



DESEMPREGO ENTRE JOVENS: SITUAÇÃO DO BRASIL E LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Adolfo Furtado

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

ESTUDO TÉCNICO

JULHO/2016



© 2016 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados 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.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

SUMÁRIO

Índice de Gráficos	4
Introdução	5
1. Resumo Executivo	7
2. Os jovens no mercado de trabalho do Brasil	12
2.1 Determinantes da evolução da força de trabalho juvenil	12
2.2 O desemprego entre jovens	18
2.3 As características dos jovens ocupados	25
2.4 O fenômeno dos “nem-nem”	29
3. O desafio das políticas públicas	31
3.1 O lado da oferta de trabalho	33
3.2 O lado da demanda por trabalho	38
3.3 Integrando oferta e demanda no mercado de trabalho	44
3.4 O papel da legislação trabalhista	47
3.5 Lições aprendidas	52
BIBLIOGRAFIA	55

Índice de Gráficos

1. Brasil: distribuição da população por faixas etárias, em anos selecionados	12
2. Brasil: taxas de participação total e por grupos de idade, 2002-2014	14
3. Brasil: Taxas de participação de jovens entre 15 e 24 anos, 2014.....	15
4. Idade em que 50% dos jovens saem do sistema educacional – 2011.....	16
5. Participações dos jovens de 15 a 24 anos nos totais da PIA, PEA, Ocupados e Desocupados - Brasil, 2014	18
6. Taxas de desemprego entre jovens (15-24 anos) em países selecionados (2014)	19
7. Brasil: Relação entre a taxa de desocupação entre jovens (15 a 24 anos) e a taxa de desocupação total 2002-2014	20
8. Brasil: Taxas de desocupação total e por faixas de idade, 2002-2014	21
9. Taxas trimestrais de desocupação por faixas etárias e total - Brasil: 2012 a 2016	22
10. Percentual de jovens desempregados há pelo menos um ano – 2011.....	23
11. Brasil: Participação dos ocupados no meio rural no total de ocupados, por sexo e faixas etárias	25
12. Ocupados por posição na ocupação, por faixas etárias. Brasil, 2014	26
13. Proporção da população jovem que não estuda nem participa da força de trabalho – 2011	29
14. Impostos e contribuições incidentes sobre a mão de obra, como proporção dos lucros	41
15. OCDE: Indicador de proteção do emprego para países selecionados	50

Introdução

O elevado desemprego entre jovens é um fenômeno mundial. No Brasil, assim como nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), na União Européia e na zona do Euro, a taxa de desocupação entre os jovens de 15 a 24 anos de idade gira, em média, em torno do dobro da taxa de desemprego total da economia. Essa proporção varia pouco conforme o ciclo econômico, indicando que, mais do que circunstâncias de natureza conjuntural, há variáveis estruturais interferindo na geração de empregos para jovens.

Além da taxa de desemprego entre jovens ser sistematicamente superior à dos trabalhadores adultos, o tempo que levam para conseguir uma ocupação tende a ser maior do que o das demais faixas etárias da População Economicamente Ativa (PEA). Essa situação é ainda mais grave para aqueles que buscam seu primeiro emprego no mercado de trabalho.

No caso específico do Brasil e de muitas economias emergentes, a transição escola-trabalho é tipicamente conseguida por meio da colocação em ocupações informais, de baixa produtividade. Mesmo os jovens que conseguem sua primeira colocação no mercado de trabalho formal são submetidos a taxas mais altas de rotatividade.

A persistência dessa situação negativa, que ameaça uma transição adequada para a vida adulta e impõe obstáculos à elevação da produtividade das economias no longo prazo, foi a principal preocupação da 101ª Conferência Internacional da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 2012. A resolução da Conferência, intitulada “*A crise do emprego juvenil: um chamado à ação*”, afirma que a criação de postos de trabalho decentes, em número adequado para os jovens, é uma “*questão de máxima prioridade mundial*”¹.

Nesse contexto, o presente estudo descreve inicialmente a trajetória dos jovens no mercado de trabalho brasileiro, comparando-a, sempre que possível,

¹ OIT (2012), p.1.

com a situação internacional. A partir dessa radiografia do mercado de trabalho dos jovens, realiza-se um levantamento da literatura especializada, com o objetivo de identificar as principais variáveis econômicas e sociais que influenciam a persistência de elevadas taxas de desemprego, a ocupação em trabalhos precários e as altas taxas de rotatividade entre os jovens.

Por fim, esse estudo identifica as principais recomendações de políticas voltadas para facilitar a inserção dos jovens no mercado de trabalho, bem como as iniciativas legislativas em países selecionados.

Para facilitar a leitura do documento por diferentes públicos, a primeira seção é um resumo executivo dos principais achados e conclusões do estudo. As demais seções detalham, respectivamente, a situação dos jovens no mercado de trabalho brasileiro e os desafios das políticas públicas, sendo particularmente úteis para aqueles que buscam um maior nível de aprofundamento em cada tema.

Os dados utilizados para a caracterização dos jovens no mercado de trabalho brasileiro são, ressalvadas as citações específicas a outras pesquisas, provenientes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada anualmente pelo IBGE. São utilizados também dados da PNAD Contínua, com o objetivo de apresentar o comportamento conjuntural das principais variáveis relacionadas ao mercado de trabalho para os jovens. É relevante ter em mente que os dados da PNAD anual não são estritamente comparáveis com os da PNAD Contínua, embora as tendências sejam as mesmas. A elaboração dos gráficos, a menos que citada outra fonte, foi realizada pelo autor desse estudo.

1. Resumo Executivo

1. Em 2014, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE, havia 33,2 milhões de jovens com idades entre 15 e 24 anos no Brasil. Seis em cada dez eram economicamente ativos, dos quais cinco estavam ocupados e um desempregado, mas procurando ativamente emprego.

2. Essa elevada taxa de atividade entre os jovens brasileiros é predominantemente impulsionada por um abandono precoce do sistema educacional: metade dos jovens brasileiros com 18 anos de idade deixa definitivamente a escola, enquanto a proporção de jovens alemães, espanhóis e americanos que permanecem estudando, nessa idade, varia entre 80% e 90%.

3. No início da atual década, 20% da população jovem brasileira, nem estudava, nem fazia parte da força de trabalho. Esse contingente de “nem-nem” no Brasil, formado em grande parte por mulheres e concentrado nos estratos inferiores de renda, é consideravelmente superior ao dos países desenvolvidos, representando um desafio adicional para as políticas públicas voltadas à inserção produtiva da juventude.

4. A taxa de desemprego entre jovens brasileiros era, em 2014, de 17%. Embora a proporção de jovens desocupados fosse um pouco superior à média dos países membros da OCDE (15,1%), ainda estava abaixo da taxa de desemprego juvenil na zona do Euro (23,7%) e na União Europeia (22,2%).

5. A taxa de desemprego juvenil no Brasil não é homogênea para todas as categorias de jovens. Por um lado, ela decresce com a idade: enquanto 23,4% dos jovens economicamente ativos de 15 a 17 anos de idade encontravam-se desempregados, essa proporção caía para 14,7%, no caso das pessoas entre 20 e 24 anos. Por outro lado, a probabilidade de uma jovem negra, vivendo no Nordeste, estar desempregada em 2014 era de 28,6%, ao passo que essa probabilidade, para um jovem branco, vivendo no Sul, era de apenas 7,6%.

6. Além da taxa de desocupação entre jovens ser equivalente a 2,5 vezes a taxa média de desemprego da economia brasileira, as pessoas dessa faixa etária têm maior probabilidade de permanecerem desempregados por longos períodos de tempo, principalmente aqueles que estão em busca de seu primeiro emprego. REIS (2013)

estima que 34% dos jovens que procuram sua primeira ocupação no mercado de trabalho só encontram uma colocação após 60 meses de busca ativa.

7. Além de ser bem mais difícil para um jovem brasileiro encontrar uma ocupação, uma parcela substancial de trabalhadores na faixa etária de 15 a 24 anos de idade (45%, em 2014) só encontra trabalho na chamada economia informal. A taxa de informalidade, no entanto, decresce com a idade e com o nível de educação.

8. Mesmo quando o jovem encontra emprego no setor formal do mercado de trabalho, ele está sujeito a postos de trabalho mais precários. CORSEUIL et al (2014) estimam que a taxa de rotatividade entre os jovens é o dobro da dos adultos.

9. As elevadas taxas de desemprego, os longos períodos de busca por trabalho, a ocupação em atividades informais e a alta rotatividade nos empregos formais comprometem sobremaneira os processos de transição dos jovens para a vida adulta e contribuem para um subaproveitamento de uma parcela expressiva da força de trabalho em atividades de baixa produtividade. No Brasil, VENTURI e TORINI (2014) apontam que, em 2013, cerca de um terço das pessoas com idades entre 15 e 29 anos não havia completado a transição para um emprego estável ou para uma ocupação satisfatória por conta própria.

10. Diante dessa situação, a (OIT, 2015, p. 67) argumenta que *“aumentar o investimento em empregos decentes para os jovens é o melhor modo de garantir que possam concretizar suas aspirações, melhorar suas condições de vida e participar ativamente na sociedade”*². Nesse sentido, a resolução da 101ª Conferência Internacional do Trabalho, intitulada *“A crise do emprego juvenil: um chamado à ação”* afirma que *“é necessário adotar um enfoque multidimensional com medidas para impulsionar um crescimento favorável ao emprego e a criação de trabalho decente, mediante políticas macroeconômicas, empregabilidade, políticas de mercado de trabalho, iniciativa empresarial juvenil e direitos dos jovens”*³.

11. Na mesma direção, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ao analisar o caso brasileiro, defende a adoção articulada de medidas que atuem sobre a oferta e a demanda de trabalho.

² Tradução livre, a partir do documento em espanhol.

³ (OIT, 2012), p. 4. Tradução livre do autor. .

12. Do lado da oferta, a elevação dos gastos com educação e a melhoria da qualidade do ensino, especialmente no que diz respeito à qualificação profissional voltada para as reais necessidades dos empregadores, surgem como intervenções estruturais de médio e longo prazos, que contribuirão para evitar a entrada precoce de jovens no mercado de trabalho e para minimizar os custos de transição.

13. Do lado da demanda, uma política macroeconômica sustentável pode ser complementada com medidas voltadas especificamente para “*criar condições mais favoráveis para que os empregadores contratem e invistam nos jovens*”⁴, por meio da redução de custos para a contratação dirigida a grupos específicos, da criação de incentivos para investimentos em treinamento nos locais de trabalho, da extensão do prazo do contrato de experiência e da flexibilização da legislação relativa ao trabalho temporário.

14. Assimetrias de informação entre oferta e demanda, segundo a OCDE, também podem ser atacadas no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (SINE), principalmente mediante a integração de ações de orientação profissional, assistência na busca de emprego, suporte ao empreendedorismo juvenil e assistência financeira.

15. Nesse contexto, há margem para muitas ações na área de educação, que podem beneficiar os jovens direta e indiretamente. A ampliação da oferta de creches e educação pré-escolar não apenas contribui, no curto prazo, para ampliar a taxa de atividade entre mulheres jovens de baixa renda, como também, ao atuar no desenvolvimento cognitivo da criança, melhorará o desempenho escolar e produtivo dos jovens, no longo prazo. Ademais, investimentos na educação integral e na redução do número de alunos por docente permitirão a melhora da qualidade do ensino e a redução das taxas de evasão e repetência. Por fim, a reforma curricular deve ter por objetivo uma maior integração entre os programas acadêmicos e a formação profissional.

16. No que diz respeito a políticas que atuam sobre a demanda de trabalho por jovens, o Brasil, assim como um grande conjunto de países, tem feito experiências com uma série de instrumentos de incentivo à geração de empregos, focalizados ou

⁴ (OECD, 2014), p. 12. Tradução livre, a partir do documento em inglês.

não nos jovens. Ao longo dos últimos anos, medidas de desoneração da folha de pagamento, subsídios diretos à contratação de jovens, programas de transferência de renda voltados a jovens mais vulneráveis etc., têm sido implementados no Brasil, aparentemente sem impactos relevantes sobre o nível de emprego, especialmente nos períodos de redução da atividade econômica.

17. A eficácia desses mecanismos de estímulo à demanda por trabalho depende, por um lado, de sua adequada coordenação com políticas macroeconômicas sustentáveis. Como a maioria desses instrumentos de incentivo à geração de empregos consiste na concessão de subsídios ou na renúncia de receitas, sua implementação em períodos recessivos pressupõe que o Estado tenha uma trajetória fiscal sustentável. Por outro lado, as medidas de estímulo à demanda serão tanto mais efetivas quanto maior for sua capacidade de integrar grupos específicos de jovens trabalhadores com as reais necessidades do mercado de trabalho.

18. Além dos fatores que afetam diretamente a demanda e a oferta de trabalho, é importante considerar o impacto de variáveis que conformam a institucionalidade do mercado de trabalho brasileiro sobre o nível de emprego entre os jovens. Um exemplo é a política de aumentos reais para o salário mínimo, que vem sendo implementada há mais de duas décadas. Como o salário mínimo corresponde atualmente a cerca de 70% do salário mediano da economia brasileira, a demanda de trabalho por jovens, que em tese são menos produtivos e menos experientes, poderia ser afetada negativamente, levando ao desemprego ou à informalidade. No entanto, a literatura brasileira é escassa em relação a essa questão.

19. A existência da dispensa sem justa causa e o fato de o nível de proteção do emprego ser relativamente baixo no Brasil, em comparação com outros países, diminui a importância das restrições relacionadas à duração do contrato de experiência e aos contratos temporários e por prazo determinado, que são a principal porta de entrada dos jovens para o mercado de trabalho, nos países desenvolvidos. Não obstante, mudanças de legislação tendentes a diminuir a rotatividade de emprego entre os jovens, a exemplo da extensão do prazo do contrato de experiência e da reformulação das condições de saque do FGTS, poderiam gerar efeitos benéficos.

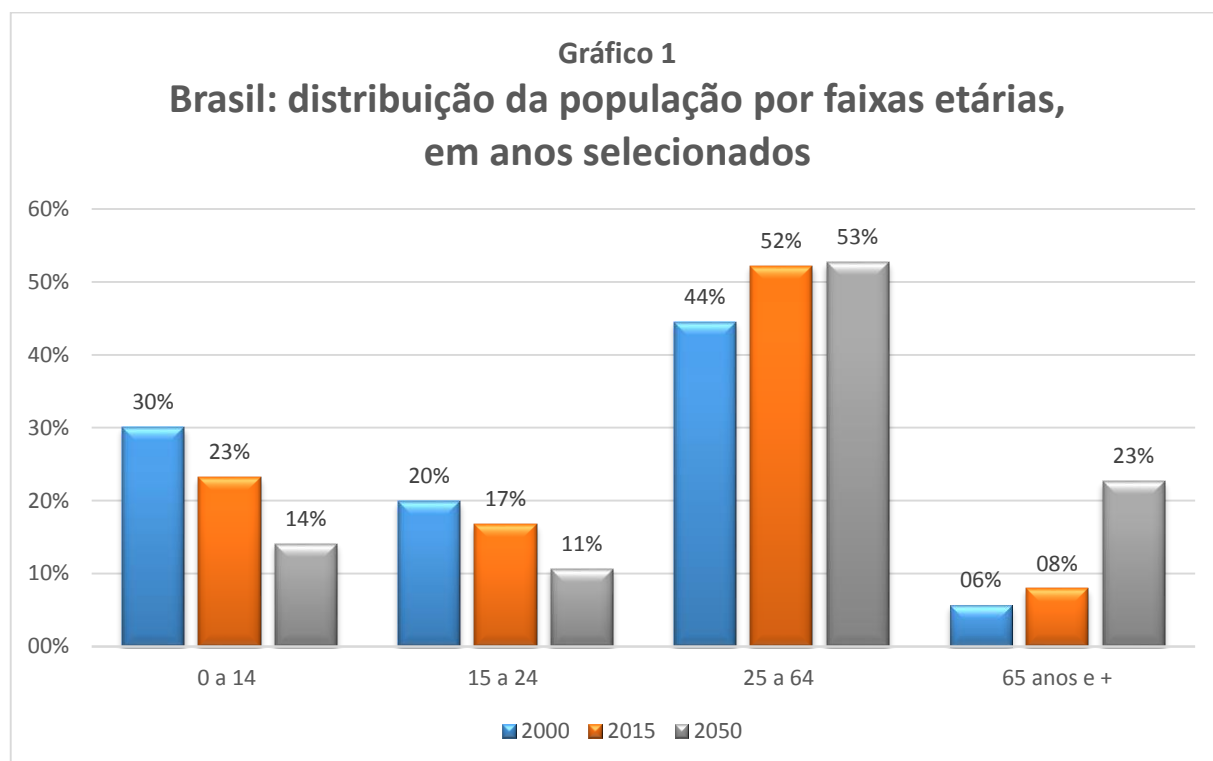
20. Em síntese, as elevadas taxas de desemprego, o alto grau de informalidade e a maior taxa de rotatividade entre os jovens são manifestações tanto de problemas de longo prazo, relacionados a deficiências estruturais do sistema educacional brasileiro, quanto de variáveis macroeconômicas e características específicas do mercado de trabalho. A superação desses problemas não será conseguida pela adoção de medidas isoladas de incentivo, mas sim por uma política macroeconômica sustentável, que crie condições favoráveis ao crescimento econômico continuado e à ampliação do nível de emprego global, articulada com melhorias de gestão do aparato que apoia a inserção de jovens e com reformas institucionais que favoreçam o processo de transição dos jovens para a vida adulta produtiva.

