

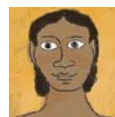
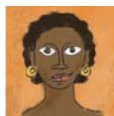
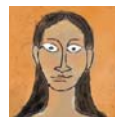
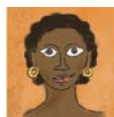
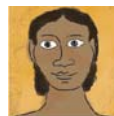
TRABALHO **DECENTE** E JUVENTUDE

Agenda Hemisférica
2006 - 2015



América Latina

100 milhões de
jovens com
empregos
produtivos e
trabalho decente
constroem o
progresso



A Organização Internacional do Trabalho (OIT)

A Organização Internacional do Trabalho foi fundada em 1919, com o objetivo de promover a justiça social e, assim, contribuir para a paz universal e permanente. A OIT tem uma estrutura tripartite única entre as Agências do Sistema das Nações Unidas, na qual os representantes de empregadores e de trabalhadores têm a mesma voz que os representantes de governos.

Ao longo dos anos, a OIT tem lançado, para adoção de seus Estados-membros, convenções e recomendações internacionais do trabalho. Essas normas versam sobre liberdade de associação, emprego, política social, condições de trabalho, previdência social, relações industriais e administração do trabalho, entre outras. A OIT desenvolve projetos de cooperação técnica e presta serviços de assessoria, capacitação e assistência técnica aos seus Estados-membros.

A estrutura da OIT compreende: Conferência Internacional do Trabalho, Conselho de Administração e Secretaria Internacional do Trabalho. A Conferência é um fórum mundial que se reúne anualmente para discutir questões sociais e trabalhistas, adotar e rever normas internacionais do trabalho e estabelecer as políticas gerais da Organização. É composta por representantes de governos e de organizações de empregadores e de trabalhadores dos 181 * Estados-membros da OIT. Esses três constituintes estão também representados no Conselho de Administração, órgão executivo da OIT, que decide sobre as políticas da OIT. A Secretaria Internacional do Trabalho é o órgão permanente que, sob o comando do Diretor-Geral, é constituída por diversos departamentos, setores e por extensa rede de escritórios instalados em mais de 40 países, mantém contato com governos e representações de empregadores e de trabalhadores e marca a presença da OIT em todo o mundo do trabalho.

* Atualizado em setembro de 2007

Publicações da OIT

A Secretaria Internacional do Trabalho é também instância de pesquisa e editora da OIT. Seu Departamento de Publicações produz e distribui material sobre as principais tendências sociais e econômicas. Publica estudos sobre políticas e questões que afetam o trabalho no mundo, obras de referência, guias técnicos, livros de pesquisa e monografias, repertórios de recomendações práticas sobre diversos temas (por exemplo, segurança e saúde no trabalho), e manuais de treinamento para trabalhadores. É também editora da Revista Internacional do Trabalho em inglês, francês e espanhol, que publica resultados de pesquisas originais, perspectivas sobre novos temas e resenhas de livros.

O Escritório da OIT no Brasil edita seus próprios livros e outras publicações, bem como traduz para o português algumas publicações da Organização Internacional do Trabalho.

As publicações da OIT podem ser obtidas no Escritório da OIT no Brasil: Setor de Embaixadas Norte, lote 35, Brasília - DF, 70800-400, tel (61) 2106-4600, ou na sede da Secretaria Internacional do Trabalho: CH-1211, Genebra 22, Suíça. Catálogos e listas de novas publicações estão disponíveis nos endereços acima ou por e-mail: vendas@oitbrasil.org.br

Visite nosso site na Internet: www.oit.org.br

TRABALHO DECENTE E

JUVENTUDE

AMÉRICA LATINA

1ª edição 2007

As publicações da Secretaria Internacional do Trabalho gozam da proteção dos direitos autorais sob o Protocolo 2 da Convenção Universal do Direito do Autor. Breves extratos dessas publicações podem, entretanto, ser reproduzidas sem autorização, desde que mencionada a fonte. Para obter os direitos de reprodução ou de tradução, as solicitações devem ser dirigidas a Publicações OIT (Direitos do Autor e Licenças), *International Labour Office*, CH-1211, Geneva 22, Suíça, ou por e-mail: pubdroit@ilo.org. Os pedidos serão bem-vindos.

Organização Internacional do Trabalho. Escritório Regional para América Latina e o Caribe

Trabalho Decente e Juventude • América Latina • Resumo Executivo

Brasília, Organização Internacional do Trabalho, 2007

Plano de ação, emprego, comércio internacional, formação, pequena empresa, trabalho decente, democracia, desenvolvimento social, América Latina, Caribe, 13.01.03

ISBN 978-92-2-820291-5 (print)

ISBN 978-92-2-820292-2 (web pdf)

Dados de Catalogação da OIT

Também disponível em espanhol: Trabajo Decente y Juventud. América Latina. Resumen Ejecutivo ISBN 978-92-2-320291-0 (print) – ISBN 978-92-2-320292-7 (web pdf); e inglês: Decent Work and Youth. Latin America. Executive Summary ISBN 978-92-2-120291-2 (print) - ISBN 978-92-2-120292-9 (web pdf)

As designações empregadas nas publicações da OIT, segundo a praxe adotada pelas Nações Unidas, e a apresentação de material nelas incluídas não significam, da parte da Secretaria Internacional do Trabalho, qualquer juízo com referência à situação legal de qualquer país ou território citado ou de suas autoridades, ou à delimitação de suas fronteiras.

A responsabilidade por opiniões expressas em artigos assinados, estudos e outras contribuições recai exclusivamente sobre seus autores, e sua publicação não significa endosso da Secretaria Internacional do Trabalho às opiniões ali constantes.

Referências a firmas e produtos comerciais e a processos não implicam qualquer aprovação pela Secretaria Internacional do Trabalho, e o fato de não se mencionar uma firma em particular, produto comercial ou processo não significa qualquer desaprovação.

As publicações da OIT podem ser obtidas nas principais livrarias ou no Escritório da OIT no Brasil: Setor de Embaixadas Norte, Lote 35, Brasília - DF, 70800-400, tel.: (61) 2106-4600, ou no *International Labour Office*, CH-1211, Geneva 22, Suíça. Catálogos ou listas de novas publicações estão disponíveis gratuitamente nos endereços acima, ou por e-mail: vendas@oitbrasil.org.br e pubvente@ilo.org

Visite nossa página na Internet: www.oitbrasil.org.br

Impresso no Brasil

ADVERTÊNCIA

O uso de uma linguagem que não discrimine nem marque diferenças entre homens e mulheres é uma preocupação constante de nossa Organização. No entanto, não há um acordo entre os lingüistas sobre a forma correta de fazê-lo no idioma português. Nesse sentido, e com a finalidade de evitar uma sobrecarga gráfica que acarretaria o uso de "o" ou "a" para marcar a existência de ambos os sexos, optou-se por utilizar o masculino genérico clássico, considerando que todas as menções em tal gênero representam sempre homens e mulheres.

TRABALHO DECENTE E
JUVENTUDE

AMÉRICA LATINA

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	11
1. Magnitude e natureza do desafio	13
1.1 Jovens que trabalham: onde e em que condições?	16
1.2 Jovens que não estudam nem trabalham	18
2. Trajetórias de trabalho decente	20
2.1 Os desafios	21
3. As propostas: institucionalidade adequada	23
3.1 Uma melhor articulação do mundo produtivo	23
3.2 Um marco regulatório adequado: combinando proteção e promoção	26
3.3 Ampliação e melhoria da qualidade da proteção social	30
3.4 Educação e formação para o trabalho	32
3.5 Formação e desenvolvimento empresarial	36
3.6 Promovendo a inclusão	39
3.7 Um marco institucional efetivo	46
3.8 A contribuição das organizações de trabalhadores e de empregadores	49
A TÍTULO DE CONCLUSÃO	53

INTRODUÇÃO

No imaginário popular, a juventude está associada à esperança e evoca um tempo de oportunidades ou um futuro melhor que o presente.

Na América Latina, até os mais pobres fazem um alto investimento na educação de crianças e jovens, para que eles conquistem, através de melhores trabalhos, uma qualidade de vida superior a de seus pais e avós.

Uma sociedade deve fazer o necessário para que seus jovens tenham o máximo de opções e a maior liberdade possível para se realizarem como pessoas, através de uma melhor inserção no mercado de trabalho, especialmente em uma região onde o desemprego, a desigualdade e a pobreza afetam tantos homens e mulheres. Contudo, o investimento familiar em educação não basta.

Para qualquer país, é importante que seus jovens tenham oportunidades para progredir e sejam capazes de aproveitá-las, exercendo responsavelmente suas liberdades.

Fazer propostas para promover o trabalho decente e empregos produtivos para os jovens é optar por fortalecer a democracia, apoiar a coesão social e contribuir com o crescimento econômico.

O trabalho dos jovens é um tema que tem adquirido uma maior importância nas sociedades latino-americanas, tanto pela contribuição que eles podem dar ao crescimento econômico por que passa a região, como pelas altas taxas de desemprego juvenil que existem, mesmo em países economicamente desenvolvidos.

