

Textos para Discussão N° 51

Secretaria do Planejamento e Gestão
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser

A experiência do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego
para os Jovens no âmbito do mercado de trabalho da Região
Metropolitana de Porto Alegre

Raul Luís Assumpção Bastos

Porto Alegre, janeiro de 2009



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

Secretário: Mateus Affonso Bandeira



DIRETORIA

Presidente: Adelar Fochezatto

Diretor Técnico: Octavio Augusto Camargo Conceição

Diretor Administrativo: Nóra Angela Gundlach Kraemer

CENTROS

Estudos Econômicos e Sociais: Sônia Rejane Unikowski Teruchkin

Pesquisa de Emprego e Desemprego: Roberto da Silva Wiltgen

Informações Estatísticas: Adalberto Alves Maia Neto

Informática: Luciano Zanuz

Editoração: Valesca Casa Nova Nonnig

Recursos: Alfredo Crestani

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pela FEE, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões. As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fundação de Economia e Estatística.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A experiência do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens no âmbito do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre

Raul Luís Assumpção Bastos

Economista, Técnico da FEE

Resumo

Este artigo tem o propósito de abordar a experiência do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE) no âmbito do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). O PNPE constituiu-se em uma intervenção ativa no mercado de trabalho, cujo propósito, em sua linha de subvenção econômica, era o de proporcionar emprego para jovens de 16 a 24 anos, tendo sido implementado pelo Governo Federal de outubro de 2003 ao final de 2007. De acordo com os dados disponíveis, o PNPE teve resultados quantitativos modestos em termos de empregos proporcionados aos jovens. No artigo, elaboram-se argumentos sobre as razões desse desempenho do PNPE, bem como sobre porque o Rio Grande do Sul e a RMPA tiveram uma performance relativamente mais favorável na sua execução, defendendo-se a compreensão de que esta foi influenciada pelo fato de o Estado ter implementado um programa semelhante entre 1999-2002, cujos resultados, de acordo com indicações existentes, foram positivos.

Palavras-chave: políticas ativas de emprego; desemprego juvenil; mercado de trabalho metropolitano.

Abstract

This paper has the purpose of approaching the experience of the National Program for Youth First Employment (PNPE) in the labor market of the Metropolitan Area of Porto Alegre (RMPA), Brazil. The program was an active intervention in the labor market, which aims, in its wage subsidy line, to provide employment for youths between 16 to 24 years old, having been implemented by Brazil Federal Government between October of 2003 and the end of 2007. According to available data, PNPE had modest quantitative results in terms of employment creation to youth. In the paper, it is presented arguments about the reasons of this performance of PNPE, and why Rio Grande do Sul and RMPA had a more favorable relative performance in its implementation. It is argued that this characteristic was influenced by the fact that Rio Grande do Sul had implemented a similar program between 1999 and 2002, which results, according to available indication, were positive.

Key words: active employment policies; youth unemployment; metropolitan labor market.

Classificação JEL: J00; J01; J08

* Este estudo integra o projeto de pesquisa **Políticas Públicas do Trabalho: uma Discussão sobre sua Efetividade e a Necessidade de Ações Específicas, a Partir das Características do Mercado de Trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre**, o qual conta com apoio do CNPq. O autor gostaria de expressar sua gratidão para com as colegas da equipe do projeto, Miriam De Toni (Coordenadora), Irene Maria Sassi Galeazzi e Norma Herminia Kreling, pelos comentários e críticas a este artigo. Também agradece aos Estatísticos Jéferson Daniel de Matos e Ana Paula Sperotto, bem como ao estagiário Andrigo Rodrigues, pela confecção das tabulações especiais da base de dados da PED-RMPA; a Danilo Barbosa Siqueira, da Coordenação Geral de Preparação e Intermediação de Mão-de-obra Juvenil, do Ministério do Trabalho e Emprego, por ter disponibilizado os dados sobre o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens utilizados neste estudo; a Denise Gonzáles e a Luís Muller, da Superintendência Regional do Trabalho no Rio Grande do Sul, pelos esclarecimentos sobre a execução do PNPE no País e no âmbito do Estado; e ao estudante Pablo Diogo Rex Cardoso, bolsista de iniciação científica da FAPERGS, pelo apoio na organização dos dados do Ministério de Trabalho e Emprego utilizados no estudo. Erros e omissões por acaso remanescentes são de inteira responsabilidade do autor.

1. Introdução

Os jovens constituem-se em um dos grupos populacionais cuja incidência do desemprego está entre as mais elevadas. Para tanto concorrem diversos fatores, dentre os quais podem-se mencionar a ausência de experiência anterior de trabalho, o ritmo de crescimento da população juvenil e a maior fragilidade em sua situação ocupacional nas fases de redução do nível de atividade durante o ciclo econômico. Isto os tem tornado objeto de atenção tanto de instituições no âmbito internacional quanto de governos nas diferentes regiões do mundo, no que se refere à formulação e adoção de políticas de inserção no mercado de trabalho, cujo propósito é o de enfrentar o desemprego juvenil.

Por estarem passando por uma fase particular do ciclo de vida, aquela em que se dá a transição da escola para o trabalho, os jovens possuem características que lhes são próprias e que precisam ser levadas em consideração no desenho das políticas públicas. A este respeito, as suas primeiras experiências laborais ocorrem em ampla medida na condição de trabalhadores assalariados, pois o emprego é a sua forma majoritária de ingresso no mundo do trabalho. Todavia, essas experiências são muitas vezes caracterizadas pela elevada instabilidade e precariedade, em face da ausência de acúmulo de habilidades que permitam acessar postos de trabalho de melhor qualidade, com recorrência reforçada pelo baixo dinamismo econômico em termos de geração de oportunidades de trabalho. Destes aspectos se derivam diversas implicações para a formulação das políticas públicas direcionadas à população jovem. A primeira delas é a de que tais políticas devem ser fundamentalmente ativas, pois se trata da necessidade de contribuir para a geração de oportunidades de trabalho para esse segmento populacional. A segunda delas é a de que as políticas precisam estar voltadas ao aumento da demanda de trabalho assalariado, pois o emprego é a categoria ocupacional essencial para as perspectivas laborais dos jovens. Por último, as políticas precisam contribuir para a melhora do nível de escolaridade e de formação profissional dos jovens, para que eles possam aumentar as suas chances de êxito na obtenção de emprego no processo de transição da escola para o trabalho.

Quando se abordam as políticas de inserção dos jovens no mercado de trabalho, é importante ter presente que no próprio interior desse segmento populacional há uma heterogeneidade acentuada de características. Tal heterogeneidade pode assumir diversas formas, dentre as quais se assinalam a idade, o sexo, a escolaridade, o nível de renda familiar, etc. Assim, a concepção da política de inserção no mercado de trabalho necessita levar em conta em sua formulação se se trata majoritariamente de jovens adolescentes ou de jovens adultos, se existem diferenças relevantes de incidência do desemprego entre homens jovens e mulheres jovens, se há um contingente expressivo de jovens com baixo nível de educação formal e se muitos deles são provenientes de famílias de baixa renda. Assim, a heterogeneidade nos termos aqui aludidos remete a segmentos em desvantagem no interior da população jovem, que estariam a merecer atenção específica das políticas de inserção no mercado de trabalho.

A concepção das políticas de inserção dos jovens no mercado de trabalho se dá, habitualmente, no plano nacional. Com recorrência, é neste âmbito decisório que se definem os objetivos, as prioridades e os meios de implementação destas políticas. Não obstante, uma questão que se coloca a este respeito está relacionada à possibilidade de existência de uma diversidade de situações em que os jovens se encontram nos diferentes contextos regionais de um país. No caso de uma nação de grande extensão territorial, como o Brasil, existem disparidades regionais no que se refere ao nível de desenvolvimento socioeconômico, bem como à estruturação dos mercados de trabalho, que necessitam ser identificadas no desenho e na implementação das políticas, para que elas possam proporcionar resultados mais satisfatórios.

Com base nas preocupações acima esboçadas, este estudo tem por objetivo geral analisar os resultados do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE), implementado pelo Governo Federal de 2003 a 2007, no âmbito do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Para tanto, pretende-se: (i) fazer uma análise das informações coletadas junto ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) sobre a execução do Programa, com o objetivo de contribuir para o conhecimento dos seus resultados; (ii) abordar, de forma sucinta, o desemprego juvenil no mercado de trabalho da RMPA durante o período de vigência do PNPE, por meio da base de dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego na RMPA (PED-RMPA), assim como estimar o contingente de jovens que preenchiam os critérios de habilitação do programa e como este evoluiu no período em foco e (iii) elaborar uma interpretação sobre o desempenho do PNPE nos planos nacional e local, com o propósito de contribuir para o aprimoramento e a efetividade das políticas ativas direcionadas à inserção dos jovens no mercado de trabalho.

2. Uma experiência de política pública no Brasil para inserção dos jovens no mercado de trabalho: o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (2003-2007)

A situação dos jovens no mercado de trabalho brasileiro evidencia elevada incidência do desemprego, reproduzindo, em alguma medida, uma característica do seu padrão de inserção no mercado de trabalho, observada no plano internacional (O'Higgins, 1997; Tokman, 2003; Quintini *et al.*, 2007; Pochmann, 2000; Ramos, 2003; Ribeiro e Juliano, 2005; Corrochano *et al.*, 2008). De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, do IBGE, a taxa de desemprego dos jovens de 15 a 24 anos era de 19,0% em 2003, enquanto a taxa de desemprego média do mercado de trabalho brasileiro era de 9,7% naquele mesmo ano. Em 2003, havia aproximadamente 4,04 milhões de jovens desempregados no Brasil, o que correspondia a 47,3% do contingente total de desempregados do País. Dado que os jovens representavam 24,2% da população economicamente ativa total do Brasil em 2003, fica reforçada a compreensão de que o desemprego os atinge com muito mais intensidade.

Diante desta realidade, o Governo Federal tomou a iniciativa de formular, em 2003, um programa para inserção dos jovens no mercado de trabalho do País, denominado **Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE)**, o qual passou a vigorar sob a

forma de lei em outubro daquele ano.¹ Os dois principais **objetivos** do programa eram os de criar postos de trabalho para os jovens de 16 a 24 anos e o de qualificá-los para inserção no mercado de trabalho.² Não obstante o programa tenha se desdobrado em diferentes ações³, o **foco central** deste estudo será o da sua linha de **subvenção econômica** para geração de emprego para os jovens.

O PNPE estabeleceu diversos requisitos para que os jovens pudessem ser habilitados para dele participarem, sendo que os mesmos tinham caráter cumulativo. São os seguintes os requisitos de habilitação do programa: (i) o jovem deve encontrar-se em situação de desemprego involuntário; (ii) ele não pode ter tido vínculo de emprego anterior; (iii) ele tem de ser membro de família com renda mensal *per capita* de até ½ salário mínimo⁴; (iv) e ele deve estar matriculado e freqüentando estabelecimento de ensino fundamental ou médio, ou ter concluído o ensino médio.

Conforme se constata, os requisitos de habilitação do PNPE delineiam um perfil de jovem que exerce procura por trabalho, mas não possui experiência de trabalho formal, que é oriundo de famílias de baixa renda e, ainda, que esteja estudando⁵. Esses requisitos de habilitação mostram que se trata de um programa direcionado para jovens em desvantagem, particularmente no que se refere à renda familiar. Tal orientação do programa, dentro de certos limites, é reforçada pelo fato de nele estar incluída a determinação de que 70,0% dos empregos criados fossem alocados para jovens que não tivessem concluído o ensino fundamental ou médio. Nesta perspectiva, pode-se afirmar que o programa acompanha uma das características encontradas com recorrência na experiência internacional de políticas ativas para inserção dos jovens no mercado de trabalho, ao se direcionar para segmentos da população jovem em situação de maior dificuldade socioeconômica (Betcherman *et al.*, 2007; Puerto, 2007). Essa orientação talvez fosse ainda mais incisiva se o programa priorizasse, em suas ações, os jovens com escolaridade fundamental incompleta. Considera-se relevante, também, o PNPE conter como requisito de habilitação que o jovem estivesse estudando, como forma de estimular a continuidade do seu processo de avanço em termos de escolarização.

