

Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / www.aslegis.org.br

As políticas de emprego e seus dilemas

Adolfo Furtado

Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados
Área de Trabalho

Introdução

O Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva está prestes a encerrar seu primeiro ano de mandato com uma avaliação negativa em relação às suas políticas para o mercado de trabalho. Uma pesquisa de opinião realizada pelo Instituto Datafolha¹ nos dias 28 e 29 de outubro de 2003 constatou que, para 46% dos entrevistados, o desemprego é o pior problema do País. Além disso, 54% dos indivíduos consultados classificaram como ruim ou péssimo o desempenho do governo no combate ao desemprego. Esse dado mostra uma enorme reversão nas expectativas da população, dado que, no início do mandato, 72% dos entrevistados apostavam que o desempenho do Governo Lula seria ótimo ou bom nessa área.

Embora haja um consenso de que o crescimento do desemprego em 2003 foi uma consequência inevitável da política macroeconômica adotada para reconquistar a credibilidade externa e restaurar a estabilidade do nível de preços, a percepção da sociedade – que ecoa, como não poderia deixar de ser, nas duas Casas do Congresso Nacional – é a de que a redução da taxa de juros e a ampliação da oferta global de crédito não bastam, por si sós, para afastar o fantasma do desemprego. Consequentemente, existe uma demanda

¹ Os detalhes dessa pesquisa podem ser consultados na seguinte página da Internet: http://www1.folha.uol.com.br/folha/datafolha/po/aval_lula_29102003b.shtml.

pela implementação de políticas específicas que estimulem a geração de novos empregos e ocupações.

O Governo Lula já adotou duas medidas concretas para corresponder a essas expectativas, ambas centradas na proposta de geração de empregos e ocupações para jovens. A primeira delas foi a criação, em julho, de uma linha especial de microcrédito no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda, denominada PROGER – Jovem Empreendedor². A segunda está consubstanciada na Lei n.º 10.748, de 22/10/2003, que cria o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens – PNPE. Os dois programas encontram-se em fase inicial de implementação.

Recorde-se que, no governo anterior, o País já havia experimentado, sem êxito, por quatro anos, uma política de incentivos à geração de empregos, com base na Lei n.º 9.601, de 21/01/1998. De acordo com o próprio Ministério do Trabalho e Emprego, a estimativa de novos empregos criados a partir dos incentivos concedidos por essa lei não passou de 40 mil, um montante irrisório se comparado com o número de desempregados no período. Não obstante, tramitam em ambas as Casas do Congresso Nacional proposições com objetivo e formato semelhantes.

Diante do fracasso de experiências anteriores e das expectativas elevadas da população em relação às políticas do Governo Lula para o mercado de trabalho, cabe perguntar para o que efetivamente servem as políticas de emprego e o que é necessário para que sejam bem sucedidas, especialmente porque envolvem renúncias de receitas ou concessão de subsídios com recursos do Tesouro.

Nesse contexto, o propósito deste artigo é responder a essas perguntas e apontar alguns aspectos conceituais e operacionais que podem passar despercebidos na implementação de políticas de emprego, embora sejam cruciais para o seu êxito.

1. Políticas de incentivo à geração de empregos possuem realmente o condão de reduzir a taxa de desemprego aberto?

A teoria econômica sustenta que uma redução, na margem, do custo de contratação, estimula as firmas a absorverem novos trabalhadores, que antes não

² Ver Resolução do CODEFAT n.º 339, de 10/07/2003.

podiam ser contratados por não serem suficientemente produtivos. É essa a concepção que rege a maior parte dos programas de geração de empregos baseados na redução temporária de alíquotas de contribuições sobre a folha de salários ou na concessão direta de subsídios salariais a empregadores.

A idéia é simples: ao se reduzir o custo de mão-de-obra, estimula-se a demanda por trabalho e eleva-se o nível de emprego. Embora essa relação seja empiricamente demonstrável no longo prazo (ao longo de uma década, por exemplo), não há evidências estatísticas de que funcione no curto prazo. Isso acontece porque outros fatores – como o nível de demanda e as expectativas dos empregadores em relação ao futuro próximo – tendem a pesar muito mais na decisão de contratação do que uma redução temporária no custo de mão-de-obra.

