

# OS JOVENS E O MERCADO DE TRABALHO: EVOLUÇÃO E DESAFIOS DA POLÍTICA DE EMPREGO NO BRASIL

Alexandre Queiroz GUIMARÃES<sup>1</sup>  
Mariana Eugenio ALMEIDA<sup>2</sup>

**RESUMO:** A inserção dos jovens no mercado de trabalho é um dos grandes desafios da política de emprego nos dias atuais. Trata-se de um público mais vulnerável, que enfrenta maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho e tende a encontrar ocupações mais precárias, situação agravada, em países como o Brasil, pela baixa escolaridade e pela fragilidade da formação educacional de grande parte da população. Esse artigo pretende sistematizar aspectos dessa temática, apresentando uma introdução ao tratamento das políticas de emprego para a juventude. O objetivo central, ao apresentar especificidades da inserção dos jovens no mercado de trabalho, trazer lições de experiências internacionais, situar a evolução da política de emprego no Brasil e analisar em detalhes a política dos Consórcios Sociais da Juventude, é contribuir para uma reflexão sistemática sobre aspectos a balizar a política de emprego para os jovens no país.

**PALAVRAS-CHAVES:** Política de emprego. Jovens. Consórcios Sociais da Juventude. Mercado de trabalho.

## Introdução

A inserção produtiva dos jovens consolida-se como um grande desafio. Trata-se de um público mais vulnerável, que enfrenta maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho e tende a encontrar ocupações mais precárias, situação agravada, em muitos países, pela baixa escolaridade e pela fragilidade da formação educacional de grande parte da população. Como consequência, é um público mais propenso à situação de desemprego e de desemprego em longo prazo, sendo objeto de políticas específicas em muitos países. Em face dessa situação, a política de emprego para os jovens assume grande importância, pois além de democratizar as chances de ascensão social e reduzir as desigualdades, trabalha com um público que será, por muitas décadas, parte da força de trabalho do país, impactando o potencial produtivo e competitivo.

No Brasil, os jovens sofreram amplamente os impactos da reestruturação nos anos 90, que representou restrição de vagas para trabalhadores com menor escolaridade. A partir da década de 2000, com a criação da Secretaria da Juventude, passaram a ser alvo de políticas

---

<sup>1</sup> FJP - Fundação João Pinheiro. Mestrado em Administração Pública. Belo Horizonte – MG – Brasil. 31275-150 - alexandre.queiroz@fjp.mg.gov.br.

<sup>2</sup> SETE/MG - Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego de Minas Gerais. Analista de políticas públicas. Belo Horizonte – MG – Brasil. 31630-900 - mariana.almeida88@gmail.com.

específicas. Dentro das políticas priorizadas, a área ligada a trabalho e emprego tem recebido grande atenção, reunindo ações voltadas a fortalecer as chances de inserção profissional e ascensão social.

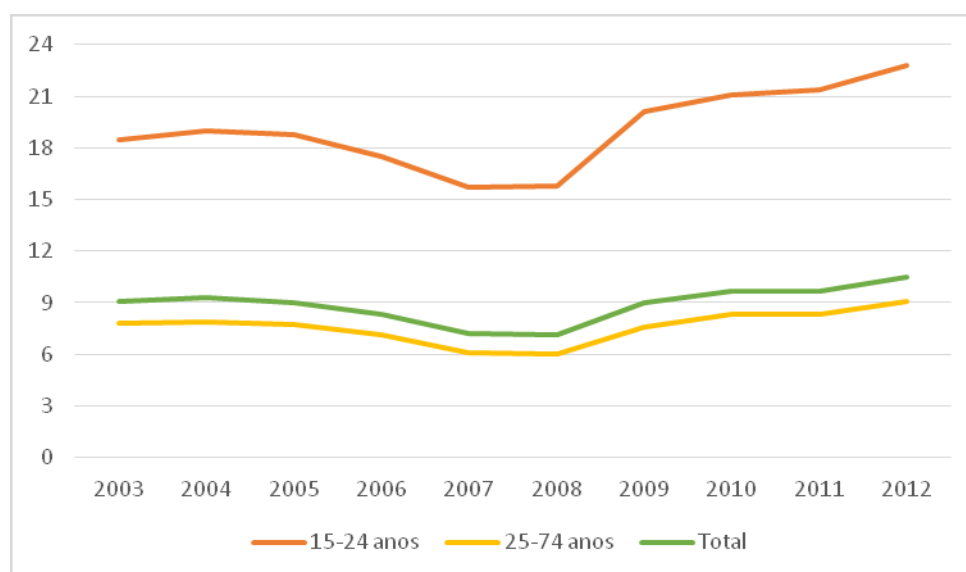
Esse artigo pretende sistematizar aspectos dessa temática, apresentando uma introdução ao tratamento das políticas de emprego para a juventude. O objetivo central, ao apresentar especificidades da inserção dos jovens no mercado de trabalho, trazer lições de experiências internacionais e situar a evolução da política de emprego no Brasil, é contribuir para uma reflexão sobre aspectos a balizar a política de emprego para os jovens. Nesse sentido, trata-se de um esforço de sistematização, voltado também a encorajar avaliações mais específicas dos programas em ação.

As seções dois e três tratam da experiência europeia, trazendo fatores que impactam a inserção do jovem no mercado de trabalho e exemplos de políticas consideradas bem sucedidas. A seção quatro destaca especificidades do mercado de trabalho para os jovens no Brasil, situando a participação dos jovens no mercado de trabalho, enquanto a seção cinco explora a evolução da política para os jovens no país. A seção seis reúne aspectos da avaliação de um importante programa de emprego para a juventude adotado na década de 2000, apontando direções a guiar a política de emprego. A seção sete tece considerações finais.

### **Entendendo os fatores que influenciam o desemprego entre os jovens na Europa**

A temática da juventude vem ganhando importância crescente na Europa, decorrência também das mudanças demográficas e do envelhecimento populacional. Em 2012, havia 57,5 milhões de pessoas com idade entre 15 e 24 anos nos países da União Europeia. Entre estas, 32,8% estavam empregadas, 9,8% estavam desempregadas e 57,5% (cerca de 33 milhões de jovens) estavam inativas, não fazendo parte do mercado de trabalho. Quando analisamos apenas a população economicamente ativa (empregados e desempregados), observa-se, em comparação com o total da população, um percentual maior de jovens na situação de desemprego. O Gráfico 1 apresenta as taxas de desemprego nos países da União Europeia entre 2003 e 2012. Verifica-se um crescimento deste indicador desde 2008, chegando a um total de 10,5% em 2012. No que se refere à população entre 15 e 24 anos, a taxa de desemprego foi de 22,8% em 2012.

**Gráfico 1** - Taxa de desemprego na União Europeia, por grupos de idade – 2003-2012



**Fonte:** EUROSTAT (2013).

É importante ressaltar, ainda, a relação entre a inserção do jovem no mercado de trabalho e a educação. Segundo dados da União Europeia, quase 100% da população com 15 anos de idade ainda está na escola. A transição entre a escola e o mercado de trabalho não ocorre na mesma idade para todas as pessoas, ou seja, a entrada no mercado de trabalho é gradual. Na média, a participação de jovens no mercado de trabalho passa de 5% aos 15 anos para cerca de 80% aos 24 (EUROSTAT, 2013). Segundo os dados da União Europeia, muitos jovens ingressam no mercado de trabalho antes de terminarem os estudos, o que implica que podem estar simultaneamente na educação e no mercado de trabalho.

Resultados de diversas pesquisas indicam que a chance de conseguir um emprego, e mesmo de conseguir um emprego melhor, cresce com o tempo de permanência no mercado de trabalho, o que vale para todos os níveis de formação. Em face dessa constatação, é importante entender os fatores que aumentam as chances de ingresso e de sucesso dos jovens no mercado de trabalho. Inicialmente, destaca-se o grau de regulação do mercado de trabalho e os custos de contratar e demitir. O excesso de regulação tende a afetar negativamente o emprego entre os jovens, por se tratar de um segmento em que o empregador dispõe de menos informações, sendo maior o risco. Na mesma linha, os jovens tendem a sofrer mais com crises econômicas e com outras dificuldades, dado que sofrem competição de indivíduos com maior experiência.<sup>i</sup>

Em uma análise comparando países da Europa, Muller (2005) investiga como o tipo de formação tende a influenciar o ingresso do jovem no mercado de trabalho. Uma conclusão

não surpreendente, encontrada em todos os países analisados, é que o grau de escolaridade é a variável mais importante para explicar tanto as chances de inserção como as possibilidades de ascensão. A formação universitária é aquela que mais contribui para as chances de ascensão profissional em todos os países. No outro extremo, pessoas sem qualificação sofrem maiores dificuldades, tendência não eliminada com a maior permanência no mercado de trabalho.

