

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."





EMPREENDEDORISMO – JOVENS - EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAL E BRASILEIRA – IMPACTOS SOBRE O EMPREGO

ADOLFO FURTADO

Consultor Legislativo da Área V
Direito do Trabalho e Processual do Trabalho

ESTUDO

OUTUBRO/2003



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



ÍNDICE

Introdução -----	3
Programas de estímulo ao empreendedorismo entre os jovens: lições da experiência internacional-----	5
A experiência internacional: alguns estudos de caso -----	8
Algumas iniciativas de apoio a jovens empreendedores no Brasil -----	15
Conclusões-----	19
Bibliografia -----	21

© 2003 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citado o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

EMPREENDEDORISMO: UMA SOLUÇÃO PARA A INSERÇÃO DE JOVENS NO MERCADO DE TRABALHO?

INTRODUÇÃO

Um dos principais dilemas dos formuladores de políticas para o mercado de trabalho, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento, é o de como absorver o vasto contingente de jovens desempregados. As taxas de desocupação entre jovens tendem a ser, independentemente do grau de desenvolvimento da economia, sempre superiores à taxa média de desemprego aberto, além de os jovens permanecerem, em média, mais tempo desempregados do que os trabalhadores maduros.

Apesar de as altas taxas de desemprego entre jovens serem um fenômeno universal, os países em desenvolvimento – por razões de natureza demográfica e econômica – são mais duramente afetados. Do ponto de vista demográfico, as nações com renda *per capita* média e baixa apresentam estruturas etárias com maior concentração de jovens. Do ponto de vista econômico, os altos índices de pobreza tendem a fazer com que a taxa de participação¹ dos jovens no mercado de trabalho seja mais elevada do que nos países desenvolvidos, porque as famílias pobres geralmente não podem prescindir dos rendimentos auferidos pelas crianças e adolescentes.

¹ A taxa de participação é a razão entre a quantidade de pessoas economicamente ativas e a população total. As taxas de participação podem ser calculadas em relação a grupos etários. Assim, a taxa de participação entre os jovens exprime a proporção de pessoas economicamente ativas em relação ao total de pessoas nessa faixa etária.

No Brasil, os jovens entre 15 e 24 anos de idade representavam, em 2001, 44% do total de desempregados. Ademais, um em cada dois jovens brasileiros desempregados se denominavam pretos ou pardos, enquanto 81,5% dos jovens sem ocupação pertenciam a famílias com rendimento *per capita* inferior a dois salários mínimos. Por fim, cerca de 40% dos jovens desocupados eram membros de famílias que viviam abaixo da linha de pobreza.

Para atacar esse problema, o Governo Lula lançou dois programas em 2003. O primeiro é o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens – PNPE, que ainda está em discussão no âmbito do Senado Federal², após ter sido aperfeiçoado e aprovado pela Câmara dos Deputados. O PNPE visa a conceder subsídio financeiro ao empregador que contratar jovem entre 16 e 24 anos, que esteja cadastrado no Sistema Nacional de Emprego – SINE como postulante a primeiro emprego, seja pertencente a família com renda *per capita* de até meio salário mínimo e esteja freqüentando regularmente estabelecimento de ensino fundamental, médio ou de educação de jovens e adultos.

O segundo é a instituição de uma linha de crédito especial denominada PROGER – Jovem Empreendedor, abrangendo jovens com até 24 anos de idade que pretendam montar uma microempresa, uma cooperativa ou trabalharem por conta própria. O programa 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 jovem financiado é obrigado a se submeter a capacitação técnico-gerencial prévia e acompanhamento pós-crédito.

Nesse contexto, o objetivo deste estudo é avaliar, com base na experiência internacional e brasileira, até que ponto o estímulo ao empreendedorismo entre os jovens pode se constituir em política eficaz para sua inserção no mercado de trabalho.

Para tanto, este estudo contém quatro seções, além desta Introdução. A primeira seção sintetiza, à luz da experiência internacional, os requisitos essenciais para que programas de apoio a jovens empreendedores sejam bem sucedidos. A segunda seção apresenta algumas experiências de políticas de estímulo ao empreendedorismo entre jovens, tanto nos países desenvolvidos quanto em nações latino-americanas. A terceira seção avalia as principais ações desenvolvidas no Brasil. Finalmente, a última seção, à guisa de conclusão, discute os possíveis impactos desses programas sobre a redução do desemprego entre os jovens brasileiros.

² PLC n.º 58, de 2003 (originalmente PL n.º 1.394, de 2003).

PROGRAMAS DE ESTÍMULO AO EMPREENDEDORISMO ENTRE OS JOVENS: LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

O segmento de micro e pequenas empresas, por ser responsável – no Brasil e também nos países da OCDE – pela maior parcela da geração líquida de empregos no segmento formal do mercado de trabalho, contribui, direta e indiretamente, para a absorção de um maior número de jovens no mercado de trabalho. Ademais, estudos sugerem que firmas administradas por jovens tendem a contratar principalmente empregados de sua faixa etária. Nesse contexto, programas e ações que visam a estimular o empreendedorismo entre jovens e a reduzir os riscos de mortalidade de novas empresas podem em princípio se tornar instrumentos importantes para sua inserção no mundo do trabalho.