A temática do emprego de jovens foi reconhecida como uma prioridade na Agenda Hemisférica para a Promoção do Trabalho Decente, apresentada pelo Diretor-Geral da OIT, Juan Somavia, à consideração da XVI Reunião Regional Americana (2006), tendo obtido o respaldo das delegações tripartites presentes. Na oportunidade, na Década de Promoção do Trabalho Decente que esta reunião aprovou, definiu-se como objetivo central –em relação à juventude– promover sua maior formação e melhor inserção no mercado de trabalho.

A Agenda Hemisférica a que nos referimos cria um marco para uma melhor estruturação da cooperação entre a OIT e seus constituintes nas Américas, e reflete um conjunto de prioridades que atuarão para melhorar a qualidade do desenvolvimento na região.

Na promoção de um modelo de desenvolvimento sustentável, com equidade, são prioritárias políticas orientadas para que os jovens tenham acesso a um trabalho decente, especialmente em uma realidade como a latino-americana, onde atualmente há mais jovens que em toda a sua história. Esta tendência só se manterá até 2015, ano em que a taxa de crescimento demográfico deverá cair.

Esperamos que a presente publicação seja de utilidade para que mais jovens possam ter acesso a um trabalho decente, que lhes permita desenvolver-se como pessoas e também contribuir com o progresso de suas famílias e sociedades. Hoje, a juventude tem que ser vista como um dos principais valores do capital social da região; deve-se deixar de pensar nela como algo distante, no porvir. De certa forma, o futuro começa todos os dias. A juventude é o presente, e esperamos um melhor futuro para a região americana.

1. Magnitude e natureza do desafio

1.1 Jovens que trabalham: onde e em que condições? 1.2 Jovens que não estudam nem trabalham

A maior parte dos estudos e documentos sobre juventude e emprego na região destacam que os jovens enfrentam índices de desemprego muito maiores que os dos adultos. O desemprego aberto entre os jovens da América Latina e do Caribe (ALC) atinge 16%, enquanto nos adultos esse índice é de 5%. Há uma relação de aproximadamente três vezes, e em alguns países esta diferença seja ainda maior. Entre os desempregados, os jovens representam 46% do total. Os índices de desemprego dos jovens em 2005 foram, em média, superiores aos de 1990.

Apesar da importância do desemprego juvenil, ele é só um dos problemas que os jovens enfrentam no mercado de trabalho da região. Há 10 milhões de jovens desempregados; ao mesmo tempo, 22 milhões de jovens não estudam nem trabalham, e mais de 30 milhões trabalham na informalidade ou em condições precárias. A precariedade nos mercados de trabalho da região afeta um de cada dois trabalhadores, e entre os jovens, dois de cada três.

Na América Latina e no Caribe, nunca houve tantas pessoas com idades entre 15 e 24 anos. É provável que no futuro esta cifra pare de crescer, visto que as projeções indicam, a partir de 2015, uma taxa menor de crescimento da população. Mas a diminuição da população, em si mesma, não significará uma grande queda do desemprego juvenil ou das pressões por trabalho.

O desafio é de grande magnitude e, ao mesmo tempo, de uma ampla heterogeneidade, pois os diversos coletivos de jovens têm características e necessidades diferentes. As políticas relativas ao trabalho e juventude aplicadas na região raras vezes enfocaram simultaneamente tal magnitude

e tal heterogeneidade. Existiram programas com ótimos resultados, mas com coberturas reduzidas; ou iniciativas de amplo alcance, mas sem o impacto esperado. O desafio consiste em articular ambas as dimensões e passar da execução de programas para a definição e realização de políticas de Estado com a participação dos jovens.

Definir políticas de Estado supõe identificar claramente as prioridades. O “mapa” na página seguinte mostra a composição dos mercados de trabalho dos jovens na ALC¹. Em qualquer outro grupo demográfico, a análise do mercado de trabalho envolveria simplesmente três categorias: os ocupados, os desocupados e os inativos. No entanto, como os jovens ainda se encontram em processo de formação básica e pós secundária, estas categorias de análise têm que ser complementadas com a assistência a algum nível de educação ou formação. Este panorama pode ajudar a definir prioridades, pelo menos do ponto de vista quantitativo e de urgências.

Dos 106 milhões de jovens na América Latina e no Caribe², em 2005, 48 milhões trabalhavam, 10 milhões estavam desocupados e aproximadamente 48 milhões na condição de inativos. Contudo, ao mesmo tempo, cerca de 49 milhões de jovens estavam estudando, o que –considerando apenas estas duas variáveis– gera diversas situações:

- os jovens que estudam e trabalham são 13 milhões,

- os inativos que estudam são 32 milhões e

- os desempregados que estudam são quatro milhões.

De outro ponto de vista:

- os que trabalham e não estudam são 35 milhões,

- os desempregados que não estudam são seis milhões e

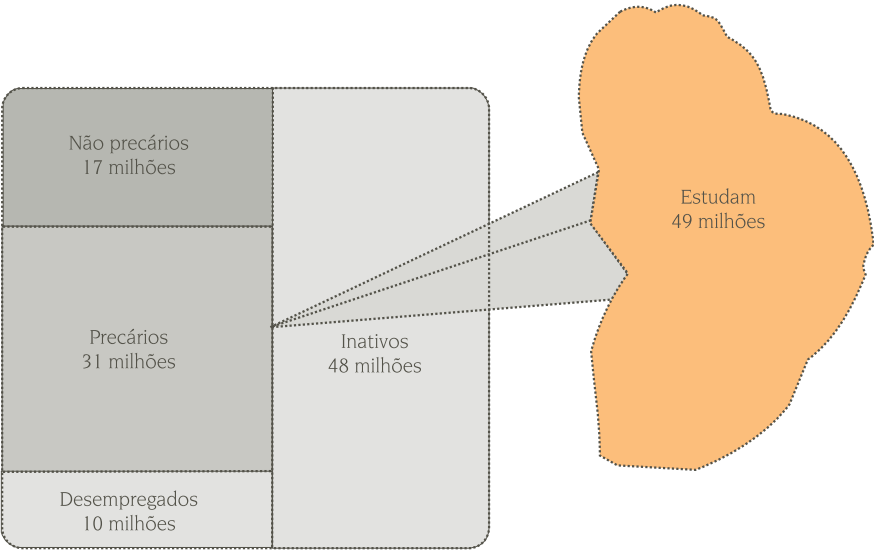
- os inativos que não estudam são 16 milhões.

Somados estes dois últimos grupos, obtém-se a cifra de jovens que não estudam nem trabalham: 22 milhões.

¹ Um esquema semelhante foi proposto por Fares, Montenegro e Orazem (2006).

² A estimativa da população total da América Latina e do Caribe provém da *Base de Datos de Indicadores Sociales* (BADEINSO) da Cepal, para 46 países. Esses dados foram combinados com as estruturas da população em idade de trabalhar provenientes das pesquisas de domicílios de 17 países.

MAPA DO TRABALHO DE JOVENS NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE



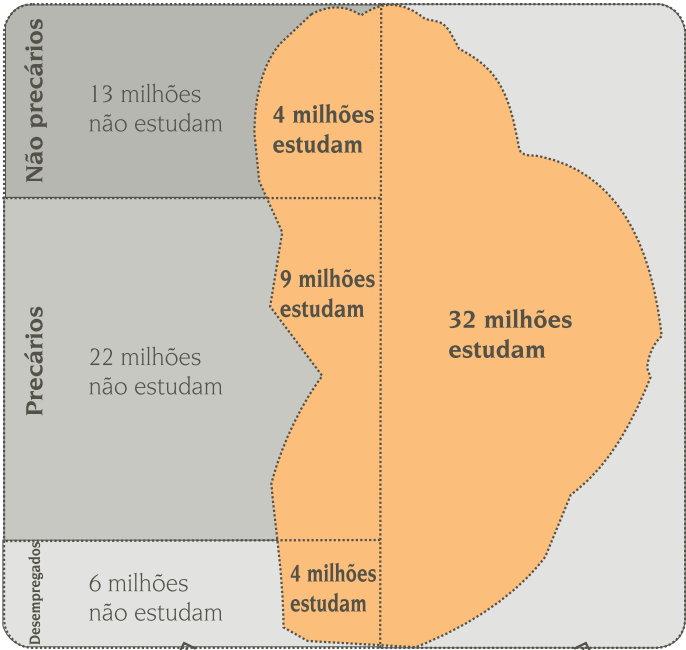
Não precários Trabalham em uma atividade econômica remunerada e contam com seguridade social (saúde ou pensões).

Precários Trabalham em uma atividade econômica remunerada e contam com seguridade social (saúde e pensões).

Desempregados Não trabalham no momento e estão procurando emprego.

Inativos Não trabalham e não estão procurando emprego.

 População de jovens que **estuda**



População de jovens que não estudam nem trabalham: 22 milhões

Os homens são maioria no grupo dos que só trabalham. Também são maioria entre aqueles que estudam e trabalham.

As mulheres têm maior presença no grupo de quem só estuda e no grupo de quem não estuda nem trabalha. Os índices de participação das mulheres jovens na força de trabalho são muito menores se comparados com os dos homens.

Isso reflete, entre outras coisas, uma certa tradição cultural e a falta de oportunidades para as mulheres que têm que combinar trabalho e obrigações familiares.

Entre aqueles que só estudam, cerca de 80% têm entre 15 e 19 anos de idade e entre os que só trabalham, 68% têm entre 20 e 24 anos.