Um ponto central é a comparação entre os impactos da formação vocacional, direcionada para tipos específicos de profissão, e aqueles ligados à formação secundária mais geral. Indivíduos que possuem formação secundária superior (*upper secondary education*) tendem a ocupar postos de trabalho de melhor *status* do que os indivíduos com formação vocacional. No entanto, a formação vocacional aumenta as chances de encontrar um trabalho e reduz o tempo de desemprego após deixar a escola. Esse impacto será tão maior quanto mais envolvidos estiverem os empregadores com o sistema de treinamento. Logo após a saída da escola, a taxa de desemprego para os indivíduos com educação vocacional tende a ser inferior inclusive à verificada para os jovens que concluem o ensino universitário (MULLER, 2005).<sup>ii</sup>

Assim, o treinamento vocacional apresenta uma vantagem e uma desvantagem. A vantagem é a maior facilidade para conseguir um emprego. A desvantagem é a obtenção de empregos de menor *status*. Muller (2005) enfatiza que a educação vocacional é em grande parte escolhida por indivíduos de classes mais baixas, que não têm recursos (e/ou tempo) para uma formação universitária. Em outras palavras, esses indivíduos optam por estratégias de menor custo e menor risco<sup>iii</sup>, bem diferente dos jovens de classe mais alta, que podem esperar e pagar pela formação universitária, beneficiando-se depois das melhores oportunidades de inserção produtiva.

Muller (2005) destaca as diferenças entre os países no que diz respeito ao tipo de formação educacional. Alemanha, Áustria, Dinamarca e Holanda apresentam sistemas educacionais estratificados, oferecendo aos jovens secundaristas uma opção de treinamento vocacional direcionada para algumas profissões. Já Bélgica, França, Reino Unido e Irlanda são países que apresentam uma formação secundária com perfil mais geral, sem uma tradição de treinamento vocacional. Um terceiro grupo, abrangendo Grécia, Itália e Espanha, também não apresenta tradição de treinamento vocacional e não se destaca pela qualidade do sistema educacional. Essas diferenças de formação correlacionam-se com as perspectivas de entrada dos jovens no mercado de trabalho. Para o primeiro grupo, com tradição de ensino vocacional, a taxa de desemprego para aqueles jovens que deixaram a escola com menos de um ano situou-se, na média do período de 1992 a 1997, no patamar de 10%. Para o segundo

grupo, a mesma taxa de desemprego variou de 20% no Reino Unido a 30% na França. Nos países do terceiro grupo, a taxa de desemprego atingiu 45% na Espanha e 50% na Itália. Os dados reiteram a influência da formação vocacional, embora outras variáveis, incluindo a qualidade da educação, a regulação do mercado de trabalho e o dinamismo da economia, sejam também essenciais.

O caso mais grave é encontrado nos países do sudoeste europeu, apresentando desemprego muito elevado mesmo para os jovens com formação universitária. São dificuldades também relacionadas ao grau excessivo de regulação e ao baixo dinamismo de certos setores. No entanto, há indícios de que uma maior ênfase na formação vocacional poderia ajudar. O contraponto é a Alemanha, país que, apesar de ter forte regulação trabalhista e alta proteção ao trabalhador, tende a ter baixo desemprego entre os jovens, o que é em parte explicado pela qualidade da formação vocacional. Portanto, o treinamento vocacional pode ajudar, uma vez que, garantindo uma formação padrão, tende a reduzir os gastos de treinamento pela empresa e a fornecer informações sobre a formação e as habilidades do trabalhador, reduzindo a assimetria de informações.

O exemplo do Reino Unido também aponta lições. É um país que não tem tradição de formação vocacional e tampouco se destaca pela qualidade da formação educacional básica. As taxas de desemprego relativamente baixas entre os jovens se explicam pela baixa regulação das relações trabalhistas e pela facilidade de contratar/demitir, ofertando maiores oportunidades para a inserção do jovem, incluindo a oferta de empregos em tempo parcial. Além disso, a experiência recente britânica conta no que diz respeito às políticas de emprego para os jovens.

Em síntese, uma conclusão sobre a experiência europeia é que a qualificação e o tipo de formação importam, e não apenas durante o momento de entrada no mercado de trabalho. Outra conclusão é que uma formação mais direcionada a certos ofícios tende a facilitar a entrada no mercado de trabalho. Em muitos países, essa formação funciona como um seguro, sendo preferida pelos indivíduos de classe social mais baixa. Enfim, a maior dificuldade tende a ser enfrentada pelos indivíduos que entram no mercado de trabalho com baixa qualificação, dificuldades que tendem a persistir por toda a vida produtiva. Portanto, um grande desafio é garantir algum tipo de formação para esses indivíduos, tarefa que coloca em primeiro plano as políticas de emprego.

## **Políticas de emprego para os jovens: lições das experiências britânica e dinamarquesa**

Com o forte aumento do desemprego entre os jovens, alguns países reforçaram a ênfase nas políticas para esse grupo. Nos dois casos escolhidos, Dinamarca e Grã-Bretanha a partir da segunda metade dos anos 90, há o diagnóstico que o desemprego entre os jovens é resultado da inconsistência entre o perfil da mão de obra e as exigências do mercado de trabalho, assim como de uma postura passiva por parte do desempregado. As principais direções incluíram, portanto, motivar (e pressionar) os jovens a voltar para a educação formal, a ingressar em um programa de qualificação ou a obter um posto de trabalho. Há assim a combinação de “*sticks and carrots*”, apertando os critérios para a concessão do ‘benefício-desemprego’ no intuito de pressionar os indivíduos a adotar posições mais ativas. No entanto, as duas experiências se diferem pelo valor do benefício e pelo maior comprometimento da Dinamarca com padrões mais altos de seguridade social.

Na Dinamarca, o Sistema Público de Emprego era notificado quando o jovem completava três meses de desemprego. Procurava, a partir de então, desenhar um plano individualizado para cada desempregado, a ter início após o sexto mês de desemprego. As direções adotadas incluíam encaminhar o jovem para um posto de trabalho, para programas de educação formal ou para programas de qualificação especiais, todos com duração prevista de 18 meses. Aqueles que se recusassem a participar tinham o seguro desemprego cancelado, devendo aplicar para os programas de assistência social.

Aqueles que optassem pela educação formal deixariam a situação de desemprego e passariam a receber um benefício para estudantes. De acordo com os resultados iniciais, encontrou-se que, entre os que optavam por não ir para a educação profissional, a maior parte seguia um programa de 18 meses oferecido pelo Ministério da Educação. Esses continuavam a receber o benefício desemprego, mas o Sistema Público de Emprego (SPE) passava a adotar critérios rígidos, tendendo a reduzir o benefício como forma a estimular a obtenção de um posto de trabalho.<sup>iv</sup> Além disso, a participação no programa de qualificação não garantia a renovação do benefício, importante mudança em relação às regras anteriores. Enfim, os indivíduos que não optassem por algum desses caminhos e continuassem desempregados deveriam ingressar nos “Programas Especiais de Educação Vocacional” ou em algum outro programa de qualificação/educação, com duração de pelo menos 18 meses (EUROPEAN UNION, 1999).

O programa “*New Deal for Young People*”, adotado no Reino Unido a partir de 1998, estava focado nos jovens de 18 e 24 anos que estavam desempregados e recebendo o “*job*

*seekers allowance*”, o seguro desemprego do país. O programa incluía uma série de etapas compulsórias, sendo que a recusa em participar implicava a perda do benefício. O programa foi implementado por meio de parcerias que incluíam ONGs, empresas, outras agências governamentais, sindicatos e instituições de capacitação. A etapa inicial incluía assistência individualizada preparando os participantes a procurar um posto de trabalho. Segundo o estudo da União Europeia, grande parte desses jovens conseguia um emprego em até seis meses, beneficiando-se da maior flexibilidade do mercado de trabalho e do momento favorável da economia. Aqueles que continuavam desempregados entravam em uma fase chamada *gateway*, quando eram encaminhados a um consultor que oferecia uma orientação personalizada no intuito de prepará-los para (re) ingressar no mercado de trabalho. A partir de então, abriam-se quatro possibilidades: a) o encaminhamento para um estágio/trabalho com um empregador, combinado com oficinas de qualificação; b) o trabalho voluntário por seis meses, condicionado a um dia por semana de práticas de qualificação; c) o trabalho de seis meses na força governamental de meio ambiente, acompanhado de um dia semanal de treinamento; d) a oferta para indivíduos de baixa escolaridade cursarem um programa de tempo integral que oferecesse algum tipo de qualificação mais prática. Os indivíduos que, ao final, não conseguissem um emprego, passavam a receber atenção mais focalizada.

