Combate ao desemprego juvenil no Brasil: a proposta do Ministério do Trabalho e Emprego

Remígio Todeschini*

Na última década, as transformações por que passou a economia provocaram significativas mudanças na dinâmica do mercado de trabalho brasileiro. A taxa de desemprego geral cresceu acentuadamente e aumentou o trabalho precário. De maneira geral, a oferta de postos de trabalho, em especial de postos de trabalho decentes, foi insuficiente para fazer frente ao crescimento da população economicamente ativa (PEA). Ademais, elevaram-se as exigências para contratação, dificultando a inserção de quem não tem escolaridade média e, mais ainda, para quem não completou o ensino fundamental.

A variação na taxa geral de desemprego provocou rebatimentos importantes na taxa de desemprego juvenil. A taxa de desemprego geral subiu de 6,1% em 1995 para 9,3% em 2001.[1] Nesse período, entre os jovens com idade entre 16 e 24 anos, essa taxa passou de 11,3% para 17,8%. Se considerada a faixa mais jovem, de 16-19 anos, a taxa de desocupação sobe a 22%. O contingente de jovens desocupados, em 2001, totaliza 3,4 milhões de pessoas, representando 44% da PEA desocupada nacional.

Ressalte-se ainda que muitos jovens, apesar de ocupados, estão inseridos em formas de trabalho precárias, mal remuneradas e muitas vezes sem remuneração, freqüentemente no mercado de trabalho informal. Desse modo, as elevadas taxas de desemprego podem esconder elevadas taxas de rotatividade — tempo médio de vínculo reduzido, resultante do fato de parcela significativa dos jovens ocupar postos de trabalho de baixa qualidade, onde é limitada a possibilidade de ascensão profissional e de qualificação e, portanto, existe pouco incentivo do trabalhador em prolongar o vínculo.[2]

A dificuldade de inserção no mercado de trabalho para os jovens deriva, em grande medida, da exigência de experiência prévia. Para os empregadores, equívocos na seleção de seus empregados podem resultar em custos significativos, especialmente no caso da contratação formal. A fim de contornar o problema da assimetria de informação no mercado de trabalho, os empregadores tendem a adotar critérios objetivos para a seleção de seus empregados, como, por exemplo, a exigência de experiência profissional. Desse modo, a falta de experiência dificulta a obtenção de trabalho, o que, por sua vez, dificulta o acúmulo de experiência.

O problema da primeira inserção no mercado agrava-se na medida em que parcela significativa da PEA juvenil é absorvida pelo mercado informal, sem experiência reconhecida pelo mercado formal de trabalho, ou sem meios de comprová-la posteriormente. De fato, tende a ser elevado o percentual de jovens que trabalham como assalariados (empregados), sem registro em carteira ou outro tipo de formalização. Entre os jovens

* Documento elaborado por Remígio Todeschini, Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com a colaboração da equipe técnica da secretaria.

1. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

2. Nesse caso, as variações na taxa de rotatividade tendem a ser influenciadas pela taxa de desemprego. Quanto menor o desemprego, maior tenderá a ser a taxa de rotatividade, uma vez que o trabalhador poderá passar mais facilmente de um posto de trabalho para outro.

assalariados (empregados) de 16 a 19 anos, 62,4% trabalham sem carteira assinada, situação enfrentada por 41,8% dos que possuem de 20 a 24 anos de idade.

A inserção precoce e, em muitos casos, precária no mercado de trabalho, somada à probabilidade de entrada no desemprego, pode afetar de maneira perversa e permanente a capacidade produtiva dos jovens. A vulnerabilidade social decorrente desses fatores, entre outros, contribui para o aumento da criminalidade, da prostituição e da dependência de drogas entre os jovens. O agravamento desse quadro pode, entre outros aspectos, comprometer a estabilidade social e o progresso econômico do país.

Nessa perspectiva, a proposta básica do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), aberta ao debate, é desenvolver e implementar estratégias que garantam aos jovens de 16 a 24 anos oportunidades de trabalho decente, por meio de pelo menos quatro opções de inserção no mercado de trabalho.

A primeira delas, inspirada em experiências bem-sucedidas nas esferas subnacionais, diz respeito à inserção de jovens, sem experiência profissional anterior, no mercado de trabalho formal. O MTE estuda a concessão de incentivos às empresas que criarem vagas para a contratação, por período mínimo estabelecido pela legislação pertinente, de jovens em busca do primeiro emprego.

Como estratégia de preparação para o primeiro trabalho, propõe-se o incentivo à inserção de jovens por meio da qualificação ocupacional, combinando estágio e qualificação profissional. O objetivo é garantir aos jovens a aprendizagem e o acúmulo de experiência desejados, ao mesmo tempo em que minimiza, para as empresas, os custos associados a seleção e formação de seus empregados.

A fim de evitar práticas de substituição de mão-de-obra, em detrimento da PEA adulta, o MTE irá atrelar a concessão dos benefícios à expansão dos postos de trabalho. Essas formas de incentivo serão concedidas às empresas, cooperativas e entidades sem fins lucrativos que não tenham reduzido postos de trabalho nos meses anteriores à habilitação, com o compromisso de manter, no mínimo, o mesmo número de empregados existente quando da habilitação ao programa, salvo no caso de demissão por justa causa.[3]

Também para minimizar o risco de impacto sobre o emprego de adultos, o MTE incentivará a geração de oportunidades de trabalho em atividades não-tradicionais, como as formas empreendedoras solidárias e o trabalho civil público social. No primeiro caso, a estratégia de ação é o estímulo, via acesso a crédito e ações de capacitação em gestão empreendedora, à criação de micro e pequeno empreendimentos solidários, valorizando o seu potencial para a geração de trabalho e renda.