Enquanto aqueles que estudam e trabalham concentram-se nos quintis mais altos de renda familiar per capita, os que não estudam nem trabalham concentram-se nos estratos médios e de baixa renda.

Do ponto de vista da formulação de políticas públicas, dois grupos são de particular interesse pela sua magnitude e pelos desafios que representam:

a) os que trabalham em atividades informais e por isso colocam em risco suas perspectivas de futuro, e
b) os que não estudam nem trabalham. Ambos têm necessidades e características diferentes e no seu interior coexistem diversas situações.

Desde cedo, todos os jovens deveriam estudar; porém, já a partir dos 15 anos, há quem deixou de fazê-lo. O mais provável é que eles estejam trabalhando desde crianças e, portanto, iniciem sua juventude com sérias dificuldades para começar uma trajetória de trabalho positiva.

O número de jovens que trabalha triplica entre os 15 e 24 anos. A forma como se dão as primeiras inserções no mercado de trabalho é essencial não só para definir as expectativas de trabalho dos jovens, mas também suas perspectivas de empregabilidade no futuro.

1.1 Jovens que trabalham: onde e em que condições?

São 48 milhões, dos quais 13 milhões trabalham e estudam, e o restante só trabalha. Do total de ocupados, 38% são mulheres e 62% têm entre 20 e 24 anos.

As empresas são a fonte de trabalho mais importante para os jovens.

Entre os adultos, 32% dedicam-se a atividades por conta própria e 7% declaram ser patrões de alguma empresa; enquanto entre os jovens, tais cifras diminuem para 14% e 2%, respectivamente, porque eles primeiro acumulam experiência, capital e conhecimento, que mais adiante investirão em sua vida econômica. Estudos em países específicos indicam que muitas vezes os negócios que os jovens iniciam são uma resposta defensiva à falta de emprego, pois muitos deles o fazem pela necessidade de gerar renda e não por terem detectado uma oportunidade empresarial. Em consequência, uma grande porcentagem deles fracassa depois de alguns meses no mercado.

O trabalho familiar não remunerado (TFNR) é muito importante entre jovens do meio rural.

Embora as mulheres trabalhem majoritariamente em empresas, 16% delas são trabalhadoras domésticas, a ocupação mais comum entre as mulheres jovens latino-americanas.

O que mais diferencia os jovens dos adultos é o tipo de emprego a que eles têm acesso. Dois de cada três jovens trabalham em atividades informais, onde frequentemente a remuneração é menor que o salário mínimo e sem cobertura da previdência social. Em termos de renda, um jovem ganha, em média, 56% do que um adulto percebe, fato que confirma que os perfis de rendimentos crescem à medida que a idade avança. É claro que o grupo de jovens que participa de forma precária no mercado de trabalho merece a maior atenção, pois isso influenciará as suas trajetórias de trabalho.

Os jovens aceitam empregos precários esperando que estes os encaminhem a melhores postos de trabalho no futuro. O principal problema da região, nas últimas décadas, tem sido a massiva difusão da precariedade, que quebrou a dinâmica do progresso no trabalho, gerando descontentamento entre os jovens.

É preciso uma perspectiva ampla ao definir políticas de promoção do emprego juvenil. Medidas que incentivem o emprego assalariado dos jovens podem encontrar-se frente ao dilema moral de que

muitos destes postos são possíveis de se obter substituindo emprego de jovens por emprego de adultos. Por isso é importante ter uma visão abrangente da realidade do trabalho de jovens e adultos para elaborar estratégias coerentes com o interesse geral.

Os esforços orientados a melhorar as condições de trabalho dos jovens requerem uma combinação de políticas, desde as macroeconômicas até intervenções no mercado de trabalho. Se o mercado de trabalho, em geral, produz empregos de baixa qualidade, é lógico que o mesmo aconteça com os jovens. As políticas orientadas a enfrentar este problema não são apenas políticas para a juventude, mas para todo o mercado de trabalho.

1.2 Jovens que não estudam nem trabalham

Um segundo grupo importante numericamente é aquele constituído pelos 22 milhões de jovens que não estudam nem trabalham.

Desse total, 79% vivem em áreas urbanas, o que explica porque no meio rural as taxas de atividade sempre são mais altas, apesar das condições de trabalho não serem

as melhores. Deste grupo, 72% são mulheres, 56% têm entre 20 e 24 anos de idade; 37% são casados ou conviventes e essa porcentagem aumenta para 49% no caso das mulheres.

A alta presença feminina explica-se pela deserção escolar, assim como pelas maiores dificuldades que as jovens enfrentam para ingressar no mercado de trabalho. Muitas vezes, desde crianças lhes são atribuídas tarefas domésticas no interior das famílias, situação que se mantém quando elas passam a ter um companheiro e/ou filhos. As tarefas domésticas são importantes e produtivas para a sociedade; porém deveriam ser compartilhadas por homens e mulheres, e o Estado deveria assumir um importante papel provendo serviços de apoio às tarefas de cuidado, como por exemplo creches. As jovens latino-americanas já enfrentam inúmeros obstáculos para conquistar salários e remunerações iguais; se elas têm filhos, é mais difícil ingressar nos mercados de trabalho da região.

As cifras mostram que, nas últimas décadas, as mulheres

avanzaram a um ritmo mais acelerado que os homens em matéria de educação e, inclusive, em alguns países, há mais mulheres que homens na educação superior. Apesar disso, 30% delas não estudam nem trabalham e dedicam-se a atividades domésticas. É por isso que muitas jovens questionam se a educação e o mercado de trabalho são vias para progredir.

Os homens representam 28% do total de jovens que não estudam nem trabalham, cifra que equivale a cerca de seis milhões de jovens. Sua dedicação às tarefas domésticas é praticamente nula. Estão em uma situação de alto risco e não são poucos os que se vinculam a formas ilegais de subsistência. Não é de surpreender que a delinquência juvenil na região esteja crescendo a um ritmo acelerado, fundamentalmente entre os homens. Um recente relatório da Organização Mundial da Saúde indica que, embora a América Latina não seja a região mais perigosa do mundo, os jovens latino-americanos ocupam o primeiro lugar no mundo em mortalidade causada.

É necessário que existam políticas dirigidas diretamente e

especificamente aos jovens que não estudam nem trabalham, tanto no plano educativo quanto no mercado de trabalho. A Agenda Hemisférica para a Promoção do Trabalho Decente nas Américas (2006) propõe reduzir à metade, em um prazo de dez anos, a porcentagem de jovens com mais de 15 anos que não estudam nem trabalham.

2. Trajetórias de trabalho decente

2.1 Os desafios

O conceito de trabalho decente proposto pelo Diretor- Geral da OIT faz alusão a um trabalho produtivo com remuneração justa, segurança no local de trabalho e proteção social para o trabalhador e sua família, melhores perspectivas para o desenvolvimento pessoal e social, liberdade para que manifestem suas preocupações, organizem-se e participem na tomada de decisões que afetam suas vidas, assim como a igualdade de oportunidades e de tratamento para mulheres e homens.

18



O itinerário de trabalho não deve começar com um emprego ou um trabalho, mas com a educação, a formação ou a acumulação de experiência produtiva, primeiras etapas de uma trajetória de trabalho positiva.

A idéia principal é que, para avançar em tal trajetória, é preciso acumular elementos úteis no mercado de trabalho. A juventude é a idade em que esses elementos se acumulam em maior quantidade e mais rapidamente. Há fatores que limitam tais trajetórias: a deserção escolar, a inserção precoce e/ou precária no mercado de trabalho, uma gravidez não desejada ou entornos familiares ou sociais desajustados, entre outros.

Em uma perspectiva que leve em consideração o ciclo de vida, o trabalho decente é um conceito dinâmico, uma trajetória antes que um estado ou situação, e tem diversas implicações. Uma delas é a importância da educação e da formação e outra, a diminuição de restrições para ter acesso a uma trajetória de trabalho satisfatória.

Quando os jovens não conseguem visualizar uma trajetória de trabalho que lhes garanta uma

mobilidade socioeconômica positiva, uma trajetória de trabalho decente, eles começam a questionar a validade da educação e do mercado de trabalho como meios para progredir. Isso gera desmotivação, apatia e problemas para a coesão da sociedade e a integração social dos próprios jovens. A falta de expectativas de trajetória de trabalho nos jovens é um fenômeno crescente na região, associado à crise ou ausência de figuras referentes. Os pais têm crescentes problemas de trabalho ou, no caso de alguns países, optam por migrar massivamente, e uma parte de seus jovens crescem sem tê-los por perto.

2.1 Os desafios

Impulsionar trajetórias de trabalho bem sucedidas para o maior número possível de jovens latino-americanos implica dois desafios principais.

O primeiro –apesar do crescimento recente– é a falta de alternativas econômicas para jovens, que restringem ou limitam suas trajetórias e os empurram a trabalhar em atividades precárias, a engrossar o grupo que não

estuda/não trabalha ou a emigrar. Esta escassez de oportunidades não é condizente com a distribuição de capacidades para o trabalho que existe atualmente nos mercados de trabalho da região. Os jovens respondem por 20% do emprego, mas possuem mais de 31% do total de anos de escolaridade e mais de 40% do total de acesso a tecnologias de informação. Mesmo assim, eles recebem só 10% da renda do trabalho. Isso tem a ver com fatores que limitam a utilização mais produtiva destes ativos, cuja natureza certamente varia de país a país; mas também tem raízes comuns, como a visão difundida de que a juventude é um grupo disposto a aceitar piores condições de trabalho em troca de experiência.