Os programas foram em geral bem avaliados. Ambos os países obtiveram significativa redução no desemprego entre os jovens, resultado também favorecido pela recuperação econômica a partir da segunda metade dos anos 90 (EUROPEAN UNION, 1999). Um ponto positivo diz respeito ao ‘efeito motivação’: o estudo realizado pela União Europeia aponta que há principalmente um efeito positivo das condicionalidades sobre a disposição do indivíduo engajar em programas de educação/qualificação, embora haja também um efeito positivo, mesmo que pequeno, em relação à transição do desemprego para o emprego (EUROPEAN UNION, 1999). Destaca-se que, em muitos casos, o posto de trabalho foi obtido nas vésperas da data exigida para ingresso em programas especiais de educação e/ou na eminência de cancelamento do benefício desemprego. Enfim, há evidências de impacto positivo dos programas de 18 meses sobre a qualificação dos jovens.

No caso específico do *New Deal*, o mesmo estudo encontrou resultados positivos relativos à redução do risco social, uma vez que grande parte das pessoas encaminhadas para programas de educação básica tinha educação mínima e/ou pouca experiência prévia de emprego. Ao encaminhar jovens para a qualificação ou contribuir para a reinserção no mercado do trabalho, o Programa teria contribuído, nos seus primeiros doze meses, para a redução de 40% do desemprego de longo prazo (EUROPEAN UNION, 1999). Destaca-se

também a avaliação positiva dos participantes do programa: os funcionários que ofertavam a orientação profissional foram muito bem avaliados, assim como as entidades do setor privado que ofereciam ações de qualificação. O envolvimento dos empresários, no entanto, foi considerado insuficiente.

Enfim, as lições foram consideradas úteis para outros países. O segredo das duas experiências foi a combinação de várias ações na direção de fortalecer a escolaridade, a qualificação e a empregabilidade, empregando para isto, acompanhamento e exigências rigorosas. Além disso, Dinamarca e Reino Unido destacam-se pela capacidade de construir bons bancos de dados e pelo monitoramento das políticas. Ao envolver um acompanhamento personalizado ao desempregado, que inclui a realização de grande número de ações e entrevistas, os dispêndios tendem a ser elevados. No entanto, ao contribuir para melhores chances de inserção social e para a redução do desemprego, produzem resultados que compensam os custos.

O estudo da União Europeia destaca como a experiência de alguns países poderia ser fortalecida pelas lições acima destacadas. Na Irlanda, o desemprego daqueles sem qualificação era quatro vezes superior ao verificado para aqueles que tinham educação secundária, apontando para a necessidade de uma ação incisiva focada nesse grupo. A Suécia, apesar de realizar altos gastos em políticas de emprego ativas, obtinha resultados inferiores relativos ao desemprego entre os jovens. Uma importante diferença em relação à Dinamarca é que a participação nos programas de qualificação era suficiente para a renovação dos benefícios, de forma que muitos indivíduos cursavam o programa com o único objetivo de renovar o benefício, reduzindo a sua efetividade.<sup>v</sup> Na Espanha, o desemprego entre os jovens era muito alto e respondia por aproximadamente 30% do desemprego da força de trabalho. O desemprego era muito elevado também para aqueles com diploma universitário. O caso espanhol, muito grave, demandava um conjunto mais amplo de ações. No entanto, práticas de treinamento vocacional, um processo de acompanhamento individualizado e o fortalecimento dos programas de capacitação junto com estágios tenderiam a ajudar.

Em síntese, experiências bem sucedidas vêm contribuindo para o amadurecimento de iniciativas a serem compartilhadas pelos países europeus. Entre as direções gerais, a política de emprego inclui a ênfase no fortalecimento do sistema de informações, com a informatização dos serviços e o maior envolvimento dos empresários; a adoção de atendimento individualizado para o desempregado e a preocupação com a capacitação permanente, capaz de mesclar experiências em sala de aula e estágios em empresas. Outras direções dizem respeito ao envolvimento de atores não governamentais e à adoção de

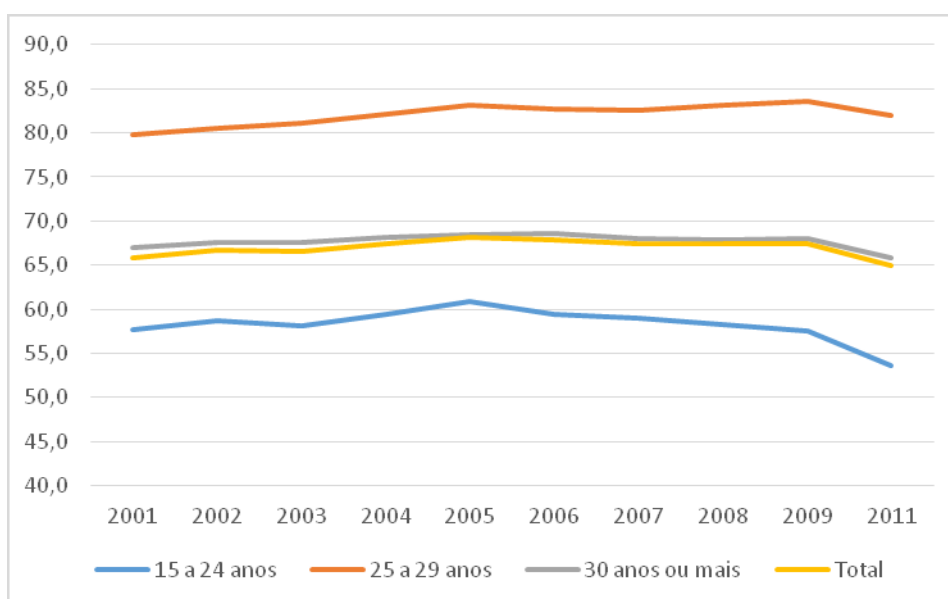
mecanismos para pressionar os indivíduos a engajar na busca de emprego e a participar de programas de qualificação.

## Os jovens e o mercado de trabalho no Brasil

No Brasil, os jovens também enfrentam desafios no que se refere à inserção no mercado de trabalho. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011), o percentual de jovens entre 15 e 24 economicamente ativos, ou seja, que fazem parte do mercado de trabalho, diminuiu de 57,7% em 2001 para 53,6% em 2011 (Gráfico 2). Já a taxa de atividade da população total permaneceu relativamente estável durante este período. A pequena redução da taxa de atividade dos jovens pode ser resultado tanto das maiores dificuldades de inserção no mercado como de um maior número de anos dedicados à escola.

A situação dos jovens no país é agravada pela baixa escolaridade média e pela precária qualidade da educação, deficiências que se tornam mais sérias em face das exigências do paradigma produtivo pós-fordista. Outra especificidade brasileira é a idade precoce de entrada dos jovens no mercado de trabalho, estabelecendo um perverso ciclo vicioso. Os jovens, sobretudo de famílias mais pobres, ingressam muito cedo no mercado de trabalho, impulsionados pela necessidade de obter renda e frustrados com a má qualidade da educação oferecida.

**Gráfico 2** - Taxa de atividade, por grupos de idade, Brasil – 2001-2011



Fonte: IBGE (2011).

Com a inserção precoce no mercado, os jovens obtêm, então, um posto de trabalho precário e com reduzidas chances de ascensão profissional, consolidando uma forma de inserção que tende a se perpetuar. Muitos indivíduos percebem essas dificuldades e procuram oportunidades de qualificação e reciclagem, mas estão em geral presos em longas jornadas de trabalho, tornando difícil o engajamento necessário.