2. Os jovens no mercado de trabalho do Brasil

2.1 Determinantes da evolução da força de trabalho juvenil

O Brasil, assim como muitos países emergentes, está experimentando um rápido processo de transição demográfica. Nas últimas décadas, a redução das taxas de natalidade e mortalidade, assim como a elevação da expectativa média de vida levaram a uma queda da taxa de crescimento anual da população brasileira, estimada pelo IBGE⁵, de 1,4% em 2001 para 0,8% para 2016.

A consequência, do ponto de vista da distribuição etária da população, é a de que o país está passando por um processo de envelhecimento, conforme se pode observar pelo gráfico 1.



Fonte: IBGE, Projeção da população por sexo e grupos de idade, em 1º de julho - 2000/2060.

⁵ Dados disponíveis em <http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>

Em 2000, metade da população brasileira tinha idade inferior a 25 anos. Em apenas 15 anos, essa faixa etária reduziu sua participação total em dez pontos percentuais. Em 2050, as pessoas com até 24 anos representarão apenas um quarto da população total do Brasil. Em contrapartida, a quantidade de idosos a partir dos 65 anos de idade, nesse ano, será praticamente a mesma da população de crianças e jovens.

Do ponto de vista econômico, esse processo de transição demográfica está reduzindo de maneira importante a proporção de jovens em idade de trabalho⁶. Entre 2000 e 2015, a participação de pessoas com idades entre 15 e 24 anos na população total caiu de 19,9% para 16,7%. Em 2050, serão apenas 10,6% do total de brasileiros.

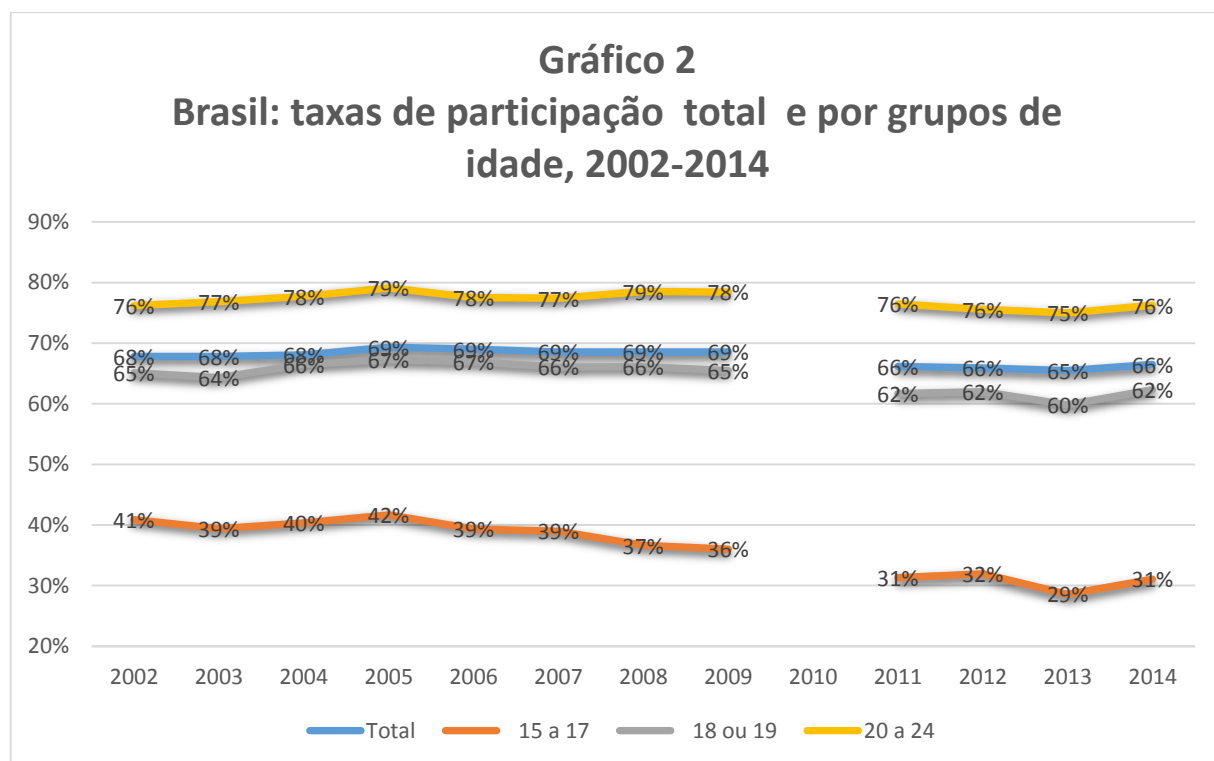
Essa parcela jovem da População em Idade Ativa (PIA) se divide, assim como as demais faixas etárias, entre os economicamente ativos e os não economicamente ativos. Os jovens que integram a População Economicamente Ativa (PEA) são aqueles ocupados ou os que estão procurando ativamente um emprego. Entre os não economicamente ativos, as razões para não participarem da força de trabalho são diversas. VENTURI e TORINI (2014, p. 53) apontam que 36% dos jovens não economicamente ativos não procuram trabalho porque estão estudando, enquanto outros 27%, em sua esmagadora maioria compostos por mulheres jovens, alegam responsabilidades familiares ou afazeres domésticos como o principal motivo para não terem disponibilidade para trabalhar.

À primeira vista, a queda da participação de jovens na PIA total pode dar a impressão de que se reduz *pari passu* a proporção dos jovens na PEA. No entanto, se a evolução da população jovem em idade ativa é determinada por variáveis demográficas conhecidas, o número de jovens que compõem a força de trabalho depende do somatório das suas decisões individuais sobre a conveniência de buscarem uma ocupação ou de permanecerem ocupados no mercado de trabalho.

⁶ Segundo o critério da PNAD anual, a População em Idade Ativa (PIA) é formada por pessoas de 15 a 64 anos. No Brasil, a legislação trabalhista permite que o jovem de 14 anos já possa trabalhar como aprendiz, o que permitiria classificar a faixa de 14 a 24 anos como população jovem em idade de trabalho. É esse o conceito da OIT e o que foi adotado na PNAD Contínua. No entanto, optamos por usar o critério da PNAD anual ao longo do trabalho, para facilitar as comparações internacionais.

O comportamento da PEA ao longo do tempo depende de um conjunto de variáveis econômicas, institucionais e culturais. A decisão de um jovem buscar emprego, por exemplo, pode ser fruto de uma estratégia familiar de manutenção de renda, motivada por doença ou pela queda de rendimento de outros membros da família. Por outro lado, a opção de uma jovem por não participar da força de trabalho pode ser motivada pela constituição de uma família, pelo nascimento de filhos etc.

Nesse contexto, as oscilações da força de trabalho são medidas pela taxa de participação, que é definida, para cada faixa etária, como a proporção das pessoas economicamente ativas na PIA. O gráfico 2 mostra a evolução das taxas de participação no Brasil, entre os anos de 2002 e 2014, para o conjunto da população e para os jovens.

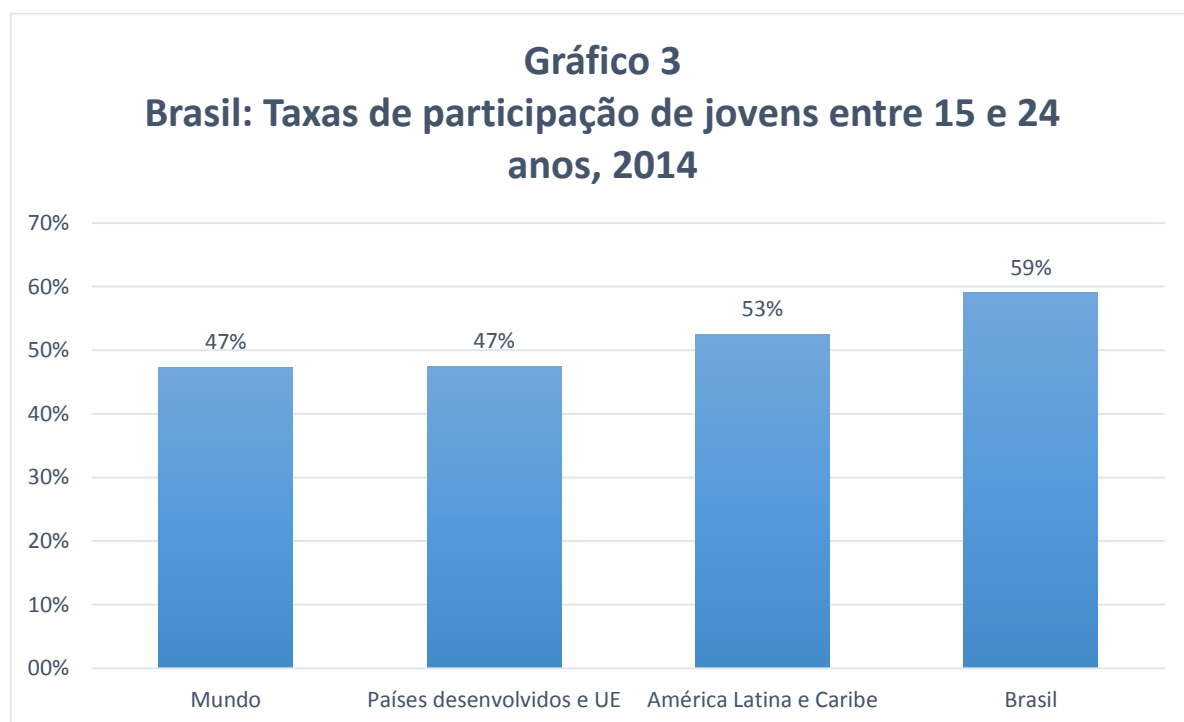


Fonte: IBGE, PNAD. Dados não disponíveis para o ano de 2010.

Como se pode observar, a taxa de participação total, que mede as oscilações da oferta de trabalho, sofreu pequenas variações entre 2002 e 2014, o mesmo ocorrendo para as faixas etárias de 18 ou 19 anos e de 20 a 24 anos. A partir

de 2005, no entanto, há uma clara tendência à redução da taxa de participação para os jovens entre 15 e 17 anos. No primeiro quinquênio da década anterior, quatro em cada dez jovens dessa faixa etária participavam da força de trabalho. Entre 2011 e 2014, a taxa de participação havia caído para cerca de 30%. Essa queda na proporção de jovens de 15 a 17 anos que participam da força de trabalho se deve em grande medida ao avanço da escolarização nessa faixa etária, apoiada por programas de transferência de renda, como o Bolsa Família e o Pró-Jovem, que são condicionados à frequência na escola. Em 2015, cerca de 80% de jovens entre 15 e 17 anos estavam matriculados na educação básica.

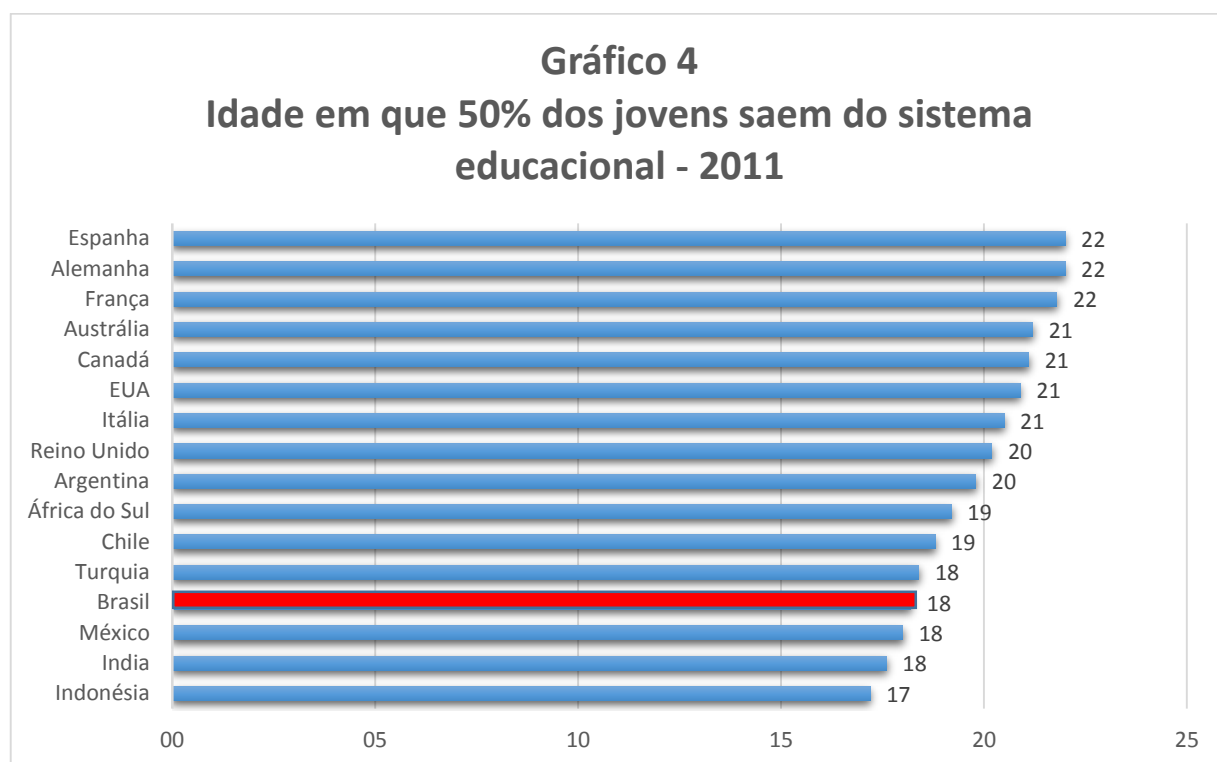
Outra constatação importante é a de que há, para todo o período, uma correlação positiva entre a taxa de participação e a idade, com uma mudança de patamar significativa na proporção dos jovens economicamente ativos, a partir da faixa etária de 18 ou 19 anos. Em 2014, a taxa de participação de jovens de 18 ou 19 anos era o dobro da dos jovens de 15 a 17 anos e estava muito próxima da taxa de participação total, enquanto a proporção dos jovens de 20 a 24 anos economicamente ativos no total dessa faixa etária era superior à média da economia.



Fontes: OIT (2015) e IBGE, PNAD 2014.

Considerando-se todo o grupo etário de 15 a 24 anos de idade, a taxa de participação dos jovens brasileiros em 2014 era de 59%. Como se pode ver pelo gráfico 3, essa taxa era superior à média mundial, à dos países desenvolvidos e da União Europeia e até à taxa de participação de jovens da América Latina e Caribe.

Mais uma vez, a explicação para essa maior predisposição dos jovens brasileiros a participarem da força de trabalho parece residir, em grande parte, no custo de oportunidade da educação⁷. O jovem brasileiro abandona a escola muito mais cedo do que os jovens de outros países, conforme se pode constatar no gráfico 4.



Fonte: OCDE (2014)

Em 2011, metade dos jovens brasileiros deixava o sistema educacional com pouco mais de 18 anos de idade, enquanto na Alemanha e na Espanha 50% dos jovens ficavam quatro anos a mais estudando. A educação básica no Brasil só é obrigatória dos seis aos quatorze anos de idade, mas a proporção de

⁷ O custo de oportunidade da educação equivale, nesse caso, à remuneração que poderia ser auferida no mercado de trabalho, caso o jovem decida abandonar a escola.

peças em idade de trabalho com o ensino médio concluído cresceu constantemente ao longo das duas últimas décadas. Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira⁸ (INEP), 7 milhões de jovens com idades entre 15 e 17 anos estavam matriculados no ensino médio, na educação profissional ou na Educação de Jovens e Adultos (EJA), o que explica, em grande parte, a redução já mencionada na taxa de participação dessa faixa etária.

Em compensação, somente quatro em cada dez jovens de 18 e 19 anos estavam matriculados na educação básica ou superior. Aparentemente, ao chegar aos 18 anos de idade a maioria dos jovens escolhe abandonar integralmente o sistema educacional e ingressar no mercado de trabalho, o que parece ser corroborado pelo fato de que o número de jovens de 18 ou 19 anos matriculados, segundo o INEP, é praticamente o mesmo da população não economicamente ativa nessas faixas de idade.

A elevada taxa de participação de jovens a partir dos 18 anos pode ser explicada, em parte, pelos cadentes retornos da educação no mercado de trabalho. Uma análise da OCDE (2014, p. 77) constatou que, embora os retornos da educação ainda sejam positivos no mercado de trabalho brasileiro, especialmente para os que completam o ensino superior, houve uma queda nos diferenciais salariais e na probabilidade de estar empregado, para cada período adicional de escolaridade.