O segundo desafio é a magnitude e a heterogeneidade dos 31 milhões de jovens que trabalham em atividades precárias e os 22 milhões que não estudam nem trabalham. Isso tem conseqüências para a formulação de políticas, visto que demanda alta qualidade nas intervenções e ampla

cobertura. Além do mais, estes universos juvenis são altamente heterogêneos em termos de características e necessidades de intervenção.

Enfrentar estes desafios é uma tarefa central para os governos e atores sociais da região. Como foi apontado pela OIT (2004), se o desemprego dos jovens se reduzisse à metade, a produção da região cresceria entre 4,9 e 7,8 pontos percentuais adicionais³. Para obter esses resultados é necessário um conjunto articulado de intervenções em diversas áreas.

³ Ver, ILO *Global employment trends for youth*. Genebra: ILO, 2004.

3. As propostas: institucionalidade adequada

- 3.1 Uma melhor articulação do mundo produtivo
- 3.2 Um marco regulatório adequado: combinando proteção e promoção
- 3.3 Ampliação e melhoria da qualidade da proteção social
- 3.4 Educação e formação para o trabalho
- 3.5 Formação e desenvolvimento empresarial
- 3.6 Promovendo a inclusão
- 3.7 Um marco institucional efetivo
- 3.8 A contribuição das organizações de trabalhadores e empregadores

3.1 Uma melhor articulação do mundo produtivo

Um problema central na América Latina é a baixa produtividade do trabalho, que limita a geração de melhores empregos e tende a incentivar a criação de empregos precários⁴. Existe uma enorme heterogeneidade produtiva entre os diferentes setores econômicos, já que na região convivem países que atingem níveis de produtividade característicos de economias muito avançadas, especialmente em setores primários, com outros nos quais a produtividade é extremamente baixa. São precisamente estes últimos os que dão emprego a grande parte da força de trabalho. Essas estruturas heterogêneas não mudaram em décadas recentes, mesmo quando houve diversas tentativas por modificá-las.

É preciso que o crescimento econômico permita que os setores onde se concentram a maior quantidade de emprego possam se articular com aqueles mais dinâmicos. Para impulsionar o crescimento, é importante um clima comercial que atraia o investimento privado, incentive a criação de novas empresas e fomenta a concorrência. Tudo isso exige uma macroeconomia estável, mas também medidas específicas que facilitem a articulação com os setores mais atrasados. É importante uma inserção mais dinâmica na economia internacional. A exportação de recursos

⁴ Para uma maior discussão sobre este ponto, ver OIT, *Trabalho decente nas Américas: uma agenda hemisférica*, 2006-2015, Brasília: OIT, 2006.

primários ou semiprimários não parece ser sustentável a longo prazo em vários países da região. Rodrik (2005) mostrou que, para o crescimento dos países, não só importa que eles exportem, mas o que exportam. Importa a forma que a economia cresce, sua magnitude e composição.

É preciso uma combinação de políticas macroeconômicas responsáveis com outras de caráter meso e microeconômico, com a finalidade expressa de estimular a produtividade e a competitividade dos países⁵. Impulsionar a competitividade demanda um trabalho a nível micro em diversas áreas, como a infra-estrutura produtiva, melhores sistemas de formação e capacitação, sistemas adequados de inovação, segurança jurídica e, ao mesmo tempo, impulso específico da produtividade das empresas. Em outras palavras, são necessários incentivos para setores intensivos em mão-de-obra e políticas que permitam manter a competitividade e avançar na qualificação dos trabalhadores.

A relação entre contexto econômico e emprego dos jovens tem dimensões específicas. Existem setores "intensivos em emprego juvenil", como o comércio ou serviços, e aqueles baseados em conhecimentos e tecnologias da informação, que demandam novas capacidades para o trabalho e são acumulados pelos jovens a grande velocidade. Estes setores se expandiram nos últimos anos. A geração atual tem pela frente um mundo produtivo drasticamente diferente daquele vivido pelos seus pais quando jovens, devido ao surgimento, consolidação e difusão extraordinária de tais tecnologias.

Na atual década convergem elementos interessantes: uma clara redução da pressão demográfica juvenil, a expansão econômica regional e mundial e a acentuação das vantagens que os jovens têm em termos de acumulação de educação e uso de tecnologias em relação a outras gerações. Há um cenário favorável para a juventude que deve ser aproveitado. Para

⁵ Para uma maior discussão sobre o crescimento da competitividade e a produtividade, ver OIT *Crecimiento, competitividad y empleo en los países andinos*. Lima: OIT, 2005 e *Crecimiento, competitividad y empleo en el MERCOSUR*. Buenos Aires: OIT, 2005.

isso, são necessárias políticas que abram oportunidades para todos, facilitando a difusão massiva e inclusiva do conhecimento produtivo e das novas tecnologias. Também são necessárias políticas que gerem incentivos para que as capacidades para o trabalho e as vantagens dos jovens sejam retribuídas adequadamente em termos de oportunidades e recompensa no mercado de trabalho.

Uma área em que é possível agir é a dos sistemas de informação e intermediação da mão-de-obra, que têm o objetivo de aproximar a demanda e a oferta de trabalho. No caso dos jovens, que são os que, principalmente, procuram emprego, este mercado tem produzido resultados pouco desejados, pois vende-se a promessa de um emprego e em muitos casos cobra-se por isso, sem garantir que o emprego será conseguido.

Além dos serviços públicos de informação e emprego, existem atualmente serviços privados de informação e intermediação de mão-de-obra que tentam fornecer às empresas pessoal adequado às suas necessidades e facilitar a quem procura emprego informação sobre onde há oportunidades em

Como um
jovem disse,
"não me
digam onde
os empregos
estão, digam
às empresas
quem eu sou".

cada período de tempo. Os serviços públicos e privados não cooperam entre si, mas concorrem. Aqueles poderiam iniciar um trabalho de aproximação e cooperação com os privados, sem deixar de lado seu trabalho de supervisão e controle.

Outro desafio para os serviços de informação é sua sintonia com os requerimentos atuais dos mercados de trabalho, caracterizados por altos índices de rotatividade de mão-de-obra. Em vários países, tem-se observado que estes sistemas, apesar de modernos e informatizados, agem com a lógica de que a única informação relevante é onde estão os empregos. As empresas também demandam informação sobre os potenciais trabalhadores e, em particular, sobre os jovens que não têm históricos de trabalho. Requerem informação sobre suas habilidades e a respeito de temas básicos como seus antecedentes e domicílio, entre outros. Em suma, exigem credenciais trabalhistas que custam tempo e dinheiro de se obter, especialmente para os jovens. Como um jovem disse, “não me digam onde os empregos estão, digam às empresas quem eu sou”.

Os sistemas de informação trabalhista poderiam apoiar os

jovens através de credenciais de trabalho expressas em certificados de baixo custo que não precisam ser subsidiados.

3.2 Um marco regulatório adequado: combinando proteção e promoção

A legislação trabalhista geralmente enfoca o tema do emprego dos jovens sob o ângulo da proteção, especialmente através de normas sobre a idade mínima para o trabalho, a qual é um direito fundamental sancionado pelos Estados Membros da OIT. A legislação trabalhista assume que uma vez que o jovem é incorporado no mundo do trabalho, deve usufruir os mesmos direitos e deveres de qualquer trabalhador e, portanto, ser tratado em condições de igualdade no mais amplo conceito do termo, já que o fato de ser jovem, do ponto de vista da regulamentação, não o torna um trabalhador diferente.

Na prática isto não acontece. Os jovens enfrentam maiores desvantagens no mercado de trabalho, pois normalmente eles têm acesso a empregos de alta rotatividade, temporários ou eventuais, com

menos prestações sociais e com salários inferiores. Teoricamente, isto deve-se ao fato de que eles têm menor formação e/ou experiência. Mas nem sempre esse é o caso, e é provável que exista um tratamento diferente mesmo quando as suas capacidades são iguais. Por este motivo, um ponto urgente na agenda da região é analisar se estas diferenças na situação do trabalho dos jovens devem-se a práticas discriminatórias ou explicam-se por motivos de experiência, formação ou habilidade.

Na América Latina, há diversos mecanismos que buscam estimular a demanda de trabalho juvenil através de esquemas legais diferenciados para os jovens⁶. São três os utilizados com maior frequência.

Existe uma tradição de legislar sobre contratos de formação ou aprendizagem, usualmente orientados aos jovens, cujo objetivo final é duplo: facilitar a contratação de jovens por empresas que de outro modo não os contratariam e, ao mesmo

tempo, facilitar o acesso de formação na empresa para os jovens. Podem adotar diversas modalidades. Na Colômbia, assim como na Costa Rica ou no Paraguai, para cada certo número de trabalhadores contratados, a empresa deve contratar um aprendiz e, em caso contrário, deve pagar uma contribuição a uma Instituição de Formação Profissional. No Chile, o programa de aprendizes inclui incentivos para as empresas que contratem jovens: uma subvenção mensal de 50% de um salário mínimo mensal por aprendiz. No Peru, há um amplo leque de modalidades de contratos de formação para diversos públicos alvo (com baixa escolaridade, egressos da educação secundária, com educação técnica, estudantes universitários ou egressos universitários), com custos e benefícios trabalhistas menores em quase todos os casos.