Programas e ações de apoio ao empreendedorismo devem ser capazes de lidar com um conjunto de limitações pessoais e ambientais que envolvem o processo de criação e desenvolvimento de pequenos negócios. Independentemente de sua idade, o potencial empresário geralmente sofre com a falta de conhecimento e experiência em práticas de administração de negócios e gestão de pessoal, assim como com a pouca familiaridade com instrumentos de planejamento financeiro e de análise de mercado. O empresário iniciante tende a confundir receita com lucro e é muitas vezes incapaz de lidar adequadamente com flutuações conjunturais de preços de insumos e custos de mão-de-obra, descapitalizando rapidamente seu negócio.

A essas deficiências de qualificação somam-se restrições externas, que conspiram para o insucesso de muitas tentativas de criação de microempresas, notadamente dificuldades de acesso ao crédito e excesso de burocracia para a formalização de um novo negócio. Como se esses problemas não fossem suficientes, os jovens se vêem face a barreiras específicas: falta de experiência profissional, acesso ainda mais limitado a recursos financeiros e discriminação – por parte de instituições financeiras, de fornecedores e de clientes – em função de sua idade.

Diante de todos esses desafios, como deveria ser idealmente estruturado um programa de apoio ao empreendedorismo para jovens?

A primeira recomendação que surge do exame da experiência internacional é a de que *o empreendedorismo não deve ser encarado como uma solução para o desemprego entre os jovens*. Programas e projetos de criação de empresas que são implementados com o objetivo de fornecer ocupação para trabalhadores jovens que não conseguem encontrar emprego normalmente tendem a apresentar elevadas taxas de insucesso. A vontade de trabalhar e auferir renda é condição necessária, mas não suficiente, para montar um negócio: é preciso ter, antes de mais nada, criatividade e iniciativa.

Nesse sentido, a maioria absoluta dos programas bem sucedidos de promoção do empreendedorismo entre jovens preocupa-se inicialmente com a criação de uma consciência do que é ser empreendedor e do que é necessário para ser proprietário e administrar um negócio. Essa etapa pode envolver uma série de atividades, desde palestras de jovens empresários bem sucedidos até a introdução de conteúdos relacionados ao empreendedorismo no currículo escolar. Dessa maneira, o jovem pode avaliar com segurança, com base em suas limitações e potencialidades, se montar um negócio é efetivamente uma opção viável de auto-emprego. Somente a partir de uma iniciativa concreta do jovem – envolvendo a apresentação de uma idéia factível³ – é que se pode partir para a oferta de apoio específico para a montagem de um negócio.

Nesse contexto, os especialistas concordam que programas de apoio ao empreendedorismo devem ser capazes de ofertar um pacote essencial de serviços, composto pelas seguintes ações:

- Treinamento, envolvendo as áreas de desenvolvimento de características pessoais inerentes ao ofício de empresário⁴, de planejamento de negócios e de administração de empresas;
- Consultoria de planejamento e desenvolvimento de negócios;

³ Um dos principais instrumentos utilizados para estimular a criatividade e a iniciativa entre jovens candidatos a empresários é a organização de concursos voltados para premiar as idéias de negócios mais originais e comercialmente viáveis.

⁴ Habilidades de solução de problemas, de identificação de oportunidades, de comunicação pessoal, de planejamento e uso do tempo etc.

- Apoio de mentores, normalmente empresários voluntários que já possuem experiência, durante a fase de implantação e desenvolvimento da empresa;
- Financiamento para a implantação e para a expansão do negócio, normalmente sob a forma de empréstimos subsidiados em que as garantias reais são substituídas pelo compromisso de participação obrigatória em ações de treinamento e programas de apoio de mentores;
- Oferta de infra-estrutura física e serviços de apoio administrativo⁵;
- Apoio específico à expansão do negócio, envolvendo treinamento e consultoria em como ampliar vendas, reduzir custos, administrar recebíveis, controlar estoques etc.

Do ponto de vista organizacional, o principal desafio é como incluir todas essas funções em uma única agência de promoção do empreendedorismo ou, alternativamente, como integrar, articular e sincronizar, para uma mesma clientela, ações executadas por entidades diversas. Uma resenha de programas de empreendedorismo para jovens, realizada pelo Commonwealth Youth Programme, concluiu que programas mal planejados e ações desarticuladas são uma das quatro principais causas de mortalidade de firmas criadas por jovens.

Ademais, há 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. 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.

Finalmente, observa-se uma grande diversidade na definição do público-alvo dos programas e ações de apoio ao empreendedorismo para jovens. Embora a ONU defina o jovem como o indivíduo na faixa etária entre 15 e 24 anos, vários países tendem a adotar uma faixa etária mais abrangente, com o limite superior atingindo, em certos casos, a idade de 30 ou até 35 anos. Outros países estabelecem uma definição mais restrita, em termos de faixa etária, mas

⁵ Como se verá adiante, tais serviços são geralmente prestados no âmbito de incubadoras de empresas.

ressalvam a possibilidade de incluir, em ações e atividades específicas, outros indivíduos cujos papéis sociais são comumente atribuídos aos jovens. É o caso de indivíduos acima dos 24 anos que ainda estão à procura de seu primeiro emprego.

A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL: ALGUNS ESTUDOS DE CASO

Embora os governos cumpram um papel fundamental na definição de um arcabouço institucional que regula e influencia a inserção dos jovens no mercado de trabalho, além de se constituírem em importante fonte de financiamento a micro e pequenas empresas, cooperativas e ao auto-emprego, a execução de programas específicos de apoio ao empreendedorismo, nos moldes descritos na seção anterior, é raramente assumida pelo setor público.

A experiência internacional comprova que as principais ações de apoio a jovens que buscam o auto-emprego é realizada por organizações não governamentais financiadas tanto com recursos públicos como pelo setor empresarial. Algumas dessas entidades, ademais, assumiram um caráter internacional.