Entre os jovens de 15 a 24 anos, 26% dos homens e 30,4% das mulheres estudavam, mas não trabalhavam, em 2011, segundo os dados da PNAD. Já os jovens nesta faixa etária que não estudavam e nem trabalhavam representavam 9% dos homens e 19,7% das mulheres. Grande proporção de jovens deixa muito cedo de estudar, sendo baixo o número daqueles que conseguem conciliar estudo e trabalho. Segundo Gonzalez (2009), esses indicadores são muito mais sérios para os jovens de baixa renda. O quadro é agravado, ainda, pelas longas jornadas de trabalho. De acordo com a OIT (2009), a média de horas trabalhadas pelos jovens de 15 a 24 anos no Brasil em 2006 foi de 38,4 horas, com 83,6% trabalhando jornadas superiores a 20 horas. A frequência à escola para aqueles que trabalham até 20 horas por semana foi, na média, de 58%, caindo, para aqueles que têm jornadas superiores a 20 horas semanais, para 30%.

Relacionadas à entrada precoce e à formação deficiente estão as dificuldades de inserção no mercado de trabalho, que tendem a se traduzir em maiores taxas de inatividade não voluntária, em maiores taxas de desemprego, em formas de ocupação precárias e em maior rotatividade nas ocupações. As dificuldades dos jovens com baixa escolaridade se agravaram em função de mudanças no paradigma produtivo e das novas tendências do mercado de trabalho, de forma que houve um crescimento do número de jovens fora da escola e sem ocupação, havendo também um crescimento da participação dos jovens entre os desempregados. Segundo Pochmann (2007), apenas 15% das vagas criadas no mercado formal entre 1995 e 2005 teriam sido preenchidas por jovens.

De acordo com os dados da PNAD, a taxa de desemprego entre jovens de 15 a 24 anos de idade foi de 16,3% em 2011. Já para as faixas de idade de 25 a 49 anos e 50 anos ou mais, as taxas observadas foram de 5,7% e 2,8%, respectivamente. Além disso, observa-se que a ocupação dos jovens tende a ser mais precária, havendo significativas diferenças relativas à posição na ocupação e à qualidade dos postos de trabalho (OIT, 2009). A contrapartida é a baixa proporção de jovens ocupados como autônomos. Outro aspecto relevante é a menor remuneração auferida pelos jovens. Em trabalho para a Região Metropolitana de Belo Horizonte, Guimarães (2010), utilizando uma regressão e controlando por outras variáveis,

encontra que indivíduos nas faixas de idade acima de 30 anos tendiam a receber entre 50% e 57% a mais do que jovens entre 18 e 24 anos.

Avaliações recentes sobre o mercado de trabalho permitiram uma calibragem do diagnóstico. Encontrou-se, ao lado da falta de experiência, que as dificuldades enfrentadas pelos jovens estavam fortemente relacionadas à alta rotatividade das respectivas ocupações. Entre os jovens que entravam no desemprego, apenas uma parte estaria na busca do primeiro emprego, sendo que grande parte teria chegado a essa condição devido à baixa duração da ocupação, normalmente precária (CARDOSO; GONZALEZ, 2006-2007). Além disso, a transição para a inatividade é mais comum do que aquela entre o emprego e o desemprego, relativizando a relevância do indicador desemprego aberto. Portanto, esses dados reforçam a direção de que não se trata de oferecer aos jovens uma experiência de emprego a qualquer custo, mas de implementar ações que ampliem as chances de ascensão futura.

Em síntese, os parágrafos acima permitem extrair direções iniciais para a política de emprego para os jovens. Uma primeira é dar condições para o reforço da formação e da qualificação, melhorando a qualidade da educação, dando condições e incentivos para que permaneçam na escola e oferecendo requalificação e reciclagem para aqueles que não obtiveram boa formação. Encaixam-se nessa linha as medidas voltadas a erradicar o trabalho infantil, a universalizar a frequência à escola e a conceder bolsas para que os adolescentes permaneçam na escola. Outra direção é conceder incentivos financeiros para que jovens e adultos possam arcar com os custos de oportunidade de desligar temporariamente das atividades profissionais. A partir das experiências europeias, outras direções são extraídas, incluindo a oferta de cursos profissionalizantes em parcerias com as empresas e a ênfase no treinamento vocacional. Na seção seguinte, apresentamos a evolução recente das políticas para os jovens no Brasil, para então, após uma tentativa de avaliação, traçar direções mais precisas para a política de emprego para os jovens.

### **A evolução das políticas de emprego para os jovens no Brasil**

A década de 90, como destacado, foi marcada por mudanças no mercado de trabalho e por maiores dificuldades para os trabalhadores com menor escolaridade e qualificação. Em resposta, o governo brasileiro passou a privilegiar duas linhas de ação: o estímulo ao empreendedorismo, estimulando oportunidades de emprego e renda fora do setor formal, e programas de capacitação, voltados a fortalecer a empregabilidade do trabalhador. Nessa segunda direção, o Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor) representou

substancial aumento de gastos com capacitação, visando capacitar parte significativa da população economicamente ativa. Os jovens, um dos grupos considerados vulneráveis, estavam entre os priorizados. No entanto, o Planfor foi marcado por inúmeras dificuldades, que incluíram a baixa carga horária, a má qualidade dos cursos, a desarticulação com outras políticas e a falta de acompanhamento e monitoramento, comprometendo decisivamente os seus resultados.

A criação do Programa Nacional de Primeiro Emprego (PNPE), em 2003, teve o mérito de ser um programa específico para os jovens. O público alvo eram os jovens de 16 a 24 anos, em situação de desemprego involuntário, de famílias pobres (renda mensal de até meio salário mínimo *per capita*), sem vínculo empregatício anterior e cursando estabelecimentos de ensino médio, fundamental ou outros estabelecimentos de ensino.

O programa incluía ações ligadas à qualificação e à escolaridade, experiências de treinamento nas empresas e a concessão de subvenção para contratação. As ações de qualificação, que previam 500 horas, combinavam estímulo à educação básica (200 horas) e qualificação em ofícios. Ênfase era dada também em ações de estímulo ao empreendedorismo, incluindo cursos como artesanato, manicure, marcenaria, gastronomia e construção civil, além de um eixo ligado às artes, que incluía fotografia, dança e teatro.

O PNPE conferiu, inicialmente, forte ênfase na concessão de subsídios para estimular as empresas a contratar trabalhadores jovens, medidas ancoradas no diagnóstico de que um dos problemas centrais era a falta de experiência. Os subsídios poderiam chegar a seis parcelas de R\$200,00 por trabalhador, no caso de empresas com faturamento até R\$ 1,2 milhões, e a seis parcelas de R\$100,00, no caso de empresas maiores.<sup>vi</sup> No entanto, poucas empresas aderiram, alegando que os jovens estavam despreparados tanto em termos profissionais como pessoais.

Esse resultado, no entanto, não nos permite concluir que a subvenção econômica estava fadada ao fracasso. Uma série de dificuldades na elaboração do programa, incluindo o excesso de burocracia, ajuda a explicar a baixa adesão. As exigências rígidas em termos de requisitos legais, como a exigência de certidões negativas de débito junto à União, teriam dificultado principalmente a participação de pequenas e médias empresas, aquelas mais interessadas na subvenção. Outra crítica é a rigidez na seleção do público alvo. Ao exigir que os jovens não tivessem vínculo empregatício anterior e que não tivessem concluído o ensino médio, o PNPE deixava de fora grande parte do público vulnerável que poderia ser beneficiado pelo programa. Como consequência, o público elegível respondia por apenas 4,7% dos jovens desempregados em 2003 e por 3,8% em 2007 (BASTOS, 2009).

Comparando o PNPE com um programa estadual do governo gaúcho, Bastos (2009) mostra que o programa gaúcho, ao não exigir que o jovem estivesse desempregado e que não tivesse experiência prévia de emprego e ao adotar critérios mais flexíveis para comprovar a matrícula, apresentou resultados muito melhores.<sup>vii</sup> Assim, há evidências de que um melhor desenho do PNPE teria produzido melhores resultados.

As dificuldades enfrentadas levaram em 2005 a uma mudança de foco. A ênfase em estimular a demanda por trabalhadores jovens foi substituída pela preocupação com a capacitação e a empregabilidade, ganhando importância programas como os Consórcios Sociais da Juventude (CSJs), que reuniam ações voltadas a fortalecer a qualificação, a autoestima e a sociabilidade. O público continuava a ser jovens de famílias pobres que frequentavam instituições de ensino, havendo o objetivo de priorizar jovens quilombolas, afrodescendentes, indígenas e em conflito com a lei. As ações eram concentradas nas regiões metropolitanas e suas inovações incluíam a participação da sociedade civil e a combinação de atividades voltadas à qualificação social e profissional com iniciativas de trabalho comunitário e ações voltadas a inserir o jovem no mercado de trabalho (OIT, 2009).