Em uma conjuntura caracterizada pela redução generalizada da atividade econômica, é pouco provável que uma medida de incentivos fiscais à geração de novos empregos surta o efeito esperado de redução da taxa global de desemprego na economia.

Um exemplo típico do fracasso desse tipo de medida foi a Lei n.º 9.601/98. Com base nela, o empregador que ampliasse seu quadro de pessoal acima do estoque existente em um período de referência teria o direito de reduzir pela metade as alíquotas de certas contribuições sobre a folha de salários³ e de baixar, para 2%, a alíquota da contribuição para o FGTS, incidentes sobre as novas contratações.

Suponhamos, para exemplificar a questão, que uma empresa industrial com cem empregados fosse examinar a possibilidade de contratar mais dez trabalhadores, contando, para isso, com os incentivos da Lei n.º 9.601/98. Com a aplicação dos incentivos, o total de encargos sociais incidentes sobre os dez novos empregados seria de 26%, contra cerca de 40% dos antigos.

Para simplificar o raciocínio, parte-se da hipótese de que o salário médio dos novos trabalhadores é igual ao dos empregados existentes na firma. A redução de 14 pontos percentuais na incidência de encargos sobre os salários parece ser importante à primeira vista, mas, feitos os cálculos na ponta do lápis, significaria apenas uma queda de 0,93% nos custos totais de mão-de-obra

³ Contribuições para o Sistema “S”, SEBRAE, INCRA, salário-educação e para o financiamento do seguro de acidentes do trabalho.

da empresa, em comparação com a hipótese de contratação sem incentivos⁴. Mesmo que o custo de oportunidade de utilização do incentivo fosse nulo⁵, seria pouco provável que, se as expectativas de vendas futuras fossem fracas, o programa de incentivos à geração de empregos fizesse qualquer diferença na decisão de contratar novos trabalhadores. Em princípio, o empresário preferiria aguardar um pouco e utilizaria o recurso de elevar as horas extras, antes de iniciar novas contratações.

2. Estimular a geração de empregos no segmento formal garante necessariamente a queda na taxa de desemprego?

Outra hipótese subjacente a políticas de estímulo à geração de empregos é a de que o crescimento líquido de empregos no segmento formal do mercado de trabalho (o único afetado por incentivos e subsídios) irá reduzir a taxa de desemprego da economia. A Lei n.º 9.601/98, por exemplo, garantia reduções dos encargos sociais apenas para os novos empregos com carteira assinada que viessem a ser criados. Com isso, esperava-se que se reduzisse a proporção de desempregados na População Economicamente Ativa – PEA.

Essa hipótese seria necessariamente verdadeira se dois fatos se verificassem no mercado de trabalho brasileiro: um elevado grau de formalização e um crescimento relativamente constante da PEA. Essas duas condições, no entanto, não se verificam.

Como mais da metade das ocupações do mercado de trabalho no Brasil são geradas nas atividades informais, nada impede que uma queda no nível de emprego do segmento formal possa conviver com uma redução na taxa de desemprego, desde que o segmento informal atue como um “colchão amortecedor” para o desemprego aberto. Por outro lado, a taxa de desemprego aberto pode crescer, mesmo quando estão sendo gerados empregos em ambos os segmentos do mercado, simplesmente porque o número de

⁴ É óbvio que o percentual de redução será tanto maior quanto maior for a proporção dos novos trabalhadores

⁵ Na realidade, esse custo de oportunidade não era desprezível. Para se beneficiar do incentivo, o empresário teria de passar inicialmente por um processo de negociação coletiva. Ademais, teria de incorrer em custos administrativos de fornecer documentos e preencher registros administrativos específicos relativos às novas contratações, além de estar obrigatoriamente adimplente com suas obrigações fiscais e previdenciárias. Finalmente, estaria mais sujeito à fiscalização do trabalho do que se não optasse pelo incentivo.

novas pessoas dispostas a trabalhar cresce mais do que o número de novas ocupações criadas.