A **Youth Business International - YBI**⁶, por exemplo, é uma ONG criada em 1983 pelo Príncipe de Gales, cujo objetivo é ajudar jovens de 18 a 30 anos a se tornarem empresários. A YBI coordena uma rede global de entidades afiliadas em vinte países, que possuem uma estrutura organizacional⁷ e uma metodologia de trabalho comuns. Segundo a YBI, seu programa já ajudou mais de 50 mil jovens a montarem negócios em todo o mundo, dos quais 60% permanecem ativos após dois anos de criação. O programa é dirigido a jovens em situação de desvantagem social, que tenham uma idéia viável de montagem de um pequeno negócio, mas que não tiveram acesso a fontes de financiamento. Quando selecionados, têm

⁶ <http://youth-business.org>.

⁷ As entidades credenciadas são geridas nacionalmente por um conselho de administração, formado por empresários, encarregado de definir as estratégias de atuação e responsável pela gestão do fundo financeiro. Comitês voluntários formados por empresários locais e por profissionais selecionam jovens candidatos a empresários e montam uma rede local de apoio aos empreendimentos selecionados, que inclui o recrutamento de um grupo voluntário de empresários mentores.

direito a apoio financeiro, sob a forma de um empréstimo, e acesso a uma rede de suporte técnico, constituída por um mentor voluntário e por um centro de recursos.

É também originário do Reino Unido o programa **LiveWire International**⁸, criado e financiado pela Shell para estimular jovens a se tornarem empresários. O programa já foi implantado em 21 países e recebeu, em 2001, 250 mil inscrições de jovens interessados em participar de seu ciclo inicial, que envolve atividades destinadas a avaliar se o candidato tem perfil empreendedor para, em seguida, desenvolver sua idéia de negócio. Os candidatos com idéias mais viáveis recebem prêmios em dinheiro, destinados ao financiamento do negócio, e são acompanhados por consultores e especialistas durante o período de incubação da empresa. O diferencial do programa é a preocupação com a montagem de negócios

YBI: Dois casos de empreendedorismo

Os casos de sucesso relatados pelo YBI envolvem a criação de negócios bem menos sofisticados do que se poderia a priori imaginar. Dois exemplos:

*Em **Soweto, África do Sul**, o jovem Jerry Hlongweni, 25, recebeu dois empréstimos da afiliada da YBI, a Nation's Trust, para montar um negócio de distribuição de refrigerantes. Ele usou os empréstimos basicamente para comprar estoques, pois começou o negócio com recursos da família e só tinha capital de giro para comprar 50 a 60 engradados de refrigerantes por semana, e a demanda da vizinhança era sempre superior. Atualmente, sua firma já emprega duas pessoas e vende dez vezes mais refrigerantes do que antes. Jerry é regularmente acompanhado por um mentor.*

*Em **Siyambalagaswile, Sri Lanka**, mora Sumith Denagama, que recebeu ajuda financeira da YBI – um empréstimo de cerca de 540 libras esterlinas – para comprar uma bomba de irrigação e contratar mão-de-obra para produzir mamão papaya na propriedade da família. A produção já está sendo vendida no mercado local.*

Dois experiências exitosas da LiveWire

*Em 1993, na **Hungria**, o jovem Levente Csíkhelyi montou uma pequena indústria de bolsas e artefatos de couro, com a ajuda da Életpálya Foundation e acabou por ganhar, no ano seguinte, o primeiro prêmio do concurso da versão húngara do LiveWire. Desde então, sua firma cresceu até empregar atualmente 20 pessoas e a gerar um faturamento anual de cerca de 370 mil dólares.*

*No **Chile**, Carlos Orostica era um jovem dentista que participou do concurso da Savia Neuva, afiliada do LiveWire, com a idéia de um serviço odontológico móvel. Sua idéia rendeu-lhe o primeiro prêmio, que foi utilizado para comprar uma van e adaptá-la a um consultório odontológico. Depois de três anos, adquiriu uma segunda van e já emprega 14 pessoas.*



compatíveis com o desenvolvimento local sustentável, que englobem aspectos como a preservação da cultura e do meio-ambiente locais.

Na América Latina, há um número considerável de experiências de apoio a empresas de jovens, com o envolvimento do governo, entidades de classe e organismos multilaterais.

No **Peru**, o **Colectivo Integral de Desarrollo– CID**⁸ é uma ONG que organiza, desde 1996, o concurso “Haz realidad tu negocio”, cujo objetivo principal é identificar e apoiar jovens empresários que possam, com projetos viáveis e sustentáveis, ampliar e fortalecer o tecido empresarial, criar empregos e contribuir para o desenvolvimento local, especialmente em zonas de pobreza, como as periferias das grandes cidades.

A idéia de o CID estimular o empreendedorismo em jovens de baixa renda partiu da constatação empírica de que, no Peru, um em cada dois jovens pretende abrir um negócio. Entre os jovens que têm uma inclinação empreendedora, cerca de 60% possuem uma idéia definida do tipo de negócio que pretendem montar e metade desses – ou seja, 15% dos jovens peruanos – chega a ter uma experiência concreta de auto-emprego. Não obstante, apenas 40% dos negócios criados por jovens chegam a superar, com êxito relativo, a barreira dos primeiros dois anos de vida. Em suma, os jovens ingressam no mercado com a mesma facilidade com que saem dele, muito mais em decorrência de não possuírem habilidades específicas para enfrentar a aventura empresarial, do que em função de restrições de ordem financeira.

