [20--].

IPEA. Juventude no Brasil. In: _____. **Brasil: o estado de uma nação**. Brasília, DF, 2005.

MANNHEIN, K. Funções das gerações novas. In: FORACCINI, M. M.; PEREIRA, L. **Educação e sociedade: leituras de sociologia da educação**. São Paulo: Biblioteca Universitária, 1978.

MELUCCI, A. Juventude, tempo e movimentos sociais. **Revista Brasileira de Educação**, n. 5/6, p. 5-14, 1997.

MORETTO, A. **Políticas de emprego e sua inserção regional: análise dos programas do sistema público de emprego**. São Paulo, 1999.

OIT. **Tendencias mundiales del empleo juvenil**. Ginebra, 2006.

PAIS, J. M. As correntes teóricas da sociologia da juventude. In: _____. **Culturas juvenis**. Lisboa: Imprensa Nacional, 1996.

_____. Emprego juvenil e mudança social: velhas teses, novos modos de vida. **Análise Social**, Lisboa, v. 26, n. 114, p. 945-987, 1991.

POCHMANN, M. **A batalha pelo primeiro emprego**. São Paulo: Publisher Brasil, 2000.

_____. **O desafio da inclusão social no Brasil**. São Paulo: Publisher Brasil, 2004.

_____. **E-trabalho**. São Paulo: Publisher Brasil, 2002.

_____. **Inserção ocupacional e o emprego dos jovens**. São Paulo: Edições ABET, 1998.

_____. **Situação do jovem no mercado de trabalho no Brasil:** um balanço dos últimos 10 anos. São Paulo, 2007.

QUADROS, W. O desemprego do jovem no Brasil dos anos noventa. **Cadernos CESIT**, Campinas, n. 31, dez. 2001.

RIBEIRO, R.; JULIANO, A. A. Desemprego juvenil e impactos do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 7, p. 45-76, jun. 2005.

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

SOUTO, A. L. S; ALMEIDA, E. **Jovens:** políticas públicas: mercado de trabalho. São Paulo, 2000. (Publicações Polis, n. 35).

SPÓSITO, M. P. Estudos sobre juventude em educação. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 5/6, p. 37-52, maio/dez. 1997.

TAFNER, P. (Ed.). **Brasil:** o estado de uma nação: mercado de trabalho, emprego e informalidade. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

ANEXO

Modelos dos Questionários Aplicados em Campo

PÚBLICO 1: EMPRESAS

1) Qual a sua opinião sobre o Programa de Estímulo ao Primeiro Emprego, do Governo Federal?

2) Que fatores podem ser destacados no Programa?

Positivos _____

Negativos _____

3) Qual a sua opinião sobre a política de incentivos do Governo Federal, para a contratação de jovens?

4) Que ações o senhor (a) julga necessárias para ampliar a contratação de mais jovens para a sua empresa?

5) Os jovens contratados por sua empresa, adaptaram-se com facilidade ao desempenho de suas atividades profissionais?

() Sim () Não

6) Na sua opinião, a contratação da mão-de-obra jovem pode gerar substituições ao trabalho realizado pelos adultos?

Sim, por quê? _____
 Não, por quê? _____

7) A política de remuneração praticada pela empresa, na contratação da força de trabalho dos jovens, adota políticas diferenciadas em relação aos adultos?

Sim, por quê? _____
 Não, por quê? _____

8) Qual a participação dos jovens contratados na condição de:

a) homens _____%

b) mulheres _____%

9) Em termos de contrato de trabalho, os jovens são absorvidos:

() com carteira assinada

() sem carteira assinada

() contrato por prazo determinado

() contrato por prazo indeterminado

() Outra forma. Qual? _____

10) Que benefícios a empresa oferece aos jovens?

a) vale transporte

b) transporte próprio

c) vale alimentação

d) participação nos lucros da empresa

e) plano de saúde

f) outros. Quais? _____

11) O que o senhor mudaria no Programa Primeiro Emprego?

PÚBLICO 2: JOVENS

1) Qual a sua opinião sobre o Programa Primeiro Emprego do Governo Federal?

2) Que fatores podem ser destacados no Programa?

Positivos _____

Negativos _____

3) Você recebeu orientação profissional para o exercício de sua função na empresa?

Sim não

4) O que mudou em sua vida, após a conquista do primeiro emprego?

5) Você tem interesse em continuar no atual trabalho?

Sim , por quê? _____

Não, por quê? _____

6) Além desse trabalho, você possui uma outra atividade profissional?

Sim Não

7) Que benefícios a empresa oferece a você?

a) vale transporte

b) transporte próprio

c) vale alimentação

d) participação nos lucros da empresa

e) plano de saúde

f) outros, quais? _____

8) Você pensa em cursar uma Faculdade?

Sim Não

9) Qual a renda de sua família?

a) até 1 sm

b) 1 a 2 sms

c) 3 a 4 sms

d) 5 a 6 sms

e) acima de 6 sms

10) Como você tomou conhecimento do Programa Primeiro Emprego?

a) imprensa

b) associação/sindicato

c) igreja

d) escola

e) amigos/parentes

f) SINE/IDT

g) Governo do Estado/Prefeitura

i) outro, qual? _____

11) O que você mudaria no Programa Primeiro Emprego?

PÚBLICO 3: INSTITUIÇÕES EXECUTORAS

1) Qual a sua opinião sobre o Programa de Estímulo ao Primeiro Emprego, do Governo Federal?

2) O sr. acha que o Programa Primeiro Emprego conseguiu atingir seus principais objetivos até o momento?

a) Sim, por quê? _____

b) Não, por quê? _____

3) Qual a sua opinião sobre a política de incentivos do Governo Federal para a contratação de jovens?

4) As empresas têm sido receptivas à contratação de jovens pelo Programa Primeiro Emprego?

a) sim, por quê? _____

b) não, por quê? _____

5) Atualmente, quais os maiores desafios do Programa Primeiro Emprego?

6) O que o senhor mudaria no Programa Primeiro Emprego?

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)