

4.2.3. Emprego para a juventude

Objetivo

Promover uma melhor formação e inserção dos jovens no mercado de trabalho

Meta

Reduzir à metade, em um prazo de 10 anos, a proporção de jovens maiores de 15 anos que não estudam nem trabalham.

Justificativa

171. Os jovens que hoje têm entre 15 e 24 anos nasceram entre 1980 e 1990, ou seja, são filhos da grande década perdida da América Latina. Como grupo, são bastante numerosos, pois em apenas duas coortes de idade (de cinco anos cada uma) se concentra 19% da população da América Latina e Caribe, ou seja, aproximadamente 102 milhões de habitantes. Até 2015, estima-se que essa proporção se reduzirá, mas ainda assim o número total de jovens ultrapassará 105 milhões.

172. Atualmente, cerca de 57 milhões de jovens trabalham ou desejam trabalhar; desses, aproximadamente 9,5 milhões estão desempregados, o que representa 42% de todo o desemprego da região. No entanto, as taxas de desemprego aberto entre os jovens – que equivalem ao dobro das taxas médias de desemprego aberto – não refletem o problema dos jovens em termos de trabalho na sua real magnitude. Numa perspectiva mais ampla, pode-se afirmar que existe uma porcentagem de 21% de jovens, ou seja, 22 milhões, que não estudam nem trabalham, dos quais dois em cada três são mulheres, muitas das quais se tornaram mães prematuramente.⁴⁶ Esses jovens encontram-se claramente em situação de risco social, dada sua total inatividade e o fato de estarem em idades nas quais devem tomar decisões (em termos de inserção no mundo do trabalho e até de fertilidade) que terão conseqüências para o resto de suas vidas.

173. Os jovens empregados também enfrentam problemas específicos. Dada sua escassa formação e experiência de trabalho, eles geralmente acabam aceitando os trabalhos mais precários. No Peru, por exemplo, do total de filiados ao sistema de previdência em saúde, apenas 10% são jovens entre 15 e 24 anos (ainda que seu peso no emprego seja superior a 40%), e dois de cada três trabalham sem contrato assinado. A situação é similar em outros países da região.

Quadro 4.6. Situação de emprego dos jovens da América Latina e Caribe

	1993	2003
População de jovens (em milhões)	92,1	104,2
PEA	52,8	57,0
Emprego juvenil	46,2	47,5
Desemprego juvenil	6,6	9,5
Inatividade	39,3	47,2
Indicadores (porcentagens)		
Taxa de participação	57,3	54,7
Coeficiente emprego-população	50,2	45,6
Taxa de desemprego juvenil	12,4	16,6

Fonte: OIT: Tendências mundiais de emprego para os jovens (Genebra, 2004).

⁴⁶ Desses 22 milhões, 25% procuram emprego, ainda que não ativamente

174. Há, no entanto, uma espécie de paradoxo. Muitos dos jovens têm agora mais anos de escolaridade que seus pais – pois esta se ampliou muito nas últimas décadas na região – e, além disso, têm mais acesso à modernidade, por meio das tecnologias de informação. Em teoria, isso os torna mais atraentes do ponto de vista da demanda de força de trabalho. No entanto, se obtêm empregos, estes são mal remunerados, precários e desprotegidos.

175. Diversos mecanismos foram implementados na região para contribuir com a geração de emprego para a juventude. Entre os mais conhecidos encontram-se os regimes especiais de contratação existentes em certos países, usualmente associados à formação profissional. Esses “contratos especiais” permitem às empresas reduzir os encargos trabalhistas dos jovens em troca de investimento em sua formação. Teoricamente, isso seria interessante para os jovens, uma vez que se trata de um investimento que proporcionaria acesso à formação e experiência, resultando em maiores benefícios ao longo de sua vida.⁴⁷ No entanto, é preocupante o fato de que, em alguns casos, esses contratos não estejam sendo usados realmente para capacitar a mão-de-obra juvenil, mas apenas como mecanismo de barateamento de custos.⁴⁸ Em outros casos, foram formulados e executados programas focalizados em jovens de escassos recursos.

Políticas

176. Dois grandes grupos de políticas são requeridos para atingir as metas propostas. O primeiro é o das políticas que reduzam a expulsão dos jovens do sistema educacional. Sobre ele não nos deteremos aqui, já que políticas similares são propostas e detalhadas nas seções que tratam da erradicação do trabalho infantil e do desenvolvimento da formação profissional.