De fato, o perfil médio do jovem empresário peruano de baixa renda é o que tem educação de nível secundário ou curso técnico, cujos pais ou irmãos são microempresários ou trabalham por conta própria. Tal jovem inicia seu negócio por volta de 19 anos de idade, geralmente no setor de serviços e no comércio, motivado a melhorar sua renda. Normalmente entra no mercado com alguma experiência prévia como trabalhador assalariado, mas sem ter tido acesso a serviços de apoio – assessoria, capacitação, estudos de mercado – e

⁸ <http://www.shell-livewire.com/>.

⁹ <http://www.cid.org.pe/>. O CID é apoiado financeira e institucionalmente pela UNESCO, pela Séjours Catholique, pela União Européia, pelo Fondoempleo e pela Comunidad Autónoma de Madrid, além de órgãos governamentais e entidades de classe do Peru.

aportando, em média, cerca de 800 dólares como investimento inicial, que são geralmente provenientes de poupança pessoal ou de empréstimos familiares. Seu rendimento líquido mensal gira em torno de cem dólares e trabalha, em média, 56 horas por semana.

Com base nesses dados, o CID afirma que, no Peru, o empreendedorismo juvenil não se trata

“de un fenómeno marginal, episódico o ‘de moda’. La estructura del mercado laboral ha cambiado dramáticamente en el último decenio y todo hace prever que no sufrirá modificaciones positivas sustanciales en el próximo quinquenio. En un escenario de esta naturaleza la incorporación masiva de jóvenes al sector de los empleadores o trabajadores independientes justifica por sí sólo la formulación y ejecución de políticas y programas de apoyo al autoempleo juvenil”¹⁰.

O CID optou por utilizar um concurso para selecionar o público-alvo de programas de apoio à criação de empresas de jovens porque, segundo sua concepção, trata-se de um ótimo mecanismo para identificar candidatos com efetivo potencial empresarial e reduzir taxas de mortalidade das empresas apoiadas. O concurso, no entanto, não é visto como um mero evento de seleção e premiação de planos de negócios, mas como um processo que envolve um conjunto de etapas que se estenderá por até um ano.

A primeira fase, que envolve o concurso propriamente dito, é utilizada para homogeneizar as habilidades e qualificações dos participantes¹¹, por meio de etapas de orientação e informação, capacitação técnica, assessoria e elaboração de um plano de negócios. Um certo número de participantes é selecionado – independentemente de terem recebido prêmios em dinheiro – para participarem da fase posterior de criação e acompanhamento da empresa.

Nessa segunda fase, que dura até um ano, o selecionado se integra ao programa de apoio a jovens empresários, que inclui módulos de capacitação, assessoria, estágio

¹⁰ CID; “Haz realidad tu negocio: cómo crear empresas y generar empleo con jóvenes emprendedores”, Junio de 2001, p. 41.

¹¹ Segundo o CID, a maioria dos participantes não definiu com precisão sua idéia de negócio e inclusive, em boa parte dos casos, se interessa pelo concurso em função do prêmio. No outro extremo, há uma minoria cujo projeto empresarial já está amadurecido e já possui um conjunto de recursos disponíveis para iniciar com sucesso uma empresa.

em empresas do mesmo ramo e serviços de apoio (gestão de crédito, promoção comercial e redes de contato).

Entre 1996 e 2000, o concurso “Haz realidad tu negocio” teve cerca de 7600 inscritos, 72% dos quais na faixa etária de 20 a 30 anos. Praticamente 3 em cada 4 candidatos possuíam o curso técnico ou educação universitária. Por sua vez, cerca de 40% dos inscritos afirmavam já ter tido experiência de trabalho e de negócios, muitas vezes coerentes com as idéias apresentadas no concurso. Outros 17% já haviam tido experiência empresarial prévia. De todos os inscritos, 822 jovens conseguiram montar seu negócio com apoio direto do CID, gerando 2.758 novos postos de trabalho. Cerca de 70% das empresas permaneciam ativas após dois anos.

Na **Argentina**, foi criada em 1995 a ONG **Integración Joven**, com o objetivo de estimular o espírito empreendedor entre os jovens e ofertar serviços de capacitação e assessoria para o desenvolvimento de projetos empresariais. A ONG é financiada fundamentalmente com recursos a fundo perdido do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (50%), entidades empresariais, governo central e organizações juvenis participantes. A clientela básica é formada por organizações de jovens de baixa renda com projetos empresariais associativos.

A Integración Joven tem uma estratégia de intervenção baseada em três etapas: um concurso para a seleção de projetos de entidades de jovens; a criação de um Banco de Projetos, com a função de gerir a assistência financeira e técnica aos projetos selecionados; e sistematização da experiência dirigida ao fortalecimento institucional de organizações promotoras de iniciativas empresariais de jovens.

Segundo uma avaliação conduzida pela OIT/Cinterfor¹², esse programa argentino tem sofrido inúmeras dificuldades, em virtude da debilidade institucional das organizações juvenis executoras dos projetos; dos atrasos na liberação de recursos financeiros, dada a burocracia do BID; e pelo fato de que o processo de seleção de projetos não foi realizado por pessoas ligadas ao meio empresarial.

¹² Ver, a propósito, a página http://www.cinterfor.org.uy/sem_eva/exp/arg/int_jov/index.jsp.

Na **Venezuela**, a associação civil sem fins lucrativos **Equipo de Formación, Información y Publicaciones – EFIP**¹³, criada em 1972, executa desde 1994 o Programa de Apoio à Microempresa Juvenil, cujo objetivo é apoiar a geração de oportunidades de trabalho para jovens de 18 a 35 anos que estejam em situação de desemprego, como trabalhadores por conta própria ou que tenham uma microempresa. Esse suporte envolve tanto a criação de microempresas juvenis quanto o fortalecimento daquelas existentes.

