

A large, silver metal wrench is positioned vertically, its head at the top. To its left is a cylindrical pencil holder with a mesh texture, filled with several colorful pencils. The entire scene is set against a white background with a soft shadow cast to the right.

Primeiro emprego ou segunda bolsa-escola?

MARCELO NERI

*Chefe do Centro de Políticas Sociais do IBRE/FGV e da EPGE/FGV
mcneri@fgv.br*

***“Por que incentivar o trabalho aos 16 anos,
quando a escolarização recebida ainda não é adequada?”***

Recentemente, foi lançado o Programa Primeiro Emprego. A intenção é meritória, pois desemprego e outros temas relacionados à violência, prioritariamente ligados à juventude, estão carentes de políticas específicas. Agora, a questão é saber se haveria melhores caminhos para atingir o norte da inclusão social juvenil. Em particular, defendemos menos ênfase ao subsídio dado às empresas para contratação de jovens, e mais à continuidade dos estudos destes mesmos jovens através de transferências de renda condicionadas à frequência escolar. A proposta pode ser lida como a concessão de uma segunda bolsa-escola, ou alternativamente como ampliação da elegibilidade do bolsa-escola para a faixa etária situada entre 16 e 20 anos de idade.

Inicialmente exploramos um quadro mais geral dos determinantes próximos da desigualdade brasileira. As decomposições do índice de Theil-T, calculadas sobre a população em idade ativa do Censo 2000, funcionam como bússola num mar de iniquidade. A variável idade explica 11% da desigualdade da renda individual, menos que a variável anos completos de estudo que justifica, sozinha, 39% da desigualdade, acima de qualquer outra variável censitária. O conceito usado de renda de todas fontes tem a propriedade de sintetizar, bem como as primárias e secundárias oriundas do trabalho, uma série de outros efeitos atuantes sobre o nível de bem-estar individual como o desemprego, a informalidade, programas de transferências de renda estatais entre outros. Já quando passamos de variáveis individuais para familiares *per capita*, incorporamos, além desses fatores, o processo de socialização destas fontes de rendas no interior dos domicílios.

Uma questão conceitual importante é se consideramos o jovem em isolamento, ou se levamos em conta a operação da família como célula básica do capital social, redistribuindo renda entre seus membros. O nível de renda *per capita* da faixa situada entre 16 a 24 anos, coberta no Programa Primeiro Emprego, corresponde a R\$293 contra R\$325 da população, um diferencial de 9,8% contra um diferencial 54% da renda individual. Repetindo o exercício de decomposição em nível familiar *per capita*: o diferencial de poder explicativo sobre a desigualdade entre as variáveis idade e escolaridade sobe ainda mais — a idade explica 2,3% da desigualdade contra 42,1% da escolaridade. As lições que extraímos desses exercícios são que o impacto da idade na renda depende crucialmente se a enxergamos a partir do nível individual ou familiar. Enquanto a alta importância do investimento na educação, para se combater a desigualdade de renda brasileira, independe do nível de análise utilizado.

Precariedade — Sabemos agora que a quantidade de educação medida pela variável anos completos de estudo é tosca. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), vinculado ao MEC, avalia, através do Sistema de Avaliação do Ensino Básico (Saeb), a qualidade do conteúdo das aulas da 4ª e da 8ª séries do Ensino Fundamental e da 3ª série do Médio. A evolução das notas do Saeb revela uma queda contínua