Quanto ao mecanismo de criação de empregos no PNPE, este tomou a forma de uma subvenção econômica paga ao empregador, de seis parcelas bimestrais de R\$ 250,00, para cada emprego gerado. Portanto, a principal medida ativa do programa assentava-se no esquema de subsídios salariais enquanto instrumento indutor da criação de empregos para os jovens. Cabe assinalar que o PNPE também continha um requisito de habilitação das empresas que favorecia a formalização das relações de trabalho, na medida em que a participação dos empregadores só

¹ Lei Federal nº 10.748, de 22 de outubro de 2003. E ssa Lei teve alterações no ano de 2004, passando a ser designada pelo nº 10.940. As referências expostas sobre o PNPE terão como base a Lei nº 10.940.

² No país, a idade mínima de ingresso legal no mercado de trabalho é a de 16 anos.

³ Dentre estas ações, assinalem-se os Consórcios Sociais da Juventude, o Jovem Empreendedor, o Selo de Responsabilidade Social e o Juventude Cidadã.

⁴ Nesta média de renda familiar *per capita* estão incluídas eventuais subvenções econômicas de programas congêneres e similares (ver artigo 2º da Lei 10.940, que introduziu ajustes à Lei 10.748).

⁵ Como foi visto acima, o jovem que concluiu o ensino médio também pode se inscrever no programa.

poderia se dar mediante a comprovação das contribuições devidas ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

A contratação de jovens através do PNPE estabeleceu critério relacionado com o porte das empresas, qual seja: em firmas com até quatro empregados, é facultada a contratação de um jovem; de 5 a 10 empregados, dois jovens; e acima de 10 empregados, pode-se contratar jovens em uma proporção de até 20,0% do quadro de pessoal da empresa por meio do programa. Os contratos de trabalho, por sua vez, poderiam ser tanto por prazo indeterminado quanto determinado, sendo que estes últimos deveriam ter duração de no mínimo doze meses.

Nesta intervenção ativa para inserção dos jovens no mercado de trabalho que está sendo delineada, um risco que se coloca é o da ocorrência do efeito-substituição⁶, ou seja, os jovens que obtêm um posto de trabalho o fazem em detrimento do emprego de trabalhadores outrora ocupados. A este respeito, o PNPE incluiu alguns mecanismos, cujo propósito era o de tentar evitar esse tipo de efeito, tendo o MTE sido designado como responsável pelo monitoramento do quadro de pessoal das empresas que viessem a participar do programa. Tal monitoramento deveria se dar por meio de uma base de dados do MTE, o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), sendo feito o acompanhamento da taxa de rotatividade do setor em que a empresa participante do programa estava inserida, bem como da região em que ela se localizava. De acordo com o que estipula o programa, caso a empresa evidenciasse uma taxa de rotatividade da sua força de trabalho acima daquela observada no setor em que estivesse inserida e na região em que estava localizada, isto traria como decorrência o cancelamento da sua adesão ao PNPE.

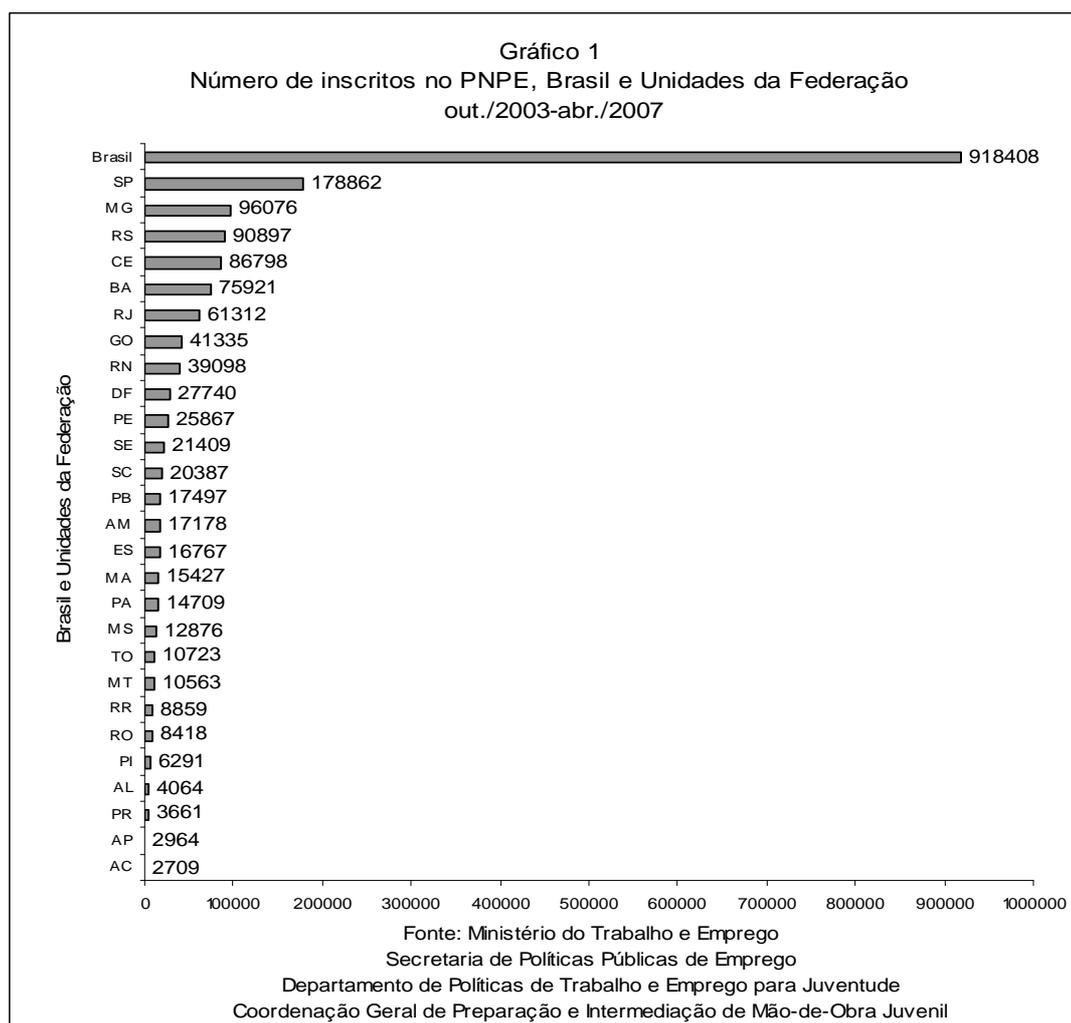
Tomando os critérios de habilitação do PNPE, Ribeiro e Juliano (2005) procuraram estimar o contingente de jovens que poderia ser contemplado por esse programa no País. Conforme esse estudo, utilizando a PNAD do IBGE de 2003 como fonte de dados, 1,271 milhão de jovens das áreas urbanas preencheriam os critérios de habilitação do Programa. Na medida em que o Governo Federal havia estabelecido a meta de contemplar 80 mil jovens com o PNPE em 2004, para um contingente total de desempregados desse grupo populacional de 3,647 milhões de pessoas nas áreas urbanas do País em 2003, Ribeiro e Juliano (2005, p. 65 e 66) estimaram que a taxa de desemprego dos jovens se reduziria de 21,5% para 21,0%, concluindo que o PNPE teria um impacto de pequeno alcance, em termos quantitativos, sobre a incidência do desemprego entre os jovens.

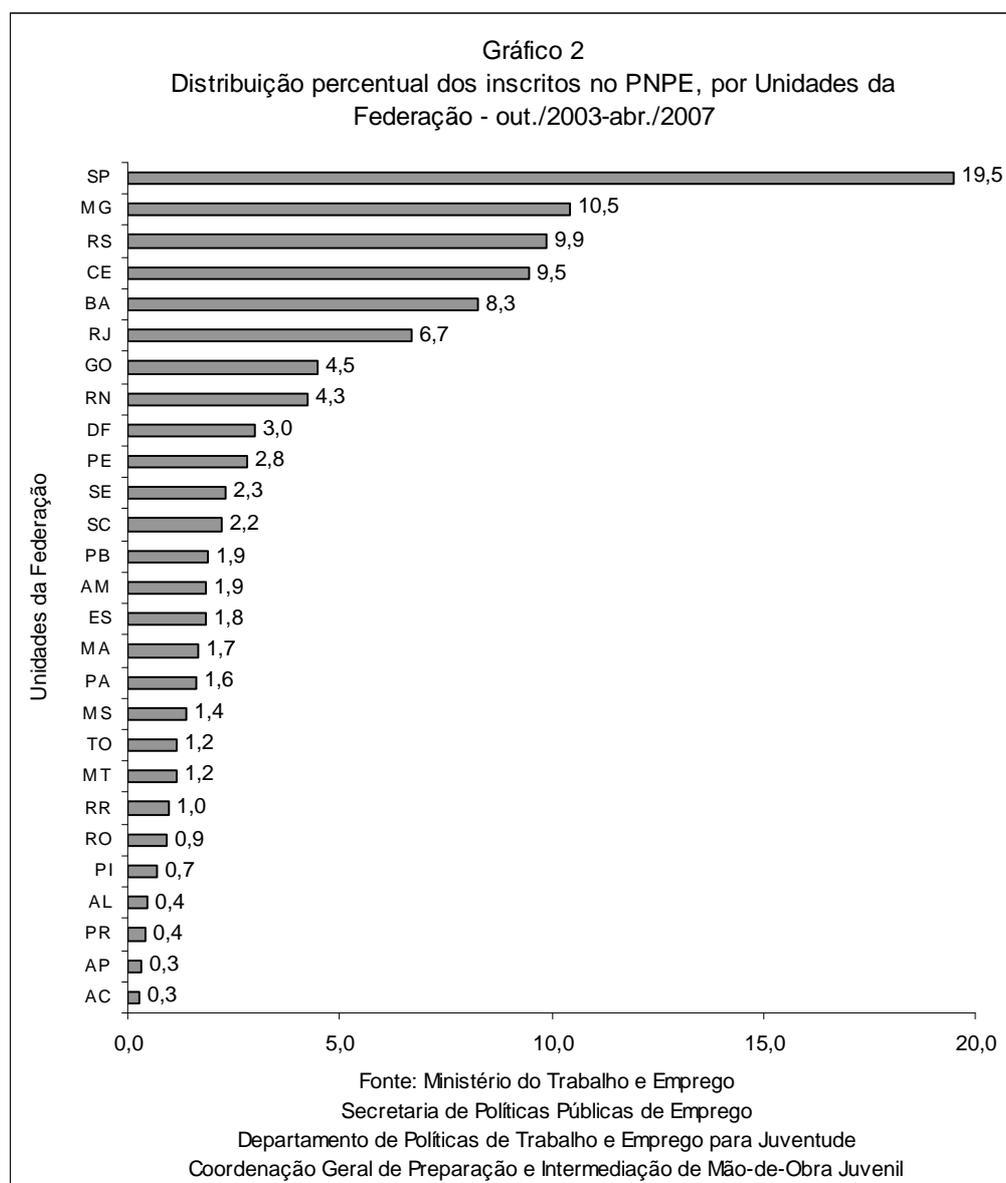
O MTE disponibilizou dados relativos ao PNPE que permitem que se tenha uma dimensão aproximada dos seus resultados.⁷ De acordo com tais dados, no período de outubro de 2003 a abril de 2007, 918,4 mil jovens se inscreveram no programa no país, o que mostra que ele teve um apelo razoavelmente grande junto a esse segmento populacional (Gráfico 1). Pode-se constatar que foi bastante desigual o número de inscritos no programa em nível estadual, com algumas Unidades da Federação tendo um expressivo contingente de inscritos (São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do

⁶ A respeito do efeito-substituição, ver Pierre (1999) e Betcherman *et. al.* (2004).

⁷ Os dados foram obtidos junto à Coordenação Geral de Preparação e Intermediação de Mão-de-Obra Juvenil do Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego para Juventude do MTE e correspondem ao período de outubro de 2003 a abril de 2007.