É importante destacar que não estão previstas disposições especiais para as jovens trabalhadoras, embora a situação de

⁶ Estão surgindo também esquemas semelhantes para outros coletivos, como as pequenas e médias empresas, por exemplo, cuja efetividade está atualmente em discussão.

desocupação e desemprego entre elas seja cada vez mais grave. Em muitos casos elas sofrem tanta ou mais discriminação que as mulheres adultas, visto que existe a crença de que ao se casarem e terem filhos, elas serão menos produtivas ou deixarão seus empregos.

Estes contratos de formação devem, efetivamente, formar; mas nem sempre é assim. Em muitos casos são usados só para reduzir custos, sem brindar a capacitação correspondente. É por isso que há alguns anos introduziram-se mecanismos de controle para este tipo de contratos.

Uma via interessante em alguns países é a avaliação da formação recebida nas empresas ou sua certificação diante das autoridades através dos Certificados de Aptidão Profissional na Colômbia, Costa Rica ou Panamá; os Certificados de Qualificação Profissional no Brasil; os Atestados de Habilidades Profissionais do México e os Atestados e Certificados de Capacitação da Argentina, Paraguai, República Dominicana ou Uruguai.

Um mecanismo mais recente são as denominadas Leis de Primeiro Emprego, cujo diagnóstico

implícito comum é que, financiando parte do custo da contratação, os jovens poderiam ingressar com maior facilidade no seu primeiro emprego em uma empresa. Estes esquemas existem atualmente no Paraguai e México. No Chile está em discussão um programa semelhante ao mexicano, relacionado a subvenções às contribuições à seguridade social.

O programa mexicano é interessante porque, para evitar problemas de seleção adversa, prevê que o incentivo só funcione a partir do décimo mês de contratação do jovem (quando se reembolsa o pagamento que a empresa fez no primeiro mês e assim sucessivamente). Com isto, poderia-se dizer que o objetivo do programa mexicano, além de incrementar a segurança social entre os jovens, orienta-se a prolongar a permanência do jovem na empresa, o que é muito válido.

Estes programas buscam formalizar o emprego juvenil, mas são interessantes apenas para empresas que os contratam de maneira formal. Para as empresas informais, o subsídio não parece sersuficiente, já que a decisão de contratar formalmente não depende

só da regulamentação trabalhista, mas também da tributária, comercial e do nível de produtividade da empresa.

Surgem interrogações a respeito da sustentabilidade a longo prazo dos empregos gerados através destes programas. É provável que eles tenham mais sucesso em objetivos mais específicos, como incentivar a maior cobertura da seguridade social entre os jovens ou uma menor rotatividade de mão-de-obra, especialmente se estiverem concentrados em coletivos que usualmente não têm acesso a estes benefícios, como é o caso dos trabalhadores independentes.

Há de se considerar se os jovens têm maiores dificuldades para entrar no mercado de trabalho que os adultos, pois o que parece haver é uma intensa rotatividade do emprego. Os jovens conseguem trabalhar às vezes com maior facilidade que os adultos, mas também os perdem da mesma forma. Portanto,

as políticas de “primeiro emprego” ou primeira inserção no trabalho poderiam se tornar políticas de prolongamento da permanência no mercado de trabalho ou políticas de reinserção contínua.

Um terceiro instrumento ensaiado na região são as regulamentações especiais no salário mínimo. Visto que os perfis de rendimento crescem à medida que a idade avança, e que os jovens, em média, recebem cerca de 60% do que os adultos ganham, argumenta-se que a existência de um salário mínimo poderia desencorajar a contratação de jovens. Caberia analisar se introduzir salários inferiores melhora ou não sua inserção no mercado de trabalho⁷.

Teoricamente, o salário mínimo é um instrumento que regulamenta o piso salarial de entrada para os trabalhadores em relação de dependência, basicamente no setor privado⁸. Argumenta-se que o salário mínimo representa uma barreira

⁷ Cabe mencionar que também existem submínimos no caso dos aprendizes, o que parece ser diferente, já que por um lado eles têm validade enquanto dura a aprendizagem. Por outro lado, se a aprendizagem realmente ocorre, uma parte da remuneração é paga em efetivo e a outra é a própria formação.

⁸ Para o caso dos jovens, também são relevantes as regulamentações sobre salário mínimo no setor público (embora em vários países os processos de seleção no setor público limitem a entrada de trabalhadores muito jovens) e no trabalho doméstico, especialmente no caso das jovens, por ser ele uma de suas principais ocupações.

para a entrada dos jovens no mercado de trabalho e, de fato, na região existem alguns países que têm submínimos para jovens. O Chile é um dos países que contam com um salário mínimo específico para eles. Os trabalhadores menores de 18 anos e os maiores de 65 podem ganhar um salário inferior ao mínimo adulto. Na Costa Rica, os jovens de até 18 anos recebem um salário mínimo não menor que 50% do nível adulto durante o primeiro ano de trabalho, 75 % durante o segundo ano e a partir do terceiro ano, um salário mínimo, independente da idade. No Paraguai, o salário mínimo para os menores de 18 anos é 60% do nível dos adultos, sempre que não se realize um trabalho da mesma natureza.

Este esquema funcionou?

Primeiro, se o salário mínimo constituísse uma barreira de entrada para os jovens no mercado de trabalho, eles estariam sub-representados frente aos adultos naquelas categorias que devem observar seu cumprimento (principalmente os assalariados em empresas privadas). Mas o que está acontecendo na região é uma sobrerepresentação de

jovens, tanto em países onde se aplicam submínimos, como em países onde não se aplicam. Segundo, ainda no caso do Chile, antes e depois da aplicação de aumentos diferenciados no salário mínimo, as taxas de desemprego juvenil –e sua relação com as taxas de desemprego adulto– mantiveram-se estáveis.

3.3 Ampliação e melhoria da qualidade da proteção social

Para impedir que os jovens se incorporem a um emprego através de um contrato precário, sem garantias sociais nem cobertura de seguridade social, deve-se promover uma legislação que respeite o fundamental da proteção social. Isso impulsionaria trajetórias juvenis de trabalho positivas.

Devido à forma que funcionam os sistemas de proteção social na América Latina, é possível encontrar: a) jovens que têm acesso aos benefícios da seguridade social pela via do vínculo trabalhista; b) jovens que têm acesso aos benefícios da seguridade social pela via familiar, como dependentes de titulares contribuintes ou pensionistas, e

Esquemas alternativos para incrementar a proteção social dos jovens

Algumas possíveis opções estratégicas para aumentar a proteção social dos jovens poderiam ser:

- **Solidariedade intergeracional.** Os sistemas de seguridade social supõem de maneira intrínseca o conceito de solidariedade: dos homens para com as mulheres, dos trabalhadores contribuintes ativos para com os aposentados, dos urbanos para com os rurais, etc. Uma pergunta válida é se seria possível falar do estabelecimento de políticas inclusivas baseadas em uma solidariedade dos trabalhadores ativos contribuintes de idades intermédias com os jovens que ingressam no mercado de trabalho.

- **Subsídio de alíquotas e entrada "leve" ao sistema de seguridade social.** Uma política de subsídio para as alíquotas para os trabalhadores jovens poderia assumir duas formas: a definição de alíquotas menores para os empregados e empregadas jovens, ou uma contribuição estatal para subsidiar a contribuição dos jovens. Em resumo, as perguntas seriam: Quem assume o subsídio? O resto dos contribuintes ou o Estado? No primeiro caso, o menor custo poderia ser considerado como uma estratégia complementar para incentivar o emprego de jovens. Estas medidas poderiam ser vistas como instrumentos para procurar uma entrada ou um "engate" mais "leve" dos jovens com o sistema de seguridade social.

- **Esquemas alternativos para trabalhadores jovens não assalariados.** No caso dos programas de seguridade social em saúde, os jovens possuem uma "carga de doença" menor que os trabalhadores adultos e de terceira idade, o que, se traduzido à determinação de alíquotas de financiamento de seguros de saúde, poderia significar uma "vantagem" para desenhar esquemas de seguros de custo muito baixo, acessíveis para uma grande proporção de jovens não assalariados. Evidentemente, a capacidade de pagamento em relação ao custo não é a única variável determinante, mas existe evidência suficiente no sentido de que é uma das principais variáveis determinantes da adesão contributiva a programas de seguridade social.

c) jovens em ambas as situações. A proteção social dos jovens derivada do vínculo trabalhista é importante para impulsionar o acesso a um trabalho decente, o que atende a um enfoque contributivo.

A inclusão dos jovens na seguridade social é um tema que está

relativamente ausente na agenda regional para o desenvolvimento. Coloca o desafio de formular políticas públicas inovadoras para que mais jovens tenham acesso à previdência social. As cifras evidenciam que, entre os países latino-americanos, existem grandes diferenças

que se refletem na cobertura da seguridade social.

Algumas das possíveis políticas para incrementar a proteção social dos jovens trazem à tona questionamentos ou controvérsias que devem ser abordadas e aprofundadas no marco da Agenda de Promoção do Trabalho Decente. Para isso é preciso de mais pesquisa, conhecimento e diálogo científico, assim como estar aberto à inovação, sem perder de vista o interesse geral e os princípios.