no desempenho. No entanto, muitas crianças que antes estavam fora da escola, ou que não atingiam as séries do Saeb, passaram a ser avaliadas. Essas crianças tendem a ter um *background* familiar inferior. Políticas de incentivo à escolarização implicaram um aumento da base estudada. Na população brasileira de 7 a 15 anos de idade, 88,5% estavam freqüentando a escola em 1995, contra 95,4% em 2001. Entre aqueles cuja mãe não tinha nenhuma instrução, 76,8% estavam nas salas de aula em 1995, contra 91,6% em 2001. O fenômeno do atraso escolar também diminuiu. Em 1995, dos matriculados na 4ª série, 47,2% estavam atrasados na escola, contra 38,3% em 2001. A redução do atraso foi maior nas classes de renda mais baixas. Entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos, o percentual de atraso foi reduzido de 62,8%, em 1995, para 56,3%, em 2001. Políticas de diminuição da evasão escolar, como o Bolsa-Escola, afetam o *background* médio do aluno que passa pelo sistema de avaliação do Saeb, dificultando comparações temporais de desempenho escolar. Agora, o aspecto central a ser analisado é: qual a magnitude do efeito-composição observado?

Uma anedota a respeito do efeito-composição foi contada por um primeiro-ministro australiano: se ele emigrasse da Austrália para a Nova Zelândia a qualidade média dos dois países seria aumentada. Observamos ao longo dos últimos anos no Brasil a atuação de efeito-composição na medição da qualidade de ensino, produzida pela migração de crianças e adolescentes em direção às escolas. A crescente expansão do sistema escolar incorporou novos estudantes que apresentam na margem atributos inversamente relacionados aos seus respectivos desempenhos educacionais. Este fato poderia, pelo menos em parte, determinar uma piora do desempenho educacional observado pelos dados do Saeb no período 1995-2001, tal como divulgados pelo MEC. Fazemos aqui uma avaliação direta desses impactos.

O procedimento utilizado pode ser descrito através de dois passos. Inicialmente, estimamos uma equação dos determinantes da qualidade de ensino usando os dados do Saeb. As variáveis explicativas utilizadas estão restritas àquelas também encontradas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE. Posteriormente, aplicamos a equação estimada nos microdados da PNAD a fim de atribuir notas equivalentes a segmentos diversos. Isto é, traduzimos informações de *background* individual, familiar e regional contidas na PNAD, em notas equivalentes, o que nos permite extrapolar a análise para o grupo que não respondeu à prova do Saeb.

Avaliação — Apresentamos aqui os resultados encontrados para a prova de Português da 4ª série do Ensino Fundamental. A proporção de pessoas que freqüentavam esta série sobe de 15,42% para 18,65% durante o período 1995-2001. A comparação de notas equivalentes entre os que freqüentam e os que não freqüentam a escola revela um diferencial de 5,4% favorável àqueles que freqüentam. Agora, houve mudança considerável entre 1995 e 2001: os diferenciais caíram de 10,4% para 5,4%. Cerca de um

“O jovem poderia poder optar entre o subsídio dado ao capital e aquele concedido em prol da continuidade de seus estudos”

décimo da queda de proficiência observada para a prova de Português dos alunos da 4ª série do Ensino Fundamental é por uma piora na composição dentro do grupo daqueles que freqüentavam as escolas. A idéia é que alunos com pior *background* familiar foram incorporados ao sistema de ensino. O resultado dá suporte à interpretação de que parte da queda de proficiência observada pode ser explicada pela piora da qualidade dos alunos, entretanto o efeito é pequeno do ponto de vista substantivo.

Cabe lembrar que no período 1995-2001 houve um aumento da nota equivalente média do conjunto total da população entre 9 e 14 anos de 1,48%, em função do crescimento da educação dos pais, além da natural expansão do sistema educacional ao longo das décadas anteriores. De forma que a queda relativa ao conjunto da população foi ainda maior do que a queda absoluta.

O resultado mais inesperado é que as notas equivalentes daqueles no grupo de 9 a 14 anos que não freqüentavam a escola aumenta de 3,54% contra 1,48% do conjunto da população. Este dado, tomado a valor de face, mostra que entre os que não freqüentavam a escola, aqueles de pior *background* foram preferencialmente incorporados aos bancos escolares. A interpretação para o surpreendente fenômeno de que o movimento de entrada na escola foi mais intensivo entre aqueles de pior qualidade pode passar pelo novo desenho das políticas sociais deste período. O acesso ao bolsa-escola, generalizado em termos nacionais a partir de 2000, exige como contrapartida a freqüência escolar e foca em crianças pobres de municípios carentes. De forma que a própria seletividade do bolsa-escola poderia explicar a seletividade dos novos entrantes em relação àqueles que não freqüentavam anteriormente a escola.