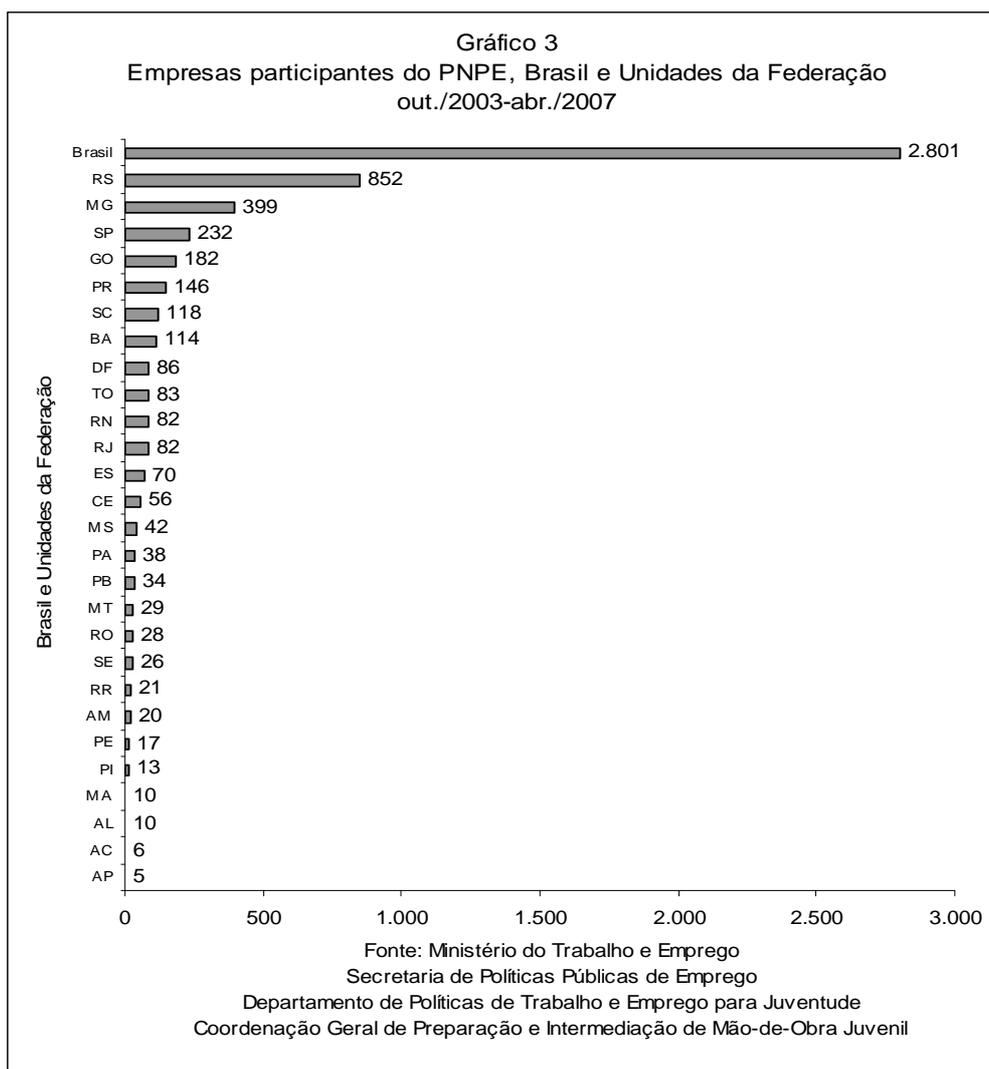
Sul, Ceará, Bahia e Rio de Janeiro, mais de 50 mil por estado) e outras em que o contingente foi de pequeno tamanho (Alagoas, Paraná, Amapá e Acre, menos de 5 mil por estado). Essa compreensão é reforçada quando se examinam as parcelas relativas de cada um dos estados no total de inscritos no programa em nível nacional (Gráfico 2). Nesse sentido, os estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Ceará, Bahia e Rio de Janeiro concentraram cerca de 65,0% do total de inscritos no PNPE, enquanto Roraima, Rondônia, Piauí, Alagoas, Paraná, Amapá e Acre, em posição antagônica, representavam somente 4,0% do total de inscritos.

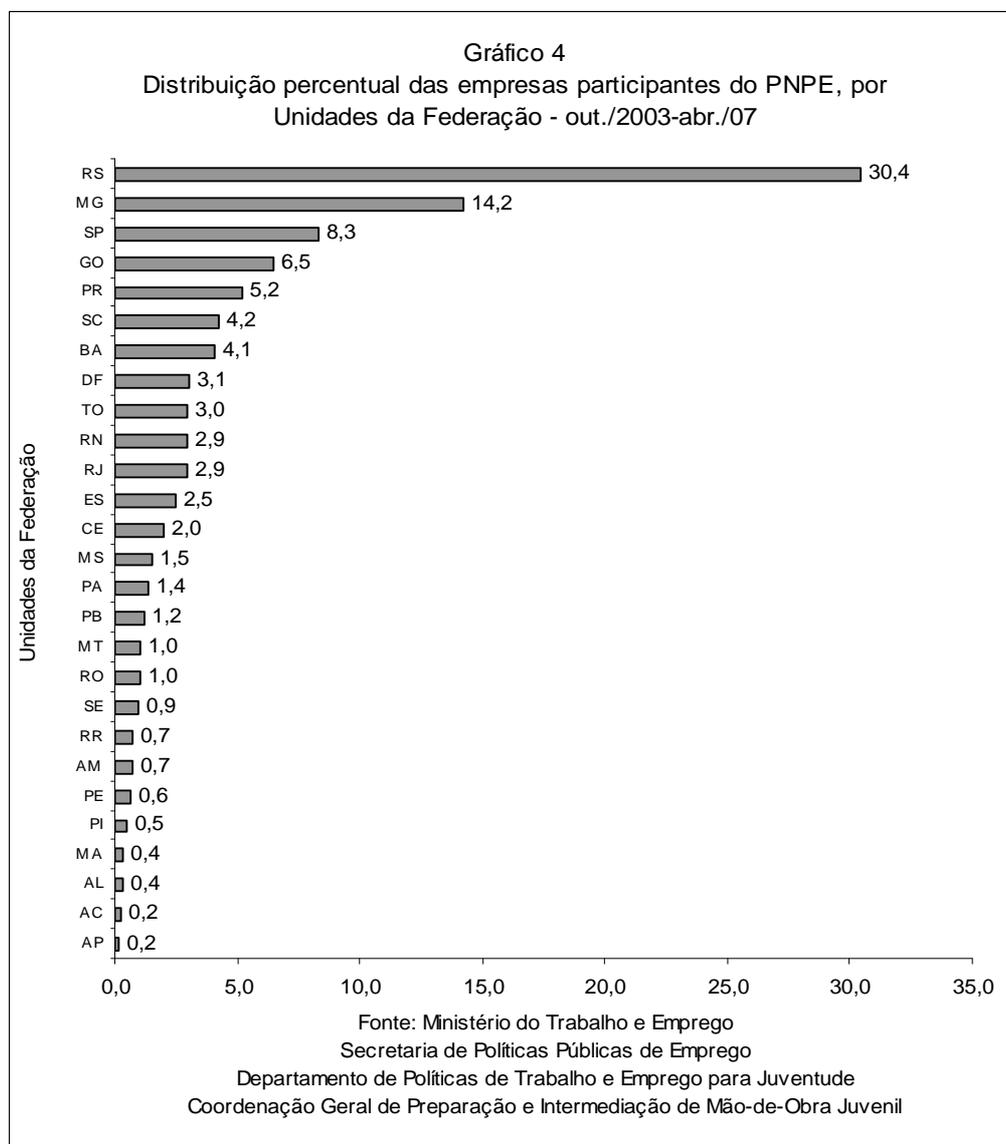




Quanto ao número de empresas que participaram do PNPE, no acumulado de outubro de 2003 a abril de 2007, este totalizou somente 2.801, o que indica uma possível falta de apelo do programa junto ao meio empresarial (Gráfico 3). Também nesse caso, constatam-se diferenças acentuadas entre os estados em termos de adesão das empresas ao programa: ela se deu em maior grau no Rio Grande do Sul, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Bahia, mas foi baixa em outros, como Amazonas, Pernambuco, Piauí, Maranhão, Alagoas, Acre e Amapá. Observando-se as parcelas relativas dos estados no total de empresas que participaram do programa no País,

sobressaem-se o Rio Grande do Sul (30,4%), Minas Gerais (14,2%), São Paulo (8,3%), Goiás (6,5%) e Paraná (5,2%) (Gráfico 4). Em sentido distinto, Sergipe, Roraima, Amazonas, Pernambuco, Piauí, Maranhão, Alagoas, Acre e Amapá detinham, individualmente, menos de 1,0% do total de empresas que participaram do programa.

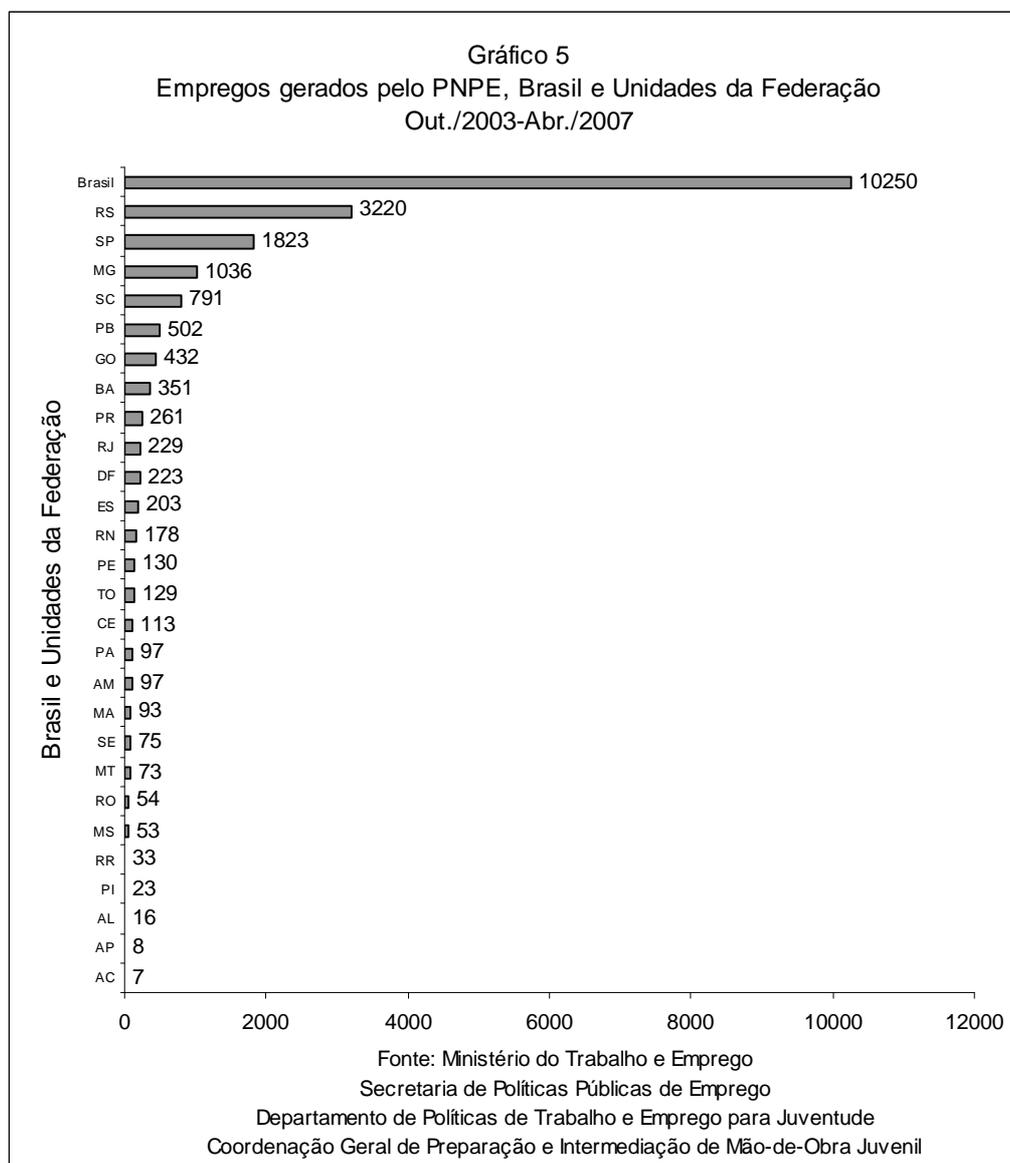




Ao se examinar os dados relativos aos empregos gerados pelo PNPE no acumulado de outubro de 2003 a abril de 2007, fica-se com a compreensão de que o programa teve um desempenho modesto (Gráfico 5).⁸ Assim, de acordo com o levantamento do MTE, o programa teria criado aproximadamente 10,2 mil empregos para os jovens, um contingente muito abaixo daquele que correspondia às expectativas originais do Governo Federal, conforme assinalado por Ribeiro e Juliano