As ações de qualificação social e profissional deveriam somar 400 horas, combinadas com 100 horas de prestação de trabalho voluntário, voltadas a fortalecer a rede social do jovem e abrir um caminho para a entrada no mercado de trabalho. Após 320 horas de qualificação, o jovem poderia ser encaminhado para o mercado de trabalho. Os CSJs previam também a criação de Centros da Juventude, espaços voltados a promover encontros e ações direcionadas à sociabilidade e à qualificação. Pela participação no Programa, o jovem recebia uma bolsa de R\$100,00 por seis meses.

Outro programa promovido após 2005 foi a Ação Juventude Cristã, que apresentava similaridades com os CSJs e tinha, como principal diferença, o fato das ações serem mais descentralizadas e concentradas em regiões com baixo índice de desenvolvimento humano. A execução era feita por entidades contratadas pela prefeitura e o programa contava também com uma bolsa oferecida aos jovens. Outro eixo do PNPE foi o programa Empreendedorismo e Responsabilidade Social, voltado a criar uma linha especial de crédito para os jovens. Foi, no entanto, uma ação limitada, uma vez que exigia capacitação antes do empréstimo e apresentava dificuldades para atingir os jovens mais vulneráveis. Por fim, outra ação prevista era o Programa Escola da Fábrica, baseado em parceria entre empresas e ONGs. O programa combinava formação teórica e prática, buscando oferecer ao jovem uma primeira experiência profissional. Cabia ao Ministério da Educação a orientação pedagógica, a supervisão e o monitoramento.

Em síntese, O PNPE foi importante por colocar na agenda a necessidade de ações específicas para os jovens. Sofreu inúmeras críticas, incluindo problemas nas qualidades dos cursos, falta de integração com outras políticas e dificuldades para inserção dos jovens. Uma avaliação do principal eixo dessa política, os Consórcios Sociais da Juventude, será feita na próxima seção, buscando lições e implicações para o desenho e a implementação da política de emprego.

Em 2005, foi criado o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), sob coordenação da Secretaria Nacional da Juventude, ligada à Secretaria Executiva da Presidência. O Projovem reunia ações e preservava muitos dos objetivos dos programas anteriores, combinando ações voltadas à elevação da escolaridade, à conclusão do ensino fundamental e ao estímulo à qualificação profissional e à cidadania.<sup>viii</sup> O programa estava inicialmente previsto para 12 meses e introduzia aumento da carga horária: 1200 horas seriam destinadas à formação educacional e à conclusão do ensino fundamental e 350 horas à qualificação profissional, divididas em 150 horas para iniciação no mundo do trabalho e 200 horas dedicadas a um arco ocupacional, que incluiria quatro ocupações do mesmo arco.<sup>ix</sup> Além disso, 50 horas seriam destinadas a ações comunitárias. O tipo de formação oferecida seria determinado pelas prefeituras, que poderiam optar por até quatro arcos. Pela participação, o jovem receberia um auxílio mensal de R\$100,00, condicionado à frequência de 75% das atividades.

Avaliações iniciais do Projovem encontraram um alto grau de abandono e desistência por parte dos participantes, além de ter incluído um número reduzido de participantes: apenas 225 mil jovens haviam se inscrito no programa até 2007 (OIT, 2009). Em 2007, o programa foi reformulado, com a criação do Projovem Unificado, integrando os programas anteriores: Projovem, Agente Jovem, Escola da Fábrica, Juventude Cidadã e Consórcios Sociais da Juventude. O novo programa previa quatro modalidades, todas centradas em parcerias entre estados e municípios. O público alvo incluía jovens de 15 a 29 anos, subdivididos nas faixas: adolescentes jovens (15 a 17 anos), jovens-jovens (18 a 24 anos) e jovens adultos (15 a 29 anos). O objetivo era atender 3,5 milhões de jovens em 4 anos e o orçamento era ambicioso: R\$ 5,4 bilhões entre 2008 e 2010.

O Projovem Adolescente seria coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e conduzido pelos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS). O Programa teria duração de dois anos e carga horária de 1200 horas, com 12,5 horas semanais. O Programa, centrado na promoção de encontros e oficinas, tinha como principal objetivo trabalhar a sociabilidade e fortalecer a permanência no sistema educacional. Previa três eixos

estruturantes: convivência social, participação cidadã e mundo do trabalho, sendo trabalhados temas como direitos humanos, inclusão digital, prevenção às drogas, meio ambiente, e doenças sexualmente transmissíveis. Em 2008 e 2009, participaram do Projovem Adolescente 512 mil jovens.

O Projovem Urbano seria coordenado pela Secretaria Nacional de Juventude, tendo o objetivo de ampliar o público alvo e incluir, por meio de convênio com as prefeituras, todas as cidades acima de 200 mil habitantes. Incluía jovens de 18 a 29 anos que não haviam concluído o ensino fundamental. As exigências de não ter carteira assinada e de ter cursado pelo menos a quarta série foram abandonadas. Os cursos previam duração de 18 meses, incluindo ações de escolaridade, qualificação e cidadania. O jovem recebia auxílio de R\$100,00 mensais, condicional a 75% de frequência. Entre 2008 e 2009, 350 mil jovens foram atendidos, com a participação de 138 municípios, 19 estados e do Distrito Federal.

O Projovem Campo, coordenado pelo Ministério da Educação e direcionado aos jovens de 18 a 29 anos trabalhadores da agricultura familiar, incluía ações voltadas a aumentar a escolaridade, estimular a conclusão do ensino fundamental e ampliar a qualificação social e profissional. Previa duração de dois anos e auxílio de R\$ 100,00 a cada dois meses. Em 2009, no entanto, apenas 30 mil jovens haviam sido atendidos.

Por fim, o Projovem Trabalhador, coordenado pelo Ministério do Trabalho, estava focado em jovens em desemprego involuntário em famílias com renda *per capita* de até um salário mínimo. O público alvo seria composto de jovens cursando ou tendo finalizado o ensino fundamental ou médio. O programa incluía 350 horas aulas em qualificação social e profissional e os jovens receberiam 6 parcelas mensais de R\$100,00, condicionadas à frequência escolar. Em 2008 e 2009, o programa teria atingido 162.960 jovens.

Um mérito do Projovem Unificado é a disposição de fortalecer a política para os jovens, ampliando a abrangência do programa e o número de horas dos cursos, representando, assim, grande diferença em relação às primeiras iniciativas do PNPE. Em 2008 e 2009, as modalidades do Projovem teriam atingido 1,3 milhões de jovens, estando presentes, em 2011, em 2.300 municípios (ALONSO, 2012). No entanto, é necessário avaliar o funcionamento e a efetividade do programa. Apesar de estar previsto no Projovem a avaliação permanente das universidades, não encontramos na literatura estudos sistemáticos sobre o mesmo. Os relatos a seguir, extraídos da mídia e compilados por Alonso (2012), ilustram alguns aspectos e dificuldades, mas não autorizam conclusões rigorosas.

Há, em alguns municípios, relatos de resultados positivos do Projovem, indicando grande número de pessoas formadas e alta proporção de egressos tendo conseguido um posto

de trabalho. No geral, os melhores resultados são do Projovem Trabalhador, que teria em 2011, oferecido 409 mil vagas e formado 344 mil jovens, sendo que 37,6% teriam obtido vagas de emprego (ALONSO, 2012). No entanto, diversos problemas são enfatizados, incluindo dificuldades compartilhadas por outras políticas públicas. São comuns relatos de irregularidades no repasse de recursos, de superfaturamento na compra de materiais didáticos, de cadastros forjados, de adulteração nas listas de frequência e da transferência de número de bolsas muito superiores aos alunos atendentes do programa. Da mesma forma, há relatos de altos índices de evasão, principalmente no Projovem Urbano, da precariedade na infraestrutura das salas de aula e de problemas nas qualidades dos cursos. Reportagens apresentam, também, sinais de nível elevado de gastos para um número limitado de graduados. No caso do Projovem Campo, há indicadores que apontam que apenas 1% dos jovens teria concluído o curso, sendo que muitos ainda esperavam a formação de turmas (ALONSO, 2012).