A tabela abaixo é indicativa do tipo de fenômeno que se acabou de descrever. Note-se que a taxa média de desemprego das seis regiões metropolitanas que fazem parte da Pesquisa Mensal de Emprego – PME, do IBGE, decresce constantemente entre agosto e dezembro de 2002, mas também nos meses de novembro e dezembro pode-se constatar destruição de empregos no segmento formal do mercado de trabalho brasileiro. Por sua vez, a taxa de desemprego cresceu em 2003 ao mesmo tempo em que se criavam centenas de milhares de novos postos de trabalho com carteira assinada. Esse aparente paradoxo pode ser explicado por um aumento ainda maior do número de pessoas dispostas a trabalhar, que não puderam ser absorvidas pelo mercado formal ou informal.

Evolução da taxa de desemprego aberto e do emprego formal

Brasil e Regiões Metropolitanas

Mês	Taxa de desemprego	Variação do emprego formal (Brasil)	Variação do emprego formal (Reg. Met.)
ago/02	11,7	78.022	20.416
set/02	11,5	167.312	53.506
out/02	11,2	36.368	26.981
nov/02	10,9	-11.751	21.811
dez/02	10,5	-249.514	-49.493
jan/03	11,2	35.485	-4.867
fev/03	11,6	84.029	23.713
mar/03	12,1	21.261	-3.140
abr/03	12,4	154.024	22.012
mai/03	12,8	140.313	13.595
jun/03	13,0	125.795	18.632
jul/03	12,8	37.233	-4.235
ago/03	13,0	79.772	19.598

Fontes: PME/IBGE e Caged/MTE

Notas:

(1) Taxa média de desemprego aberto das regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo e Porto Alegre.

(2) Variação do emprego formal corresponde ao saldo de admissões e desligamentos informados no mês, no Brasil e nas R. M. acima.

Em suma, a redução da taxa de desemprego não depende apenas do aumento do nível de ocupação no setor formal da economia, mas também do processo de criação de novas ocupações na economia informal e de variações de curto

prazo da taxa de crescimento da força de trabalho. Portanto, programas de geração de empregos voltados exclusivamente para o segmento formal do mercado de trabalho, mesmo que signifiquem expressivas reduções no custo de mão-de-obra, não são necessariamente eficazes em relação ao objetivo de diminuir o desemprego.

3. O risco de subsidiar quem não precisa: questões de focalização e de “timing” de implementação de políticas.

Um ponto crucial a ser observado na implementação de qualquer política social é o de focalizar o gasto público na parcela da população que mais dela necessita. Quando se define um universo de beneficiários muito abrangente, como foi o caso da Lei n.º 9.601/98, corre-se um risco maior de dispersar recursos escassos, tornando o programa ineficiente.

De acordo com aquela lei, qualquer trabalhador poderia ser contratado nas condições nela previstas, desde que sua admissão representasse acréscimo no número de empregos existentes no estabelecimento. Em tese, portanto, até mesmo uma pessoa que já estivesse empregada em uma determinada empresa poderia ser admitida em outra firma, por meio de um contrato incentivado, desde que sua admissão representasse acréscimo no quadro de pessoal do novo empregador. O efeito líquido sobre a geração de empregos, no caso, seria nulo e, ademais, o incentivo estaria sendo utilizado com um trabalhador que, independentemente de sua concessão, estaria empregado de qualquer maneira.

Por outro lado, vimos na tabela acima que a taxa de desemprego pode permanecer alta enquanto o nível de emprego formal inicia uma recuperação. Para o senso comum, ainda parece haver necessidade de uma política de estímulo à geração de empregos. Em uma situação como essa, todavia, a decisão de contratar não ocorre em função da existência de um incentivo ou subsídio, mas porque há uma expectativa de que as vendas irão melhorar em um futuro próximo. Porém, se o custo de oportunidade do incentivo for baixo, o comportamento racional do empresário será utilizá-lo. A política de emprego estaria, assim, concedendo incentivos desnecessários e deslocando recursos escassos de áreas mais necessitadas.