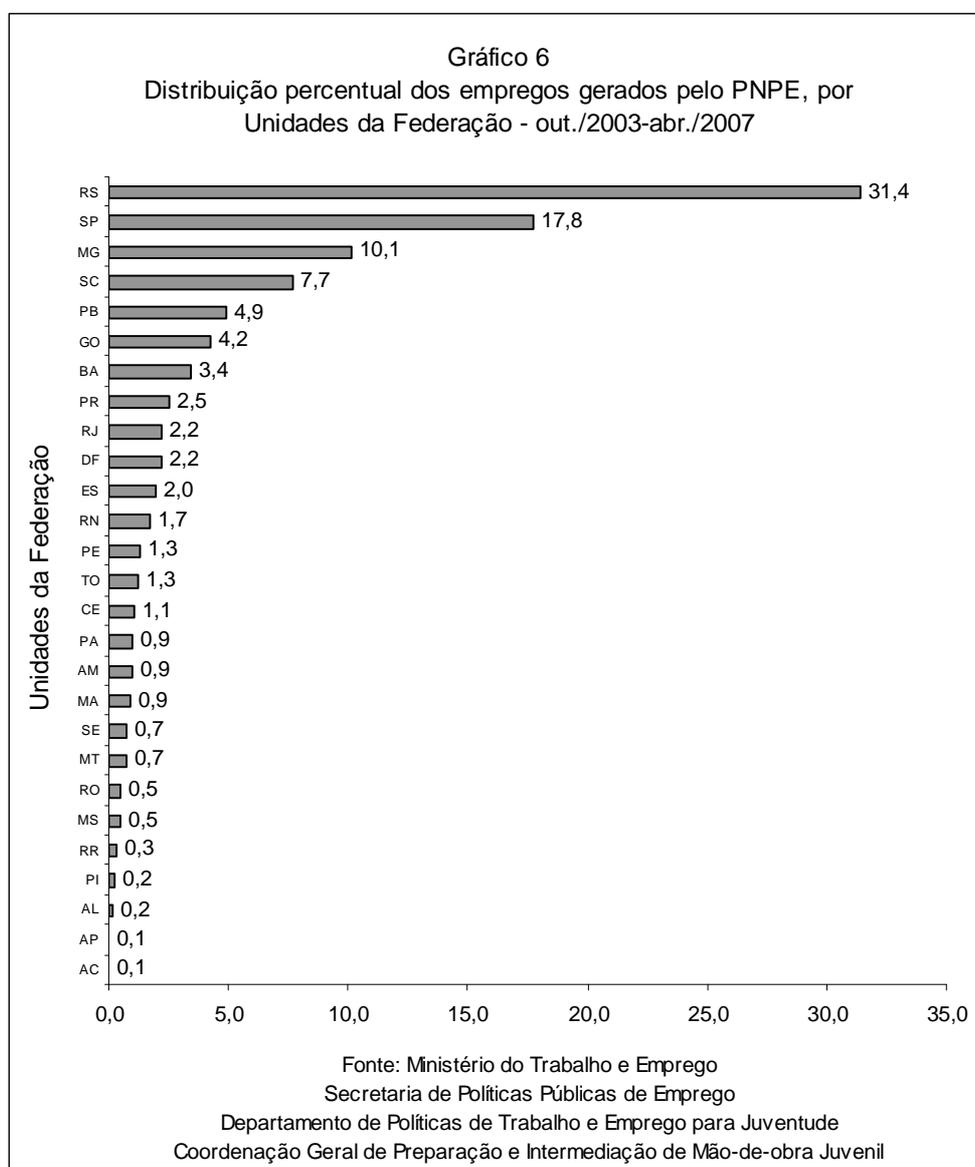
⁸ Os dados obtidos junto ao MTE não discriminam os empregos gerados pela subvenção econômica daqueles proporcionados pela ação de Responsabilidade Social, da qual participaram 305 empresas no período acumulado de outubro de 2003 a abril de 2007. Portanto, o número de empregos acima identificado (10,2 mil) está superestimando os resultados da linha de subvenção econômica, todavia não sendo possível precisar o tamanho desta superestimativa. Aventa-se a possibilidade de que esta não seja de grande magnitude, pois a linha de Responsabilidade Social do PNPE não requeria, necessariamente, a contratação de jovens, podendo contemplar outras iniciativas, como a de atividades de formação e qualificação.

(2005). Neste sentido, do ponto de vista de seus resultados estritamente quantitativos, o PNPE deve ter sofrido de algum tipo de falha em sua concepção, o que fez com que ele não conseguisse ter impacto de maior expressão sobre o segmento juvenil do mercado de trabalho brasileiro.



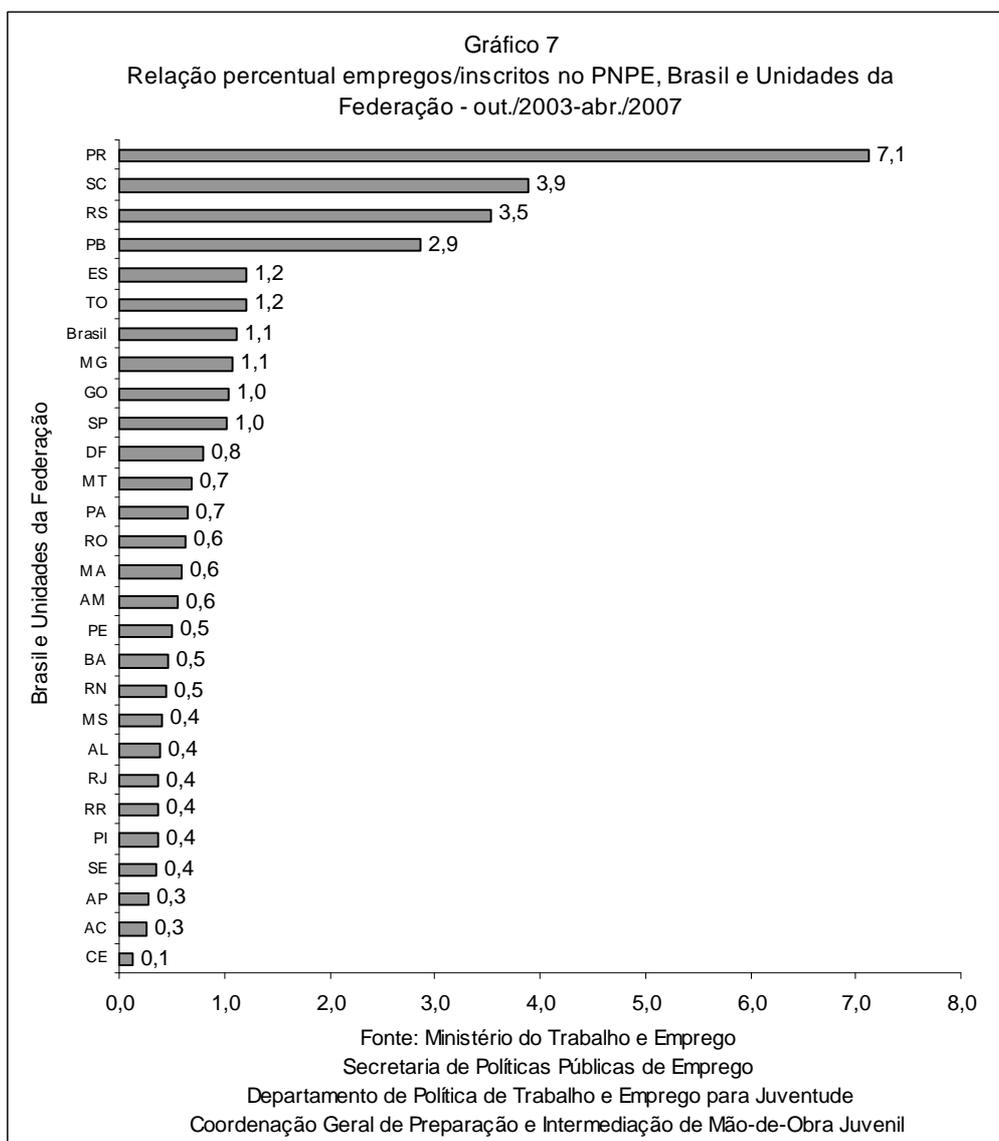
No que diz respeito à distribuição regional dos empregos gerados pelo PNPE, as evidências confirmam a grande concentração geográfica dos seus resultados (Gráfico 6). Conforme se pode constatar, a maior parte dos empregos proporcionados pelo PNPE pertence aos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais e Santa Catarina, os quais detinham parcelas relativas de 31,4%, 17,8%, 10,1% e 7,7% do emprego total do programa, respectivamente. Portanto, os quatro estados reunidos proporcionaram cerca de 67,0% dos empregos do PNPE. De forma distinta, 12

estados detinham, cada um, participações relativas ínfimas, inferiores a 1,0%, no emprego total proporcionado pelo programa.



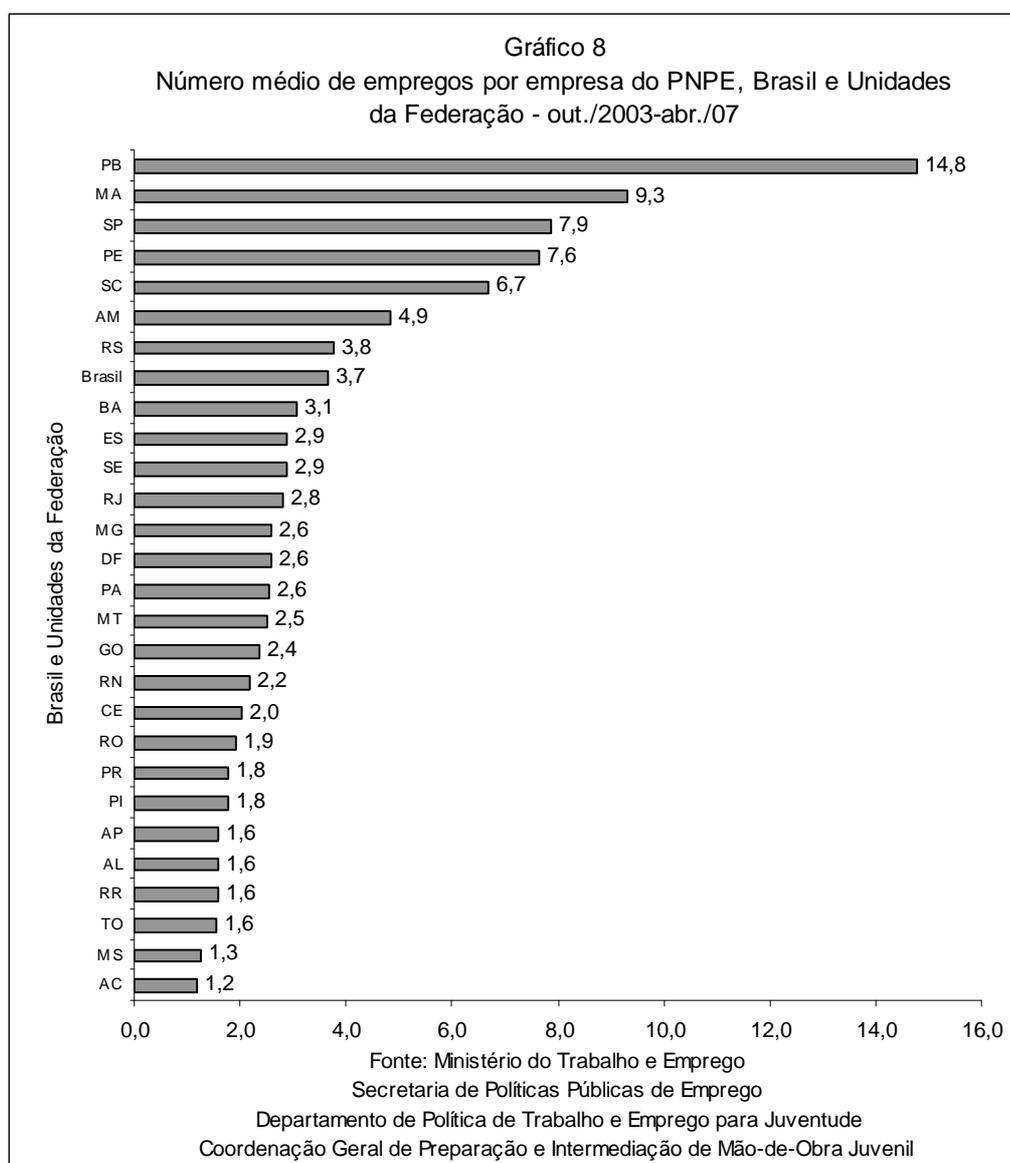
Outro indicador que permite mensurar o desempenho do PNPE é o da relação entre o número de empregos e o de inscritos no programa (Gráfico 7). Neste sentido, para o País como um todo, a relação emprego/inscritos foi de apenas 1,1%, ou seja, a cada 100 inscritos no PNPE, somente um obteve emprego, reforçando a compreensão de que o programa teve algum tipo de problema de concepção, que implicou uma baixa capacidade de geração de oportunidades de trabalho para os jovens. No âmbito dos estados, as evidências mostram que em seis deles a relação emprego/inscritos situou-se acima da média nacional: Paraná (7,1%), Santa Catarina (3,9%), Rio Grande do Sul (3,5%),