177. O segundo grupo de políticas está orientado para o incremento das oportunidades de emprego dos jovens. As ações recomendadas são as seguintes:

- Medidas orientadas para facilitar o vínculo dos jovens com a demanda do mercado de trabalho. Os jovens apresentam taxas de rotatividade bastante altas, resultantes de empregos de curta duração.⁴⁹ Portanto, as tradicionais políticas de “primeiro emprego” mostram-se insuficientes. Quando se busca emprego repetidas vezes, o custo das credenciais solicitadas aos jovens pode converter-se em um problema e, portanto, as políticas de barateamento (utilizando tecnologias de informação modernas) dessas credenciais podem ser úteis. Na mesma direção, as políticas de regulação de empresas intermediárias do setor privado, que costumam se concentrar no emprego dos jovens, devem ser consolidadas.
- Incentivos à contratação no emprego formal. Nesse caso, a eficácia dos contratos de formação existentes deve ser revisada caso a caso, assegurando que efetivamente se esteja proporcionando capacitação. Os programas que democratizam o mercado de trabalho também são importantes nesse sentido.
- Medidas orientadas para a promoção da iniciativa empresarial dos jovens. Isso ocorrerá fundamentalmente por meio de mudanças no currículo escolar básico (ensino fundamental), pois na maioria dos casos a educação na América Latina (mas não no Caribe) prepara quase inexoravelmente para um emprego assalariado, mesmo nos casos em que os mercados de trabalho assalariado são bastante reduzidos. Por outro lado, o espírito empresarial requer

⁴⁷ Esse é um tema atualmente discutido em alguns países, em especial naqueles onde as mudanças no mundo da produção e do trabalho, assim como algumas reformas flexibilizadoras do mercado de trabalho fizeram com que a expectativa de uma trajetória profissional ascendente ao longo do ciclo de vida ficasse diluída entre os jovens. Por outro lado, os referenciais naturais dessa expectativa, os adultos, em alguns casos se encontram em situação não muito diferente.

⁴⁸ No Peru, por exemplo, apenas 7% dos jovens inseridos em distintos programas de formação profissional afirmam que estão se capacitando (CHACALTANA, Ver. *Políticas de empleo para jóvenes en Perú*. Lima: CEPAL: CEDEP. No prelo).

⁴⁹ WELLER, Jurgén. *La problemática inserción laboral de los y las jóvenes*. Santiago do Chile: CEPAL, 2003.

um alto grau de persistência, e muito poucos empresários que tenham tido êxito o obtiveram na primeira empresa que dirigiram. Diante disso, os Estados e em particular as políticas de apoio às empresas jovens deveriam criar “prêmios de persistência”, ou seja, premiar por meio de acesso ao crédito, por exemplo, aqueles jovens que depois de um fracasso voltam a fazer nova tentativa, com uma idéia melhor do que aquela da primeira vez.

- Promover a certificação de competências profissionais. O tema da formação é tratado na seção correspondente. No caso da experiência, em muito poucos países da região existem mecanismos de comprovação da experiência acumulada pelos jovens em seus primeiros anos no mercado de trabalho.⁵⁰

178. Finalmente, transformar a exclusão a que os jovens estão sujeitos no mercado de trabalho em uma oportunidade irá requerer um trabalho específico nas áreas de tecnologia da informação e de comunicações (TICs). Nas próximas décadas, aumentará drasticamente o uso de tecnologias de informação na região, o que fará com que uma das competências básicas para o trabalho nos próximos anos sejam as TICs. Na medida em que segmentos importantes de jovens fiquem excluídos dessas novas tendências, eles também ficarão excluídos dos mercados de trabalho futuros.

179. Ainda que sejam muitos os tipos de política sugeridos para gerar emprego para os jovens, o certo é que os mais bem-sucedidos costumam ser aqueles orientados para a elevação do nível de qualificação e competência profissional, melhorando assim as possibilidades de obtenção de um emprego de qualidade. É por isso que as instituições de formação e os ministérios do trabalho pretendem melhorar e inovar suas práticas de atendimento aos jovens. Nos últimos cinco anos têm sido registradas melhoras qualitativas e quantitativas nos programas de formação e capacitação para o trabalho destinados aos jovens em situação de desvantagem, entre as quais devem ser citadas as seguintes:

- O Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social da Argentina desenvolve uma estratégia para integrar a oferta de educação técnica e formação dos diferentes estados da federação às oportunidades de capacitação geradas por programas voltados para jovens desempregados. Trata-se de um esforço de coordenação a partir de recursos educativos já existentes nas regiões.
- O Brasil lançou o programa de inclusão social “ProJovem”, com recursos de seu orçamento regular objetivando facilitar o acesso a melhores níveis de escolaridade, qualificação profissional e uma maior inclusão digital. Esse programa complementa um leque de programas de formação oferecidos principalmente pelo Ministério do Trabalho e Emprego, como o Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional (PNQSP) e os Consórcios Sociais da Juventude.
- O Chile fomenta programas de alfabetização digital como parte do desenvolvimento de competências de empregabilidade nos programas de formação de jovens que o Ministério do Trabalho através do Serviço Nacional de Capacitação e Emprego (SENCE) financia. Dessa forma, desenvolve-se uma competência básica para a melhoria da empregabilidade na sociedade do conhecimento.
- Na Colômbia foi criado o fundo “Empreender”, administrado pelo Serviço Nacional de Aprendizagem (SENA), que destina recursos para o financiamento de iniciativas empresariais de jovens participantes de programas de formação profissional, tanto os que estão em fase de aprendizagem, quanto os que estão associados a jovens universitários. O fundo destina recursos não-reembolsáveis para projetos empresariais selecionados.
- O Instituto Técnico de Capacitação e Aprendizagem (INTECAP) na Guatemala e o SENA na Colômbia estendem seu horário para possibilitar o atendi-

⁵⁰ Os Estados poderiam promover mecanismos públicos, privados e mistos de certificação das competências profissionais, de acordo com as circunstâncias de cada mercado de trabalho em particular.

mento, mesmo de noite ou de madrugada, daqueles trabalhadores cuja jornada não lhes permitiria assistir aos cursos durante o dia.

- No Uruguai, o Ministério do Trabalho, com o apoio do CINTERFOR-OIT, desenvolve um programa de formação para o trabalho dirigido às mulheres chefes de domicílio, mais vulneráveis ao desemprego. O programa, que defende a igualdade de oportunidades, aproveita a oferta pública e privada de formação.

180. A formulação destas e de outras políticas para gerar emprego para a juventude deveria ser fruto, além disso, de um amplo processo de consulta aos próprios jovens, tal como recomendou a Conferência Internacional do Trabalho em sua sessão de junho de 2005.

4.2.4. Micro e pequenas empresas

Objetivo

Melhorar a qualidade do emprego nas micro e pequenas empresas

Meta

Melhorar significativamente, em um prazo de 10 anos, a porcentagem de trabalhadores das micro e pequenas empresas protegidos por políticas e serviços empresariais de fomento à produtividade, com acesso a mercados e a níveis mínimos de proteção em todos os países da região.

Justificativa

181. Esta seção do Relatório concentra-se na análise e nas propostas relacionadas com as micro e pequenas empresas. Isso não significa desconhecer o importante papel, econômico e social, das médias e grandes empresas. Estas últimas requerem um ambiente econômico, social e legal favorável para seu desenvolvimento, que seria alcançado se as políticas propostas na seção 4.1 deste Relatório fossem aplicadas. Já as micro e pequenas empresas, dada a sua debilidade produtiva na maioria dos casos, requerem políticas específicas para sua promoção e desenvolvimento.

182. Destaca-se, nas Américas, o papel produtivo e social das microempresas, que em alguns casos compartilham muitas características com as pequenas empresas (e, portanto, as duas compõem um setor que será denominado aqui de micro e pequenas empresas). Nesse campo, as políticas devem orientar-se em duas direções: por um lado, à melhoria da produtividade e do acesso a recursos produtivos e de competitividade, e, por outro, à inclusão dos trabalhadores dessas unidades produtivas nas agendas sociais e laborais.⁵¹ Para enfrentar esses desafios,⁵² é necessária uma política específica que estabeleça como meta a criação de condições que levem as micro e pequenas empresas urbanas e rurais a alcançar uma competitividade genuína em um marco de equidade. Isso implica, em termos concretos, melhorar significativamente a porcentagem de trabalhadores das micro e pequenas

⁵¹ De acordo com estimativas da OIT, a economia informal abarca 75% dos trabalhadores e representa 40% do PIB. Desses 75%, 55% estariam nessa situação por baixa produtividade e os 20% restantes por razões de flexibilização do emprego formal e estatal.

⁵² Essas propostas reúnem algumas condições de viabilidade válidas para a maioria dos países da região: a) melhoria da coordenação entre entidades de apoio e as micro e pequenas empresas; b) especialização funcional entre entes normativos e executores; c) participação dos trabalhadores beneficiários e suas associações; e d) descentralização executiva e implementação de uma cobertura nacional.