4. Qual deve ser, então, o desenho típico de um programa de emprego bem sucedido?

Com base nos problemas de concepção e implantação da Lei n.º 9.601/98 e em uma extensa bibliografia internacional sobre políticas ativas para o mercado de trabalho⁶, é possível apontar quais os requisitos básicos de um programa de emprego bem sucedido.

O ponto fundamental a ser observado na concepção de programas de emprego é que políticas ativas para o mercado de trabalho terão mais êxito à medida que restrinjam seu objetivo principal a ampliar as oportunidades de ocupação e renda de grupos de trabalhadores mais vulneráveis ao desemprego de longa duração.

Isso significa, em primeiro lugar, que o programa deve ser focalizado em uma parcela pequena e relativamente homogênea da PEA, que possua características comuns e facilmente identificáveis. Essa relativa homogeneidade da clientela facilita, por um lado, sua identificação e controle pelo sistema público de emprego (para evitar dispersão dos recursos e fraudes) e, por outro lado, permite que se concebam e implementem medidas mais adequadas às características pessoais e ocupacionais dos trabalhadores. Em suma, quanto menos genérico for o programa, em termos de clientela e de definição de ações e atividades, maior será a probabilidade de êxito.

Em segundo lugar, um programa de emprego terá maior chance de sucesso se partir de um diagnóstico que abranja simultaneamente aspectos relativos à demanda e à oferta de trabalho. Os formuladores de política frequentemente cometem o erro de pressupor que o trabalhador não é contratado simplesmente porque não há demanda suficiente para absorver a força de trabalho, dado o salário real vigente. Muitas vezes, porém, a colocação da mão-de-obra é dificultada pela inadequação dos postulantes de emprego às vagas disponíveis, em função de deficiências de qualificação. Assim, pouco adiantaria subsidiar a contratação de determinada clientela se ela não atende

⁶ Ver, por exemplo, OECD, *Labour Market Policies: New Challenges*, Paris, 1997; Robert Fay, *Enhancing the effectiveness of active labour market policies: evidence from program evaluation in OECD countries*, OECD, 1996; OECD, *Enhancing the effectiveness of active labour market policies: a streamlined public employment service*, Paris, 1997; Robert Fay, *Making the public employment service more effective through the introduction of market signals*, OECD, Paris, 1997; e John Martin, *What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences*, OECD, Paris, 1998.

aos requisitos do empregador. Um programa bem formulado deve integrar, quando necessário, essas duas dimensões.

Finalmente, qualquer política ativa para o mercado de trabalho depende do aparato burocrático que a executa. O sistema público de emprego é essencial na inscrição, seleção, acompanhamento e controle da clientela de trabalhadores; na execução de atividades de orientação, treinamento e qualificação dos trabalhadores; na captação de vagas junto a empregadores e encaminhamento dos trabalhadores mais adequados; e na geração de indicadores e estatísticas que permitam a análise de eficácia e eficiência das medidas implantadas. Ademais, a fiscalização do trabalho é fundamental para evitar fraudes e, por conseguinte, o desvio de recursos escassos para trabalhadores e empregadores que não fazem parte da clientela atendida.

5. As políticas do Governo Lula para o mercado de trabalho: virtudes e problemas

Mencionamos na introdução que o Governo Lula optou, até o momento, por concentrar sua atuação na geração de empregos e oportunidades de ocupação e renda para uma clientela específica, que são os jovens até 24 anos de idade, oriundos prioritariamente de famílias de baixa renda. As razões para isso são já conhecidas: a proporção de jovens desempregados em relação ao total de jovens economicamente ativos é historicamente bem superior à taxa de desemprego aberto da economia. Ademais, de acordo com a PNAD/IBGE, cerca de 4 em cada 10 desempregados brasileiros têm menos de 24 anos. Os jovens, portanto, especialmente os que buscam seu primeiro emprego, constituem um grupo de risco no mercado de trabalho.

Como pretende o governo atacar o problema do desemprego juvenil?