Paraíba (2,9%), Espírito Santo (1,2%) e Tocantins (1,2%). Por sua vez, em 17 estados e no Distrito Federal a relação emprego/inscritos do PNPE ficou abaixo de 1,0%, indicando um desempenho ainda mais modesto do programa.



Já o número médio de empregos proporcionados pelo PNPE, por empresa, no acumulado de outubro de 2003 a abril de 2007, foi de 3,7 (Gráfico 8). Este dado mostra que, caso tivesse havido a adesão de um número maior de empresas ao programa, existiria a possibilidade de que os seus resultados fossem quantitativamente mais satisfatórios. No âmbito dos estados, a relação emprego/empresas se encontrava acima da média nacional na Paraíba (14,8), Maranhão (9,3), São Paulo (7,9), Pernambuco (7,6), Santa Catarina (6,7), Amazonas (4,9) e Rio Grande do Sul (3,8). Deve-se, todavia, ponderar que o desempenho do programa, medido por esse indicador, nos estados do

Maranhão, Pernambuco e Amazonas está associado a números absolutos de empregos e empresas bastante baixos, conforme mostrado anteriormente.



Essa primeira visão geral sobre os resultados do PNPE permite afirmar que o programa teve resultados quantitativos modestos no período focalizado, em termos de geração de empregos para os jovens através do esquema de subvenção econômica. Outro aspecto que se sobressaiu nessa primeira apreciação geral do programa foi o de que os seus resultados foram concentrados geograficamente, na medida em que cerca de 67,0% dos empregos gerados estavam em quatro estados (Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais e Santa Catarina). A relação empregos/inscritos no programa revelou-se igualmente baixa, sendo de cerca de um emprego para cada cem jovens

inscritos. No âmbito dos estados pode-se ressaltar a posição do Rio Grande do Sul, no qual se verificou o maior número de empresas participantes do programa (mais do que o dobro de São Paulo) e o maior número de empregos proporcionados (aproximadamente 30,0% do total). As razões desse desempenho diferenciado do Rio Grande do Sul serão objeto de discussão na seção 4 deste estudo, na qual se avança uma proposta de interpretação da *performance* do programa no Estado.

3. Desemprego juvenil do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre durante a vigência do PNPE (2003-2007)

Esta seção do estudo se propõe a fazer uma análise sucinta do desemprego juvenil no mercado de trabalho da RMPA no período de vigência do PNPE. Conforme foi mostrado na seção anterior deste trabalho, o programa teve início em outubro de 2003, tendo a sua duração se estendido até dezembro de 2007, quando o mesmo foi extinto. Nesses termos, o período que será aqui objeto de análise é o de 2003 a 2007, sendo o primeiro desses anos assumido como exibindo resultados de pequena magnitude do programa, em face do seu início ter ocorrido no último trimestre de 2003.

Ao longo desta seção, a população jovem será delimitada como correspondendo aos indivíduos de 16 a 24 anos, em concordância com a definição feita pelo PNPE.⁹ Todavia, com base no entendimento de que existe heterogeneidade no interior deste grupo populacional, nesta seção este será desagregado entre os jovens adolescentes de 16 e 17 anos e os jovens adultos de 18 a 24 anos. A par desse recorte, os jovens também serão segmentados por sexo, com o propósito de evidenciar as diferenças existentes entre homens jovens e mulheres jovens em sua situação do mercado de trabalho da RMPA.

Conforme muitos estudos, a elevada incidência do desemprego é uma característica marcante da situação dos jovens no mercado de trabalho (CEPAL, 2004; OIT, 2006 e 2007; O'Higgins, 1997; Tokman, 2003). Na RMPA, a taxa de desemprego dos jovens situava-se em 29,5% em 2003, muito acima da taxa de desemprego dos adultos, de 11,9%, naquele mesmo ano (Tabela 1). Ao final do período ora analisado, a taxa de desemprego dos jovens havia declinado para 24,8%, e a dos adultos, para 9,3%. Se por um lado esses dados revelam uma melhora do desemprego entre os jovens, por outro mostram que a experiência da RMPA reproduz o padrão de inserção dos jovens no mercado de trabalho de diferentes experiências nacionais, no que tange ao maior tamanho da sua taxa de desemprego em comparação à dos adultos.

⁹ De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a população jovem é delimitada como correspondendo à faixa etária de 15 a 24 anos (UN, 2003; OIT, 2006). No caso do estudo que está sendo desenvolvido, adota-se a faixa etária 16 a 24 anos como definidora da população juvenil, pelo fato de que 16 anos é a idade mínima de ingresso legal no mercado de trabalho no Brasil, bem como por ser aquela que também é utilizada pelo PNPE.

Tabela 1
Contingente de desempregados e taxa de desemprego , por faixas etárias e sexo
Região Metropolitana de Porto Alegre - 2003-2007

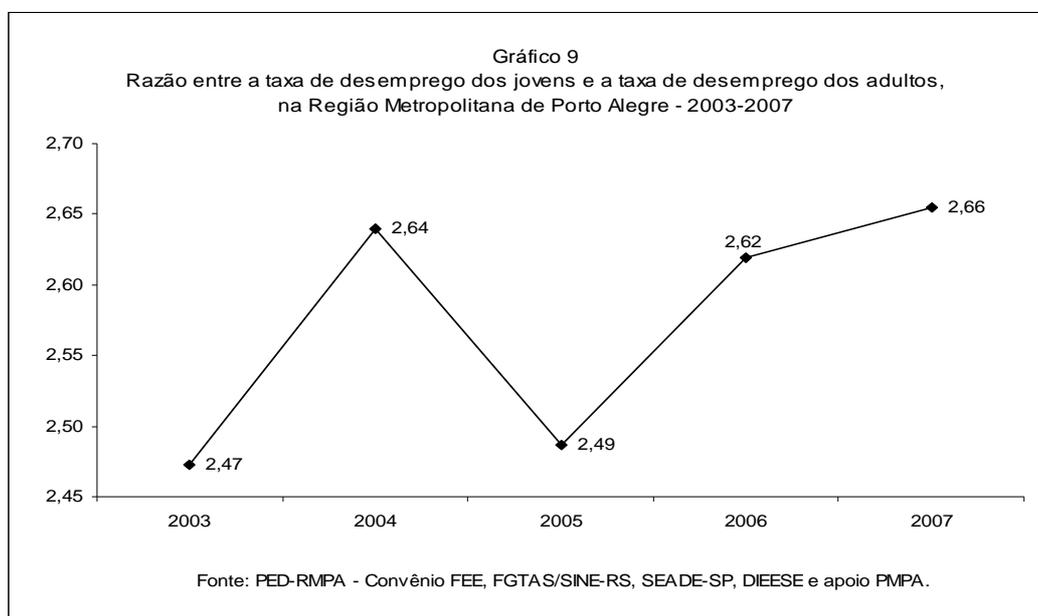
Desempregados (Em 1.000 pessoas)	16 e 17 anos			18 a 24 anos		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
2003	12	13	25	44	58	102
2004	12	15	27	47	56	103
2005	10	12	22	42	51	93
2006	10	10	20	42	53	95
2007	8	10	18	35	51	86
Δ 2007/03 (%)	-33,3	-23,1	-28,0	-20,5	-12,1	-15,7
Taxa de desemprego (%)	16 e 17 anos			18 a 24 anos		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
2003	40,0	52,0	45,5	21,9	33,3	27,2
2004	41,4	57,7	49,1	22,4	31,5	26,5
2005	38,5	50,0	44,0	20,0	28,8	24,0
2006	38,5	47,6	42,6	20,6	30,1	25,0
2007	36,4	50,0	42,9	17,6	28,5	22,8
Δ 2007/03 (%)	-9,1	-3,8	-5,7	-19,7	-14,5	-16,4
Desempregados (Em 1.000 pessoas)	16 a 24 anos			25 anos e mais		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
2003	56	71	127	74	84	158
2004	59	71	130	68	82	150
2005	52	63	115	65	82	147
2006	52	63	115	67	79	146
2007	43	61	104	59	78	137
Δ 2007/03 (%)	-23,2	-14,1	-18,1	-20,3	-7,1	-13,3
Taxa de desemprego (%)	16 a 24 anos			25 anos e mais		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
2003	24,2	35,7	29,5	10,1	14,2	11,9
2004	24,7	34,8	29,3	9,2	13,5	11,1
2005	22,0	31,3	26,3	8,5	13,1	10,6
2006	22,6	32,0	26,9	8,7	12,2	10,3
2007	19,5	30,7	24,8	7,4	11,7	9,3
Δ 2007/03 (%)	-19,7	-14,1	-16,2	-27,1	-17,8	-21,9

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTS/SINE-RS, SEADE-SP, DIEESE e apoio PMPA.

É importante assinalar que a razão entre a taxa de desemprego dos jovens e a taxa de desemprego dos adultos na RMPA não permaneceu constante ao longo do período 2003-2007 (Gráfico 9). Nesse sentido, esta razão se situou em 2,47 em 2003, elevou-se para 2,64 em 2004, declinou para 2,49 em 2005 e voltou a elevar-se em 2006 e 2007, atingindo 2,66 naquele último ano. Dessa forma, não obstante a taxa de desemprego dos jovens tenha apresentado redução, a sua situação no mercado de trabalho, em comparação aos adultos, registrou uma deterioração relativa em praticamente todo o período, à exceção do ano de 2005. Em alguma medida, esta evidência vai ao encontro de estudos que apontam que o nível de ocupação e a taxa de desemprego dos jovens respondem menos intensamente do que o dos adultos em fases de melhora dos indicadores do mercado de trabalho, como a que ocorreu entre 2004 e 2007 (Blanchflower e Freeman, 2000; Tokman, 2003; OIT, 2007).

Quanto ao contingente de jovens desempregados na RMPA, esse apresentou uma redução de 18,1% no período 2003-2007, tendo passado de 127 mil para 104 mil desempregados (Tabela 1). Já o estoque de adultos desempregados evidenciou uma menor retração, de 13,3%, declinando de 158 mil para 137 mil indivíduos, na mesma base comparativa. Dados esses movimentos, a parcela relativa de jovens no contingente de desempregados de 16 anos e mais na RMPA apresentou pequena queda, de 44,6% em 2003 para 43,2% em 2007. Essas evidências permitem dimensionar o quanto os jovens estão sobre-representados no desemprego, na medida em que, em 2007, eles correspondiam a 22,2% da PEA metropolitana, ou seja, cerca de metade da sua parcela relativa no desemprego.