Em síntese, uma análise rigorosa do Programa precisa ser feita, incluindo a dinâmica de funcionamento, o processo de seleção dos cursos, a metodologia, a qualidade dos instrutores, a qualidade dos cursos e seu impacto sobre os jovens. Uma direção é investigar os municípios que vêm relatando melhores resultados e entender possíveis razões para o bom funcionamento. No intuito de aprender com a implementação das políticas de emprego para os jovens, a seção seguinte volta-se para uma análise de uma importante modalidade de política para os jovens na década de 2000, os Consórcios Sociais da Juventude. O objetivo é reunir elementos e extrair conclusões para balizar a construção e o acompanhamento das políticas.

### **Consórcios Sociais da Juventude e a política de emprego para os jovens**

Os Consórcios Sociais da Juventude foram, a partir de 2005, o principal eixo do Programa Nacional de Primeiro Emprego. Os CSJs eram centrados em jovens de famílias pobres, procurando priorizar o público mais vulnerável, incluindo desempregados, deficientes, egressos do sistema prisional e jovens cumprindo medidas socioeducativas. Os jovens recebiam uma bolsa de R\$ 100,00 por seis meses, condicionada à participação nas oficinas de formação e à prestação de trabalho voluntário. O programa previa também uma meta para a inserção dos egressos no mercado de trabalho. Em agosto de 2005, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) fez um aprofundado estudo sobre a implantação dos

CSJs em seis capitais metropolitanas. Interessantes conclusões foram extraídas, levantando questões a orientar a política de emprego para a juventude.

Um ponto positivo dos CSJs é a participação de ONGs e a agregação de várias entidades que, com diferentes especialidades, podem contribuir para os objetivos do Programa. A formação do Consórcio abria essa possibilidade, colocando, como contrapartida, desafios em termos de coordenação e da capacidade de trabalho em conjunto. Segundo a legislação, os CSJs deveriam ser compostos por no mínimo dez entidades e/ou movimentos sociais, com um papel central sendo desempenhado pela entidade âncora, uma entidade que deveria ser reconhecida por sua capacidade de trabalho com a formação dos jovens. Portanto, a escolha da entidade âncora configura-se como etapa decisiva para o funcionamento do Consórcio, dado o seu papel na seleção de outras entidades, na formação de parcerias, na determinação das atividades a serem desenvolvidas no Centro da Juventude, na captação de vagas frente ao setor privado e no acompanhamento dos jovens inseridos no mercado de trabalho.

Os relatos estudados pelo IPEA indicam que as chances de sucesso são muito ampliadas quando a entidade âncora é escolhida por mérito e considerada legítima pelos participantes. O CSJ tende também a ser favorecido quando a entidade âncora faz parte de redes e tem boas relações com instituições e atores que podem contribuir para o sucesso da política. Um bom exemplo foi o consórcio do ABC paulista, em que a entidade âncora era a agência de desenvolvimento regional, envolvida com entidades que já trabalhavam com o público jovem. Isso facilitou a seleção de entidades com bom histórico de atuação. Outro bom exemplo é o da cidade de Fortaleza, em que o consórcio foi formado por instituições que já participavam de um conselho de desenvolvimento local, caracterizado pela reunião de muitas entidades e pelo histórico de debates em temas afins. Na contramão, há exemplos em que a má escolha da entidade âncora, muitas vezes por motivos políticos, comprometeu o arranjo e reduziu as chances de sucesso (CARDOSO JR. et al., 2006).

Um aspecto essencial no funcionamento dos Consórcios era o cadastramento e a seleção do público alvo. A seleção passava inicialmente pela consulta ao SINE e a identificação dos jovens que se encaixavam nos critérios do Programa.<sup>x</sup> Em alguns casos, era feita a consulta a cadastros de sindicatos e entidades envolvidas. Quando as entidades envolvidas já trabalham com o público alvo, tornava-se mais fácil a seleção. Procurava-se inscrever um número de candidatos superior às vagas, priorizando na seleção o público mais vulnerável. Alguns procedimentos contribuía para a qualidade da seleção: quando era possível contar com assistentes sociais e visitas a famílias, era possível identificar e priorizar

os jovens mais dispostos a fazer os cursos, reduzindo a participação de indivíduos interessados apenas no recebimento da bolsa.

Os CSJs ofereciam três tipos de ações voltadas à capacitação/escolaridade, devendo somar 400 horas. Inicialmente, havia qualificação básica em áreas como ética, cidadania, informática e meio ambiente. O segundo conjunto de ações implicava estímulo à escolaridade, enquanto o terceiro eixo voltava-se à qualificação para um ofício, ofertando cursos diversos.<sup>xi</sup> A escolha dos mesmos era particularmente importante, dada a necessidade de incorporar cursos que contemplassem ao mesmo tempo o interesse dos jovens e as necessidades do mercado de trabalho. A presença de entidades com histórico na área, de conselhos engajados na discussão de temas locais e de mecanismos de participação da sociedade contribuía para a identificação dos ofícios necessários, enquanto a formação de parcerias com ONGs especializadas, entidades do Sistema S e outras instituições de ensino favorecia o desenho e a oferta dos cursos.

Outro ponto central diz respeito à escolha dos instrutores e educadores, dada a necessidade de escolher profissionais que, além do conhecimento do ofício, tenham experiência de trabalho com o público. Os cursos requerem, em geral, uma metodologia especial para lidar com um público com baixa capacidade cognitiva. No entanto, é grande a dificuldade para encontrar instrutores com tais atributos e dispostos a trabalhar na periferia, com contrato de trabalho de curto prazo, sem vínculo empregatício e com salários não muito altos.

Há grandes diferenças nos resultados dos consórcios analisados. Mas no geral, nota-se que os CSJs, quando comparados com programas anteriores de capacitação, representaram avanços tanto na carga horária como na qualidade dos cursos. Outro avanço se deve, como destacado, à reunião de entidades com especialidades complementares. Enfim, outra consequência considerada positiva é o aprendizado institucional do trabalho em equipe. O relato de vários consórcios atesta também os efeitos positivos em termos da interação dos jovens com outros em situação similar: para muitos, significou a primeira interação em grupo e importante forma de socialização. Assim, as oficinas contribuem para o fortalecimento da autoestima, produzindo uma postura mais positiva para encarar a entrada no mercado de trabalho e outros desafios.

As entrevistas atestam também muitas dificuldades, inclusive operacionais, ligadas, por exemplo, à necessidade de adiantamento de recursos para custear atividades preparatórias como divulgação, seleção, aquisição de equipamentos e preparação do material didático. Há também dificuldades logísticas, que incluem o transporte dos jovens para os centros da

juventude. Em terceiro lugar, muitas entidades reclamam do excesso de burocracia, particularmente na prestação de contas; reclamam que o tempo gasto com atividades administrativas e burocráticas impede a concentração nas questões pedagógicas e na preparação dos instrutores. A exigência de muitos documentos dificultava também a participação de certas entidades.

Uma dificuldade central relaciona-se aos desafios de qualificação em face da vulnerabilidade do público e do prazo das atividades. Como o programa prioriza jovens mais vulneráveis, muitos chegam às oficinas sem saber ler ou escrever, de forma que as 140 horas dedicadas ao desenvolvimento escolar, voltadas para práticas de leitura, escrita e cálculo, são bem avaliadas, mas insuficientes. Outra queixa é que a carga horária é considerada inadequada para as ações voltadas ao empoderamento, que requerem práticas prolongadas e mesmo contínuas. Enfim, alguns entrevistados questionam a exigência de trabalhar com no máximo 30% de jovens com ensino médio completo, excluindo muitos jovens aptos a se beneficiar das oficinas.

Outra dificuldade relaciona-se à exigência de trabalho voluntário como uma condição para o recebimento da bolsa. Segundo alguns entrevistados, a experiência tende a trazer efeitos positivos, fortalecendo o protagonismo juvenil. No entanto, argumenta-se que os jovens não estão preparados e que a exigência, ao desviar o foco, enfraquece as atividades de qualificação. A crítica mais contundente é que condicionar a bolsa ao trabalho voluntário é contraditório, dado que a atividade é por definição voluntária. Como consequência, muitos jovens participam da atividade apenas formalmente, o que prejudica os resultados. Portanto, o melhor seria condicionar a bolsa à participação nas atividades de qualificação, forma de incentivar e cobrir o custo de oportunidade que a participação no programa implica.