3.4 Educação e formação para o trabalho

Uma das áreas mais tradicionais no temário do trabalho juvenil é a empregabilidade, muito importante para a definição inicial e o impulso permanente das trajetórias de trabalho das pessoas. Por isso é necessário revisar a contribuição que a educação e a formação devem dar ao trabalho. Em ambas, os indígenas e afrodescendentes têm um déficit mais acentuado que o resto dos coletivos, e isso impacta suas possibilidades de acesso a empregos produtivos e trabalho decente.

As dificuldades de aprendizagem na educação básica têm efeito direto sobre as trajetórias de trabalho. Deficiências na leitura e na compreensão da matemática simples impedem a aprendizagem, a reflexão, a imaginação, a abstração e a resolução de problemas cotidianos, elementos essenciais para o trabalho no mundo atual. Na educação básica incubam-se as principais restrições para as trajetórias futuras de trabalho dos jovens. Se esta educação prepara quase exclusivamente para o emprego dependente, tem-se um cenário que restringe as opções da juventude da região.

Para muitos países, melhorar a educação secundária tanto em termos de cobertura quanto de qualidade é um desafio no curto prazo. Há problemas de cobertura e de deserção escolar, em especial nas áreas rurais, mas também de qualidade do conteúdo.

É preciso melhorar e ampliar a infra-estrutura educativa na maioria dos países latino-americanos; e, ao mesmo tempo, a qualidade da docência, descentralizar a tomada de decisões, renovar o currículo e facilitar uma educação flexível, que permita aos estudantes

Universidade para todos no Brasil

O ProUni (Programa Universidade para Todos) foi criado em janeiro de 2005 (Medida Provisória nº 213/2004 e Lei nº 11.096), com a finalidade de conceder bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de baixa renda em cursos de graduação e de formação específica em instituições privadas de ensino superior que aderissem ao Programa, recebendo em troca a dedução de alguns tributos.

Nos anos de 2005 e 2006, o ProUni ofereceu um total de 250 mil bolsas integrais e parciais em 1.142 instituições de ensino superior em todo o Brasil. Em 2007 foram oferecidas mais 163 mil bolsas.

A aplicação do ProUni, junto com a criação de 10 universidades federais e 49 novos campi no interior do país, ampliam o número de vagas na educação superior, levam a educação pública ao interior do país e combatem as desigualdades regionais. Estas ações fazem parte do recentemente lançado Plano Nacional de Educação, que tem como meta expandir o ensino superior a no mínimo 30% da população de 18 a 24 anos até 2010. Essa proporção é atualmente de 12%.

No Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes, realizado em 2006, os estudantes universitários beneficiados pelo Programa superaram em desempenho os estudantes de ensino superior que não recebem bolsas. Os estudantes do ProUni destacaram-se em 14 das áreas de conhecimento avaliadas, entre elas, administração, biomedicina, ciências contábeis, ciências econômicas, comunicação social, direito e formação de professores.

Participaram do exame 871 municípios em todos os estados do país, com 386.524 estudantes distribuídos em 5.701 cursos de 1.600 instituições de ensino superior.

No curso de administração - área com o maior número de universitários no país -, os estudantes do ProUni alcançaram a nota média de 48,7 na escala de 0 a 100, enquanto os outros estudantes alcançaram 39,9. A maior diferença ocorreu no curso de biomedicina: 55,0 contra 44,7.

seguir aprendendo ao começar a trabalhar. A qualidade da educação dos jovens é atualmente inadequada para um contexto que demanda qualificações mais elevadas. Se ela não melhorar, a taxa de incremento anual da produtividade da economia dificilmente se acelerará.

Outro desafio é a equidade. A educação ajuda em uma trajetória de trabalho positiva para quem a possui; porém a demanda do mercado de trabalho por maior educação pode agir como um mecanismo de exclusão para aqueles que não contam com ela. São necessárias políticas

orientadas à demanda, que reduzam a deserção escolar e ampliem as oportunidades de acesso para aqueles com menores recursos. No México, o programa Oportunidades, que cobre cerca de cinco milhões de famílias, conseguiu reduzir a deserção escolar em 24% entre a população beneficiária e, na Colômbia, o programa Famílias em Ação incrementou a assistência escolar para crianças de 12 a 17 anos de forma significativa. Estes programas devem estar enquadrados em uma política educacional mais ampla, para que suas conquistas sejam permanentes.

Existem na região centros de formação universitária de alta qualidade e outros com problemas básicos. Isto afeta notoriamente as perspectivas e possibilidades dos jovens.

Os sistemas de formação profissional da América Latina foram desenhados para quem não tem acesso à educação superior ou para quem não concluiu o ensino médio e procura garantir a melhor transição possível entre escola e emprego. A experiência tem sido bastante variada. Coexistem no

mínimo três modelos de formação: a) modelo baseado nas instituições de formação profissional, que é o mais amplo e consolidado; b) modelo focalizado em grupos específicos; e c) modelo de terceira geração, orientado à integração social do jovem.

Cabe mencionar que em todos os países, em maior ou menor medida, existe um conjunto de instituições que formam mercados privados de capacitação ou formação, cuja qualidade é diversa. Os usuários destes mercados são famílias, jovens, empresas e o próprio Estado. As empresas são outra fonte de formação, embora para um conjunto mais delimitado da força de trabalho.

São quatro os principais problemas nos mercados de formação para o trabalho latino-americanos: a) pertinência da formação ministrada; b) inequidade e exclusão de amplos segmentos da população; c) escassez de financiamento para a formação; e d) pouca transparência deste mercado e de seus resultados. A importância destes fatores varia de país em país.

Na América Latina foram desenvolvidos três modelos para

vincular a oferta educativa com o mundo da produção: a) o modelo ocupacional, baseado nas metodologias DACUM (desenvolvimento de currículo –educativa– por suas siglas em inglês) de origem norte-americano, desenvolvido em instituições de formação profissional e programas piloto em diversos países; b) o modelo funcional, representado pelo Conselho de Normalização e Certificação de Competência do Trabalho (Conocer) do México (1995), referencial da transformação da capacitação e da educação (1995); e c) o modelo espanhol de competências, que integra o enfoque funcional ao desenvolvimento de um subsistema de educação técnica vinculado ao sistema educativo geral. Estes modelos têm sido muito difundidos e ensaiados por diversas instituições e amplamente aceitos por vários governos e instituições de formação profissional.

Um ponto importante é que a qualidade do serviço de capacitação não pode ser avaliada de imediato, senão quando o jovem ingressa no mercado de trabalho. É nesse momento que ele percebe que a capacitação não foi adequada

São necessárias políticas orientadas à demanda, que reduzam a deserção escolar e ampliem as oportunidades de acesso para aqueles com menores recursos.

e vê-se impossibilitado de reclamar, como em qualquer outra transação. Existem diversas alternativas para solucionar este problema, que vão desde tradicionais métodos de autorização de operação adotados pelos Ministérios da Educação ou do Trabalho, até aqueles que medem a qualidade do resultado formativo. Estes mecanismos dirigem-se a um mesmo objetivo: antecipar informação ao jovem sobre a qualidade da formação que vai adquirir.

Em formação existe um problema de direitos de propriedade incompletos. A parte que investe na capacitação não pode se apropriar completamente de todos os benefícios de seu investimento. O empregador que investe corre o risco de que, uma vez capacitado o trabalhador, ele deixe a empresa, levando consigo os benefícios da capacitação. Se o trabalhador investe, a empresa de todas as formas será beneficiada, mesmo sem ter investido em sua formação. Por esse motivo, o Estado freqüentemente tem assumido os investimentos neste setor.

A educação e a formação profissional também devem contribuir para questionar os estereótipos

de gênero e a discriminação no trabalho por sexo.

3.5 Formação e desenvolvimento empresarial

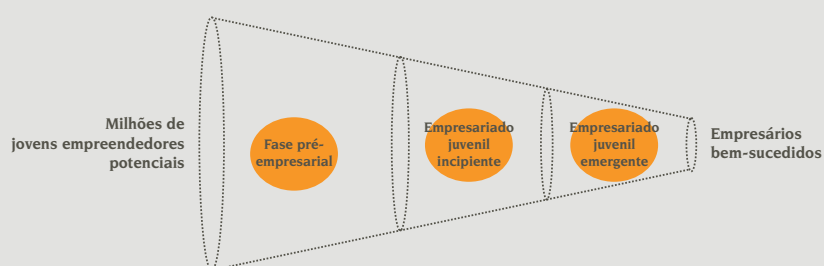
O empreendimento pode ser uma oportunidade real para os jovens. Infelizmente, este tema tem sido pouco analisado e, embora haja experiência na região, comparativamente há menos que em outras áreas. Existe também

uma tendência social, cultural e até política a pensar o trabalho juvenil fundamentalmente sob o âmbito do emprego dependente.

Isso está presente na educação, que inculca nas crianças e adolescentes uma visão do trabalho baseada em uma relação de dependência, até na forma em que as estatísticas do trabalho são desenvolvidas. Na maioria das pesquisas de emprego da região pergunta-se à pessoa se ela procurou trabalho, por quanto tempo, por que e até por que não; mas quase nunca se indaga por que não iniciou um negócio ou uma empresa. Isto não quer dizer que os programas de empreendimento sejam a solução ao desemprego e ao subemprego

O Túnel da Capacidade Empreendedora

Para identificar políticas de impulso às trajetórias empresarias dos jovens, é útil o esquema proposto por Chigunta, 2002.