Ao mapear as tendências dos retornos da educação contra as proporções da população em idade ativa que completaram respectivamente o ensino médio e o ensino universitário, a OCDE encontrou uma relação fortemente negativa entre essas duas variáveis, entre os anos de 2003 e 2012. Enquanto a PIA com ensino médio completo cresceu 32% nesse período, houve uma queda de 29% nos retornos (em termos de emprego e salário) para quem completou essa fase de ensino. Resultados similares são encontrados para quem completou o curso superior.

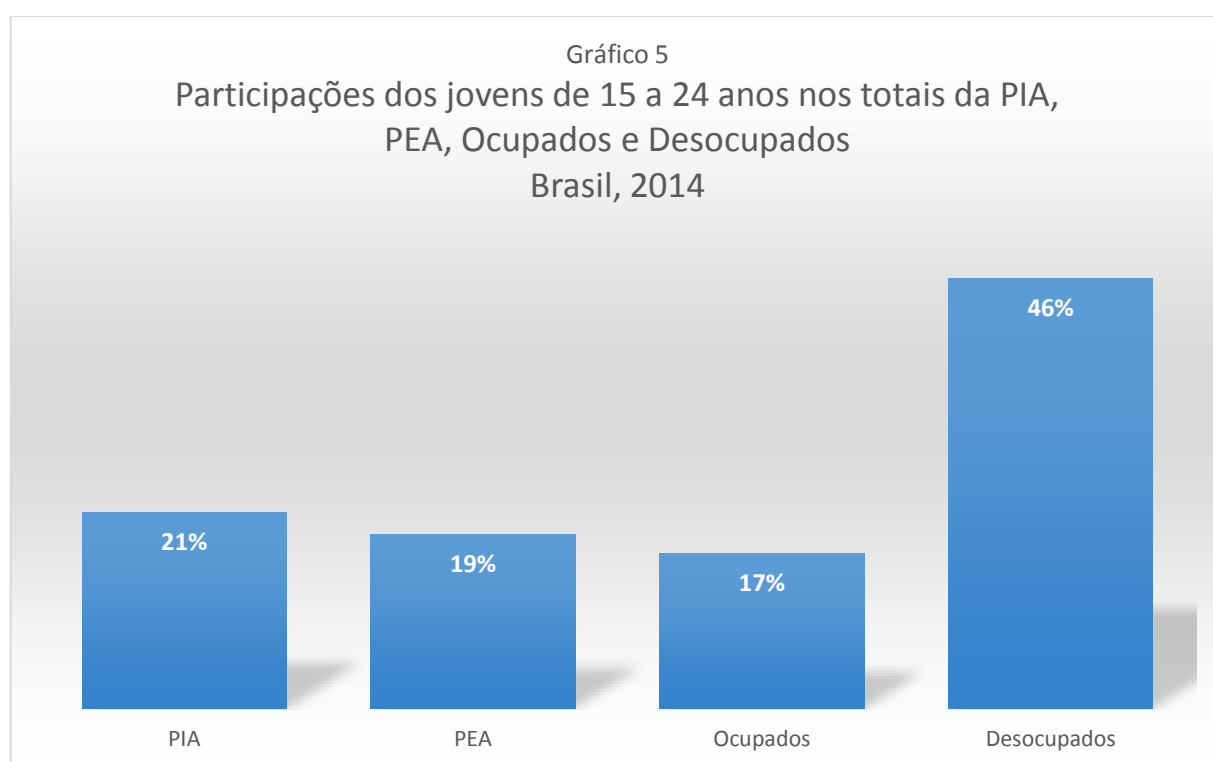
Em síntese, a partir dos 18 anos de idade, as taxas de participação de jovens são muito próximas ou superiores à taxa de participação de toda a PIA. Isso

⁸ INEP, Sinopses da Educação Básica e Superior, in <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>

significa que a disposição de os jovens de 18 a 24 anos de idade integrarem a força de trabalho é muito semelhante a de trabalhadores adultos.

2.2 O desemprego entre jovens

Como será, no entanto, a participação relativa dos jovens no mercado de trabalho?



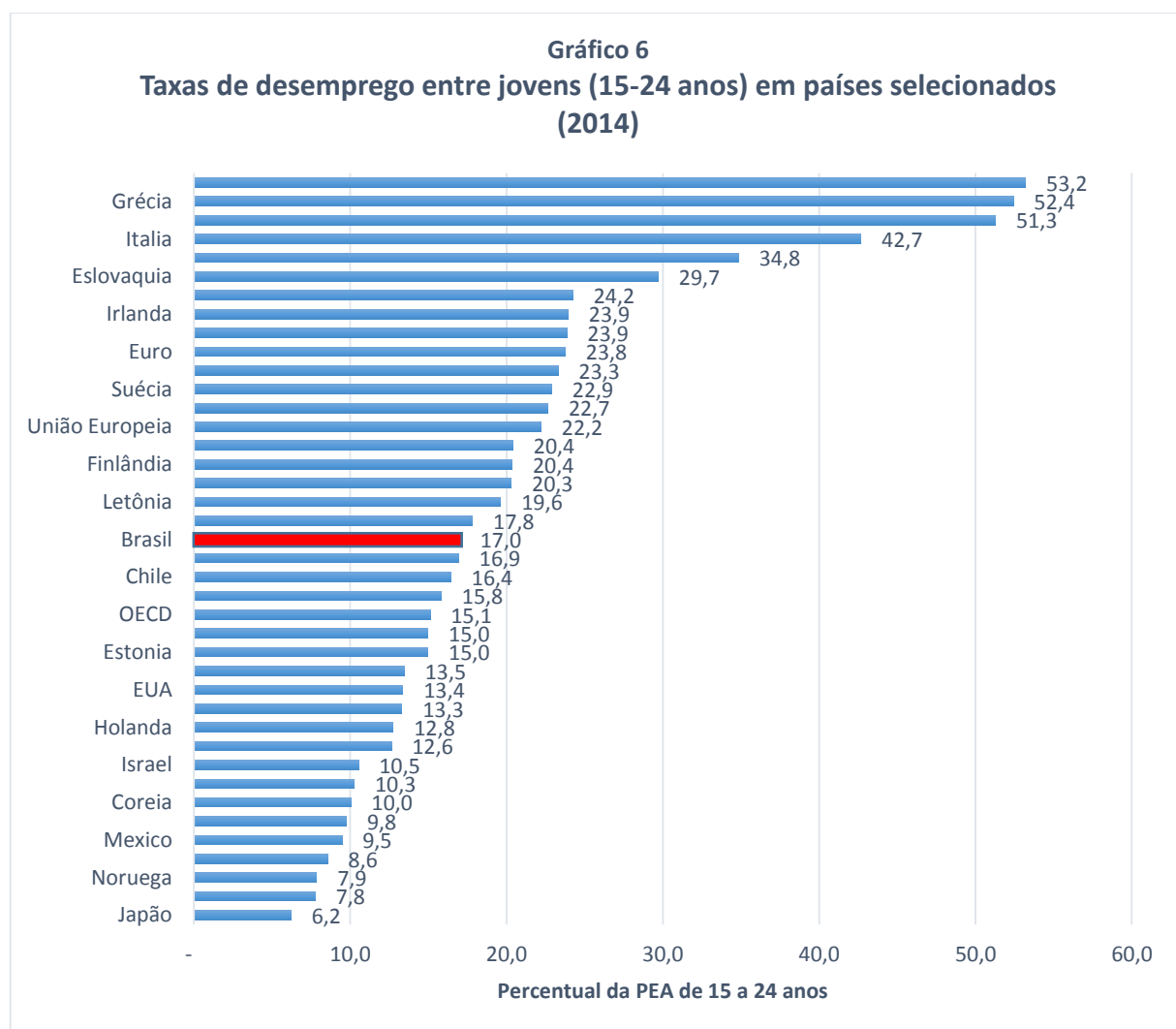
Fonte: IBGE, PNAD

O gráfico 5 mostra a participação dos jovens de 15 a 24 anos, respectivamente, na População em Idade Ativa (PIA), na População Economicamente Ativa (PEA) e nos totais de pessoas ocupadas e desocupadas no mercado de trabalho brasileiro, em 2014. Tomando como referência o fato de que 19% da PEA era constituída por trabalhadores com idades entre 15 e 24 anos, chama a atenção que os jovens são ligeiramente sub-representados em relação ao total de ocupados e

muito sobrerrepresentados na população total de desocupados. Praticamente metade dos 7,2 milhões de brasileiros desempregados em 2014 eram jovens.

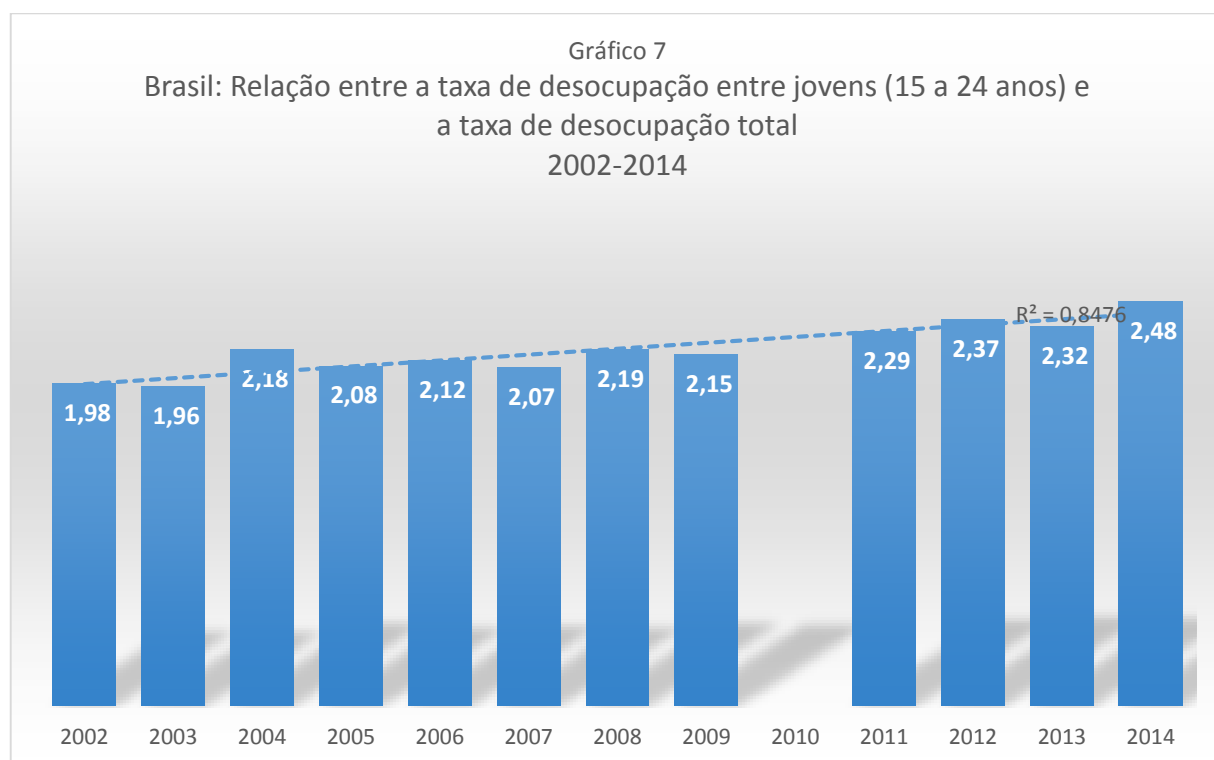
Embora, como se verá adiante, os jovens ocupados enfrentem vários problemas relacionados à precariedade dos postos de trabalho, à alta rotatividade e baixas remunerações, o principal problema da juventude brasileira é, sem sombra de dúvida, o desemprego.

Em 2014, a taxa de desocupação entre os jovens brasileiros, medida pela PNAD, era de cerca de 17%, superior à taxa média de desemprego dos países da OCDE, mas inferior aos 22,2% de jovens desempregados na União Europeia (ver gráfico 6)



Fontes: OCDE(2014) e IBGE, PNAD 2014.

Embora, em comparação com muitos países, a taxa de desemprego entre jovens no Brasil não estivesse tão elevada em 2014, em função de um mercado de trabalho bastante aquecido, sua situação relativa não melhorou entre 2002 e 2014. O gráfico 7 mostra que, considerada toda a PEA jovem, a relação entre a taxa de desocupação entre os jovens e a taxa de desocupação total oscilou, entre 2002 e 2014, de 1,98 para 2,48, apresentando tendência de crescimento.

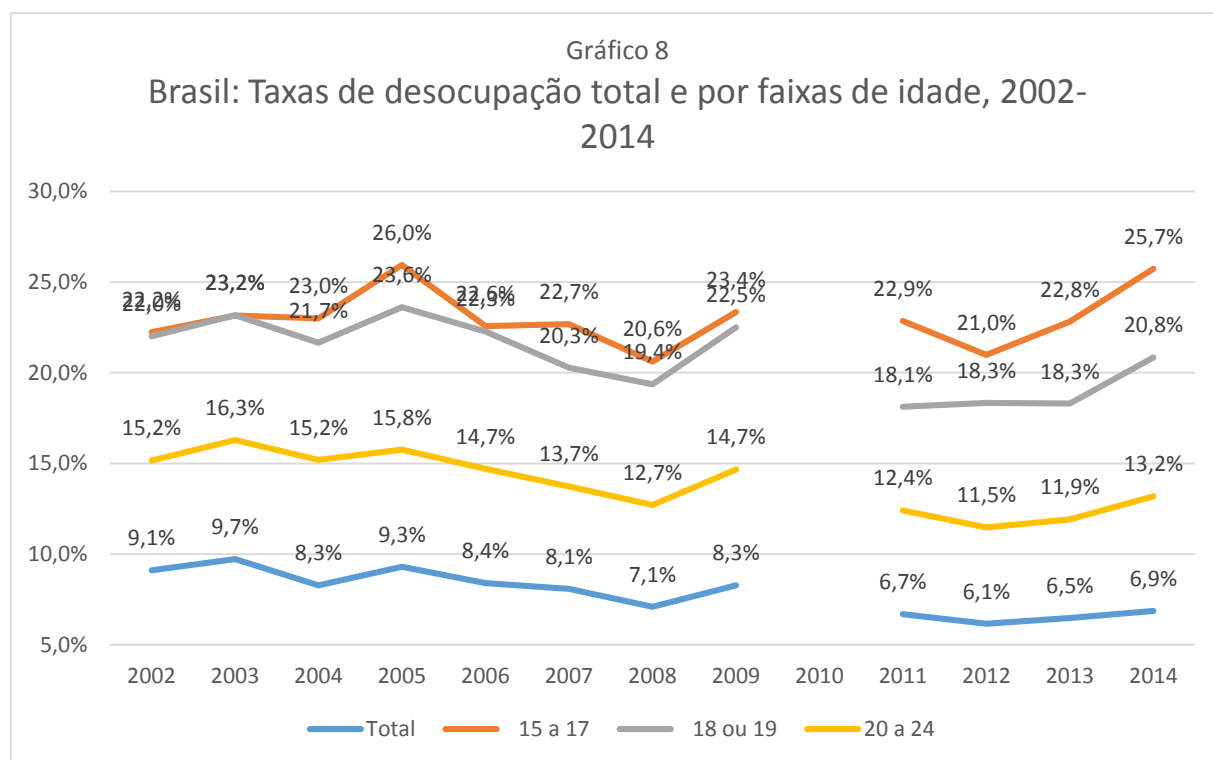


Fonte: IBGE, PNAD. Dados não disponíveis para o ano de 2010.

Para o conjunto da população jovem, portanto, a taxa de desocupação parece girar em torno de duas vezes a taxa média de desemprego da economia, mesmo em situações de crescimento econômico. Em todo o período abrangido no gráfico 8, as taxas de desocupação entre os jovens sempre foram sistematicamente superiores à taxa média de desemprego da economia brasileira e tiveram basicamente a mesma tendência. Importante notar que, ao contrário das taxas de participação⁹, as taxas de desemprego são inversamente relacionadas à idade, ou seja, quanto menor

⁹ Ver gráfico 3.