O programa se fundamenta em duas grandes estratégias: a formação de empreendedores e a concessão de crédito. O módulo de formação de empreendedores abrange toda a clientela, com ênfase nos jovens de até 26 anos de idade que estão iniciando a montagem de sua empresa, e adota o esquema clássico, que envolve a orientação para elaboração de um plano de negócio, a análise de sua viabilidade econômica e a capacitação em técnicas de gestão empresarial. O módulo de financiamento era antes disponível para todos os interessados, mas a análise das operações de crédito realizadas levou o EFIP a concentrar as operações em jovens de 27 a 35 anos de idade, com

*“visión, capacidad directiva-organizativa y que dominaran tanto la dimensión técnica del oficio como el manejo operativo de sus unidades económicas. Elevar el perfil del beneficiario ha agilizado el proceso de evaluación de solicitudes, puesto que los proyectos aspirantes al crédito son más constantes menos improvisados, con resultados concretos, con dueños dispuestos a mejorar lo existente, con necesidad de capitalizar y con condiciones reales para repotenciar su desarrollo.”*¹⁴.

Nesse contexto, o programa assessorou e capacitou, até 1998, 477 negócios abertos por jovens, dos quais 360 permaneciam ativos. Apenas 88 empreendimentos juvenis foram objeto de financiamento, confirmando o maior nível de exigências no módulo de concessão de crédito.

Segundo o próprio EFIP, o principal erro cometido durante a execução do programa foi subestimar as capacidades dos jovens empreendedores, levando a se aplicar, durante muito tempo, uma política de crédito e uma metodologia de trabalho paternalistas. A

¹³ Para uma descrição pormenorizada das atividades da EFIP e de seus programas de apoio à geração de postos de trabalho para os jovens, acessar a página

<http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/eventos/memo/med/pon/efip/>.

¹⁴ EFIP, “Programa de Apoio a la Microempresa Juvenil”, in

<http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/eventos/memo/med/pon/efip/>., pp.8 e 9.

entidade reconhece, também, que o direcionamento do crédito a jovens mais experientes e capazes distancia o programa do perfil da clientela original.

Em contraposição a essas experiências formuladas e executadas por organizações não governamentais, o Governo da **Colômbia** lançou, na gestão Pastrana, o **Programa Joven Empresario (Una iniciativa para generar empleo en la juventud, disminuir la violencia y avanzar hasta la paz)**¹⁵.

A premissa do programa é que não são gerados postos de trabalho assalariados em quantidade na Colômbia para absorver os 300 mil jovens que concluem anualmente o ensino médio e ingressam no mercado de trabalho, nem para absorver o estoque de mais de 600 mil desocupados entre 12 e 24 anos de idade. Assim, o Programa Joven Empresario

*“pretende llenar este vacío proporcionándoles a los jóvenes los recursos humanos, técnicos y financieros para que en forma asociada constituyan sus propias fuentes de trabajo y ingresos”*¹⁶.

O objetivo básico do programa, portanto, é reduzir o desemprego. Para tanto, a meta é capacitar e assessorar, em um prazo de quatro anos, 100 mil desempregados jovens em técnicas administrativas, gerenciais e de gestão empresarial para, a partir de então, constituir e fortalecer 5 mil novas empresas, a serem geridas por esses cem mil “proprietários trabalhadores”. Seriam gerados por essas empresas, adicionalmente, outros 50 mil empregos indiretos. Simultaneamente, devem ser criados um fundo de financiamento para a constituição dessas empresas juvenis e um mecanismo de preferência para a aquisição de produtos e serviços produzidos por essas empresas, no âmbito do sistema de compras governamentais.

A metodologia utilizada é bastante diversa daquela preconizada pela experiência internacional. Em vez de estimular o jovem a apresentar sua própria idéia de negócio, o programa pretende fazer uma espécie de laboratório de idéias com grupos de beneficiários,

¹⁵ Uma pesquisa no portal do governo colombiano na Internet (<http://www.gobiernoonlinea.gov.co>) e na página do Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA (<http://www.sena.gov.co>), que deveria ser a principal entidade executora, dá a impressão de que esse programa não chegou a ser implementado, provavelmente em função de seus problemas de concepção. Mesmo assim, parece ser útil conhecer as virtudes e defeitos da proposta, tendo em vista que está para ser implantado, no Brasil, o PROGER – Jovem Empreendedor. Aparentemente, o Programa Joven Empresario foi substituído pelo Programa Jóvenes en Acción, mais voltado para o primeiro emprego.

¹⁶ Presidencia de la Republica – Colombia Joven; “Programa Joven Empresario”, p.7.

agrupando-os segundo sua afinidade de interesses. Formados esses grupos, os técnicos do programa elaboram com eles os respectivos projetos empresariais, a partir da identificação de projetos existentes nos bancos de projetos de entidades públicas e privadas.

O cerne do programa, por conseguinte, é direcionar o período de capacitação dos jovens para formá-los como “proprietários trabalhadores”, para que todos se sintam como donos da empresa de caráter associativo. Propõe-se inclusive que parte da subvenção financeira que recebem durante o treinamento seja destinado a uma poupança programada, a ser utilizada como capital para a constituição da empresa. Segundo o documento,

“se procurará sensibilizar y concientizar a los beneficiarios de las bondades y ventajas que tienen las formas empresariales solidarias, dentro de un contexto de democratización de la economía y la propiedad”¹⁷.