Existem diferenças relevantes de incidência do desemprego entre homens e mulheres jovens na RMPA, as quais mostram uma condição relativamente desfavorável para as jovens (Tabela 1). Ao início do período que está sendo ora analisado, a taxa de desemprego dos homens jovens era de 24,2%, enquanto a das mulheres jovens encontrava-se em 35,7%. Ambas as taxas de desemprego haviam apresentado redução em 2007, mas esta foi mais intensa para os homens jovens (-19,7%) em comparação às mulheres jovens (-14,1%). A maior incidência do desemprego sobre as mulheres jovens, à semelhança do que ocorre entre os adultos, é mais uma indicação de existência de discriminação no mercado de trabalho local, pois as jovens possuem melhor nível de educação formal comparativamente aos homens jovens (Bastos, 2007).



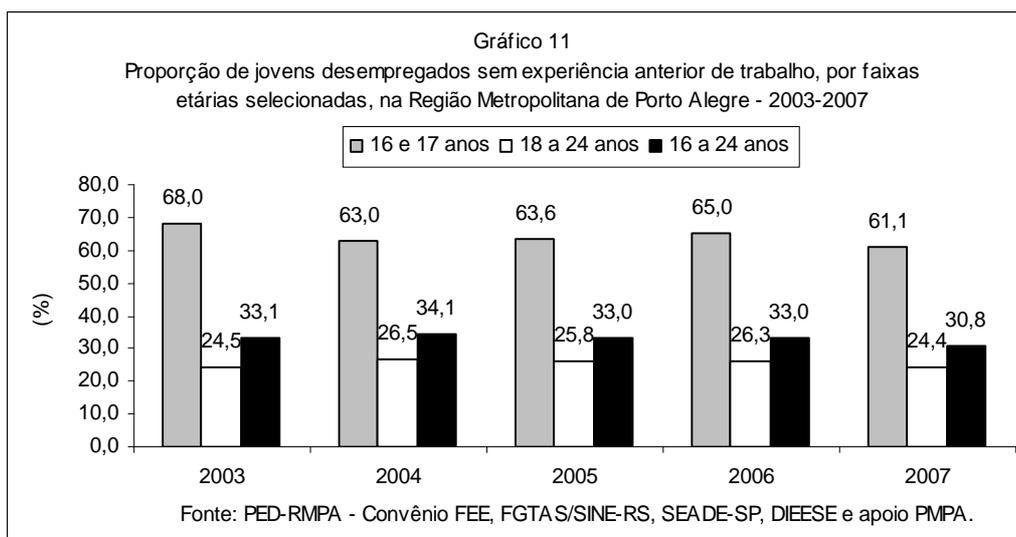
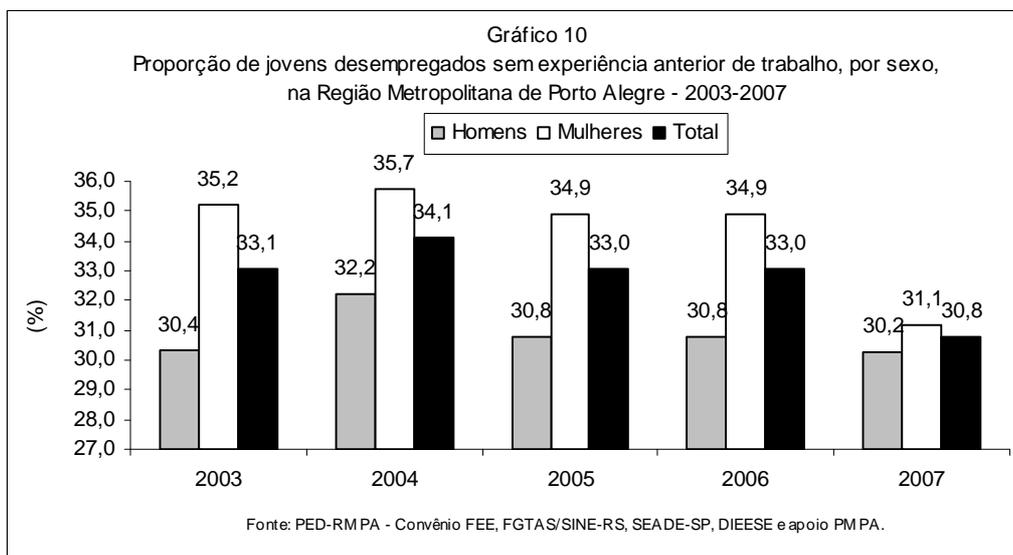
Comparando-se os adolescentes com os adultos jovens na RMPA, se percebe que o desemprego é muito mais elevado entre os primeiros. Nesse sentido, a taxa de desemprego dos adolescentes encontrava-se em 45,5%, em 2003, e a dos adultos jovens, em 27,2% (Tabela 1). A par desse aspecto, a taxa de desemprego dos adultos jovens evidenciou maior redução do que a dos

adolescentes na comparação com o ano de 2007. Dessa forma, a diferença de incidência de desemprego entre os dois grupos populacionais, que era de 18,3 pontos percentuais no início do período, havia atingido 20,1 pontos percentuais ao seu final. Quanto aos contingentes de desempregados, o de adolescentes é de tamanho bem menor do que o de adultos (25 mil e 102 mil indivíduos em 2003, respectivamente), bem como apresentou maior redução na comparação com 2007. Segmentando-se os adolescentes e os adultos jovens por sexo, constata-se que o desemprego se mostra mais elevado entre as mulheres nos dois grupos populacionais, bem como que ele se reduziu mais entre os indivíduos de sexo masculino no período em análise. Nesta combinação dos recortes etários e gênero, o destaque negativo é o das adolescentes, cuja taxa de desemprego era de 52,0% em 2003 e de 50,0% em 2007, sendo, desse ponto de vista, o grupo populacional mais vulnerável no mercado de trabalho.

Outro aspecto que caracteriza o contingente de jovens desempregados na RMPA é o de que grande parte dele não possui experiência anterior de trabalho (Gráfico 10). Ao início do período analisado por esse estudo, 33,1% dos jovens desempregados não tinham experiência anterior de trabalho, proporção que chegou a atingir 34,1% em 2004, para após declinar um pouco, até se situar em 30,8% em 2007. Apesar desse recuo, esta é uma clara desvantagem que os jovens trazem consigo em seu processo de inserção no mercado de trabalho, que prejudica, durante certo tempo, as suas chances de obtenção de um posto de trabalho. No que diz respeito a este *handicap*, ele incide de forma mais acentuada sobre as mulheres jovens desempregadas, entre as quais 35,2% não possuíam experiência anterior de trabalho em 2003, contra 30,4% entre os homens jovens desempregados. Ao final do período tinha havido mudança nesta situação, dado que a proporção de mulheres jovens desempregadas que não possuía experiência anterior de trabalho tinha declinado para 31,1%, enquanto entre os homens jovens esta proporção se manteve relativamente estável, em 30,2%.

Esta questão da ausência de experiência anterior de trabalho entre os jovens desempregados na RMPA, segundo os recortes etários¹⁰, coloca-se de forma muito mais intensa para os adolescentes em comparação aos adultos jovens: em 2003, 68,0% dos adolescentes desempregados estavam nesta condição, contra 24,5% dos jovens adultos (Gráfico 11). Se por um lado é intuitivo que esta desvantagem no processo de inserção no mercado de trabalho seja mais marcante no caso dos adolescentes, ela reforça a compreensão de que estes se encontram em uma situação relativa das mais adversas no mercado de trabalho metropolitano. Conforme se pode constatar, em 2007 houve uma redução da proporção de adolescentes desempregados que não tinha experiência anterior de trabalho, para 61,1%, mas entre os adultos jovens esta proporção ficou praticamente inalterada, em 24,4%. Ainda assim, as diferenças entre ambos, no que se refere à experiência anterior de trabalho, se mantiveram muito pronunciadas.

¹⁰ Em face de limitações amostrais, não é possível combinar, na abordagem deste tema, os recortes etário e por sexo dos jovens.



De acordo com os diferentes níveis de educação formal, a incidência do desemprego entre os jovens da RMPA se mostra menor entre os indivíduos mais escolarizados (Tabela 2). A esse respeito, a taxa de desemprego dos jovens com escolaridade média completa a superior incompleta era de 24,0% em 2003, situando-se cerca de 10,0 pontos percentuais abaixo daquela observada entre os jovens das duas faixas de escolaridade anteriores. As evidências estão a indicar que ocorreu, na comparação de 2003 com 2007, uma deterioração da situação dos jovens com menor nível de educação formal no mercado de trabalho local: a taxa de desemprego dos indivíduos com

escolaridade fundamental incompleta, diferentemente das demais, elevou-se, passando de 34,8% para 37,1%. Em alguma medida, isto mostra que esse segmento populacional deve se constituir em um objeto prioritário de ações de políticas públicas, pois o desemprego tem nele se agravado.

Tabela 2
Taxa de desemprego dos jovens, por faixas de escolaridade e sexo,
Região Metropolitana de Porto Alegre - 2003 e 2007

		16 a 24 anos		(%)
Ano 2003		Homens	Mulheres	Total
Faixas de escolaridade				
Analfabeto	(1)	(1)	(1)	(1)
Fundamental incompleto	29,0	46,7	34,8	34,8
Fundamental completo a médio incompleto	27,0	43,3	34,3	34,3
Médio completo a superior incompleto	18,5	28,8	24,0	24,0
Superior completo	(1)	(1)	(1)	(1)
Total	24,2	35,7	29,5	29,5
Ano 2007				
Faixas de escolaridade		Homens	Mulheres	Total
Analfabeto	(1)	(1)	(1)	(1)
Fundamental incompleto	29,3	52,4	37,1	37,1
Fundamental completo a médio incompleto	24,0	41,0	31,6	31,6
Médio completo a superior incompleto	13,9	21,6	17,9	17,9
Superior completo	(1)	(1)	(1)	(1)
Total	19,5	30,5	24,8	24,8

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTS/SINE-RS, SEADE-SP, DIEESE e apoio PMPA.
(1) A amostra não comporta esta desagregação.

Examinando-se o desemprego por níveis de educação formal e sexo, novamente se constata a maior adversidade com que convivem as jovens no mercado de trabalho da RMPA (Tabela 2)¹¹. As jovens com escolaridade fundamental incompleta registravam uma taxa de desemprego de 46,7% em 2003, a qual era 17,7 pontos percentuais superior à dos homens jovens. A par desse aspecto, se destaca também que enquanto a taxa de desemprego dos homens jovens com escolaridade fundamental incompleta se encontrava praticamente estável em 2007, a das jovens havia se elevado em 5,7 pontos percentuais, deteriorando ainda mais a sua situação no mercado de trabalho no período enfocado. Nesse sentido, o que foi acima afirmado sobre os jovens menos escolarizados se constituir em objeto prioritário das políticas públicas, necessita colocar-se de uma forma ainda mais incisiva no que diz respeito às mulheres jovens.

4. Uma reflexão crítica sobre a experiência do PNPE na Região Metropolitana de Porto Alegre

Conforme foi mostrado na seção 2 deste trabalho, os resultados do PNPE no âmbito nacional foram bastante modestos em termos do número de empregos proporcionados aos jovens. A par deste aspecto, foi mostrado também que o Rio Grande do Sul teve um desempenho relativamente superior

¹¹ Novamente, não é possível fazer, por limitações amostrais, análise semelhante para os adolescentes e os adultos jovens.