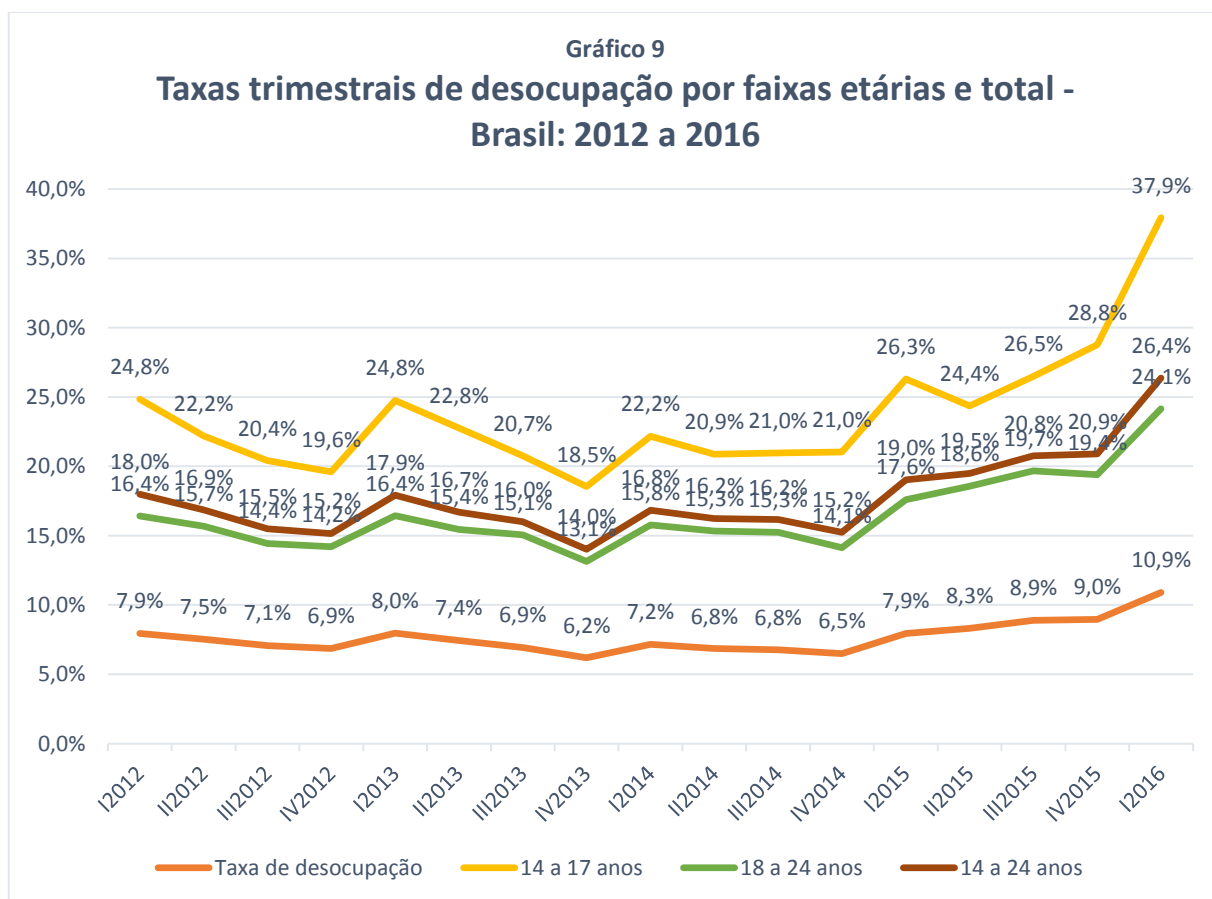
a faixa etária considerada, maior a proporção de jovens desempregados. Em 2014, por exemplo a taxa de desocupação entre os jovens de 15 a 17 anos era 3,7 vezes a taxa de desocupação média. Entre os jovens de 18 ou 19 anos, essa razão era de 3 vezes.



Fonte: IBGE, PNAD. Dados não disponíveis para o ano de 2010.

O gráfico 9, por sua vez, apresenta taxas trimestrais de desocupação por faixas etárias, a partir dos dados da PNAD Contínua do IBGE. As taxas de desocupação entre os jovens não são estritamente comparáveis com as da PNAD anual, já que nessa pesquisa a população de 14 anos de idade passou a ser incluída na PIA¹⁰. Mesmo assim, o gráfico é útil para mostrar que, durante o quadro de recessão econômica observado em 2015 e no primeiro trimestre de 2016, as taxas de desocupação entre os jovens tenderam a crescer de forma mais acelerada do que a taxa média de desemprego. Os períodos de crise, por conseguinte, parecem atingir mais duramente essa parcela da população.

¹⁰ As faixas etárias em que se subdivide a população jovem também são diferentes na PNAD Contínua.



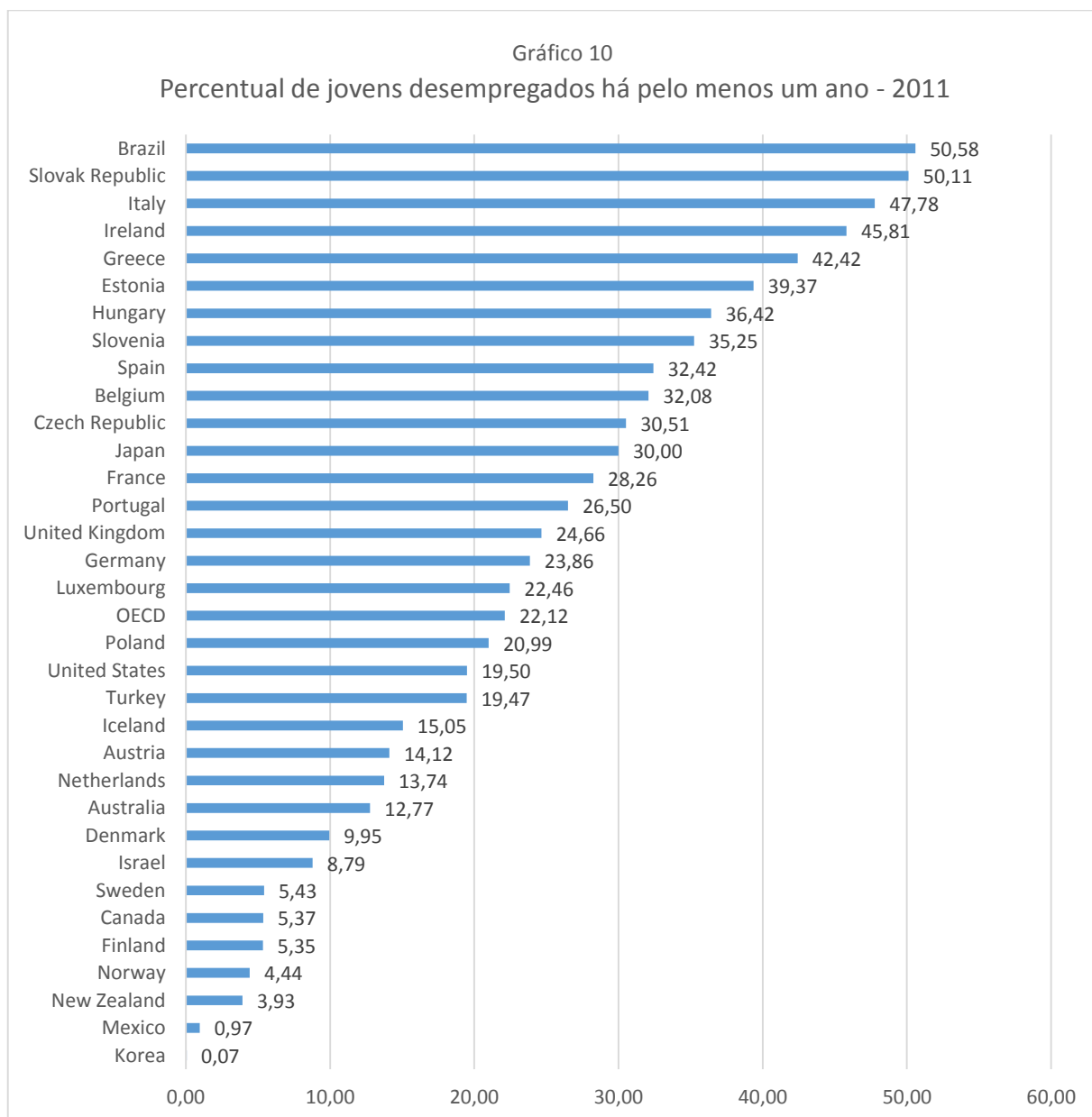
Fonte: IBGE, PNAD Contínua.

Para os jovens brasileiros, o desemprego não é apenas um problema de magnitude, mas também de duração. Segundo a OCDE (2014, p. 33), metade dos jovens desempregados no mercado de trabalho brasileiro, em 2011, estava há pelo menos um ano procurando trabalho. O Brasil figura em primeiro lugar no *ranking* de desemprego de longa duração entre os jovens, em uma amostra de 32 países, conforme se pode constatar no gráfico 10.

REIS (2014), ao analisar dados longitudinais da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), do IBGE, para o período de janeiro de 2003 a maio de 2013, estimou que

“após oito trimestres, a probabilidade de os jovens em busca do primeiro emprego ainda se encontrarem desempregados é de 58%. Para os jovens que já trabalharam anteriormente, a probabilidade é de 38%, enquanto para os indivíduos com idade entre 25 e 60 anos a probabilidade

estimada de permanecer no desemprego é de 41 %. Depois de vinte trimestres, a probabilidade de jovens que nunca trabalharam ainda permanecerem desempregados é de 29%, enquanto para aqueles na mesma faixa etária que já trabalharam anteriormente é de 17%. Para os adultos, a probabilidade de permanecerem no desemprego após vinte trimestres também é igual a 17%”.¹¹



Fonte: OCDE (2014)

¹¹ REIS (2014), p. 145.

As estimativas apresentadas por REIS (2014) indicam, por conseguinte, que a parcela de jovens que está iniciando a transição escola-trabalho é a que fica mais tempo desempregada, enquanto busca seu primeiro emprego: três em cada dez jovens que tentam se empregar pela primeira vez ficam nada menos do que cinco anos desempregados, até encontrarem uma primeira colocação no mercado de trabalho.

VENTURI e TORINI (2014), por sua vez, calcularam taxas de desemprego para jovens entre 15 e 29 anos de idade, segundo níveis educacionais, com base em dados da pesquisa Transição Escola-Trabalho (TET), realizada em junho de 2013, chegando à seguinte constatação:

“A extensão do desemprego é maior entre os níveis educacionais mais baixos. O índice de desemprego entre jovens graduados do ensino terciário é de 8,3 por cento, comparado a 15,2 por cento entre jovens com educação básica e 14,9 por cento entre jovens com educação secundária, o que denota quão pouco tende a agregar hoje, em termos empregabilidade, a conclusão do ensino médio.”¹²

Uma tabulação especial feita pela OCDE (2014), com base em dados da PNAD 2012, sugere que o nível da taxa de desemprego entre jovens de 15 a 24 anos de idade depende de atributos tais como gênero, etnia, região de residência e renda familiar. As taxas de desemprego tendem a ser mais altas para mulheres e para jovens não brancos¹³. Por sua vez, a probabilidade de desemprego para um jovem residente no Nordeste era de 16,4%, em 2012, contra uma taxa de desocupação de 10,5% entre os jovens da Região Sul. O principal diferencial entre taxas de desemprego de jovens parece ser determinado, no entanto, pela renda familiar. Os jovens brasileiros oriundos de famílias cuja renda está entre os 20% mais pobres tinham uma taxa de desemprego de 27,4%, contra 8,8% para os jovens de famílias localizadas nos 20% mais ricos.

¹² VENTURI e TORINI (2014), p. 36.

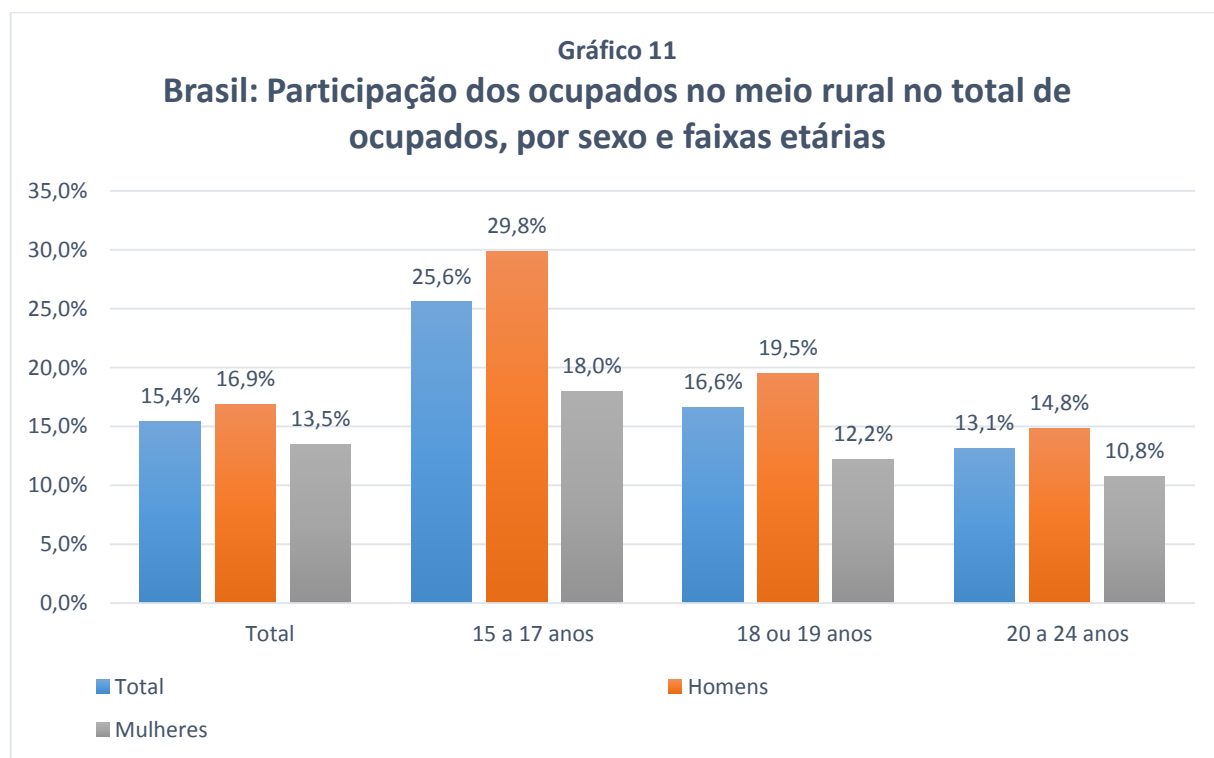
¹³ Para a OCDE, não brancos são pardos, negros e índios. Jovens de descendência oriental são excluídos dessa categoria.

2.3 As características dos jovens ocupados

Quando o jovem brasileiro finalmente consegue vencer a barreira da desocupação, como se dá sua inserção no mercado de trabalho?

Os dados da PNAD 2014 indicam que seis em cada dez jovens brasileiros ocupados são homens. A proporção menor de jovens do sexo feminino no total de ocupados reflete uma menor taxa de participação das mulheres, em grande parte resultante de maior tempo de permanência no sistema educacional e de decisões pessoais de não estudar nem trabalhar, bem como algum nível de discriminação de gênero no mercado de trabalho, haja vista que as mulheres jovens apresentam uma maior taxa de desocupação, mesmo com escolaridade média maior do que os homens jovens.

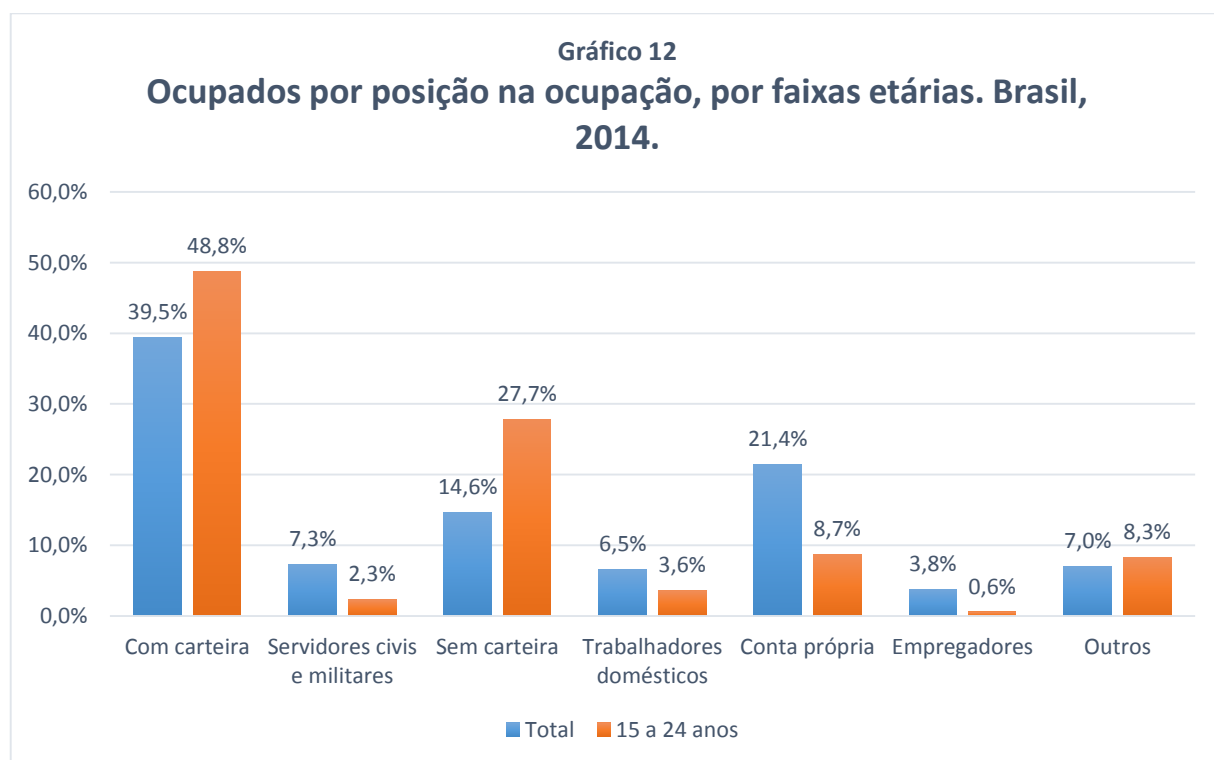
A parcela de jovens ocupados em áreas urbanas (84,3%) é basicamente a mesma do total de ocupados (84,6%). Não obstante, a proporção de jovens com ocupações na zona rural é tanto maior quanto menor for sua faixa etária:



Fonte: IBGE, PNAD, 2014.