No segundo caso, os jovens terão garantidas oportunidades de qualificação e de vivência prática por meio do Serviço Civil Voluntário, programa do Ministério da Justiça implementado em parceria com o MTE. Os jovens serão, prioritariamente, encaminhados a atividades sociais solidárias para a participação em programas e ações nas áreas de educação, saúde, combate à pobreza, assistência social e cultura.

No entanto, a necessidade de ações imediatas, com resultados concretos no curto prazo, não deve substituir a implementação e/ou incremento de políticas de retornos mais demorados, como o investimento na qualificação profissional e na escolarização dos jovens. Tais políticas são cruciais para que se possa garantir aos jovens maiores oportunidades de trabalho decente e produtivo.

Na última década, a expansão do sistema de ensino fundamental resultou na melhoria dos índices de alfabetização e de freqüência escolar dos jovens com idade entre 16 e 24 anos. Entretanto, parcelas expressivas da PEA juvenil ainda participam do mercado de trabalho com níveis de escolaridade baixos, especialmente aquelas oriundas de núcleos familiares com baixa renda *per capita,* que tendem a ocupar postos de trabalho

3. O empregador que não cumprir com os critérios estabelecidos deverá devolver os benefícios recebidos, direta ou indiretamente, ao governo federal, ficando inabilitado a participar novamente do programa por prazo a ser estipulado.

precários, caracterizados pela pouca formalização e pelos baixos salários.[4]

Em todas as opções de inserção, o MTE instituirá a obrigatoriedade de freqüência escolar, para os jovens que não possuírem ao menos o ensino médio completo, como medida de prevenção à evasão e, em muitos casos, de incentivo à inserção (ou reinserção) no sistema escolar. Dessa maneira, espera-se reduzir as chances de elevação na taxa de participação dos jovens na PEA à custa de maiores taxas de deserção do sistema educacional.

Diante disso, o MTE garantirá prioridade no atendimento aos segmentos mais vulneráveis da PEA juvenil, em especial àqueles com baixa escolaridade e/ou pertencentes a famílias de baixa renda. Além desses, serão priorizados outros grupos com dificuldades adicionais de inserção no mercado de trabalho, como negros, mulheres, portadores de deficiência e jovens em conflito com a lei.

Para o enfrentamento desses desafios, a questão do desemprego juvenil deverá ocupar papel de destaque no âmbito das políticas de trabalho e renda e de desenvolvimento social. Políticas integradas de educação básica e qualificação profissional, aliadas a políticas de geração de trabalho e renda, serão fundamentais no combate às dificuldades de inserção e à inserção precária dos jovens no mundo do trabalho.

No âmbito do MTE, além das ações específicas de incentivo à absorção da PEA juvenil, as demais ações e programas desenvolvidos serão revistos e redirecionados, refinando sua focalização, com o estabelecimento de metas específicas de atendimento aos jovens. A proposta é integrar, de maneira efetiva, as ações dos principais mecanismos da política pública de trabalho e renda: o microcrédito, o seguro-desemprego, a intermediação de mão-de-obra e a qualificação profissional.

O MTE proporá a criação de um grupo interministerial que terá a incumbência de integrar as políticas públicas de juventude, articulando as ações específicas dos ministérios, estatais e demais órgãos públicos federais, evitando duplicidade de esforços e otimizando os investimentos públicos. Essa iniciativa é de fundamental importância não apenas para assegurar a escala necessária, mas principalmente para possibilitar o combate ao desemprego e à vulnerabilidade juvenil em todas as suas dimensões.

Em que pese o papel fundamental das políticas de trabalho e renda, estas são insuficientes para combater o desemprego e a vulnerabilidade social juvenil na escala necessária, uma vez que maiores e melhores oportunidades de trabalho, para jovens e adultos, estão condicionadas, em grande medida, ao crescimento econômico. Ações para minimizar esses problemas dependem do esforço conjunto dos atores interessados, governamentais e não-governamentais. Mais ainda, depende da mobilização e participação da sociedade, que deve atuar no sentido de cobrar a reorientação da ação governamental, assegurando a viabilidade das políticas concensadas como prioritárias.

Nesse sentido, o MTE incentivará a participação ativa de todos os atores envolvidos com a temática juvenil, criando espaço permanente para debates, deliberações e consultas. Além de permitir o desenho de projetos adequados às realidades locais e regionais, evitando a perda de eficiência associada ao planejamento centralizado, esta estratégia irá favorecer o controle social, na medida em que os atores serão envolvidos não apenas na formulação e implementação da política, mas também no monitoramento e avaliação continuada das ações. A gestão participativa será o caminho para a construção democrática de políticas públicas de trabalho e renda mais eficientes e eficazes, essenciais para o desenvolvimento econômico do país.

4. Ressalte-se que a vulnerabilidade social desses jovens é agravada não apenas pela baixa escolaridade, causada pela elevada e precoce evasão escolar, mas também pela má qualidade do sistema público de ensino, único ao qual têm acesso.