Outro obstáculo muito destacado diz respeito à exigência de metas de inserção. Essa exigência relaciona-se à tendência, presente nas novas práticas de administração pública, de criar incentivos e metas de acompanhamento para a política. No caso em questão, essas metas trazem uma série de dificuldades. Como argumentam muitas entidades, elas são pagas para qualificar e não para inserir no mercado de trabalho, função que exige atributos diferentes e que depende de outras variáveis, além do controle da entidade.<sup>xii</sup> A exigência de metas para inserção torna-se mais complicada quando se considera o objetivo do programa de privilegiar um público mais vulnerável. Nesse sentido, a ênfase muito rígida em metas de inserção poderia levar à discriminação do público mais vulnerável e à seleção de indivíduos com maiores chances de inserção.<sup>xiii</sup> Portanto, o mais adequado seria fazer um acompanhamento e monitorar o conteúdo das ações de qualificação.

Combinando os efeitos positivos e também as dificuldades, é possível levantar alguns elementos que tendem a contribuir para o êxito dos consórcios e para a política para os jovens em geral. Inicialmente, o desenho do consórcio, a seleção da entidade âncora e a escolha das outras entidades são passos essenciais. Nessa direção, os resultados tendem a ser favorecidos quando da existência de conselhos e redes reunindo entidades e atores que podem contribuir para o desenvolvimento local. Nesse caso, fica mais fácil agregar entidades apropriadas e também captar vagas para os egressos do programa.

Um fator central é a capacidade de construir laços com os empresários. Quando há proximidade e os empresários apresentam disposição para cooperar, crescem as chances dos objetivos serem atingidos. O conhecimento do teor das oficinas e o aval das entidades envolvidas podem implicar o encaminhamento de jovens com atributos para suprir os requisitos das empresas, eliminando a exigência de critérios adicionais que fechariam as portas a grande parte do público. Nesse sentido, o contato desenvolvido com as empresas é essencial para mostrar o conteúdo da experiência e reduzir a assimetria de informações que tende a acompanhar a contratação de pessoas com pouca experiência. Um procedimento que pode ser adotado é encaminhar os jovens para uma experiência de três dias, avaliando se os requisitos são adequados.

Enfim, melhores resultados em termos de inserção passam pela capacidade de montar uma equipe voltada a fazer os contatos com as empresas, apresentar o programa, captar vagas, prestar esclarecimentos jurídicos e acompanhar o egresso nos processos de seleção. Seria importante acompanhar os jovens na busca de emprego, preparando-os para as entrevistas e provendo auxílio material em termos de lanche e transporte para o local de seleção. Na mesma linha, seria importante um monitoramento dos egressos do curso, acompanhando o acesso ao mercado de trabalho e as primeiras experiências profissionais.

Outro aspecto essencial é procurar integrar as ações de qualificação dos CSJs com outras atividades da política de emprego e educação. Assim, as ações de estímulo ao empreendedorismo presentes nos CSJs deveriam, por exemplo, ser articuladas com o acesso ao microcrédito. Uma direção seria resgatar a concessão de subvenção à contratação, utilizando-a de forma mais integrada com as ações de qualificação presentes no consórcio. Outra prática poderia ser a concessão de um selo social às empresas que cooperassem e participassem da qualificação mais aplicada, aceitando estagiários e contratando os egressos dos consórcios.

O exemplo do CSJ de Fortaleza é importante por sintetizar vários elementos favoráveis ao sucesso dos consórcios. O sucesso esteve muito ligado à presença de um

conselho municipal de desenvolvimento e do envolvimento da Delegacia Regional do Trabalho, que fez o contato prévio com as entidades e disponibilizou recursos humanos e apoio logístico. Os bons resultados deveram-se ao envolvimento dos atores, incluindo empresas, governo e sociedade civil. O conselho consultivo fez ações de divulgação e *marketing*, mobilizando jornais e rádios e favorecendo a inscrição dos jovens. A participação dos empresários foi essencial; já envolvidos com outras atividades, mostraram-se mais propensos a contribuir com o consórcio, inclusive trazendo outras empresas para participar. Outra prática recorrente foi a abertura de entidades consultivas contando com representantes da sociedade. Enfim, outro aspecto positivo da experiência de Fortaleza foi a montagem de uma equipe preparada para acompanhar o encaminhamento dos jovens para as oportunidades de emprego. Alguns indicadores atestam o sucesso da experiência: 82,7% dos jovens inscritos concluíram a formação e apenas 8,8% desistiram, sendo que 8% ingressaram no mercado de trabalho.

Em síntese, os CSJs trouxeram ganhos quando comparados com iniciativas anteriores, tanto em termos de carga horária como de qualidade das ações. Ganhos foram também extraídos da reunião de várias entidades e especialidades. As experiências indicaram também avanços em termos de empoderamento e socialização. No entanto, também significativos foram os desafios, destacando-se a dificuldade de trabalho em conjunto e de coordenação das partes envolvidas. O desafio principal, proporcional à magnitude da tarefa, diz respeito a como reproduzir resultados favoráveis em um público tão vulnerável. As experiências mostram que essa tarefa tende a ser favorecida pela reunião de entidades adequadas e pela escolha da metodologia e dos instrutores adequados. O último aspecto, no entanto, enfrentou dificuldades em face da desproporção entre as qualificações requeridas e as condições de trabalho ofertadas aos instrutores.<sup>xiv</sup>

## **Considerações finais**

Os jovens constituem um grupo com maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho, o que justifica serem alvos de políticas específicas. A experiência europeia mostrou que existem alguns fatores com grande impacto na a inserção dos jovens no mercado de trabalho, incluindo o grau de escolaridade, o tipo de qualificação e as regulações do mercado de trabalho. Uma conclusão importante é que os sistemas de treinamento dual/vocacional favorecem a transição entre escola e trabalho e aumentam as chances dos egressos obter um posto de trabalho. A experiência europeia mostra também impactos positivos de políticas

centradas em ações sistemáticas e em um intenso processo de monitoramento, voltadas a fortalecer a empregabilidade e a encaminhar os desempregados para uma experiência profissional.

No Brasil, os jovens enfrentam dificuldades adicionais, resultado da baixa qualidade da formação educacional e da inserção muito precoce no mercado de trabalho. Apesar de avanços verificados nos anos médios de estudo e no tempo de frequência à escola, a entrada no mercado de trabalho, principalmente das classes mais pobres, continua a se dar muito cedo. Assim, confirma-se a relevância de programas voltados a permitir a maior dedicação do jovem à formação/capacitação e a adiar a entrada no mercado de trabalho. Na mesma linha, destacam-se os programas voltados a fortalecer a qualidade do ensino básico e dos cursos de qualificação, assim como aqueles voltados à reciclagem educacional e profissional.

As políticas de emprego para os jovens avançaram significativamente nos últimos anos. O Programa Nacional de Primeiro Emprego, criado em 2003, foi um marco, que priorizou, inicialmente, a subvenção à contratação. Resultados tímidos, influenciados por limites na concepção do programa, levaram à mudança de ênfase em direção à capacitação. Desde então, sucederam-se programas que procuraram ampliar a carga horária e fortalecer os cursos. O Projovem, depois subdividido em quatro modalidades, representou um passo importante na direção de ampliar as ações e os recursos necessários para a política. O Programa, no entanto, apresenta enormes dificuldades, sendo fundamental avaliá-lo e aperfeiçoá-lo.

Uma experiência inovadora na política para os jovens foram os Consórcios Sociais da Juventude, investigados em mais detalhes nesse artigo. Alguns resultados dos Consórcios permitem indicar direções a serem contempladas pelas políticas de emprego para os jovens. Os desafios da política são enormes e não existe solução fácil e imediata: é preciso reunir ações, de qualidade, que contribuam para o fortalecimento contínuo de indivíduos muito vulneráveis, em um processo que tende a ser de longo prazo. O papel do setor público nesse processo é, sobretudo, coordenar e monitorar a qualidade das ações.

As experiências dos CSJs indicam que há espaço para diferentes tipos de ações: fortalecimento da escolaridade, noções de cidadania, treinamento em ofícios e trabalho comunitário. É necessário, no entanto, dar condições para que o trabalho comunitário funcione, evitando condicionar o recebimento da bolsa à participação nesse tipo de atividade. Em todos os casos, é importante que os programas sejam desenhados cuidadosamente, havendo um esforço para se detectar os ofícios e cursos mais apropriados, definir o conteúdo pedagógico mais adequado, contratar os instrutores qualificados e atrair as entidades mais

apropriadas para contribuir. Esse processo tende a envolver a superação de algumas dificuldades operacionais, principalmente no que diz respeito à dotação de recursos, à capacidade de monitoramento e à possibilidade de contratar profissionais de qualidade.