A principal medida é o **Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens – PNPE**, que concede até seis subvenções bimestrais⁷ ao empregador que se dispuser a empregar, durante pelo menos um ano, um jovem desempregado em busca de seu primeiro emprego formal, pertencente a família com renda *per capita* de até meio salário mínimo, que esteja

⁷ As subvenções são de R\$ 200 por bimestre, no caso de microempresa, e de R\$ 100, para os demais empregadores.

matriculado e freqüentando regularmente o ensino fundamental ou médio, inclusive em cursos especiais de educação de jovens e adultos.

Para fazer jus à subvenção econômica, o empregador, além de estar adimplente com o Tesouro Nacional, o INSS e o FGTS, deve se comprometer a manter número médio de empregados superior ao que possuía no mês anterior ao da adesão ao PNPE. O empregador deverá ainda manter à disposição da fiscalização do trabalho os comprovantes de matrícula e de freqüência do jovem contratado. De acordo com a lei do PNPE, a empresa será impedida de participar do programa e deverá restituir as parcelas recebidas, em caso de descumprimento dessas determinações.

O PNPE certamente possui uma vantagem em relação à Lei n.º 9.601/98, por ser voltada para uma parcela específica de trabalhadores desempregados e não para toda a PEA. O programa fixa-se em jovens pobres e desempregados de 16 a 24 anos, que só estudam ou que não estão estudando nem trabalhando, e que nunca tiveram um emprego formal anteriormente.

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, de 2001, os jovens de 15 a 24 anos à procura de emprego que só estudavam, ou que não estudavam nem trabalhavam, eram de cerca de 3,7 milhões em todo o País. Uma parcela substancial desses devia pertencer a famílias pobres ou indigentes⁸, pois é lógico supor que a procura de emprego é maior em situação de pobreza, em que é essencial a complementação de renda por filhos e cônjuges. Desse modo, o universo abrangido pelo PNPE deveria ser, no máximo, algo como 4,4% da PEA total ou 18% da PEA de 15 a 24 anos.

Se todos esses 3,7 milhões de jovens fossem admitidos com base nos incentivos do PNPE, o gasto anual do programa oscilaria entre R\$ 2,2 bilhões e R\$ 4,4 bilhões⁹. Como o Orçamento para 2004 prevê apenas R\$ 188,2 milhões para fomentar o primeiro emprego entre jovens, o programa irá atingir, no máximo, 8,5% dessa demanda potencial.

Por esse motivo, deve-se buscar ao máximo direcionar os gastos para a clientela escolhida, o que significa estabelecer um rígido processo de aferição

⁸ O número total de jovens só estudando, ou não estudando nem trabalhando, pertencentes a famílias pobres ou indigentes, totalizava cerca de 6,9 milhões em 2001.

⁹ O menor valor diz respeito à hipótese de todos os jovens serem contratados por empresas com faturamento anual superior a R\$ 1,2 milhão. O maior valor refere-se à contratação exclusiva por microempresas.

dos requisitos necessários à participação dos jovens trabalhadores no PNPE. Recorde-se que, para ter direito à subvenção econômica, o jovem precisa: (i) ter entre 16 e 24 anos; (ii) estar desempregado; (iii) ser membro de família com renda *per capita* inferior a 0,5 salário mínimo; (iv) estar matriculado e frequentando estabelecimento de ensino fundamental ou médio, ou curso de educação para jovens e adultos; (v) comprovar nunca ter tido emprego formal.

De todos os requisitos mencionados, apenas um pode ser imediatamente avaliado pelo posto de atendimento do Sistema Nacional de Emprego – SINE. Trata-se da comprovação de idade. Quanto aos demais, duas outras condições somente podem ser conferidas *a posteriori*: a matrícula em estabelecimento de ensino¹⁰ e a inexistência de vínculo empregatício formal anterior¹¹. Para as demais condições (ser desempregado e membro de família pobre), o PNPE terá de aceitar uma declaração do jovem pois, embora suas definições sejam muito precisas, não há como aferi-las objetivamente¹².