A idéia principal é que existem fases no desenvolvimento empresarial, segundo o ciclo de vida dos indivíduos:

- Fase Pré-Empresarial, que vai dos 15 aos 18 anos, nos quais o jovem se prepara e se informa sobre a atividade produtiva empresarial, sem assumir ainda nenhuma tarefa efetiva conducente à prática de uma unidade produtiva.
- Fase Empresarial Incipiente, que vai dos 18 aos 21 anos, onde acontecem os primeiros passos da organização da atividade independente, realizam-se as primeiras decisões de investimento e orientam-se os primeiros planos do negócio.
- Fase do Empresário Emergente, que corresponde aos 21 anos em diante, vincula-se com a condução empresarial de certa experiência e o conhecimento apropriado no ramo do negócio.

O desafio é que em muitos países da América Latina a idade de início de empreendimentos é muito alta. Além do mais, é decorrência da necessidade.

Fonte gráfico: Techno - Serve - Elaboração própria.

juvenil, mas podem ter um papel importante.

Nos países de renda média, como os latino-americanos, os empreendimentos estão guiados tanto pelas oportunidades quanto pela necessidade; mas entre os jovens há uma maioria de empreendedores que se orientam pela necessidade ou sobrevivência (GEM, 2006; Serida e outros, 2006). Geralmente os empreendedores por necessidade vêm de estratos de baixa renda, enquanto os empreendedores por oportunidade provêm de estratos com renda e níveis educativos mais altos, possuem mais recursos para apoiar suas opções empresariais, amplos contatos sociais que lhes permitem ter acesso a melhores vias para consolidar seus empreendimentos e têm melhores oportunidades para o desenvolvimento empresarial do que os jovens pobres. Diferente do que acontece na Ásia, a origem social dos empreendedores jovens latino-americanos situa-se nos setores médios e altos, o

que contribui com a inequidade, um dos problemas endêmicos da região⁹.

Principal desafio para as políticas promotoras do empreendimento juvenil é que os jovens pobres que queiram optar pelo autoemprego e a criação de uma empresa tenham as mesmas opções que os jovens de setores médios e altos. Esta nivelção de oportunidades abriria a muito mais jovens as possibilidades de contribuir com seu trabalho na integração e no desenvolvimento sociais.

Na Colômbia, em 2006, foi promulgada uma "Lei de fomento à cultura do empreendimento", com o intuito de –entre outros– promover o espírito empreendedor em todos os estamentos educativos do país. A mencionada lei estabelece de maneira obrigatória que todos os estabelecimentos oficiais ou privados que ofereçam educação formal (pré-escola, ensino fundamental e médio) definam uma área de formação para o empreendimento, formem atitude favorável à geração de

⁹ Segundo Kantis (2005), na América Latina, só 25% dos empreendimentos mais viáveis (os "dinâmicos") provêm de famílias de baixa renda, diferente da Ásia do Leste, onde essa porcentagem é de quase 50%.

empresas, estructurem e ministrem cursos empresariais, e promovam atividades típicas de apoio ao empreendimento (feiras, fóruns, seminários, rodas de negócios, concursos, etc.). No Chile, Peru e outros países foram realizadas mudanças curriculares nacionais na escola secundária para introduzir conteúdos de fomento ao empreendimento juvenil.

Existem modalidades alternativas para jovens que já estão inseridos no mercado de trabalho e que chegam à escola para suprir um déficit educacional de ordem geral. Neste grupo, a educação empresarial tem uma perspectiva de aplicação imediata e, portanto, seu desenho deveria ajustar-se às suas necessidades. Os programas que apontam ao longo prazo são formulados com um conteúdo dirigido a formar competências, informar sobre processos e desenvolver atitudes e valores empresariais sem um fim de aplicação concreta imediata. Nos programas dirigidos ao médio e curto prazo, o objetivo formativo costuma ser orientado à formulação do projeto empresarial e à análise de suas condições de realização, assim como ao acesso

aos fatores de produção e seus requisitos de legalidade para o funcionamento.

São importantes os programas orientados a melhorar o empreendimento das mulheres. Dentro das medidas de promoção do potencial empresarial das jovens, o enfoque de gênero na capacitação para a gestão empresarial e aspectos tecnológicos é importante para enfrentar a concentração exclusiva de empresas de mulheres em setores como serviços pessoais ou confecções.

Se bem a preocupação pelos problemas da capacidade dos jovens empreendedores urbanos tem sido orientada à promoção de modelos de pequena empresa individual, é necessário lembrar que há esquemas produtivos cuja força está baseada na cooperação entre os empresários. Existem em vários países da região sólidas instituições de promoção do cooperativismo, nas quais os jovens desempenham um papel central.

3.6 Promovendo a inclusão

O problema principal da América Latina é sua profunda desigualdade, que persiste ainda

com o crescimento econômico. Uma fonte importante de desigualdade é um mercado de trabalho com muitos aspirantes e insuficientes oportunidades. Os jovens que procuram emprego são conscientes das exclusões que sofrem por motivos de gênero, procedência geográfica, raça, aparência, origem étnica, idade e até políticos. Para se obter um posto de trabalho ou progredir dentro da empresa, fazem-se diferenças entre trabalhadores com rendimento semelhante e aplicam-se procedimentos discriminatórios que classificam as pessoas por critérios não relacionados ao desempenho profissional e que, ao mesmo tempo, racionalizam a desigualdade. Eliminar estes mecanismos de discriminação e exclusão constitui um desafio central.

As políticas de juventude devem considerar medidas destinadas a superar as desvantagens particulares que os mais excluídos enfrentam.

É necessário desenvolver um marco normativo relativo à não discriminação e igualdade no trabalho, a fim de proteger as populações mais vulneráveis a sofrerem

discriminação, entre as quais se encontram os jovens, e particularmente as mulheres jovens e jovens indígenas e afrodescendentes de ambos os sexos.

As mulheres jovens

Apesar de terem incrementado seus níveis de escolaridade em relação aos homens, elas apresentam taxas de participação baixas e sua presença no grupo de jovens que não estuda nem trabalha é alta. Devido a fatores culturais, a maior parte das jovens segue reproduzindo trajetórias tradicionais e elegendo carreiras fortemente feminizadas que requerem competências gerais e profissionais diferentes, pouco valorizadas no mercado de trabalho.

A maternidade adolescente é uma das grandes restrições para ter acesso a empregos produtivos e trabalho decente. Especialmente em se tratando de mulheres pobres, com baixa escolaridade, solteiras e sem parceiro. Apesar da diminuição da taxa global de fecundidade na região, a gravidez precoce, inclusive de adolescentes, está aumentando. As jovens

Alguns programas de cuidado infantil

Na América Latina é possível falar de três modelos para o apoio ao cuidado infantil (creches):

- Modelo baseado nas empresas: obrigação legal de prover serviços de creche ou auxílio creche em empresas que contratam mulheres (20 e mais mulheres no caso do Chile). Existe uma discussão aberta sobre a eficácia desse modelo, já que ele não responde à situação das mulheres que trabalham em empresas pequenas ou na economia informal.

- Os outros dois modelos não se vinculam diretamente à situação de emprego. Um deles é aquele de tipo comunitário, onde as mães se organizam em grupos de oito, e uma delas é a que fica responsável pelo cuidado dos filhos de todas as mães do grupo, como o Wawa Wasis no Peru. O segundo é a provisão de serviços de creche pelo poder público, que existe em vários países da região, embora com cobertura limitada.

Em outras partes do mundo existem outros modelos:

- Subsídio estatal com recursos da seguridade social para pagar as "cuidadoras certificadas" de crianças menores de 6 anos (França) ou de instituições que recebem filhos de trabalhadores de baixa renda ou renda média (Inglaterra).

- Benefícios impositivos para serviços de creche (por exemplo, isenção de impostos na Austrália).

- Benefícios impositivos para empregadores. Na Holanda, os empregadores cobrem uma porcentagem (determinada por negociação coletiva) dos custos das creches (se ambos os pais trabalham, os custos são divididos com os empregadores) e 30% de suas contribuições são deduzíveis de imposto. Na Inglaterra considera-se que os custos das creches financiados pelos empregadores fazem parte dos custos de contratação de pessoal e são deduzíveis de imposto.

- Outras medidas com bons resultados para o alívio das tarefas de trabalhadores e trabalhadoras com responsabilidades familiares refere-se à flexibilização dos horários de atenção de serviços públicos, os quais geralmente não são compatíveis com a jornada de trabalho (medida que é coerente com a Recomendação 165 da OIT, parágrafo 32).

mães, em sua grande maioria, moram com seus pais e dedicam-se a atividades domésticas, a cuidar de seus filhos e, em alguns casos, dos irmãos mais novos. Normalmente não frequentam a

escola nem entram no mercado de trabalho e, quando o fazem, as ocupações são muito precárias.

Isso é um fator de reprodução intergeracional da pobreza, pois as adolescentes de famílias de baixa

Qualificação social e profissional das trabalhadoras domésticas no Brasil

No Brasil há 6,2 milhões de trabalhadoras domésticas, em sua maioria negras, cuja renda média é inferior ao salário mínimo, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD-IBGE). Desse total, só 25% têm carteira de trabalho assinada.