O gráfico 11 permite observar que, enquanto 15,4% do total de ocupados trabalha em zonas rurais, essa proporção sobe para 25,6%, no caso dos jovens entre 15 e 17 anos. Entre os homens nessa faixa etária, três em cada dez jovens estão empregados no campo.

A comparação entre as distribuições do total de ocupados e dos jovens ocupados, por posição na ocupação, pode ser vista no gráfico 12.



Fonte: IBGE, PNAD 2014. “Outros” inclui trabalhadores não remunerados, ocupados na produção para próprio consumo e ocupados na construção para uso próprio.

A inserção dos jovens no mercado de trabalho se dá majoritariamente por meio do emprego assalariado no setor privado: 48,8% dos ocupados com 15 a 24 anos de idade estão em empregos com carteira de trabalho assinada, enquanto 27,7% são assalariados informais. A importância do trabalho por conta própria, do emprego no setor público e do trabalho doméstico entre os jovens é bem menor do que para o total dos ocupados. Entre os jovens que trabalham por conta própria, 68% são homens. Por outro lado, 92,6% dos jovens trabalhadores domésticos são mulheres.

O nível de informalidade entre os jovens ocupados, medido pela não contribuição para instituto de previdência, era de 44,5% em 2014, em comparação com 38,3% para o total de ocupados. A informalidade entre mulheres jovens (40,4%) era inferior à dos jovens do sexo masculino (47,5%).

Embora mais da metade dos jovens ocupados esteja empregada no setor formal, a primeira experiência de trabalho tende a ser mais precária. REIS (2014) encontra evidências de que *“o primeiro emprego geralmente é caracterizado por condições mais precárias que observadas para o restante do mercado de trabalho. O primeiro emprego é marcado por baixas remunerações, por uma elevada proporção de empregados sem carteira e por maiores incidências de trabalho em tempo parcial ou com contrato por tempo determinado”*¹⁴. De acordo com esse estudo, 54,5% dos jovens em seu primeiro emprego não possuíam carteira de trabalho assinada, enquanto essa proporção caía para 29%, no caso dos jovens que já estavam empregados.

O mesmo artigo corrobora a ideia de que, com o passar do tempo, as condições de trabalho melhoram para os jovens ocupados:

*“Apesar de os jovens ingressarem no mercado de trabalho em empregos considerados de pior qualidade, há uma tendência de aumento ao longo do tempo na participação dos empregados com carteira nesse grupo. Esse movimento intenso de jovens de empregos sem carteira para empregos com carteira geralmente está associado a aumentos nas remunerações. Empregos em tempo parcial, que também servem como porta de entrada para muitos desses jovens no mercado de trabalho, se tornam menos frequentes após um ano”*¹⁵.

COURSEUIL et al (2014) apontam, por sua vez, que em média 92% dos jovens empregados em um ano foram contratados naquele mesmo ano, contra 42,8% dos adultos. Ademais, 70% dos jovens empregados no setor formal do mercado de trabalho em um determinado ano são desligados ao longo do mesmo ano, enquanto essa proporção é de 41,3% para os trabalhadores mais velhos.

¹⁴ REIS (2014), p. 150.

¹⁵ Idem, p. 154.

O mercado de trabalho formal para os jovens, por conseguinte, é mais “turbulento” e isso não parece ser consequência de algum tipo de competição por postos de trabalho entre jovens e adultos. Segundo CORSEUIL et al (2014, p. 163) *“vê-se um grau de substituição bastante baixo entre trabalhadores jovens e adultos. De fato, a proporção de substituição de um tipo de trabalhador para o outro é, em média, 4%, e nunca ultrapassa o nível de 5% durante todo o período de análise”*.

A questão é saber se essas altas taxas de admissão e desligamento entre jovens decorre de decisões voluntárias, de características específicas dos postos de trabalho que lhe são ofertados, ou de uma combinação de ambos fatores. Nos países da OCDE, onde as taxas de rotatividade tendem a ser também maiores entre os jovens, esse fenômeno tem sido associado frequentemente a decisões pessoais dos próprios jovens, que trocam de emprego até encontrarem um posto de trabalho adequado às suas expectativas de desenvolvimento da carreira.

No Brasil, no entanto, a maior parte dos estudos¹⁶ tende a explicar esse fenômeno em função de transformações estruturais da economia, caracterizadas pela mudança da composição da demanda de trabalho do setor industrial para o setor de serviços, que apresenta taxas maiores de rotatividade. Como a maior parte dos jovens é contratada no setor de serviços, estaria naturalmente sujeita a ser demitida e contratada mais vezes, em um mesmo período de tempo.

Nesse sentido, se alta rotatividade dos jovens no emprego é menos em função de decisões pessoais do que de características estruturais ou institucionais, a mesma torna-se potencialmente negativa para o trabalhador, uma vez que pode levar a perdas de renda e, dependendo do período entre dois empregos, à perda de competências e habilidades. Do ponto de vista da empresa, a alta rotatividade aumenta custos de treinamento e adaptação, gerando níveis mais baixos de produtividade.

Vários autores¹⁷ apontam que a rotatividade no mercado de trabalho formal brasileiro é incentivada por mecanismos institucionais perversos, o mais

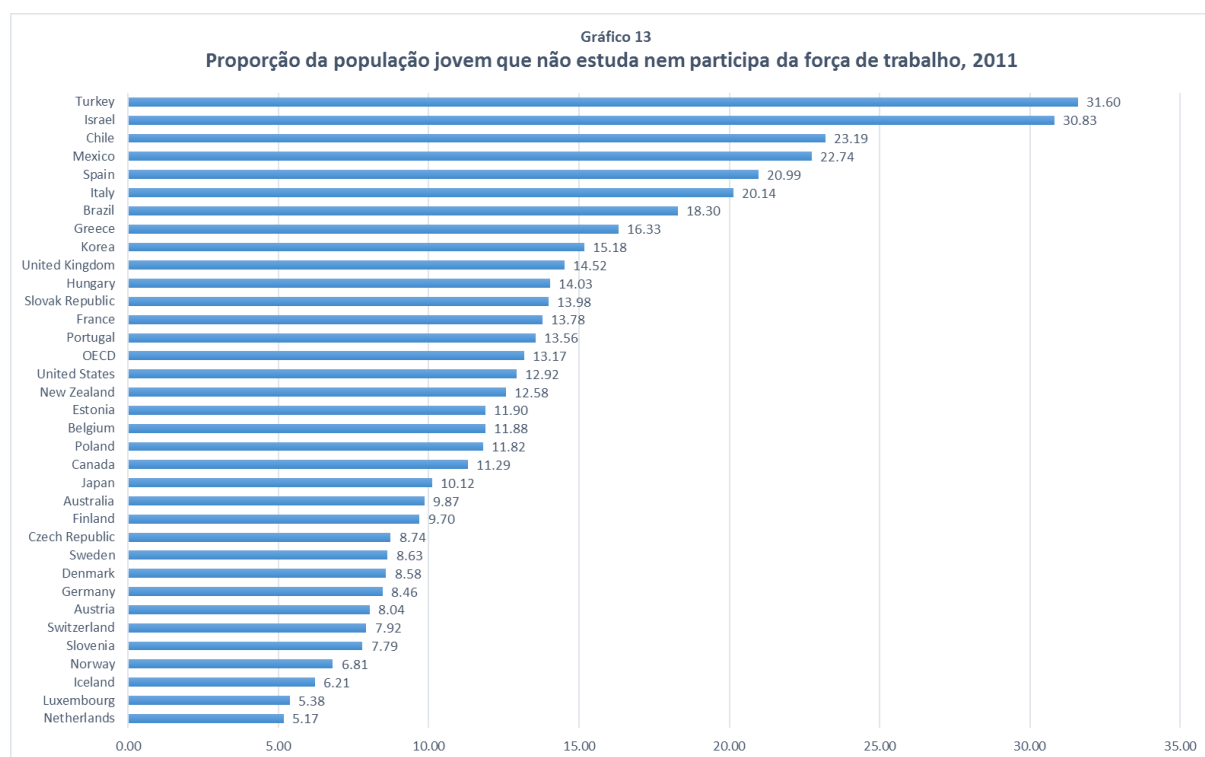
¹⁶ OCDE (2014), p. 49-50.

¹⁷ Idem, p. 50

importante deles a possibilidade de o trabalhador movimentar sua conta vinculada do FGTS e receber uma multa equivalente a 40% do saldo acumulado dessa conta, em caso de demissão sem justa causa.

2.4 O fenômeno dos “nem-nem”

O elevado nível de desemprego, os longos períodos de busca pelo primeiro emprego, a informalidade e a rotatividade no mercado de trabalho são problemas que afligem os jovens brasileiros economicamente ativos. Por outro lado, existe uma parcela relativamente grande da população jovem que se caracteriza pelo fato de não estudar nem pertencer à força de trabalho. São os chamados “nem-nem”.



Fonte: OECD (2014), Figure 1.8, p. 32

O fenômeno dos “nem-nem” não é exclusivo do Brasil. O gráfico 13 mostra a proporção de jovens de 15 a 24 anos de idade que, em 2011, não estudavam nem eram economicamente ativos, em diversos países. A proporção de “nem-nem” no Brasil (18,3%) é alta para padrões internacionais, o que significa que

uma parcela expressiva da população jovem está sujeita a uma situação de vulnerabilidade, à medida que não desenvolve as qualificações necessárias – nem na escola, nem no mercado de trabalho – para viabilizar uma transição adequada para a vida adulta.

COSTA e ULYSSEA (2014) analisaram o fenômeno dos “nem-nem” no Brasil, considerando jovens de 15 a 29 anos. A probabilidade de um jovem não estudar nem participar da PEA, segundo os autores, é maior entre as jovens com filhos, entre os que possuem baixa escolaridade e entre os egressos de famílias pobres. A proporção de jovens “nem-nem” com idades entre 15 e 17 anos reduziu-se entre os anos de 1992 e 2012, basicamente em função da ampliação da oferta de ensino fundamental e médio para essa faixa etária, notadamente entre as camadas mais pobres da população.

As mulheres são mais afetadas do que os homens pelo fenômeno dos “nem-nem”. Entre 1992 e 2012, a proporção de mulheres jovens que não estudavam nem faziam parte da força de trabalho caiu, tanto em função da maior inclusão escolar, quanto pelo aumento da inserção feminina no mercado de trabalho, gerado pela redução das taxas de fecundidade e pela ampliação da oferta de creches e pré-escolas. Mesmo assim, a diferença na proporção de “nem-nem” entre mulheres e homens, em 2012, era de quatorze pontos percentuais. Segundo COSTA e ULYSSEA (2014, p. 123),

“Este diferencial tão acentuado entre homens e mulheres de 25 a 29 anos sugere que a maternidade é um fator central para entender os determinantes do status de nem-nem entre as mulheres.(...) Em 2012, a proporção de mulheres fora da PEA e que não estudavam era de 41,8% para aquelas que possuíam filhos em oposição a apenas 14,3% entre as que não eram mães.”

Outra variável que impacta a incidência de “nem-nem” é o baixo desempenho escolar e a falta de interesse dos jovens no currículo, que se expressa em altas taxas de evasão. Em 2012, 25% dos jovens com ensino fundamental incompleto não estudavam nem integravam a PEA. Para os jovens com escolaridade superior ao ensino fundamental completo, essa proporção reduzia-se à metade.

No que diz respeito à renda domiciliar *per capita*, a proporção de “nem-nem” é decrescente com o nível de renda: em 2012, 35% de jovens provenientes dos 10% mais pobres da população eram “nem-nem”; já essa proporção nos 10% mais ricos era de 8%.

3. O desafio das políticas públicas

A seção anterior mostrou que os jovens têm maior probabilidade de ficarem desempregados do que os adultos, além de procurarem emprego por muito mais tempo. A parcela de jovens que buscam o primeiro emprego enfrenta dificuldades especiais, motivadas em grande parte por sua falta de experiência e pelo descompasso entre o que aprendem na escola e as necessidades do mercado de trabalho.

Como resultado, para uma quantidade expressiva de jovens brasileiros, a porta de entrada no mercado de trabalho são empregos informais, de natureza sazonal e com baixas remunerações. Após algum tempo, realiza-se uma transição para o setor formal, mas em postos de trabalho de alta rotatividade. Ademais, uma quantidade não desprezível de jovens, especialmente mulheres pobres com filhos, é privada tanto do estudo quanto da possibilidade de participar da força de trabalho.

Esse quadro deixa claro que há uma multiplicidade de causas e de situações que interferem negativamente na inserção dos jovens no mercado de trabalho. Grupos diferentes de jovens encaram obstáculos diversos no processo de transição escola-trabalho, segundo atributos pessoais e características da demanda por trabalho.

Nesse contexto, o desafio para os formuladores de políticas públicas é o de conceber ações integradas que atinjam os jovens realmente vulneráveis, não cedendo ao caminho mais fácil de adotar medidas isoladas, por um lado, e genéricas, de outro. O documento aprovado pela Organização Internacional do Trabalho como

resolução e conclusões da 101ª Conferência Internacional do Trabalho, em 2012, intitulado “*A crise do emprego juvenil: um chamado à ação*”, afirma, nesse sentido:

*“No existe ninguna solución universal. Es necesario adoptar un enfoque multidimensional con medidas para impulsar un crecimiento favorable al empleo y la creación de trabajo decente mediante políticas macroeconómicas, empleabilidad, políticas de mercado de trabajo, iniciativa empresarial juvenil y derechos de los jóvenes, a fin de afrontar las consecuencias sociales de la crisis asegurando al mismo tiempo la sostenibilidad financiera y fiscal.”*¹⁸

Seguindo uma linha de raciocínio similar, a OCDE (2010, p. 144) chama a atenção para dois pontos que devem ser considerados quando da implementação de políticas voltadas à inserção dos jovens no mercado de trabalho:

*“First, it is important to intervene early and in a comprehensive, sustained and co-ordinated way to prevent negative long-term consequences on the groups of youth the most at risk. Second, successful outcomes depend on strong commitment from young people themselves, the government through well-targeted and effective measures, the social partners through their dialogue and all other actors who can really make a difference in dealing with the strong barriers experienced by some groups of youth in education and in the labour market.”*¹⁹

Durante a crise econômica iniciada em 2008 e na atual fase de retomada do crescimento, muitos países implementaram políticas destinadas a melhorar as condições dos jovens no mercado de trabalho. Uma base de dados da OIT sobre políticas de empregos para jovens²⁰ registra que 65 países possuem algum tipo de legislação ou de plano governamental tratando especificamente do

¹⁸ OIT (2012), p.6.

¹⁹ “Primeiro, é importante intervir cedo e de forma abrangente, sustentada e coordenada, para prevenir consequências negativas de longo prazo para os grupos de jovens mais vulneráveis. Segundo, resultados exitosos dependem do forte compromisso dos próprios jovens; do governo por meio de medidas efetivas e bem focalizadas; dos parceiros sociais, através do diálogo; e de todos os outros atores que possam fazer diferença ao lidar com as fortes barreiras pelas quais passam alguns grupos de jovens na educação e no mercado de trabalho”. (Tradução livre do autor).

²⁰ YouthPol – Information System on Youth Employment Policies, in <http://www.ilo.org/dyn/youthpol/en/f?p=30850:1001:0::NO::>

emprego juvenil, cobrindo políticas macroeconômicas e setoriais, apoio ao empreendedorismo, educação e formação profissional, demanda por trabalho, legislação trabalhista e políticas de mercado de trabalho. Doze países²¹, especificamente, adotaram planos nacionais mais abrangentes de estímulo ao emprego de jovens.

De modo geral, a experiência internacional revela que o problema dos jovens deve ser atacado combinando políticas que atuem tanto do lado da oferta quanto do lado da demanda, no mercado de trabalho. Adicionalmente, mas não menos importante, há uma série de ações voltadas a reduzir assimetrias de informação entre trabalhadores e empregadores, contribuindo para minimizar a existência de vagas de emprego não preenchidas, mesmo em uma situação de desemprego elevado. Finalmente, o aparato jurídico e institucional que regula o mercado de trabalho deve ser levado em conta, na medida em que pode tanto criar barreiras quanto incentivar a inserção de jovens no emprego.