Como se pode observar pela descrição acima, o objetivo básico do Programa Joven Empresario é encontrar uma forma de absorver 150 mil jovens desempregados. Para tanto, pretende criar, de forma dirigida, empresas associativas que teriam, em média, 20 “proprietários trabalhadores”. A questão básica que se coloca é como – a menos que tais empresas associativas sejam, na realidade, cooperativas de artesãos que irão executar o mesmo tipo de trabalho – se dará a divisão de trabalho e renda entre esses sócios, especialmente entre funções de gerência e de produção. Talvez em função dessas dificuldades, o atual governo parece ter descartado essa proposta e a substituída por um projeto convencional de treinamento e primeiro emprego.

ALGUMAS INICIATIVAS DE APOIO A JOVENS EMPREENDEDORES NO BRASIL

Assim como na maioria dos países, não há ainda no Brasil uma política estruturada em nível nacional que esteja voltada exclusivamente para a inserção de jovens no mundo do trabalho. Conforme se mencionou na introdução, os primeiros passos estão sendo dados pelo atual governo, por meio do projeto de lei que cria o Programa Nacional de Estímulo

¹⁷ Idem, p. 16.

ao Primeiro Emprego para os Jovens – PNPE e da Resolução do Codefat que cria o PROGER – Jovem Empreendedor. Até o presente momento, ambos os programas não ultrapassaram a fase de concepção e pouco se conhece sobre como será sua implementação.

Mesmo o SEBRAE não possui, até o momento, um programa específico de apoio à criação e consolidação de negócios para jovens, embora seja mencionado como signatário de um Termo de Cooperação Técnica para a execução do PROGER – Jovem Empreendedor, juntamente com o Ministério do Trabalho e Emprego/Codefat e o Banco do Brasil¹⁸. A única exceção parece ser o programa “Desafio SEBRAE”¹⁹, voltada para o público universitário.

O “Desafio SEBRAE” consiste em uma competição entre equipes em torno da administração de uma empresa. Os participantes devem dirigir uma empresa, tomando decisões em todas as áreas - desde o preço dos produtos, passando pelo investimento em *marketing* e qualidade, até a compra de matérias-primas. Os inscritos, reunidos em equipes de 3 a 5 universitários, recebem um programa de computador contendo um cenário virtual de uma empresa. A competição é feita via internet e os vencedores das etapas intermediárias recebem prêmios (cursos do SEBRAE, computadores pessoais). O prêmio principal é a visita a um centro de referência internacional em empreendedorismo. Para a edição de 2003, já foram feitas 50 mil inscrições.

A situação atual do País em relação ao empreendedorismo juvenil é caracterizada, por conseguinte, por iniciativas isoladas e pontuais, com baixo nível de impacto sobre sua inserção no mundo do trabalho.

Nesse contexto, dois exemplos de entidades que atuam na área são o **Iniciativa Jovem**²⁰ e o **Programa Negócios da Juventude**²¹, que são filiadas, respectivamente, à Shell *LiveWire* International e à Youth Business International - YBI.

O Iniciativa Jovem foi lançado em outubro de 2001 no Rio de Janeiro pela Dialog, uma ONG, seguindo a metodologia do *LiveWire*. Atende a jovens de 18 a 30 anos do

¹⁸ Vide Resolução Codefat n.º 339, de 10/07/2003, art. 1º.

¹⁹ <http://www.desafio.sebrae.com.br/Aberta/Script/SbrF4Index.asp>.

²⁰ <http://www.iniciativajovem.org.br>.

²¹ <http://www.negociosdajuventude.com>.

bairro de Santa Tereza, em situação de desvantagem social, na criação de negócios naquela comunidade. O programa do Iniciativa Jovem é composto por três ciclos: a pré-incubação, a incubação e a pós-incubação.

A primeira etapa, que dura seis meses, serve para testar se o inscrito tem perfil empreendedor e para familiarizá-lo com as principais características da comunidade, visando à elaboração de um plano de negócio. Ao final dessa etapa, uma banca de especialistas confere aos jovens e negócios com maior perfil empreendedor o Selo Empreendedor Sustentável. Os jovens “selados” participam de uma feira de negócios e concorrem ao prêmio Shell Iniciativa Jovem²².

Os jovens que receberam o Selo passam à etapa da incubação da empresa. Segundo o Iniciativa Jovem, *“a incubadora apóia a implementação dentro ou fora da incubadora e disponibiliza um laboratório de experimentação e treinamento em negócios para jovens que ainda não reuniram todas as condições para montar sua empresa”*. Todos os jovens “selados” têm acesso a um crédito para a instalação do empreendimento.

Na fase de pós-incubação, o negócio montado passa por um processo de consolidação e o Iniciativa Jovem contribui ao promover a criação de uma rede local de empreendedorismo.

Já o programa **Negócios da Juventude**, criado pelo Instituto Negócios da Juventude, em Santa Catarina, adaptou a metodologia da YBI para um ambiente virtual. Até o momento, o programa é basicamente um portal na internet onde o jovem de 18 a 30 anos, que pretende tornar-se empreendedor, pode ter acesso a informações para pesquisa, troca de experiências e respostas a dúvidas sobre a montagem de negócios.

Ao acessar a página “Monte seu Negócio”, o interessado pode ser orientado passo a passo no processo de elaboração de um plano de negócios. O Instituto assegura acesso a fontes de financiamento, com recursos próprios ou de parceiros, àqueles com uma proposta empresarial viável. O portal ainda possui mentores on-line para sanar dúvidas e trocar idéias em tempo real com os jovens selecionados.