Alternativa — Agora, a pergunta central é: dados os baixos níveis educacionais, por que não persistir na estratégia do bolsa-escola? Por que não pensar numa segunda bolsa ao invés do Programa do Primeiro Emprego? Uma alternativa ao subsídio dado ao capital para contratação de jovens previsto pelo primeiro emprego, seria conceder um incentivo direto para eles continuarem seus estudos. As vantagens da segunda bolsa são diversas: nos últimos meses observamos aumento da oferta de trabalho de membros secundários dos domicílios que o Programa de Primeiro Emprego só faz aumentar. A criação da segunda bolsa diminuiria, ao invés de aumentar, a pressão exercida pelos jovens sobre os postos de trabalho existentes. Um dos efeitos adversos do programa é produzir a substituição de emprego de jovens por chefes de famílias, os principais provedores de renda dos domicílios. Este efeito substituição foi bem captado por um cartaz portado por um francês em protesto que, segundo André Urani, dizia: "Papai, consegui um emprego, o seu"¹.

Outra vantagem da segunda bolsa é o maior controle social sobre as escolas de Ensino Médio que seriam objeto do programa. O desempenho escolar pode inclusive ser avaliado através

de exames de Ensino Médio, contrastando com a dificuldade de monitoramento de empresas privadas. Uma solução utilizada em diversos países é criar para os jovens um piso salarial legal menor do que o salário mínimo (submínimo). Dessa forma, as firmas poderiam contratar jovens a um salário menor. Este tipo de procedimento parece desejável se o subsídio é concedido diretamente aos jovens, e não como uma renúncia fiscal às respectivas firmas empregadoras.

A principal vantagem da segunda bolsa é que o jovem investiria melhor no seu futuro. Existem poucos investimentos mais rentáveis para um brasileiro entre 16 e 20 anos do que continuar a sua escolarização. O capital humano específico acumulado a partir da experiência proporcionada pelo primeiro emprego tem efeitos mais fugazes. Complementarmente, é difícil imaginar as razões que levariam a uma descontinuidade do comportamento

do estado em relação ao trabalho aos 15 anos. Até esta idade, o trabalho é proibido por lei e combatido através do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Por que, de repente, passar a incentivar o trabalho aos 16 anos, quando os níveis médios de atraso escolar e de qualidade da educação apurados são insuficientes? O jovem deveria, no mínimo, poder optar entre o subsídio dado ao capital, para demandar seu trabalho, e aquele concedido em prol da continuidade de seus estudos. ■



Notas:

¹A restrição imposta às empresas participantes do Programa Primeiro Emprego de demitirem não jovens, apenas retarda a substituição por jovens.

²Outra alternativa ao primeiro emprego que tem sido discutida por diversos autores é a concessão de um subsídio para cobrir encargos relativos ao primeiro salário mínimo dos empregados formais, independente da idade. Como todos os miseráveis após os 67 anos de idade têm direito pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) a uma pensão de um salário mínimo, o incentivo para os trabalhadores de baixa renda se formalizarem é baixo. A proposta de subsidiar todos os trabalhadores tornaria a decisão de contribuir para a previdência mais compatível, em termos de incentivos, com as regras constitucionais vigentes. Como sugestão, os recursos necessários seriam financiados com contribuições previdenciárias adicionais em outros segmentos. Parece desejável que se troque a contribuição sobre a folha de salários do sistema atual por contribuição sobre o valor adicionado pelas empresas. A vantagem seria reduzir a falta de incentivo à contratação de empregos formais, sem efeito sobre a substituição entre gerações.