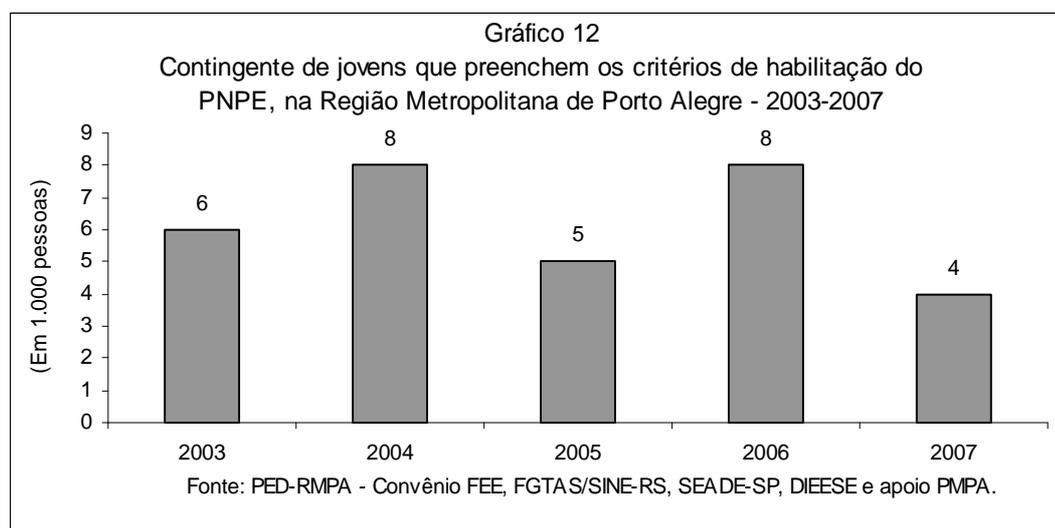
ao das demais Unidades da Federação na execução do programa. Esta seção se propõe a fazer uma reflexão crítica sobre o PNPE, procurando contribuir para o entendimento das razões que fizeram com que o programa não fosse bem sucedido no plano nacional, ainda que com um comportamento diferenciado no âmbito do Estado. Uma outra preocupação que também norteará o esforço de crítica ora empreendido é o de procurar averiguar se, e em que medida, a execução e a *performance* do programa apresentaram particularidades na RMPA.

Esta reflexão crítica se inicia problematizando se os critérios de habilitação que constavam no PNPE para a participação dos jovens não foram demasiadamente restritivos. Para se trabalhar essa questão, se procurou estimar o contingente de jovens que preenchiam os critérios de habilitação na RMPA, no período de vigência do programa (Gráfico 12). Conforme se pode constatar, tal contingente de jovens é de pequeno tamanho, situando-se em 6 mil indivíduos em 2003 e em 4 mil indivíduos em 2007.¹² Quando se comparam esses contingentes com o número total de jovens desempregados na RMPA em 2003 e 2007 – 127 mil e 104 mil, respectivamente –, se percebe que ele representava somente 4,7% daquele total em 2003 e 3,8% em 2007. Nesta perspectiva, caso o programa tivesse tido êxito pleno, no sentido da erradicação do desemprego entre os jovens que preenchiam os seus critérios de habilitação, se pode estimar que ele teria reduzido a taxa de desemprego desse grupo populacional de 29,5% para 28,6% em 2003, e de 24,8% para 23,8% em 2007. Dessa forma, o impacto potencial do PNPE, mesmo que ele fosse extremamente bem sucedido, não seria de grande tamanho sobre a situação do desemprego juvenil na RMPA. Dentro de certos limites, esta evidência corrobora o estudo de Ribeiro e Juliano (2005), anteriormente referido, o qual, com base na PNAD de 2003, também havia estimado um impacto potencial de pequeno tamanho do programa sobre a taxa de desemprego juvenil nas áreas urbanas do País.

Há indicações de que as condições para o repasse da subvenção econômica às empresas foram um elemento que se constituiu em um entrave ao desempenho mais satisfatório do PNPE. Neste sentido, para ter acesso a cada uma das seis parcelas bimestrais da subvenção econômica, as empresas precisavam apresentar quatro certidões negativas que comprovassem uma situação de regularidade com o pagamento de contribuições e tributos devidos ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), à Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda e com a Dívida Ativa da União. A hipótese que aqui se avança é a de que esta exigência de caráter legal se revelou um obstáculo burocrático e de custos administrativos que inibiu um envolvimento de maior expressão das empresas com o programa, com ênfase particular para aquelas de pequeno porte, que se viram desestimuladas a nele se integrarem. Isto porque é para as pequenas empresas, principalmente, em face de suas limitações financeiras, que faria mais sentido a adesão ao programa em busca da subvenção econômica, mas para as quais é também mais difícil cumprir a exigência legal colocada pelo PNPE e acima mencionada.

¹² É necessário cautela ao se analisar estas estimativas, porque as mesmas são baseadas em um número de ocorrências relativamente pequeno na base de dados da PED-RMPA. Nesse sentido, se deve ter cuidado em interpretar as estimativas que constam do Gráfico 12 como correspondendo, rigorosamente, à **evolução** quantitativa do contingente de jovens que preenchiam os critérios de habilitação do PNPE na RMPA no período 2003-2007, mas antes como uma aproximação ao tamanho do mesmo.

Quanto às razões de o Rio Grande do Sul ter tido um desempenho relativamente melhor do que o das demais Unidades da Federação em termos de geração de empregos no PNPE, um aspecto se destaca claramente. Em realidade, o Estado, durante a gestão do Governador Olívio Dutra, no período 1999-2002, tinha implementado um programa semelhante, o Programa Primeiro Emprego (PPE).¹³ Assim como o PNPE, o PPE se constituiu em uma política pública ativa, cujos objetivos eram os de inserir os jovens no mercado de trabalho e a sua escolarização. No que se refere à geração de empregos, o PPE também adotava como principal mecanismo os subsídios salariais. Dessa forma, a interpretação proposta para explicar o melhor desempenho do PNPE no Rio Grande do Sul está relacionada ao fato de o Estado ter vivenciado uma experiência anterior com um programa ativo dessa natureza, o qual foi bem recebido pelos principais atores envolvidos (gestores na área de políticas públicas, empresários e a população alvo) quando do seu lançamento em 2003.



A este respeito, avança-se também o entendimento de que a receptividade ao PNPE no Rio Grande do Sul se deveu ao fato de que o PPE, de acordo com indicações existentes, ter sido bem sucedido tanto em termos de adesão das empresas quanto em empregos proporcionados aos jovens. Neste sentido, conforme um estudo que procurou avaliá-lo, o PPE contou com a participação de 10.270 empresas no Rio Grande do Sul, no período de setembro de 1999 até junho de 2002, tendo viabilizado a contratação de 18.802 jovens no Estado (Observatório do Trabalho/RS e DIEESE, 2002, p. 24). Para se ter uma referência comparativa, o PNPE do Governo Federal contou com a participação, no plano nacional, de 2.801 empresas, no período outubro de 2003 até abril de 2007, e proporcionou a contratação de 10.250 jovens. Ou seja, em um período de 34 meses de execução do

¹³ Lei Estadual nº 11.363, de 30 de julho de 1999, regulamentada em 31 de agosto de 1999. Esta Lei passou por algumas mudanças em 2001 e 2002, através da Lei nº 11.629 e da Lei nº 11.801.

PPE no Rio Grande do Sul, ele teve resultados muito mais expressivos do que o do PNPE, em 43 meses, no âmbito nacional.

A comparação entre as principais características do PNPE do Governo Federal e do PPE do Governo do Estado do Rio Grande do Sul permite que se elabore um pouco mais as razões de os programas terem tido desempenhos tão distintos (ver Quadro 1). No que diz respeito aos critérios de habilitação para os jovens participarem dos programas, a constatação geral é a de que o PPE era menos restritivo do que o PNPE. Assim, o PPE não exigia que o jovem, para nele se inscrever, estivesse desempregado, bem como, também, que ele não houvesse tido vínculo formal de emprego anterior; no que se refere a esse aspecto, o PPE colocava o requisito de que o jovem não tivesse tido uma relação formal de emprego superior a seis meses. No que diz respeito à frequência escolar, o PPE exigia, no prazo de até seis meses após a inscrição no programa, que o jovem comprovasse a matrícula e a frequência escolar; o PNPE, de forma distinta, já colocava, no momento da inscrição, a necessidade de ambas. Quanto ao nível de educação formal, o PPE abria a possibilidade de que nele se inscrevessem jovens com escolaridade superior incompleta, o que não acontecia com o PNPE, que era limitado a jovens que tivessem, no máximo, educação média completa. Fica claro, portanto, neste contraste entre os critérios de habilitação dos jovens nos dois programas, que o PPE era menos restritivo.

Nas outras características que constam do Quadro 1, se percebe que os critérios de habilitação das empresas, para participação nos dois programas, eram praticamente idênticos. No que diz respeito à priorização de determinados segmentos da população jovem, também existe semelhança entre o PNPE e o PPE; o PNPE definia que pelo menos 70,0% dos empregos criados deveriam ser direcionados a jovens que não haviam concluído o ensino fundamental ou médio, enquanto o PPE havia se proposto a alocar 70,0% de seus recursos para jovens com escolaridade até o fundamental completo. Em termos da relação entre o porte das empresas e as contratações de jovens, o PPE se mostra menos restritivo do que o PNPE, viabilizando, em tese, maior número de contratações, conforme se pode perceber através dos critérios descritos no Quadro 1.

Quanto à subvenção econômica, de acordo com o descrito na seção dois deste trabalho, o PNPE repassava às empresas seis parcelas bimestrais de R\$ 250; o PPE, por sua vez, repassava o piso salarial da categoria em que o jovem estava ingressando, até o limite máximo de dois salários mínimos por jovem contratado, por um período mínimo de três meses e máximo de seis.¹⁴ No que diz respeito à subvenção econômica, mas na dimensão de execução operacional dos programas, reside uma diferença significativa entre ambos. No caso do PNPE, como foi anteriormente mencionado, as empresas que houvessem contratado jovens tinham que, para ter acesso a cada uma das seis parcelas bimestrais da subvenção econômica, comprovar, por meio das certidões negativas, a regularidade com o recolhimento de tributos e de contribuições federais. No caso do PPE, esta exigência, que envolvia também os tributos estaduais, era colocada no momento da adesão da

¹⁴ Quando da instituição do PPE no Rio Grande do Sul, em setembro de 1999, o salário mínimo nominal no País era de R\$ 136,00. Por sua vez, quando o PNPE foi instituído, em outubro de 2003, o salário mínimo nominal era de R\$ 250,00 (DIEESE, 2006, p. 55).

empresa ao programa e, posteriormente, somente na sua etapa final, quando da prestação de contas aos gestores públicos dos repasses financeiros recebidos. Essa diferença na execução operacional, de acordo com a interpretação proposta, é um dos elementos a explicar as diferenças de desempenho entre os programas, no sentido de resultados mais satisfatórios do PPE comparativamente ao PNPE, seja em termos do número de empresas envolvidas, seja no de empregos proporcionados aos jovens.

Corrobora este entendimento sobre a diferença de padrão de execução operacional entre os dois programas o fato de que as empresas que participaram do PPE eram, em ampla medida, de pequeno porte: 80,1% eram empreendimentos com até cinco empregados e 12,9% possuíam de seis a quinze empregados (Observatório do Trabalho/RS e DIEESE, 2002, p. 19). Ou seja, aproximadamente 8.524 empresas que participaram do PPE no Rio Grande do Sul eram de pequeno tamanho, praticamente três vezes o número total de empresas que participaram do PNPE em âmbito nacional. Portanto, a receptividade ao PPE no meio empresarial se manifestou intensamente entre as pequenas empresas, para as quais as condições de acesso à subvenção econômica se mostraram não só factíveis como de fato atrativas.

Um aspecto merece ser ainda questionado sobre o desempenho do PNPE no Rio Grande do Sul, em particular na RMPA, e se refere ao efeito no número total de jovens contratados por uma grande empresa do ramo de supermercados do comércio varejista. Esta empresa, localizada no Município de Porto Alegre, foi a que mais contratou jovens através do PNPE no país, tendo sido responsável por cerca de metade das contratações ocorridas no Rio Grande do Sul durante a vigência do programa.¹⁵ Neste caso, o questionamento que se coloca está relacionado com o perfil de mão-de-obra que esta empresa emprega habitualmente, que já era, *grosso modo*, de jovens cujas características correspondem às requeridas pelo PNPE. Neste sentido, se pode discutir se, de fato, esse grande número de contratações por esta empresa correspondeu à **criação de empregos** para os jovens que participaram do PNPE no Município de Porto Alegre. Esta é uma situação em que pode se manifestar um efeito reconhecido em estudos sobre políticas ativas para o mercado de trabalho (Betcherman *et al.*, 2004; Pierre, 1999), denominado de **perda pelo peso-morto** (*deadweight loss*): em certa medida, os empregos proporcionados pelo programa seriam gerados independentemente da sua existência, o que permite, em parte, questionar a sua *performance* no Rio Grande do Sul e, em particular, na RMPA, no sentido de que o ganho líquido por ele proporcionado possa ter sido menor do que o revelado pelos resultados brutos da sua execução.