²² O primeiro, segundo e terceiro colocados recebem, respectivamente, R\$ 10 mil, R\$ 7 mil e R\$ 5 mil.

Uma outra iniciativa que não é voltada exclusivamente para jovens mas que tem neles seu público principal são as **incubadoras de empresas**. Segundo Bermúdez,

“um programa de incubadora de empresas normalmente coloca à disposição dos novos empreendimentos a instalação física, (...) além de uma série de facilidades de escritório (...). Para os empreendimentos tecnológicos também são ofertadas a possibilidade de uso de laboratórios, oficinas de protótipos e toda orientação tecnológica necessária para o desenvolvimento da idéia inovadora que chegará ao mercado. Como complemento básico também são colocadas à disposição consultorias e apoios na área gerencial (...). Muitos programas também oferecem a orientação necessária para capitalização desses empreendimentos”²³

As primeiras incubadoras de empresas no Brasil surgiram há um quarto de século. Em 2002, segundo a Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos de Tecnologias Avançadas – Anprotec²⁴, havia 183 incubadoras de empresas, 80% das quais localizadas nas regiões Sudeste e Sul. Do universo de incubadoras, 92% são vinculadas a universidades e centros de pesquisa. Essa vinculação explica por que 57% são incubadoras tecnológicas, localizadas em *campi* universitários ou centros de pesquisa.

As 183 incubadoras de empresas em atividade têm em média a capacidade de abrigarem simultaneamente 10 empresas. Em 2002, cerca de 60% das incubadoras apresentava uma taxa de ocupação superior a 80%. Do ponto de vista dos serviços ofertados, mais de 90% das incubadoras ofereciam naquele ano orientação empresarial, sala de reuniões e secretaria, e mais de 70% eram capazes de dar apoio em consultoria de marketing, financeira e informática, além de fornecerem apoio para cooperação com universidade e centro de pesquisa.

Com base em um painel de 95 incubadoras, a Anprotec estima que a taxa de sobrevivência das empresas incubadas, após sua graduação, é de 70%, cifra bastante superior à média do mercado.

Do ponto de vista das empresas incubadas, são criados em média 30 postos de trabalho por empresa, dos quais 30% são constituídos pelos sócios dos empreendimentos. Em média, mais da metade do pessoal ocupado nas incubadoras é constituído

²³ Bermúdez, Luís Afonso; *Incubadoras de empresas e inovação tecnológica: o caso de Brasília*”, in Parcerias Estratégicas, n.º 8, maio de 2000, pp. 31-32.

²⁴ <http://www.anprotec.org.br>.

por pessoas com curso universitário, mestrado ou doutorado. No entanto, há uma clara diferença entre as empresas provenientes de incubadoras tecnológicas e tradicionais: enquanto 73% do pessoal ocupado nas primeiras tem pelo menos o grau universitário, apenas 13% dos trabalhadores dessas últimas estão nessa situação.

No que diz respeito à faixa etária do pessoal das empresas incubadas, 70% do pessoal ocupado e 59% dos sócios tinham menos de 35 anos de idade. Esses dados permitem duas conclusões. Em primeiro lugar, esse segmento de apoio ao empreendedorismo parece ser um instrumento importante para os jovens, mesmo que não seja exclusivamente voltado para essa clientela. Finalmente, tais informações parecem corroborar a hipótese de que empresas formadas por jovens tendem a empregar majoritariamente outros jovens.

CONCLUSÕES

Feita uma revisão das experiências internacional e brasileira, busca-se responder, nesta seção, se políticas e programas de apoio ao empreendedorismo e ao auto-emprego juvenil podem ser instrumentos importantes para a redução do desemprego entre jovens, no Brasil.

O primeiro ponto a ser ressaltado é que não há evidência teórica nem empírica de que essas políticas sejam eficazes para solucionar a atual crise de empregos entre os jovens. Um estudo da OIT²⁵ argumenta que, embora os governos freqüentemente encarem o emprego por conta própria como um caminho para sair da pobreza e de situações de risco social, os economistas possuem poucas evidências de que, na prática, esses benefícios realmente ocorram.

Ademais, não há qualquer confirmação empírica de que os jovens estariam em melhor situação se fossem criados mais empreendimentos juvenis e empregos por conta própria. Há, ao contrário, a evidência de que países que aumentam a participação dos ocupados por conta própria tendem a apresentar taxas menores de crescimento econômico.

²⁵ ILO, *Employing youth: promoting employment-intensive growth – Report for the Interregional Symposium on Strategies to Combat Youth Unemployment and Marginalization*, ILO, Geneva, dec. 1999.

Essa advertência quanto à eficácia de políticas de apoio ao empreendedorismo e ao auto-emprego como solução para o desemprego de jovens é ainda mais importante em países com graves restrições orçamentárias, como é o caso do Brasil. Portanto, a adoção, por parte do governo, de uma política ambiciosa de estímulo ao empreendedorismo juvenil, cujo objetivo seja o de alterar significativamente as taxas de desemprego nessa faixa etária, precisa ser precedida de uma análise criteriosa quanto aos custos e benefícios de sua implantação, *vis-à-vis* outras políticas ativas para o mercado de trabalho, como as ações voltadas para a inserção no primeiro emprego.

Nesse sentido, a implantação de projetos-piloto pode ser a medida mais lógica a ser adotada de início, pois permite a comparação de indicadores, tais como o custo por ocupação gerada durante a fase de participação do jovem no programa, diferenciais de rendimentos, tempo de permanência no posto de trabalho, probabilidades de reemprego etc., com o objetivo de aferir se programas de apoio à criação de empresas juvenis são mais eficazes que outras ações.