Desse modo, a probabilidade de que os escassos recursos do PNPE sejam gastos, pelo menos em parte, com jovens que não fazem parte da população-alvo do programa é, infelizmente, muito elevada. Esse problema é potencializado pelas carências do aparato burocrático encarregado de cadastrar, colocar, acompanhar os jovens e fiscalizar a concessão dos incentivos.

Acresça-se a esses problemas o valor relativamente baixo do subsídio concedido no âmbito do PNPE, conforme demonstrado na tabela da página seguinte:

¹⁰ A matrícula ou a frequência em estabelecimento de ensino poderia ser exigida no ato da inscrição do jovem como postulante ao PNPE, mas a lei que regulamenta o programa autoriza a comprovação de matrícula em até noventa dias, contados a partir da data de admissão. Os documentos que atestam a matrícula e a frequência ficam com o empregador, que simplesmente deve deixá-los à disposição da fiscalização do trabalho.

¹¹ A partir do nome, data de nascimento e nome da mãe, o Ministério do Trabalho e Emprego pode checar se o jovem não tem número de PIS anterior e, a partir dele, com base na RAIS e no Caged, se não teve vínculo empregatício anterior. Tais procedimentos são tanto mais custosos quanto mais antigo for o vínculo pesquisado.

¹² Como se sabe, famílias pobres não declaram imposto de renda. Por outro lado, um jovem pode estar empregado como assalariado sem carteira assinada e declarar estar desempregado. Será altamente improvável que venha a ser flagrado, pois os postos de atendimento do SINE não têm pessoal capaz de acompanhar individualmente cada cadastrado e o efetivo da fiscalização do trabalho sequer tem condições para visitar cada empresa formal uma vez por ano.

Simulação da redução do custo anual
de mão-de-obra - PNPE

Número de empregos		Economia
Situação atual	PNPE	anual
1	2	13,70%
2	3	9,10%
3	4	6,85%
4	5	5,48%
5	7	7,80%
6	8	6,85%
7	9	6,08%
8	10	5,48%
9	11	4,98%
10	12	4,57%
20	24	4,57%
100	120	4,57%

Parâmetros:

(1) Aplicação do § 1º do art. 6º da Lei n.º 10.748/2003.

(2) Hipótese de que todos os empregados recebem o salário mínimo.

O cálculo da economia máxima anual¹³ com mão-de-obra decorrente do subsídio do PNPE mostra que a maior vantagem recai sobre os estabelecimentos menores. Uma microempresa com até 4 empregados tem direito a contratar apenas um jovem pelo PNPE. Assim, a economia anual com a folha salarial de uma empresa que possuía apenas um empregado e decide admitir um jovem em seu primeiro emprego é de 13,7%, em comparação com o custo de mão-de-obra que teria se decidisse contratar mais um empregado sem o subsídio do PNPE. Diante desse quadro, a questão que se coloca é se os empresários irão considerar baixo o custo de oportunidade de aderirem ao PNPE.

O segundo programa de apoio à geração de emprego e renda entre os jovens é o **PROGER – Jovem Empreendedor**, uma linha de crédito especial, com recursos de R\$ 100 milhões, destinada a jovens com até 24 anos de idade que pretendam montar uma microempresa, uma cooperativa ou trabalharem por conta própria.

O programa, criado pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – Codefat em julho de 2003, tem a parceria do SEBRAE e do

¹³ Supôs-se que: (i) todos os trabalhadores recebem o salário mínimo; (ii). que as empresas contratam o número máximo de trabalhadores permitido por lei; e (iii) todas as empresas têm faturamento inferior a R\$ 1,2 milhão. Se essas hipóteses não se verificam, a economia anual tende a ser menor. Por exemplo, uma empresa com cem empregados dificilmente terá um faturamento tão pequeno. Caso ela não se enquadre na terceira hipótese, a economia anual cairia para 2,2%, devido ao fato de que o valor da subvenção cai pela metade.

Banco do Brasil e financia investimento fixo e capital de giro, com valores que podem chegar a R\$ 50 mil e prazo de pagamento de até 84 meses, com 18 meses de carência.