3.1 O lado da oferta de trabalho

Do lado da oferta de trabalho, ou seja, no que diz respeito à população economicamente ativa, a educação, inclusive a formação profissional, é a principal variável a ser considerada em termos de políticas públicas, na medida em que afeta de várias formas o nível da oferta de trabalho e a empregabilidade dos jovens.

A oferta de creches e educação pré-escolar, por exemplo, além de gerar efeitos positivos no desenvolvimento cognitivo e no desempenho escolar das crianças envolvidas, especialmente as provenientes de famílias de baixa renda, é fundamental para ampliar a probabilidade de mães jovens ingressarem na força de trabalho. Como se apontou na seção anterior, o crescimento acelerado do número de matrículas de crianças de 4 e 5 anos na pré-escola, ao longo dos últimos quinze anos, está diretamente relacionado ao aumento da taxa de participação das mulheres

²¹ Egito, Espanha, Grécia, Honduras, Itália, Macedônia, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Sri Lanka, Suécia e Tanzânia

jovens e à redução da proporção das mães jovens que não estudam nem trabalham, no Brasil.

O número de anos de estudo, por sua vez, impacta diretamente não só na taxa de participação dos jovens, como também na qualidade de sua inserção no mercado de trabalho. Quanto mais prolongado for o período de educação, maior será a probabilidade de os jovens adiarem sua entrada no mercado de trabalho, reduzindo as pressões por maior geração de empregos. Por outro lado, a probabilidade de o jovem se colocar em um posto de trabalho mais estável e melhor remunerado está diretamente relacionada ao nível de instrução que adquire.

Por fim, o conteúdo e a qualidade da educação, inclusive no ensino tecnológico e na formação profissional, são fundamentais para dotar os jovens dos conhecimentos, habilidades e atitudes requeridos pelos empregadores no mercado de trabalho. Um currículo escolar desconectado da realidade do mercado de trabalho, tanto no ensino básico quanto no de nível superior, é fonte de desestímulo para os jovens, especialmente nos países menos desenvolvidos, em que o custo de oportunidade da educação é elevado, levando ao abandono precoce do sistema educacional e à inserção em ocupações de baixa produtividade. Os descompassos entre os requisitos de qualificação profissional, do lado da demanda por trabalho, e as qualificações com as quais os jovens efetivamente saem do sistema educacional, levam também ao surgimento de vagas de trabalho não preenchidas, mesmo em períodos de elevado desemprego, pela escassez de oferta de trabalhadores com as competências técnicas adequadas.

A OCDE (2010, p. 17) aponta que, em seus países membros, medidas que encorajam os jovens a permanecerem por mais tempo no sistema educacional são efetivas em assegurar que a transição escola-trabalho seja mais tranquila, desde que haja possibilidade de escolha do currículo escolar e que exista integração com o mercado, por meio de programas de aprendizagem ou estágio.

Nesse contexto, a Holanda introduziu, em 2007, uma lei que obriga toda pessoa de 18 anos de idade, que não tenha obtido uma qualificação pelo menos equivalente a um diploma de ensino médio tecnológico, a receber treinamento em tempo integral, por meio, geralmente, de um programa de aprendizagem. A Inglaterra

exige que os jovens de 18 anos que não concluíram o ensino médio continuem sua educação ou ingressem em um programa de treinamento, que pode ser realizado na escola, em uma empresa ou em uma agência privada de formação profissional. No Canadá, a idade obrigatória para que o jovem fique na escola também foi elevada para 18 anos, ao mesmo tempo em que o currículo do ensino médio foi diversificado e integrado a um programa de aprendizagem.

A transição escola-trabalho é grandemente facilitada onde há uma longa tradição de integrar estudo e trabalho, por meio de programas de aprendizagem. Países como Áustria, Alemanha e Suíça conseguem manter baixas taxas de desemprego entre jovens, mesmo em períodos de crise. Esse sucesso se deve, em grande parte, segundo a OCDE (2010, p. 95), a medidas de “sintonia fina” que garantem treinamento no local de trabalho para todos os aprendizes, mesmo aqueles que apresentam baixo desempenho. Há uma ênfase em ajudar os jovens tanto na transição da escola básica para o sistema de treinamento vocacional, quanto deste para o mercado de trabalho.

Na Áustria, o Pacote de Emprego para Jovens garante aos aprendizes que não conseguem ser colocados em uma empresa²² vagas em programas de treinamento “supra-companhia”, realizados em instituições de aprendizagem, dando-lhes a oportunidade de completarem o ensino profissionalizante e serem certificados em suas profissões. Há também o programa austríaco de escolas-fábricas, voltadas para jovens vulneráveis, que são caracterizadas por projetos inovadores de treinamento, que duram entre 6 e 18 meses, com uma jornada-aprendizado remunerada de 32 horas semanais.

O governo da Alemanha promoveu, em 2004, um pacto com os empregadores, pelo qual as empresas se comprometeram a ofertar quantidade suficiente de vagas para absorver todos os jovens aprendizes. Além disso, foi introduzido um abono de treinamento para companhias que criem vagas adicionais para grupos específicos de treinandos, notadamente jovens que estão há pelo menos

²² Os aprendizes que não se colocam são geralmente jovens que abandonaram a escola, jovens com deficiência ou com dificuldade de aprender.

um ano sem conseguir uma vaga de aprendiz ou cujo contrato de aprendizagem foi extinto em função de falência da empresa.

A Comissão Europeia enfatizou, em um documento intitulado “*Towards a job-rich recovery*”²³, a necessidade de a União Europeia monitorar e antecipar as necessidades de qualificações no mercado de trabalho europeu, a fim de agir tempestivamente sobre os hiatos entre demanda e oferta de trabalho. Nesse contexto, a União Europeia fez um esforço de integração de várias bases de dados no *EU Skills Panorama*²⁴, um portal que dá uma visão geral das perspectivas de curto e médio prazos, em termos de criação de novos empregos, em nível inter e intrassetorial, bem como dos requisitos de competências a eles associados.

A integração das diversas bases de dados nacionais no *EU Skills Panorama* permitiu, por exemplo, identificar uma tendência, comum a um grande número de países europeus, à polarização de qualificações no mercado de trabalho, caracterizada por um crescimento da demanda por trabalhadores de baixa e alta qualificações, enquanto a demanda por ocupações de média qualificação vem sofrendo um declínio²⁵, o que impacta o planejamento da formação profissional a médio e longo prazos. Essa base de dados também ajuda o planejamento de currículos no sistema educacional e nas instituições de formação profissional, fornece subsídios valiosos para a orientação vocacional e representa uma base informacional adequada à formação de parcerias entre serviços de emprego, empregadores e instituições de ensino profissionalizante.

Outra medida importante da União Europeia para reduzir a rigidez da oferta de trabalho de jovens no mercado de trabalho europeu é investir em ferramentas como o *European Qualifications Framework (EQF)* e o *Europass*²⁶. O EQF é uma ferramenta que permite relacionar e comparar sistemas nacionais de

²³ EUROPEAN COMMISSION (2012), p.13-14.

²⁴ Ver <http://skillspanorama.cedefop.europa.eu/en>

²⁵ Ver, a respeito, Skills Panorama, “Focus on Polarisation of Skills in the Labour Market”, 12/2015, in http://skillspanorama.cedefop.europa.eu/en/analytical_highlights/focus-polarisation-skills-labour-market

²⁶ O EQF pode ser traduzido como Quadro Europeu de Qualificações. O Europass é um conjunto de documentos padronizados que facilitam a colocação do trabalhador no mercado de trabalho europeu. Ver o EQF em https://ec.europa.eu/ploteus/search/site?f%5B0%5D=im_field_entity_type%3A97 e o Europass em <http://europass.cedefop.europa.eu/pt/>

qualificação e certificação profissional, de modo que um empregador de um país possa ter a noção exata do nível de qualificação de um trabalhador de outro país que se candidata ao seu posto de trabalho. O Europass é um conjunto de cinco documentos²⁷ que uniformiza informações relevantes para o empregador de qualquer país europeu, que passa a poder comparar currículos e qualificações de jovens de diversos países.

Na Coreia do Sul, instituições de ensino profissionalizante firmam acordos com micro e pequenas empresas, pelos quais são desenhados e implementados currículos e programas de treinamento para atender a suas necessidades, sob a condição de que os estudantes sejam empregados após a conclusão do curso.

O Brasil tem realizado avanços importantes em relação à educação no passado recente. Entre 2000 e 2013, segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), os gastos com educação básica saltaram de 3,7% para 5,1% do Produto Interno Bruto brasileiro. De acordo com a OCDE (2014), o Brasil ocupa o terceiro lugar em um ranking de 31 países, com uma proporção de 18% do gasto público total alocados em educação, acima da média de 13% para os membros da OCDE.

Grande parte do aumento dos gastos com educação foi voltado à melhoria do desempenho dos docentes, seja pelo aumento do piso, seja pela introdução de requisitos de qualificação e de alcance de metas. Parte desses investimentos foi recompensada com um aumento da qualidade do ensino, refletida na melhoria dos resultados do teste PISA²⁸. Segundo a OCDE (2014), o Brasil foi o país que alcançou o melhor ganho de desempenho em matemática, entre 2003 e 2012, ao mesmo tempo em que obteve melhoras expressivas em compreensão de texto e ciências.

²⁷ Um curriculum vitae, um passaporte de línguas, o Europass mobilidade (descrevendo as competências adquiridas em outro país), e suplementos ao certificado de qualificação profissional e ao diploma de nível superior (indicando as qualificações nos termos do EQF).

²⁸ Programme for International Student Assessment (PISA) é um programa internacional de avaliação de conhecimentos de estudantes do ensino básico em matemática, compreensão de texto e ciências.

Por outro lado, no Brasil houve uma grande expansão na quantidade de jovens que se beneficiaram de contratos de aprendizagem. Entre 2005 e 2014, o número de aprendizes saltou de 57 mil para pouco mais de 400 mil, um incremento de 605%, que parece ser consequência do processo de reformulação da legislação referente ao tema, ao longo dos anos 2000. O público-alvo foi ampliado, passando a abranger a faixa etária dos 14 aos 24 anos, e incentivos foram dados aos empregadores, a exemplo da redução da alíquota do FGTS para 2%. Em 2014, 87,5% dos jovens aprendizes tinham nível de escolaridade superior à educação básica.

Apesar desses avanços expressivos, a qualidade do ensino no Brasil ainda deixa muito a desejar. A quantidade de horas que os jovens brasileiros dedicam à escola (em média, 3,47 horas) é muito inferior à média da OCDE. As taxas de evasão e repetência são extremamente altas na educação básica. Apesar de programas como o ProUni e o FIES, as matrículas no ensino superior ainda são muito baixas, em relação à média dos países desenvolvidos.

Finalmente, a educação profissional, fundamental para uma transição adequada para o mercado de trabalho, é ainda pouco desenvolvida. Apesar da expansão verificada ao longo dos últimos dez anos, as contratações de aprendizes ainda representavam, em 2014, apenas 32% do total de contratos potencialmente previsto na legislação vigente, indicando ainda baixa integração nas ações de integração entre o sistema de formação profissional e as empresas.

3.2 O lado da demanda por trabalho

Sob outra perspectiva, existe uma ampla gama de políticas que agem sobre a demanda por trabalho, ou seja, sobre a disposição das empresas em contratar trabalhadores.

De modo geral, o nível de emprego tem uma forte relação com a saúde da economia, a qual, por seu turno, está apoiada em políticas macroeconômicas adequadas. Nesse sentido, a OCDE (2014, p. 129) afirma o seguinte:

“There is a clear negative relationship indicating that faster growing economies experience greater reductions in unemployment – a relationship more widely known as Okun’s Law and observed across countries as well as time periods (Ball, Leigh and Loungani, 2013). [...] This relationship is stronger for youth, and that there exists more variability around the average. This suggests that youth unemployment rates are considerably more sensitive to changes in GDP.”²⁹

Portanto, o primeiro dever de casa a ser realizado por qualquer governo que deseje ampliar a geração de empregos é criar e manter condições macroeconômicas favoráveis ao crescimento sustentado. Políticas monetária e fiscal comprometidas, respectivamente, com o controle da inflação e com uma trajetória sustentável da dívida pública ampliam o grau de previsibilidade para os agentes econômicos e estimulam o aumento da taxa de investimento. Sem essas condições prévias estabelecidas, mesmo medidas anticíclicas destinadas estimular a demanda por trabalho tendem a desperdiçar recursos fiscais, sem alcançar o resultado desejado em termos de geração de empregos.

Alcançada a estabilidade macroeconômica, há um conjunto de medidas que podem ser adotadas para remover ou minimizar obstáculos estruturais à contratação de jovens e à sua retenção nos postos de trabalho.

Uma barreira enfrentada por trabalhadores jovens, especialmente os que entram no mercado de trabalho com baixos níveis de qualificação e sem experiência, está relacionada com os custos de mão de obra. Esses custos se expressam tanto no nível da remuneração de entrada no mercado de trabalho, quanto nos encargos sociais e trabalhistas nela baseados.

²⁹ “Há claramente uma relação negativa, indicando que economias que apresentam rápido crescimento experimentam maiores reduções no desemprego – uma relação geralmente conhecida como Lei de Okun e observada tanto entre países como ao longo do tempo (Ball, Leigh e Loungani, 2013). [...] Essa relação é mais acentuada para os jovens, havendo maior variação em relação à média. Isso sugere que as taxas de desemprego entre os jovens são consideravelmente mais sensíveis a variações do PIB” (tradução livre do autor).

Nesse contexto, alguns países membros da OCDE³⁰ possuem um salário mínimo específico para jovens. A justificativa teórica para a adoção de um salário mínimo inferior para os jovens é a de que, se fossem contratados pelo salário mínimo “cheio”, trabalhadores jovens com baixa qualificação poderiam ser alijados do mercado de trabalho, na medida em que sua produtividade marginal poderia ser inferior ao custo marginal de sua contratação.

Na realidade, porém, o impacto do salário mínimo sobre o emprego de jovens é teórica e empiricamente ambíguo. De acordo com a OCDE (2010, p. 103), do ponto de vista empírico, a evidência internacional sugere que salários mínimos excessivamente elevados em relação ao salário mediano do mercado de trabalho, especialmente se combinados com altos encargos sociais, têm um efeito negativo sobre o emprego dos jovens.

No caso do Brasil, um número muito grande de estudos avaliou o impacto do salário mínimo, sem, no entanto, chegar a uma conclusão inequívoca sobre seu efeito no emprego e sobre o nível de informalidade no mercado de trabalho. No que diz respeito aos impactos específicos do salário mínimo sobre o emprego de jovens no Brasil, não há investigações recentes sobre o tema, apesar dos expressivos aumentos reais verificados no piso nacional de salários nos últimos anos³¹.

Outro componente do custo de mão de obra que pode reduzir a demanda de trabalho por jovens é a quantidade de tributos e contribuições incidentes sobre a remuneração pagas pelos empregadores sobre os salários mais baixos. Se a cunha fiscal³² sobre os salários de entrada no mercado de trabalho for elevada, haverá em princípio um desincentivo à contratação de trabalhadores jovens.

Assim, uma das medidas mais comuns para estimular a demanda por trabalho é reduzir as contribuições e impostos incidentes sobre a remuneração dos jovens contratados. Segundo a OIT (2015, p. 77),

³⁰ Esses países são Bélgica, República Tcheca, França, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Portugal e Reino Unido. Ver OCDE (2010, Table 5.1, p. 104). OCDE (2014, Table 3.1, p. 139) agrega Nova Zelândia a esse grupo.

³¹ Para uma descrição dos resultados dos estudos, ver OCDE (2014, p. 138).

³² A cunha fiscal é a razão entre o salário líquido do trabalhador e o custo total de mão de obra incorrido pelo empregador.