Na mesma linha, é preciso abandonar a noção de que a prioridade é ensinar um ofício que possa funcionar como uma chave para o mercado de trabalho e, conferindo ao indivíduo experiência, encaminhá-lo para experiências futuras. É claro que é importante que a política detecte cursos apropriados à realidade local e com mais chances de conferir oportunidades ao indivíduo. No entanto, o objetivo da política não deve ser criar um emprego a qualquer custo, mas fortalecer as capacidades cognitivas dos jovens, até porque a rotatividade de trabalhos precários tende a ser alta e indivíduos pouco preparados tendem a encontrar obstáculos perenes.

As experiências dos CSJs atestam, também, a relevância dos conselhos, das redes e da integração de parceiros que possam contribuir para a política. Um ponto essencial é a atração dos empresários, dado o seu papel decisivo para o sucesso das políticas de emprego em geral. No caso em questão, a proximidade com os empresários é fundamental para que conheçam o teor das atividades e aceitem abrir o processo seletivo para jovens egressos do programa.

Por fim, as experiências atestam a importância da integração entre as ações. Parte dessa integração pode ser alcançada com avanços no sistema público de emprego, seguindo direções que vêm sendo promovidas internacionalmente e passam a ser perseguidas no Brasil. No entanto, parte dessa integração tende a ser objeto de ações voltadas ao desenvolvimento local, envolvendo firmas, entidades da sociedade civil e o poder público na direção de ampliar a participação e definir ações que tendam a contemplar os interesses da localidade. No caso da política para os jovens, isso tende a ser particularmente importante. Apesar de envolver um ambicioso processo de construção institucional, trata-se da direção a ser perseguida, principalmente em municípios menores, em que a formação de parcerias tende a ser, em muitos casos, a única opção para a contratação dos serviços apropriados. Em síntese, essas considerações apontam em duas direções. Inicialmente, para o avanço na divisão do trabalho entre governo federal, estadual e municipal. Em segundo lugar, para a necessidade que a política de emprego seja um processo integrado, combinando diversas ações que possam contribuir para que maiores chances sejam criadas para o público alvo.

## *YOUNG PEOPLE AND LABOUR MARKET: EVOLUTION AND CHALLENGES OF THE EMPLOYMENT POLICY IN BRAZIL*

*ABSTRACT: The ingress of the young people in the labor market is one of the main challenges faced nowadays by labor market policies around the world. The young workers face high vulnerability, aggravated, in countries like Brazil, by the problems in the education system and by the low level of educational skills possessed by large part of the work force. The present article deals with aspects of this policy, intending to provide an introduction to the study of employment policies for the young people in Brazil. By presenting evidences about the entrance of young people in the labor market, introducing lessons from other countries, dealing with the evolution of the policies in Brazil and investigating in details an important policy, the “Consórcios Sociais da Juventude”, it intends to present a systematic and articulated reflection about the aspects which should guide a policy for the young people in this country.*

*KEYWORDS: Employment. Labor market policies. Policies for young people. Youth.*

### **REFERÊNCIAS**

ALONSO, L. **Políticas públicas de qualificação social e profissional no Brasil: evolução, cenário atual e principais desafios.** 2012. 92f. (Graduação em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2012.

BASTOS, R. L. **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.** Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2009. (Textos para discussão, n.51).

CARDOSO, J. C.; GONZALEZ, R. Desemprego juvenil e políticas de trabalho e renda no Brasil: a experiência recente dos Consórcios Sociais da Juventude. **Inclusão Social**, Brasília, v.2, n.1, p.30-46, out./mar. 2006-2007.

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

EUROPEAN UNION. **Youth unemployment policies: Review of the Danish Youth Unemployment Programme and the British New Deal for Young People.** 1999. Disponível em: <<http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/en9908.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2014.

EUROSTAT. Employment and Social Policy Indicators. Disponível em: <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment\\_social\\_policy\\_equality/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_social_policy_equality/introduction)>. Acesso em: 1 set. 2013.

GONZALEZ, R. Políticas de emprego para jovens: entrar no mercado de trabalho é a saída? In.: CASTRO, J. A.; AQUINO, L. M. C.; ANDRADE, C. C. (Org.). **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2009.

GUIMARÃES, A. Q. Setor de atividade, posição na ocupação, escolaridade e os rendimentos na região metropolitana de Belo Horizonte (RMBH): principais mudanças no período de recuperação econômica (2004 a 2008). In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 14., 2010, Diamantina. **Anais...** Diamantina: UFMG, mai. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. Brasília, 2011. Microdados.

MÜLLER, W. Education and Youth Integration into European Labour Markets. **International Journal of Comparative Sociology**, Toronto, v.46, n.5/6, p.461-485, 2005. Disponível em: <<http://cos.sagepub.com/content/46/5-6/461.full.pdf+html>>. Acesso em: 13 mar. 2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO [OIT]. **Trabalho decente e juventude no Brasil**. Brasília, 2009.

POCHMANN, M. **Situação do jovem no mercado de trabalho no Brasil**: um balanço dos últimos 10 anos. São Paulo, fev. 2007. Disponível em: <[http://www.emater.mg.gov.br/doc/intranet/upload/TRANSFORMAR\\_LEITURA/situa%C3%A7%C3%A3o\\_do\\_jovem\\_no\\_mercado\\_de\\_trabalho.pdf](http://www.emater.mg.gov.br/doc/intranet/upload/TRANSFORMAR_LEITURA/situa%C3%A7%C3%A3o_do_jovem_no_mercado_de_trabalho.pdf)>. Acesso em: 29 ago. 2012.

---

<sup>i</sup> As firmas, durante as crises, priorizam os trabalhadores mais experientes, em quem investiram em treinamento e capacitação.

<sup>ii</sup> Esse resultado se modifica com o tempo de permanência no mercado de trabalho. Após certo tempo, a chance do indivíduo com formação universitária estar desempregado torna-se inferior à daqueles com formação vocacional. Mas o resultado para esse último grupo, quando comparado com outros níveis de qualificação, continua superior mesmo após anos de permanência no mercado de trabalho.

<sup>iii</sup> Vale destacar que nesses países o emprego para pessoas com essa formação não é mal remunerado, oferecendo uma oportunidade profissional digna.

<sup>iv</sup> Aqueles com educação formal recebem 82% do seguro para participarem de educação adicional.

<sup>v</sup> Essa foi uma mudança adotada na Dinamarca em 1994, no intuito de fortalecer a ativação e pressionar os indivíduos a obter um posto de trabalho.

<sup>vi</sup> O Programa também determinava um número máximo de contratações por empresa, no intuito de inibir a substituição de trabalhadores empregados por outros que gerassem subsídios às empresas.

<sup>vii</sup> O PNPE teria, entre 2003 e 2007, atraído 2.800 empresas e viabilizado a contratação de 10.250 jovens. Já o programa do governo estadual, menos restrito, teria atraído, entre 1999 e 2003, 10200 empresas e viabilizado 18 mil contratações.

<sup>viii</sup> Como os programas anteriores não foram extintos, a criação do Projovem implicou sobreposição de ações, apesar de incluir a cobertura de um número muito maior de municípios.

<sup>ix</sup> O arco da construção civil, por exemplo, incluía a formação de pintor, ladrilheiro, gesso e reparador. Outro exemplo é o arco ligado à hospitalidade, que incluía cursos de hotelaria, atendentes em bares e restaurantes e guia turístico.

<sup>x</sup> Jovens encaminhados pelo SINE e com histórico de pelo menos três recusas tornavam-se automaticamente público do programa.

<sup>xi</sup> Entre os exemplos de cursos muito ofertados, incluíam-se eletricitista, atendente de padaria/lanchonete, culinária, atendimento ao público, secretária/recepcionista e *telemarketing*.

<sup>xii</sup> Em alguns consórcios, há uma divisão de trabalho territorial, o que leva todas as entidades a serem responsáveis por metas de inserção. Em face da falta de preparação e de vocação de algumas entidades, a tarefa torna-se muito complicada.

<sup>xiii</sup> Prática que tende a ocorrer em países que usam muito o setor privado e os estímulos de mercado para as atividades de intermediação de mão de obra.

---

<sup>xiv</sup> Cardoso e Gonzalez (2006-2007) enfatizam as dificuldades para a conciliação dos conteúdos de ensino, contratação de instrutores e perfil dos jovens considerados prioritários. A escolaridade dos jovens envolvidos é baixa e de má qualidade, o que demanda recursos humanos e pedagógicos muito maiores do que os inicialmente previstos.