O processo de seleção dos projetos contemplados com a linha de financiamento do PROGER – Jovem Empreendedor envolve ações típicas de programas de apoio ao empreendedorismo, compreendendo uma primeira fase de identificação e desenvolvimento de características pessoais inerentes ao ofício de empresário, além de noções básicas em planejamento de negócios e administração de empresas. Uma segunda fase consiste na elaboração de um Plano de Negócio, de forma assistida. Os planos de negócio escolhidos por um Comitê de Aprovação¹⁴ recebem o financiamento.

A situação atual no Brasil em relação ao empreendedorismo juvenil é caracterizada por iniciativas isoladas e pontuais, com baixo nível de impacto sobre sua inserção no mundo do trabalho. Esse caráter ainda incipiente das ações de apoio à criação de empresas ou ao auto-emprego de jovens no Brasil pode ser um grave obstáculo ao sucesso do PROGER – Jovem Empreendedor.

Um programa desse tipo precisa ter capacidade de ofertar os serviços de qualificação, consultoria e assessoramento necessários à montagem e ao desenvolvimento do negócio. Nesse sentido, ressalte-se que a literatura internacional aponta controvérsias sobre se há necessidade de serviços de apoio especializados para os jovens ou se essa clientela seria adequadamente atendida pelas entidades tradicionais de apoio a micro, pequenas e médias empresas, como o SEBRAE.

Aqueles que defendem serviços e projetos especializados argumentam que os jovens apresentam necessidades especiais, que requerem um estilo de operação flexível e adaptável, além de pessoal treinado especificamente para lidar com essa clientela. Tais necessidades decorrem, segundo os especialistas, do fato de que jovens empreendedores se vêem face a barreiras específicas, que se somam às dificuldades naturais vivenciadas por qualquer pessoa que decide montar seu próprio negócio: falta de experiência profissional, acesso ainda mais limitado a recursos financeiros, inexistência de uma rede

¹⁴O Comitê de Aprovação é formado por representante do Gestor do Fundo de Aval do Programa de Geração de Emprego e Renda – FUNPROGER, do Gestor do Fundo de Aval às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – FAMPE, do Agente Financeiro indicado pelo jovem empreendedor e de representante do Ministério do Trabalho e Emprego.

de contatos pessoais e discriminação – por parte de instituições financeiras, de fornecedores e de clientes – em função de sua idade.

Aparentemente, as únicas entidades capazes de prestar esse tipo de serviço de apoio ao empreendedorismo no Brasil são o SEBRAE e a rede de incubadoras de empresas, e ambas parecem se concentrar em jovens universitários. Sua capacidade para gerenciar um programa em larga escala, que abranja um segmento dos jovens com grau de instrução mais baixo, ainda precisa ser testada.

Conclusões

A experiência internacional demonstra que políticas ativas para o mercado de trabalho não podem ser encaradas como uma panacéia para o desemprego. A redução da desocupação no mercado de trabalho depende diretamente do nível de atividade econômica e, por isso, é quase exclusivamente influenciada pela política macroeconômica.

O papel das políticas ativas para o mercado de trabalho – intermediação e colocação de mão-de-obra, qualificação profissional, combate à discriminação, incentivos à geração de empregos e estímulo ao empreendedorismo e ao auto-emprego – é o de ampliar as oportunidades de ocupação e renda de grupos específicos de trabalhadores que, em função de características pessoais e ocupacionais, são mais vulneráveis ao desemprego.

Por conseguinte, programas bem sucedidos de geração de empregos trabalham com clientelas específicas, para as quais são formuladas ações adequadas a suas carências e potencialidades, tanto do lado da demanda quanto da oferta de trabalho. Ademais, um programa de emprego bem concebido só terá garantia de êxito se o aparato institucional que o executa for eficiente.

Nesse contexto, deve-se acompanhar com cautela a implantação dos programas de emprego no Brasil, pois o alto grau de informalidade no mercado de trabalho e as deficiências do Sistema Nacional de Emprego – SINE e da fiscalização trabalhista tendem a ampliar a probabilidade de os recursos escassos serem direcionados a trabalhadores e empregadores que deles não necessitam.