¹⁵ Esta informação foi obtida junto à Superintendência Regional do Trabalho do Rio Grande do Sul, em maio de 2008.

Quadro 1

Comparação entre as características do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE) do Governo Federal (2003-2007) e do Programa Primeiro Emprego (PPE) do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (1999-2002)

Critérios de habilitação dos Jovens	PNPE	PPE
Faixa etária	16 a 24 anos	16 a 24 anos
Status no mercado de trabalho	Desempregado	Não está definido.
Experiência de trabalho	Sem vínculo anterior de emprego formal.	Ausência de relação formal de emprego superior a seis meses.
Renda	Renda familiar <i>per capita</i> de até ½ salário-mínimo.	Prioridade aos jovens oriundos de famílias em situação de pobreza.
Frequência à escola	Estar matriculado e freqüentando estabelecimento de ensino, ou ter concluído o ensino médio.	Comprovação, em prazo de seis meses após inscrição no programa, de matrícula e freqüência escolar.
Escolaridade	Escolaridade Fundamental ou Média, incompleta ou completa.	Escolaridade Fundamental ou Média, incompleta ou completa, ou Superior incompleta.
Outras características	PNPE	PPE
Critérios de habilitação das empresas	Comprovação da regularidade do recolhimento de tributos e de contribuições devidas ao FGTS, ao INSS, à Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda e à Dívida Ativa da União.	Certidões negativas relativas a débitos com a Fazenda Federal, Fazenda Estadual, FGTS e INSS.
Subvenção econômica	Seis parcelas bimestrais de R\$ 250.	Piso salarial da categoria em que o jovem está ingressando, até o limite máximo de dois salários mínimos por jovem contratado, pelo período mínimo de três meses e máximo de seis meses do contrato de trabalho.
Priorização na contratação	No mínimo 70,0% dos empregos criados no âmbito do programa devem ser direcionados a jovens que não concluíram o ensino fundamental ou médio.	Direcionamento de 70,0% dos recursos do programa para contratação de jovens com escolaridade até o fundamental completo.
Porte da empresa e nº de jovens contratados	I. Um jovem, no caso da empresa contar com até quatro empregados no seu quadro de pessoal. II. Dois jovens, no caso de contarem com cinco a dez empregados. III. Até 20,0% do respectivo quadro de pessoal, nos demais casos.	I. Até três jovens, em empresas com até dez empregados. II. Até 30,0% da sua força de trabalho, em empresas com mais de dez empregados.

Fonte: Elaboração própria do autor, com base nas leis relativas ao PNPE e ao PPE.

5. Considerações finais

Este trabalho teve como propósito fazer um estudo sobre o PNPE, com ênfase em seus resultados no âmbito do mercado de trabalho da RMPA. O programa foi criado pelo Governo Federal em outubro de 2003, tendo sido implementado até dezembro de 2007, quando foi extinto em seu formato original.

Na RMPA identificou-se que se reproduz, dentro de certos limites, o padrão de inserção dos jovens no mercado de trabalho, no que se refere à incidência do desemprego em níveis muito superiores aos verificados entre a população adulta. Ainda assim, no período de execução do PNPE a taxa de desemprego dos jovens apresentou uma redução importante, de 29,5% em 2003 para 24,8% em 2007. Todavia, como em idêntico período a queda da taxa de desemprego dos adultos foi ainda mais acentuada, a relação entre as taxas de desemprego dos jovens e dos adultos elevou-se de 2,47 em 2003 para 2,66 em 2007, com o que se afirmou que houve uma deterioração relativa do desemprego entre os jovens. No que se refere ao desemprego entre os jovens na RMPA, assinala-se que os indivíduos de sexo masculino evidenciaram menores taxas do que aquelas dos de sexo feminino, bem como entre os primeiros o desemprego apresentou maior recuo no período em análise, o que indica uma situação de maior vulnerabilidade das jovens no mercado de trabalho local.

Quanto à incidência do desemprego por níveis de educação formal, foi mostrado que as taxas de desemprego dos jovens mais escolarizados eram bastante inferiores à dos indivíduos menos escolarizados, assim como que o comportamento de ambas foi claramente antagônico: entre os jovens com escolaridade fundamental incompleta, ocorreu elevação da taxa de desemprego no cotejo de 2003 com 2007, enquanto, entre os indivíduos mais escolarizados registrou redução, corroborando a compreensão de que o mercado de trabalho metropolitano tem-se tornado mais seletivo.

Conforme foi mostrado no estudo, os resultados do PNPE foram, de modo geral, modestos em termos quantitativos. O número de empresas que participaram do programa e o de empregos proporcionados no âmbito nacional foram de somente 2.801 e 10.250, respectivamente, no acumulado de outubro de 2003 a abril de 2007. Isto não quer dizer que o PNPE não tenha tido apelo junto à juventude, pois nele se inscreveram cerca de 918,4 mil jovens, em idêntico período, em todo o País. Esses dados evidenciam que a relação entre o número de empregos proporcionados pelo programa e o de jovens que nele se inscreveram foi de apenas 1,1%, o que reforça a compreensão de que o PNPE teve um desempenho muito frágil em termos de capacidade de geração de emprego. A par desses aspectos, os resultados do programa foram muito concentrados geograficamente, pois quatro Unidades da Federação (Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais e Santa Catarina) foram responsáveis por 67,0% dos empregos proporcionados pelo programa em nível nacional.

Os dados do PNPE colocaram em destaque relativo a situação do Rio Grande do Sul. Esse Estado foi responsável pela parcela relativa de 30,4% das empresas que participaram do programa, bem como de 31,4% dos empregos por ele proporcionados, no período de outubro de 2003 a abril de 2007. De acordo com a interpretação proposta no estudo, as razões desse desempenho diferenciado do PNPE no âmbito do Estado se devem ao fato de que nele havia sido implementada uma política

semelhante, o Programa Primeiro Emprego (PPE), no período 1999-2002. As evidências existentes são de que o PPE no Rio Grande do Sul foi bem sucedido, seja em termos do número de empresas que dele participaram, seja no que diz respeito ao número de empregos proporcionados aos jovens. Como decorrência, tal desempenho positivo foi um estímulo à adesão das empresas ao PNPE no Estado, com reflexos na abertura de oportunidades de trabalho aos jovens pelo programa.

Quanto às razões que fizeram com que o PNPE tivesse um desempenho muito modesto no plano nacional, a comparação entre as suas principais características e as do PPE permitiu que se elaborasse a seguinte interpretação. O PNPE continha critérios de habilitação cumulativos para os jovens dele participarem que podem ter tido um caráter muito restritivo. Conforme foi mostrado no estudo, no âmbito da RMPA, estimou-se que o programa poderia contemplar cerca de 6 mil jovens em 2003 e 4 mil em 2007, contingentes relativamente pequenos em relação ao estoque total de jovens desempregados na região nesses dois anos, de 127 mil e 104 mil indivíduos, respectivamente. Caso o programa tivesse êxito pleno na erradicação do desemprego entre o seu público alvo, a taxa de desemprego dos jovens apresentaria redução de 29,5% para 28,6% em 2003 e de 24,8% para 23,8% em 2007, impactos que não podem ser reconhecidos como sendo de grande tamanho. A par desse aspecto, o PNPE e o PPE tiveram padrões de gestão bastante distintos, no que se refere ao repasse da subvenção econômica às empresas. No caso do PPE, as empresas, uma vez habilitadas para participarem do programa, tinham acesso à subvenção econômica, tendo que ao final do período de permanência do jovem no emprego fazer a prestação de contas, assim como a apresentação dos comprovantes de pagamentos de tributos e contribuições. No PNPE, de forma distinta, as empresas, para acessarem cada uma das seis parcelas bimestrais da subvenção econômica, tinham que apresentar aos gestores do programa as certidões negativas relativas ao pagamento de contribuições, tributos e com a Dívida Ativa da União, o que acabou se revelando um obstáculo burocrático e de custos administrativos, inibindo maior adesão ao programa, particularmente entre as pequenas empresas.

Por último, um aspecto que chamou atenção foi o de que a empresa que mais contratou jovens no país no âmbito do PNPE estava localizada no Município de Porto Alegre. Esta empresa, um supermercado do comércio varejista, foi responsável por cerca de metade das contratações de jovens pelo PNPE no Rio Grande do Sul. Nesse caso, de acordo com a interpretação proposta, colocou-se a possibilidade de que tenha ocorrido o que a literatura de políticas públicas para o mercado de trabalho denomina de efeito de perda pelo peso-morto, ou seja, dado o perfil de mão-de-obra com que essa empresa habitualmente trabalha, é provável que essas contratações tivessem ocorrido independentemente da existência do PNPE, o que torna questionável se tal resultado bruto correspondeu, de fato, à geração de empregos para os jovens.

Referências bibliográficas

- BASTOS, R. A inserção dos jovens no mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre: uma experiência marcada pela elevada incidência do desemprego. In: BASTOS, R. (Coord.). **Dimensões da precarização do mercado de trabalho na Região Metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre: Convênio FEE, FGTAS/SINE-RS, DIEESE, SEADE-SP, MTE/FAT e apoio PMPA, 2007.
- BLANCHFLOWER, D, FREEMAN, R. The declining economic status of young workers in OECD countries. In: BLANCHFLOWER, D., FREEMAN, R. (Eds.) **Youth employment in advanced countries**. Chicago: Chicago Press and NBER, 2000.
- BETCHERMAN, G. *et al.* **Impacts of active labor market programs: new evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries**. Washington: World Bank, 2004. (Social Protection Discussion Paper Series n. 0402.)
- BETCHERMAN, G. *et al.* **A review of interventions to support young workers: findings of the youth employment inventory**. Washington: World Bank, 2007. (Social Protection Discussion Paper n. 715.)
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias**. Santiago: CEPAL, 2004.
- CORROCHANO, M. *et al.* **Jovens e trabalho no Brasil – desigualdades e desafios para as políticas públicas**. São Paulo: Ação Educativa e Instituto IBI, 2008.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS. **Anuário dos trabalhadores**. São Paulo: DIEESE, 2006.
- OBSERVATORIO DO TRABALHO RS, DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS. **Avaliação do Programa Primeiro Emprego**. Porto Alegre: STCAS, 2002.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Tendencias mundiales del empleo juvenil**. Ginebra: OIT, 2006.
- _____. **Trabajo decente y juventud – América Latina**. Lima: OIT, 2007.
- O'HIGGINS, N. **The challenge of youth unemployment**. Ginebra: OIT, 1997. (Employment and training papers n. 7.)
- PIERRE, G. **A framework for active labour market policy evaluation**. Ginebra: OIT, 1999. (Employment and training papers n. 49)
- POCHMANN, M. **A batalha pelo primeiro emprego**. São Paulo: Publisher Brasil, 2000.
- PUERTO, O. **Interventions to support young workers in Latin America and the Caribbean: regional report for the youth employment inventory**. Washington: World Bank, 2007.
- QUINTINI, G. *et al.* **The changing nature of the school-to-work transition process in OECD countries**. Bonn: IZA, 2007. (Discussion paper nº 2582)
- RAMOS, C. **O desemprego dos jovens: diagnósticos e políticas públicas**. Brasília: UNB, 2003.

- RIBEIRO, R., JULIANO, A. Desemprego juvenil e impactos do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego. **Econômica**. Rio de Janeiro: UFF, v. 7, n.1, p. 47-76, 2005.
- RYAN, P., BÜCHTEMANN, C. The school-to-work transition. In: SCHMID, G. *et al.* (Eds.) **International handbook of labour market policy and evaluation**. Londres: Edward Elgar, 1996.
- TOKMAN, V. **Desempleo juvenil en el cono sur: causas, consecuencias y políticas**. Santiago: Fundación Friedrich Ebert, 2003.
- UNITED NATIONS. **World youth report 2003**. Nova Iorque: UN, 2003.