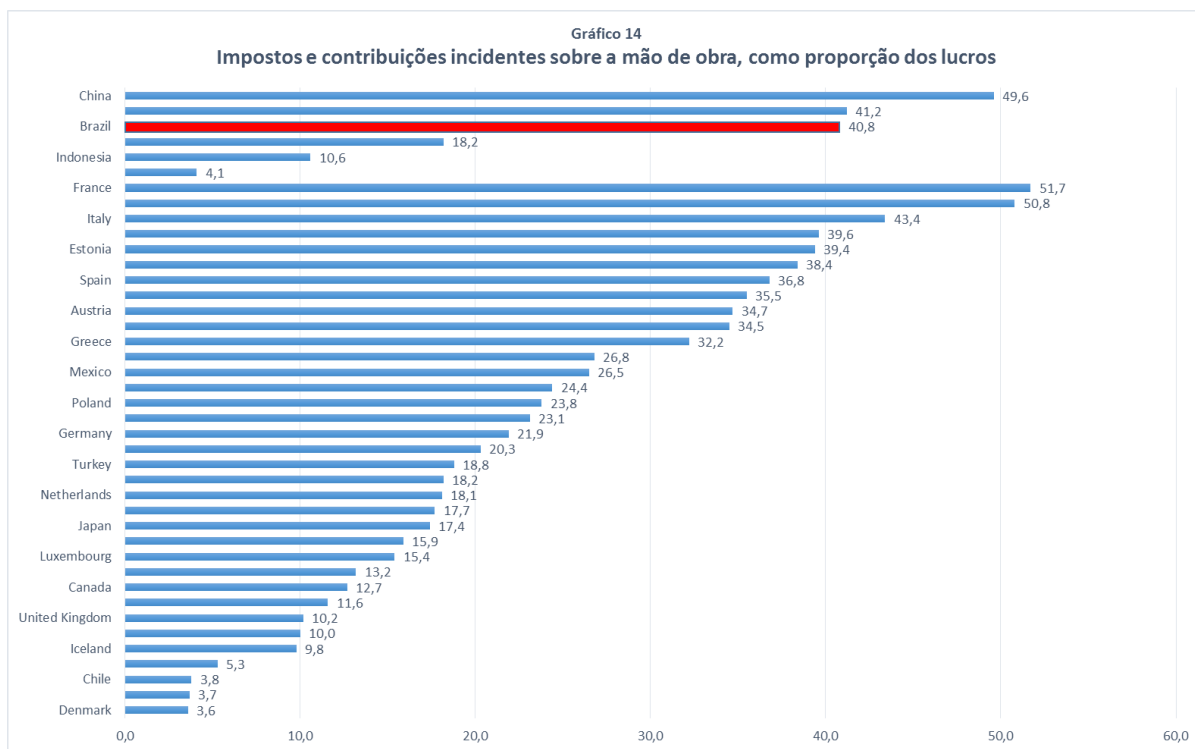
“Los subsidios salariales y otros incentivos financieros (por ejemplo exenciones fiscales o exenciones de las contribuciones a la seguridad social durante un período de tiempo limitado) para que los empleadores contraten a jóvenes puede ayudar a mejorar la transición de la escuela al trabajo, en especial durante tiempos de recesión económica.”

Na Europa, França e Bélgica têm adotado, desde o início da década de noventa, reduções nas contribuições da seguridade social incidentes sobre os salários mais baixos. Embora tenham reduzido o custo da mão de obra nessa faixa salarial, não há evidências empíricas de que os jovens tenham sido diretamente beneficiados com a medida. Outros países, como a Espanha e a Suécia, introduziram mais recentemente reduções das contribuições sociais, focalizadas especificamente nos jovens³³.

O primeiro problema relacionado ao uso de subsídios salariais ou à redução da cunha fiscal sobre os salários, como forma de estimular a geração de empregos para jovens, é precisamente a definição de quais são as clientelas-alvo desses incentivos, tanto do lado da oferta (quais os perfis de jovens que devem ser priorizados), quanto do lado da demanda (quais são os setores e os tipos de empregadores cujos requisitos de qualificação são compatíveis com os dos jovens que buscam emprego). Definidos os públicos-alvo, surge o desafio de ter instrumentos adequados, do ponto de vista do aparato institucional de controle e fiscalização, para assegurar que os recursos fiscais atinjam precisamente essa clientela.

Caso a definição das clientelas e seu controle sejam mal feitos, corre-se o risco de gerar ineficiências na alocação de recursos fiscais, geralmente escassos. Algumas distorções podem surgir, como a concessão de incentivos à contratação de um jovem que seria contratado independentemente do benefício, ou a substituição de um trabalhador por outro, caso não haja a exigência de criação líquida de empregos.

³³ Ver, a respeito, OCDE (2010), p. 107.



Fonte: OCDE (2014), Figure 3.12, p. 141.

O gráfico 14 mostra a proporção das contribuições e impostos incidentes sobre o salário em relação ao lucro das companhias, em países selecionados, para o ano de 2012. O Brasil apresenta uma das percentagens mais altas de tributos incidentes sobre a remuneração, entre os países analisados. Ainda segundo a OCDE (2014, p. 140-141), se a eles forem somados os impostos sobre o lucro, a taxa de tributação sobre as companhias brasileiras passa a ser a maior entre todos os países investigados.

Tendo em vista esse quadro, não é de admirar que políticas de subvenção de parte do custo de contratação de trabalhadores jovens, assim como de desoneração da folha salarial, tenham sido implementadas no passado recente no Brasil.

Nesse sentido, em 2003, foi criado o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), que visava “a criação de postos de trabalho para jovens ou prepará-los para o mercado de trabalho e ocupações alternativas geradoras de renda; e a qualificação do jovem para o mercado de trabalho e inclusão

social”³⁴. O programa era focado em jovens desempregados de 18 a 24 anos de idade que estivessem à busca de seu primeiro emprego, pertencentes a famílias de baixa renda e que estivessem frequentando escola ou tivessem concluído o ensino médio. O empregador que contratasse o jovem para um novo posto de trabalho teria direito a uma subvenção econômica, à época equivalente a um salário mínimo, paga em seis parcelas bimestrais. O PNPE foi extinto em 2008 e substituído pelo Pró-Jovem³⁵, um programa, destinado a jovens de 15 a 29 anos, com o objetivo de promover sua reintegração ao processo educacional e sua qualificação profissional, com transferência de renda.

Não há estudos na literatura econômica recente que tenham efetivamente analisado o impacto do PNPE sobre a geração líquida de empregos em seu público-alvo. Segundo a OCDE (2014, p. 167),

*“The subsidy reflected many of the best practice characteristics of wage subsidies outlined above, including limits on the numbers of youth recruited with subsidies depending on the size of the firm, as well as checks on overall workforce size and turnover (MTE, 2011). However, among the alleged reasons for its abandonment were the high administrative burdens put on firms (which resulted in low take-up), as well as the very low level of qualifications of the youth registering with the programme, which made it difficult for them to get hired even if subsidised (MTE, 2011). This partly explains the shift of emphasis after the Programa de Estímulo ao Primeiro Emprego to professional training programmes.”*³⁶

Já em 2011, o governo iniciou, para certos setores da economia, um processo compulsório de substituição das contribuições de empregadores baseadas

³⁴ Vide incisos I e II do art. 1º da Lei nº 10.748, de 2003.

³⁵ Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008.

³⁶ “O subsídio aplicava muitas das melhores práticas de programas de subsídio salarial mencionados acima, incluindo limites no número de jovens contratados com subsídios em função do tamanho da firma, assim como o monitoramento de estoques de emprego e das taxas de rotatividade (MTE, 2011). Entretanto, entre as razões alegadas para seu abandono havia os altos custos administrativos sobre as firmas (que resultaram em baixa adesão), assim como o baixíssimo nível de qualificação dos jovens cadastrados no programa, que tornou difícil sua contratação, mesmo quando subsidiada (MTE, 2011). Isso explica, em parte, a mudança de ênfase, após o Programa de Estímulo ao Primeiro Emprego, para programas de qualificação profissional”. (Tradução livre do autor).

na folha salarial pela contribuição previdenciária sobre a receita bruta (CPRB)³⁷. O objetivo inicial era reduzir os custos de produção no Brasil, em especial o da indústria, de modo a que a elevada cunha fiscal sobre os salários deixasse de ser embutida nos preços de exportação. Subsidiariamente, esperava-se que o impulso às exportações produzisse efeitos positivos sobre o emprego industrial.

Esse processo de desoneração da folha salarial foi gradualmente estendido em 2014 a outros ramos de atividade, inclusive no setor de serviços, com foco maior na geração de empregos. A crise fiscal que se evidenciou após as eleições de 2014, no entanto, colocou em cheque a medida, que gerou uma renúncia fiscal elevada³⁸ e foi criticada³⁹ por introduzir distorções de preços relativos e não gerar impactos importantes sobre o emprego, que já estava aquecido. Assim como em relação ao PNPE, não há ainda literatura que investigue os impactos da desoneração sobre o emprego, especialmente de jovens.

3.3 Integrando oferta e demanda no mercado de trabalho

Um terceiro conjunto de medidas voltadas para a inserção dos jovens no mercado de trabalho está relacionada aos serviços públicos de emprego e sua integração com outras entidades que atuam sobre o mercado de trabalho. Na maior parte dos países desenvolvidos, esses serviços assumem papel importante na redução de assimetrias de informação entre a demanda e a oferta de trabalho, por meio de ações de colocação de mão de obra e de apoio e orientação profissionais. Segundo a OIT (2015, p. 76-77), é necessária uma nova visão para esses serviços:

“La eficacia de los servicios de empleo precisa de unos servicios individualizados de asesoramiento y colocación bien desarrollados, basados en información del mercado de trabajo actualizada y fiable; de disponibilidad de enfoques múltiples para llegar a grupos de jóvenes distintos (a saber, múltiples canales a través de servicios presenciales y

³⁷ Vide Lei nº 12.546, de 2011.

³⁸ As estimativas de renúncia fiscal giravam em torno de R\$ 24 bilhões, em três anos. Ver, a respeito, PELLEGRINI, J. e MENDES, M. (2014) e RECEITA FEDERAL (2014)

³⁹ Vide, por exemplo, as declarações do ex-Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, em http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/02/150227_levy_mantega_ms

otros servicios), y de enfoques de selección y elaboración de perfiles para orientar la prestación de servicios a los jóvenes que más asistencia necesitan. El mismo ejercicio de aprendizaje mutuo [para obtener enseñanzas de ‘lo que funciona’ en materia de servicios de empleo] puso de manifiesto la necesidad de establecer estrategias innovadoras y alianzas de base amplia para llegar a los jóvenes que no están registrados en las oficinas de empleo (por ejemplo, los jóvenes que están desvinculados del mercado de trabajo) o los que viven en zonas que no están cubiertas por la red de oficinas de empleo (por ejemplo, las zonas rurales)”.

Em síntese, essa nova perspectiva de atuação dos serviços de emprego está baseada nos seguintes eixos: (i) identificação precisa dos grupos de jovens que devem ser alvos prioritários dos serviços; (ii) oferta de serviços integrada e “personalizada”, adequada às reais necessidades desses perfis de jovens; (iii) diversificação de canais de interação, para além dos serviços presenciais, envolvendo tecnologias de informação e comunicação; (iv) coordenação de ações e cooperação com outros agentes públicos e privados, para atingir grupos de jovens (como os “nem-nem”) que não são clientes habituais dos serviços de emprego.

Nesse contexto, o Conselho da União Europeia (UE) aprovou, em 2013, uma recomendação aos países membros para implementarem a Garantia Jovem, um programa pelo qual jovens recebem uma oferta de boa qualidade de emprego, educação continuada, aprendizagem ou estágio, dentro de um prazo máximo de quatro meses, a partir da data em que ficaram desempregados ou que concluíram o ensino obrigatório⁴⁰. Esse programa deve ser implementado através de um esquema composto por medidas de apoio em nível nacional, regional e local, baseadas em seis pontos: (i) construção de parcerias; (ii) intervenção precoce; (iii) medidas de apoio voltadas à integração dos jovens no mercado de trabalho; (iv) financiamento parcial por parte da UE; (v) ciclos de avaliação e melhoria; e (vi) implementação rápida⁴¹.

⁴⁰ Official Journal of the EU, 26/04/2013, p. C120/1

⁴¹ Idem, p. C120/3

No que diz respeito ao primeiro ponto, a recomendação é que cada país-membro identifique um órgão encarregado da coordenação das parcerias, em todos os níveis de governo e de políticas setoriais. As parcerias envolvem serviços de emprego, agências de orientação vocacional, escolas, serviços de aprendizagem, agências de apoio à juventude, empregadores, sindicatos, entidades da juventude etc., que devem se envolver ativamente na elaboração e implementação de medidas focadas nos jovens.

A intervenção precoce está baseada em estratégias de comunicação e interação voltadas para ampliar o nível de informação dos jovens, de forma a estimulá-los a se registrarem nos serviços de emprego, tornando-se elegíveis aos benefícios do Garantia Jovem. O foco dessa intervenção precoce, portanto, são os jovens em situação de risco, particularmente os com deficiência e os “nem-nem”. Uma vez atraídos ao programa, as intervenções baseiam-se na oferta de orientação personalizada e planejamento individualizado, incluindo esquemas de apoio personalizados.

As medidas de apoio à integração dos jovens no mercado de trabalho envolvem a oferta integrada de ações de qualificação profissional, a concessão de subsídios voltados à redução dos custos de contratação, o apoio ao empreendedorismo e a concessão de microcrédito. A ideia é ter uma espécie de “one-stop shop”, ou seja, um único ambiente físico e/ou virtual em que o jovem pode ter acesso a todos mecanismos disponíveis para facilitar sua inserção no mercado de trabalho.

O programa Garantia Jovem é muito recente para que se possam fazer avaliações de seus impactos. Não obstante, alguns projetos-piloto parecem estar gerando bons resultados. Na Finlândia, 83,5% de jovens desempregados foram colocados no mercado de trabalho em até três meses após sua entrada no programa. O custo total estimado para implementar o Garantia Jovem na Zona do Euro é de aproximadamente 0,2% do PIB, um valor seis vezes menor do que os custos associados ao pagamento de benefícios de seguro-desemprego e à perda de

receitas decorrente da inatividade de jovens que poderiam estar incorporados à economia⁴².

A OCDE (2010, p. 138-139) dá, nesse sentido, o seguinte exemplo de um encadeamento de ações integradas e sistemáticas de apoio a jovens desempregados:

*“Some OECD countries have opted for a systematic approach to help unemployed youth find a job, bringing a number of different services together in a single programme. These programmes have the advantage of being more comprehensive and of providing an array of services targeted to the specific needs of the client. After a few months of independent job-search, the unemployed are directed to more intensive counselling, job-search training and direct placement assistance. Those who fail to find work within a pre-defined number of months are directed to more intensive actions such as training courses or subsidised employment. A personal adviser accompanies clients from the day actions start to when they become re-employed and services are often provided by private contractors remunerated in line with outcomes.”*⁴³

3.4 O papel da legislação trabalhista

Um último tipo de obstáculo que os jovens enfrentam no mercado de trabalho pode estar relacionado à legislação trabalhista. Esta seção já tratou, por exemplo, dos impactos que a fixação de um salário mínimo elevado pode ter sobre

⁴² Vide <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079>

⁴³ “Alguns países da OCDE optaram por um enfoque sistemático para ajudar jovens desempregados a encontrarem um emprego, congregando serviços diversos em um único programa. Esses programas têm a vantagem de ser mais abrangentes e de ofertar um conjunto de serviços dirigidos às necessidades específicas do cliente. Depois de alguns meses de procura independente por um emprego, os desempregados são encaminhados a um aconselhamento mais intensivo, a treinamento de como procurar emprego e à assistência direta na colocação de mão de obra. Aqueles que não têm sucesso em encontrar trabalho dentro de um número predeterminado de meses são direcionados a ações mais intensivas, tais como cursos de qualificação profissional ou empregos subsidiados. Um mentor acompanha clientes do dia em que as ações se iniciam até o momento em que se reempregam. Esses serviços são frequentemente ofertados por empresas contratadas, remuneradas com base em resultados”. (Tradução livre do autor).

a empregabilidade de jovens com baixa qualificação e sem experiência, e de como certos países estabelecem um salário mínimo juvenil para contrabalançar esses efeitos.

A maioria dos países regula de maneira estrita o trabalho de jovens com idade inferior a dezoito anos, embora a idade mínima legal de trabalho varie. Nos países da OCDE, a maior parte fixa a idade mínima legal para o trabalho em dezesseis anos, embora em alguns casos, a exemplo do trabalho na empresa dos pais e na ajuda ocasional e por curto prazo a membro da família, seja autorizado o trabalho abaixo da idade mínima. É também geralmente possível que jovens de 14 anos trabalhem durante as férias escolares. A ideia por trás dessa possibilidade de trabalho ocasional é a de inculcar nos jovens não apenas os valores associados ao trabalho, mas também familiarizá-los com as atitudes e habilidades básicas requeridas no mercado de trabalho.

Assim como no Brasil, na maior parte dos países da OCDE as condições de trabalho para jovens são restritivas, como a proibição de trabalho noturno abaixo da idade de dezoito anos e a vedação de trabalhos insalubres ou perigosos. Mesmo assim, o trabalho noturno para jovens pode ser admitido para setores econômicos específicos, exceto entre meia-noite e quatro horas da manhã⁴⁴.

OCDE (2010, p. 108) aponta três componentes principais relacionados à proteção do emprego que podem ter impactos sobre a contratação e a rotatividade de jovens que ingressam no mercado de trabalho: as exigências e custos envolvidos nas demissões coletivas; as regras relacionadas à demissão de trabalhadores com contratos por prazo indeterminado; e as regras que regulam o uso de contratos por prazo determinado e as empresas de trabalho temporário.