O segundo ponto diz respeito ao pressuposto de que nem todo jovem desempregado é potencialmente um empreendedor. Por conseguinte, qualquer programa que não reúna as condições para aferir previamente a capacidade dos jovens que nele se inscrevem pode estar fadado ao fracasso, à medida que recursos escassos – especialmente de crédito – venham a ser desperdiçados em indivíduos que, por não possuírem o perfil empreendedor, podem criar negócios com alta taxa de mortalidade. Em suma, o programa deve ser capaz de focalizar corretamente sua clientela.

Um corolário do ponto anterior é o de que não basta selecionar jovens com espírito empreendedor e boas idéias, nem apoiá-los financeiramente para a realização de investimentos em capital fixo e de giro, se eles não possuírem um mínimo de conhecimento de como funciona o mercado e das técnicas básicas de gestão de um empreendimento. Para tanto, faz-se necessário que o jovem reúna habilidades do tipo “aprender a aprender”, que só são conseguidas após um determinado número de anos de escola formal. O programa “Haz realidad tu negocio”, conduzido pelo CID, no Peru, parece ser um bom exemplo de que esse requisito é necessário pois, mesmo sendo voltado para jovens de baixa renda, apresenta um grau maior de sucesso com indivíduos que possuem pelo menos curso técnico-profissionalizante ou que estão cursando a universidade.

Nesse sentido, a situação educacional do Brasil não traz perspectivas animadoras. Entre os jovens de 18 a 25 anos, apenas 1 em cada 3 está freqüentando a escola. Dentro do universo dos que ainda estão na escola, 34% ainda se encontram cursando o ensino fundamental, ou seja, estão defasados em pelo menos três anos. Ademais, 68% dos jovens que estão fora da escola sequer conseguiram completar o ensino médio.

Por outro lado, o programa de apoio à criação de empresas ou ao auto-emprego de jovens precisa ter capacidade de ofertar os serviços de qualificação, consultoria e assessoramento necessários à montagem e ao desenvolvimento do negócio. Aparentemente, as únicas entidades capazes de prestar esse tipo de serviço no Brasil são o SEBRAE e a rede de incubadoras de empresas, e ambas parecem se concentrar nos jovens universitários. Sua capacidade para gerenciar um programa em larga escala, contudo, ainda precisa ser testada.

Essas advertências não devem ser vistas, no entanto, como uma proposta de se descartar liminarmente a adoção de programas de apoio ao empreendedorismo juvenil. Trata-se, na realidade, de compreender que esse tipo de programa não é uma panacéia para o desemprego dos jovens e que apresenta melhores possibilidades de êxito se for bem estruturado e focalizado na clientela correta.

Nesse sentido, uma possibilidade a ser analisada para a implantação, por exemplo, do PROGER – Jovem Empreendedor, seria dar preferência à concessão de crédito para os empreendimentos gerados a partir das incubadoras vinculadas a universidades e centros de pesquisa, dado o relativamente elevado número de postos de trabalho por elas gerados e sua baixa taxa de mortalidade.

BIBLIOGRAFIA

Anprotec, *Panorama 2002*, in <http://www.anprotec.org.br>.

Bermúdez, Luiz Afonso, *Incubadoras de Empresas e Inovação Tecnológica: o caso de Brasília*, in *Parcerias Estratégicas*, n.º 8, maio de 2000, pp. 31-44.

Camarano, Pasinato, Arruda e Lovisolo, *Os jovens brasileiros no mercado de trabalho*, in IPEA/MTE, Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise, n.º 17, novembro de 2001, pp. 32-39.

Chambers and Lake, *Youth Business International: Bridging the Gap between Unemployment and Self-Employment for Disadvantaged Youth*, Skills Working Paper n.º 3 ILO, Geneva, sem data.

Colectivo Integral de Desarrollo – CID, *Haz realidad tu negocio – Cómo crear empresas y generar empleo con jóvenes emprendedores*, CID, Lima, junio de 2001.

EFIP, *Programa de Apoyo a la Microempresa Juvenil*, EFIP, Caracas, in <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/eventos/memo/med/pon/efip/>.

ILO, *Employing youth: Promoting employment-intensive growth*, ILO, Geneva, 1999.

ILO, *Meeting the youth employment challenge – A guide for employers*, ILO, Geneva, 1999.

Najberg, Moraes e Ikeda, *A crescente participação das micro firmas no total de estabelecimentos e no emprego*, in Informe-se – Área para Assuntos Fiscais e Emprego, n.º 36, BNDES, Rio de Janeiro, janeiro de 2002.

Najberg, Pimentel e Pereira, *Firmas e Emprego – Demografia das firmas brasileiras*, in Informe-se – Área para Assuntos Fiscais e Emprego, n.º 50, BNDES, Rio de Janeiro, janeiro de 2003.

Presidencia de la Republica, *Programa Joven Empresario – Una iniciativa para generar empleo en la juventud, disminuir la violencia e avanzar hacia la paz*, Bogotá, 2000.

Soares, Carvalho e Kipnis, *Os jovens adultos de 18 a 25 anos: retrato de uma dívida da política educacional*, Texto para discussão n.º 954, IPEA, Rio de Janeiro, junho de 2003.

White and Kenyon, *Enterprise-based youth employment policies, strategies and programmes – Initiatives for the development of enterprise action and strategies*, Skills Working Paper n.º 1, ILO, Geneva, sem data.

2003_3827