Em países como a Suécia, o Reino Unido e os EUA, a regra do “último a chegar, primeiro a sair” é muito comum em acordos que regulam planos de demissões coletivas. Os jovens, embora não explicitamente mencionados, são os que mais se encaixam nessa cláusula, por terem normalmente menos tempo de serviço. Esses tipos de acordos coletivos geralmente tendem a estabelecer que

⁴⁴ OECD (2010, p. 107)

trabalhadores que não têm dependentes têm menor prioridade para permanecerem empregados, o que também afeta desproporcionalmente os trabalhadores mais jovens.

A duração do contrato de experiência, por sua vez, pode afetar de forma relevante a disposição de os empregadores contratarem jovens, especialmente aqueles que buscam o primeiro emprego. Na maior parte dos países membros da OCDE, as verbas rescisórias não se aplicam durante o contrato de experiência. Durante esse período, portanto, o empregador tem a oportunidade de avaliar os conhecimentos, as habilidades e as atitudes do jovem trabalhador e eventualmente demiti-lo com custos mais baixos, caso ele não se adapte ao trabalho.

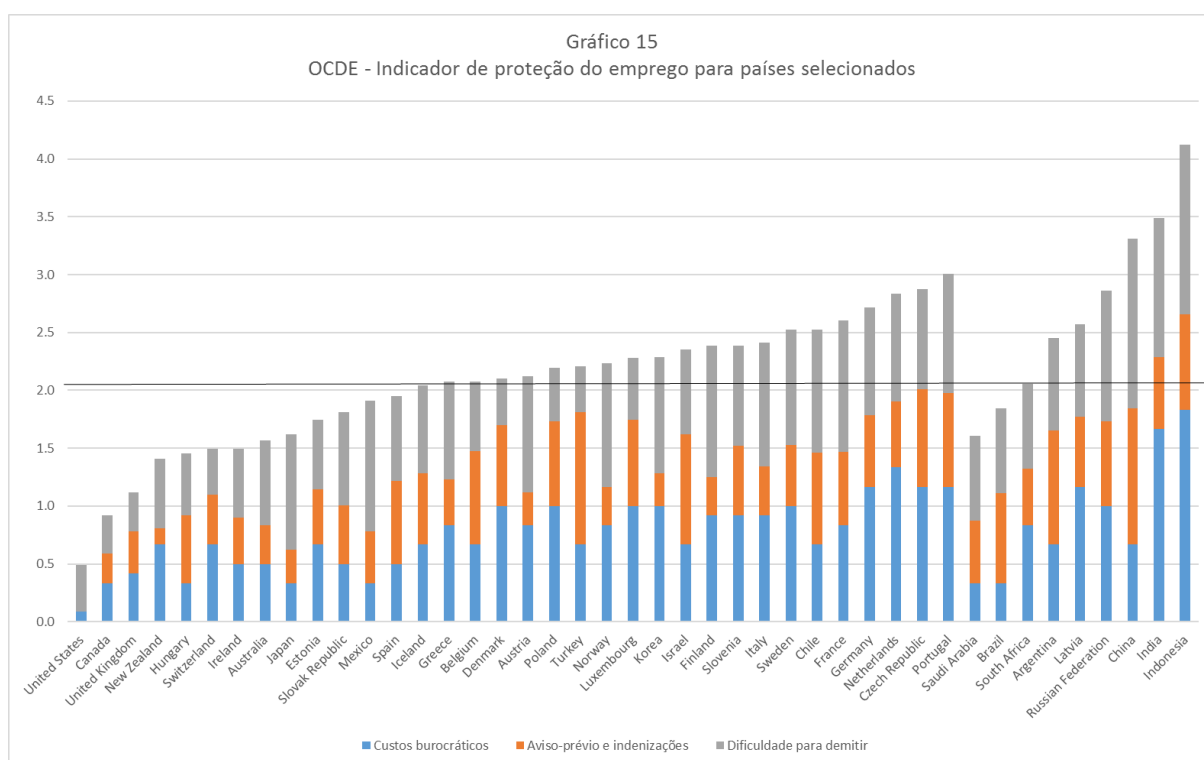
Um contrato de experiência de curta duração, por conseguinte, pode elevar a probabilidade de o jovem ser demitido, já que o empregador pode não ter o tempo suficiente para avaliar com certeza as qualificações do empregado. Em alguns casos, um período de experiência muito curto pode até inviabilizar a própria contratação de um jovem, na medida em que o empregador acaba por ser forçado a avaliar *ex ante* seu nível de qualificação. Segundo a OCDE (2010, p. 109), a duração média do contrato de experiência nos países membros era de quatro meses em 2008, variando de zero⁴⁵ a 12 meses.

Para os jovens, a importância da duração do contrato de experiência nos países desenvolvidos é potencializada pelo fato de que a maior parte deles assinou e implementou a Convenção nº 158 da OIT, sobre o Término da Relação de Trabalho por Iniciativa do Empregador, segundo a qual “*não se dará término à relação de trabalho de um trabalhador a menos que exista para isso uma causa justificada relacionada com sua capacidade ou seu comportamento ou baseada nas necessidades de funcionamento da empresa, estabelecimento ou serviço*”⁴⁶. A impossibilidade de demitir o empregado sem uma razão válida torna o empregador ainda mais seletivo no momento da contratação ou, ao fim do contrato de experiência, em sua efetivação em um contrato por prazo indeterminado.

⁴⁵ Nova Zelândia e Chile não previam contrato de experiência em suas leis trabalhistas.

⁴⁶ Vide art. 4º da Convenção nº 158, constante do anexo ao Decreto nº 1855, de 1996, in <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1996/decreto-1855-10-abril-1996-444910-publicacaooriginal-1-pe.html>

Nesse sentido, a duração do contrato de experiência no Brasil pode não ter a mesma importância em termos de impacto na contratação de jovens. O Brasil, oito meses depois de ratificar a Convenção nº 158 da OIT, a denunciou em dezembro de 1996⁴⁷, mantendo o instituto da dispensa sem justa causa. Nesse sentido, a OCDE (2014, p. 143) argumenta que, apesar de os empregadores brasileiros terem a percepção de que os custos de demissão associados à dispensa sem justa causa são elevados no país, não é claro que os mesmos representem um desincentivo à demissão, especialmente quando a duração do contrato de trabalho é curta.



Fonte: OCDE (2014), Figure 3.14, p. 144. Dados referentes a 2013 para países da OCDE e Letônia; 2012 para demais países, inclusive Brasil.

⁴⁷ Vide Decreto nº 2.100, de 1996, in <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1996/decreto-2100-20-dezembro-1996-437300-publicacaooriginal-1-pe.html>

De fato, o gráfico 15 mostra que o nível de proteção do trabalhador contra demissão individual⁴⁸ no Brasil era de 1,8, abaixo da média da OCDE, que era de 2,04, e inferior ao de trinta países da amostra.

Nessa linha de raciocínio, a literatura especializada argumenta que as regras de aviso prévio proporcional, de saque do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e a multa rescisória equivalente a 40% dos depósitos na conta vinculada do trabalhador criam incentivos à rotatividade no mercado de trabalho formal brasileiro, porque os custos de demissão se elevam com a duração do contrato.

Por outro lado, contratos por prazo determinado e contratos de trabalho temporário são duas das mais importantes portas de entrada de jovens no mercado de trabalho formal, nos países mais desenvolvidos. Segundo a OCDE (2010, p. 109), 36% dos jovens com idades entre 15 e 24 anos, na área da OCDE, eram submetidos a contratos temporários em 2009. Essa média, no entanto, esconde grandes disparidades. Em países como Eslovênia, Polônia, Alemanha, Espanha, Portugal, Suécia, Suíça e França, mais da metade dos jovens tinham contratos temporários. A natureza do emprego temporário, especialmente no caso dos jovens, difere entre países, variando desde empregos sazonais para estudantes, a exemplo do que ocorre nos EUA, Austrália e Holanda, à prevalência de contratos de aprendizagem, como é o caso da Áustria, Alemanha e Suíça.

No Brasil, a facilidade de se demitir sem justa causa também minimiza as fortes restrições da legislação brasileira relativa a contratos por prazo determinado e a empresas de trabalho temporário. REIS (2014, Tabela 2, p. 148) estima, a partir de dados longitudinais da PME, que 16,85% dos jovens em seu primeiro emprego tinham contrato por prazo determinado, contra cerca de 9% dos adultos contratados. Já CORSEUIL et al (2014, p.165-166), com base em dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), encontram proporções semelhantes entre jovens e

⁴⁸ O índice é computado pela OCDE ponderando os efeitos de três componentes: os custos burocráticos incorridos pelo empregador para realizar uma demissão, os custos relacionados ao pagamento de aviso-prévio, indenizações e outras verbas rescisórias; e o grau de dificuldade para demitir, expresso nas exigências da legislação nacional. Para maiores detalhes sobre o índice, ver <http://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection-methodology.htm>

adultos. Em 2010, a proporção de jovens de 18 a 24 anos com contratos temporários seria de 11%, contra 9% dos adultos. Por outro lado, independentemente da faixa etária, as contratações via cooperativas eram uma proporção desprezível do total de empregos.

3.5 Lições aprendidas

A literatura especializada tem avaliado de forma abundante o papel das políticas públicas sobre a geração de empregos, porém as análises específicas sobre os impactos de determinados instrumentos de política sobre a empregabilidade dos jovens são mais escassas. Embora algumas evidências empíricas estejam bem documentadas, especialmente no que diz respeito a aspectos estruturais, como a sensibilidade da taxa de desemprego juvenil às variações do ciclo econômico ou os retornos da educação em relação à qualidade do emprego, não há ainda material suficiente para se chegar a conclusões sobre a efetividade de novas políticas que foram implementadas durante e após a recente crise econômica.

Não obstante, a revisão realizada da experiência internacional e da realidade brasileira podem ser utilizados para uma reflexão sobre o que pode ser feito para melhorar a situação dos jovens no mercado de trabalho brasileiro. As oito principais lições são as seguintes:

PRIMEIRA. Dadas a alta percentagem de jovens que não estudam nem trabalham, a persistência de elevadas taxas de desemprego entre os jovens, sua maior permanência por longos períodos em situação de desemprego e sua inserção no mercado de trabalho em ocupações informais ou de alta rotatividade, não se pode descuidar não apenas de aumentar o percentual do PIB investido em educação, mas principalmente melhorar a qualidade do gasto, com o foco em assegurar que os jovens fiquem mais tempo (em número de anos de ensino obrigatório e em período integral) no sistema educacional e desenvolvam qualificações que realmente atendam às necessidades do mercado de trabalho.

SEGUNDA. Os jovens, mais do que qualquer outro grupo de trabalhadores, dependem de condições macroeconômicas que assegurem

crescimento econômico sustentado por longos períodos. Sem esse pré-requisito de uma política macroeconômica previsível e que desperte a confiança nos agentes econômicos, políticas setoriais para estimular o emprego de jovens tendem a gerar poucos efeitos e a desperdiçar recursos fiscais.

TERCEIRA. Os jovens não são um grupo homogêneo. Aqueles provenientes de famílias com rendimentos mais elevados e que cursaram o nível superior não fazem parte de grupos vulneráveis, ao contrário dos “nem-nem” e dos jovens de baixa renda que abandonam precocemente a escola. Políticas de estímulo ao emprego de jovens, portanto, devem ser direcionadas a clientelas específicas, cujos perfis de qualificação devem ser bem conhecidos. Se os incentivos recaírem sobre os empregadores, é necessário garantir o estímulo apenas aos setores capazes de gerar empregos com os perfis de qualificação que os jovens podem oferecer.

QUARTA. Não basta desenhar bem as políticas de estímulo ao emprego. Sua implementação adequada requer mecanismos de monitoramento e avaliação que minimizem efeitos “peso-morto” e garantam a concessão de subsídios a quem realmente precisa.

QUINTA. As políticas de estímulo à demanda de trabalho, idealmente, devem ser neutras do ponto de vista fiscal, o que implica que a renúncia tributária ou a concessão de subsídios devem ser compensadas com elevação de receitas ou a redução de outros gastos. Caso isso não seja possível, é fundamental que essas medidas se revistam de caráter temporário e sejam aplicadas somente quando as condições macroeconômicas e setoriais sejam favoráveis à sua efetividade.

SEXTA. As políticas de apoio à juventude (serviços de emprego, orientação profissional, seguro-desemprego, programas de transferência de renda, qualificação profissional etc.) devem ser integradas não apenas em suas estratégias, mas principalmente em sua execução. O jovem deve ser capaz de poder se dirigir a um único lugar, no qual é capaz de acessar informações sobre os benefícios a que tem direito, receber orientação personalizada sobre as melhores estratégias para facilitar sua transição ao mundo do trabalho e ser constantemente monitorado em suas ações de colocação, até o momento em que é empregado.

SÉTIMA. Essa integração dos diversos serviços relacionados ao emprego de jovens requer um salto nas práticas de gestão do setor público, que ainda atua de forma extremamente fragmentada, e o estabelecimento de parcerias efetivas com os principais interessados (entidades representativas de jovens, empregadores, Sistema S, agências privadas de colocação etc.), adequadas à realidade local. Em síntese, o país está muito bem servido de leis voltadas a apoiar a inserção de jovens no mercado de trabalho. O que falta é torná-las efetivas, por meio da melhoria de práticas de gestão.

OITAVA. A legislação trabalhista brasileira possui mecanismos que contribuem para o aumento da rotatividade da mão de obra, notadamente entre os empregados jovens, mas não apenas entre eles. As altas taxas de admissão e desligamento trazem custos elevados não apenas para os trabalhadores jovens, mas também para os empregadores. Por isso, é importante pensar em correções pontuais na legislação do FGTS, do seguro-desemprego, do abono salarial, que desincentivem a prática de dispensa precoce no mercado de trabalho formal.

BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, L. S. G., Mobilidade de emprego entre os jovens no Brasil, in Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise, MTE/IPEA, Brasília, v. 38, fevereiro de 2009, p. 21-26

BORGES, B. K., Situação do mercado de trabalho juvenil nas principais regiões metropolitanas do País: breve análise; in Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre, v.41, n. 3, 2014, p. 101-108.

CORSEUIL, C. H., FOGUEL, M., GONZAGA, G., RIBEIRO, E. P., A rotatividade dos jovens no mercado de trabalho formal brasileiro, in CORSEUIL, C. H. e BOTELHO, R. U. (org), Desafios à trajetória profissional dos jovens brasileiros, IPEA, Rio de Janeiro, 2014, p.157-173.

COSTA, J.S.M. e ULYSSEA, G., O fenômeno dos nem-nem, in CORSEUIL, C. H. e BOTELHO, R. U. (org), Desafios à trajetória profissional dos jovens brasileiros, IPEA, Rio de Janeiro, 2014, p. 115-137

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Council Recommendation on establishing a Youth Guarantee (2013/C 120/01), in Official Journal of the European Union, Luxembourg, 26/04/2013, C 120/1-6.

EUROPEAN COMMISSION, Towards a job-rich recovery, Strasbourg, 2012, COM(2012) 173 final.

INEP, Sinopses da Educação Básica e Superior, in <http://portal.inep.gov.br/basicacenso-escolar-sinopse-sinopse>

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, Agenda Nacional do Trabalho Decente para a Juventude, Brasília, MTE, SE, 2011.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, Boletim da Aprendizagem Profissional – Ano 2014, in http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A4DA189CA014E45A1C664651D/Boletim%20da%20Aprendizagem_2014.pdf

OCDE, Off to a Good Start? Jobs for Youth, OECD Publishing, 2010, in <http://dx.doi.org/10.1787/9789264096127-en>

OCDE, Protecting jobs, enhancing flexibility: A new look at employment protection legislation, in *OECD Employment Outlook 2013*, OECD Publishing, 2013, in http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-6-en

OCDE, Investing in Youth: Brazil, OECD Publishing, 2014, in <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208988-en>

OIT, La crisis del empleo juvenil: um llamado a la acción, Resolución y conclusiones de la 101.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2012, OIT, Ginebra, 2012.

OIT, Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2015 – Promover la inversión en empleos decentes para los jóvenes, OIT, Ginebra, 2015

PELLEGRINI, J. e MENDES, M., O que é desoneração da folha de pagamento e quais são seus possíveis efeitos?, Instituto Braudel, 11/08/2014, in <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2014/08/11/o-que-e-desoneracao-da-folha-de-pagamento-e-quais-sao-seus-possiveis-efeitos/>

RECEITA FEDERAL DO BRASIL, Desoneração da Folha de Pagamento – Estimativa de Renúncia e Metodologia de Cálculo, Brasília, 2014.

REIS, M. C., Uma análise das características do primeiro emprego nas regiões metropolitanas brasileiras, in CORSEUIL, C. H. e BOTELHO, R. U. (org), Desafios à trajetória profissional dos jovens brasileiros, IPEA, Rio de Janeiro, 2014, p. 141-156

VENTURI, G. e TORINI, D., Transições da escola para o mercado de trabalho de mulheres e homens jovens no Brasil, Work4Youth Série de publicações, nº 25, OIT, Ginebra, dezembro de 2014.