O Plano Setorial de Qualificação "Trabalho Doméstico Cidadão" (MTE, novembro de 2005) é a primeira iniciativa do Governo Federal dirigida à qualificação social e profissional das trabalhadoras domésticas. Foi criado com a participação das organizações sindicais das trabalhadoras domésticas.

Compreende três sub-projetos: o primeiro está dirigido a elevar a escolaridade e promover a qualificação social e profissional das trabalhadoras domésticas; o segundo, a fortalecer sua organização sindical; e o terceiro busca a articulação interministerial para o desenvolvimento de políticas públicas. É coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em parceria com a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, além de outros Ministérios, da Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas e da OIT.

Desenvolvido como um projeto-piloto na sua primeira fase, os componentes de qualificação profissional, aumento da escolaridade e formação sindical atingiram 350 trabalhadoras em sete cidades: Aracaju, São Luiz, Salvador e Recife, situadas na Região Nordeste, e Rio de Janeiro, São Paulo e Campinas (SP), na Região Sudeste. Espera-se ampliar sua cobertura e alcançar o conjunto do país, tornando-a uma política pública de caráter permanente.

No âmbito da articulação de políticas públicas (que prevê ações nas áreas de direitos humanos e violência contra a mulher, moradia, saúde, trabalho, seguridade social e erradicação do trabalho infantil doméstico), adotaram-se duas medidas. A primeira é a Campanha Nacional de Valorização e Formalização do Trabalho Doméstico, lançada em 2006 sob a coordenação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (Lei nº 11.324, de 19 de julho de 2006). Ela propõe um desconto no imposto de renda para os empregadores que formalizem os contratos das trabalhadoras domésticas. A segunda é a disponibilização de linhas de crédito para que os governos municipais construam moradias para as trabalhadoras domésticas (o primeiro conjunto está em construção no estado da Bahia).

renda ficam grávidas mais cedo e, portanto, são mais propensas a terem mais filhos.

Na América Latina não existem suficientes instituições para o cuidado de filhos de trabalhadoras. Estudos da OIT têm

demonstrado que uma política governamental de não intervenção neste campo acarreta custos sociais e econômicos altos. Quando se considera que os temas de conciliação trabalho e família pertencem ao âmbito privado, e que suas soluções estão

além da competência do Estado, a tendência é perpetuar as desigualdades sociais e de gênero.

Políticas para equiparar direitos e condições de trabalho das jovens empregadas no serviço doméstico são imprescindíveis.

Esta é a primeira ocupação individual em importância para as mulheres jovens na região (16% do total de ocupadas). Grande parte delas são adolescentes e jovens provenientes de famílias pobres da área rural. Vinculam-se ao trabalho desde cedo, ficando excluídas da educação e proteção de seus direitos.

Apesar da importância de sua tarefa, o serviço doméstico apresenta os níveis mais baixos de remuneração e proteção social. Composto majoritariamente por mulheres (mais de 90%), é a principal opção para as mulheres de menores níveis de escolaridade e renda. É preciso rever a legislação relativa ao serviço doméstico, já que na maioria dos países da região, o salário mínimo de uma trabalhadora é inferior ao salário mínimo legal e sua jornada de trabalho é mais longa, visto que a normativa não se refere à duração de sua jornada, mas a um mínimo de horas de descanso.

Exemplo claro de "discriminação múltipla" na América Latina é o das trabalhadoras domésticas que, além de serem mulheres e pobres são, em sua grande maioria, indígenas ou afrodescendentes.

A juventude rural

Os jovens residentes nas áreas rurais enfrentam restrições importantes para o desenvolvimento de uma trajetória de trabalho. Segundo Celade (2005), eles representam 22% do total de jovens da região, cerca de 23 milhões. Seus problemas estão relacionados com as escassas oportunidades geradas no campo e, especialmente, em áreas com alta população indígena. No meio rural existe uma concentração da produção em poucas atividades, com uma forte presença do setor agrícola que, em diferentes países, continua atrasado. Os trabalhos tradicionais no campo tendem a ser temporários, fisicamente muito exigentes e pouco remunerados. Um dos problemas que afeta os jovens rurais é que em suas comunidades há carência de educação e capacitação adequadas, o que dificulta encontrar empregos apropriados.

No meio rural, a produtividade da terra é usualmente mais valorizada do que a produtividade do trabalho. Isto limita as oportunidades disponíveis para os jovens e determina que tentem abandonar o campo. Em alguns países observa-se que o campo “expulsa” jovens, os quais emigram não à procura de novas oportunidades, mas porque eles têm uma visão pouco atraente do tipo de trajetória pessoal que o meio rural lhes oferece. Mesmo assim, pode-se e deve-se adotar um enfoque mais moderno da ruralidade, atendendo suas relações com o âmbito urbano. Em certas localidades, especialmente em cidades de médio porte, o rural vincula-se com o urbano através de processos de migração diária. Muitos trabalhadores que vivem em zonas rurais trabalham em zonas urbanas e vice-versa; como também muitas das atividades econômicas “urbanas” utilizam componentes ou insumos rurais, e vice-versa.

Destaca o programa “Fundo de Terras e Instalação do Jovem Empreendedor Rural” do México, dirigido a pessoas entre 18 e 39 anos, que busca rejuvenescer

o campo. Oferece capacitação técnica e administrativa, e outorga uma bolsa de até o equivalente a 90 dias de salário mínimo diário vigente na zona geográfica que corresponda. Os jovens que concluem com sucesso esta etapa podem aderir ao programa Fundo de Terras, que consiste no financiamento de projetos produtivos e do acesso a crédito para arrendar parcelas ou comprar direitos parcelários. Outra experiência é o Programa de Formação Ocupacional para Jovens Rurais da Colômbia, dirigido a jovens entre 16 e 25 anos que não estejam inscritos em outros programas de formação do SENA e que não tenham vínculo de trabalho formal. O objetivo geral do programa é capacitar jovens desempregados do setor rural, para melhorar suas possibilidades de inserção no mercado de trabalho. Além disso, planeja gestionar o desenvolvimento de cursos de capacitação em todos os departamentos do país.

Estas experiências requerem, no entanto, intervenções complementares em outras áreas que permitam incrementar a competitividade

do campo, através de investimentos em infra-estrutura e acesso a mercados e insumos, com a intenção de garantir uma rentabilidade razoável às atividades econômicas que sustentam a maior parte dos que residem no campo.

A evolução da agroindústria em muitos países da América Latina deve ser adequadamente ponderada, para que o campo possa ser um atrativo para os jovens que querem contribuir produtivamente com o progresso de suas sociedades.

A juventude indígena

Os jovens indígenas estão entre os grupos mais vulneráveis e desprotegidos. De acordo com diversas estimativas, os indígenas na América Latina flutuam entre 30 e 50 milhões. Há consenso de que uma ampla proporção deles concentra-se em cinco países: Bolívia, Equador, Guatemala, México e Peru. Cálculos independentes indicam que no México e na Bolívia, cerca de um terço dos indígenas são jovens. Nos mercados de trabalho, os trabalhadores indígenas, entre eles os jovens, enfrentam discriminação por sua origem

étnica e procedência. Em muitos casos, naquelas localidades onde estas comunidades estão assentadas quase não existem relações de trabalho típicas, senão aquelas baseadas em padrões culturais tradicionais (como o trabalho comunitário).

As trajetórias de trabalho dos jovens indígenas enfrentam maiores restrições que as de seus pares não indígenas. Na Bolívia, por exemplo, um estudo recente apontou que ser indígena acrescenta entre 15% e 30% a mais de probabilidade de que a pobreza dos pais se transmita aos filhos, que no caso dos não indígenas (Hernani, 2007).

Os programas executados com a juventude indígena têm estado mais orientados a suas crenças religiosas e valores culturais ou ao impulso de migrações ordenadas (elementos em si importantes). Mas são escassas as intervenções no mercado de trabalho, assim como políticas efetivas que tentem abordar a discriminação no trabalho. É fundamental que estes temas sejam incluídos nas agendas das políticas trabalhistas dos países com população indígena.

3.7 Um marco institucional efetivo

Quase todos os governos da região estão desenvolvendo iniciativas a favor dos jovens em áreas como a construção de capacidades para abordar os temas que lhes afetam. Mesmo assim, tais iniciativas apresentam limitações que precisam ser superadas, já que na maioria dos casos, os temas juvenis são abordados através de programas e não de políticas¹⁰.

Um exemplo da limitação de tais esquemas tem sido os programas de formação tipo “projeto–jovem”, que tiveram impactos interessantes no início, mas que foram se diluindo com o passar do tempo. A lição é que um programa pode ter sucesso durante um tempo; mas para solucionar o problema de fundo, devem modificar-se as estruturas que o geraram. Deve-se passar da aplicação e execução de programas à formulação de políticas efetivas que enfrentem os problemas de maneira estrutural e permanente. Outra limitação é a ênfase de tais

programas na educação, apesar de que em diversas pesquisas de opinião, a preocupação central dos jovens é o emprego (desemprego ou subemprego). Sem deixar de lado a importância da educação como elemento chave para dar forma às trajetórias dos jovens, é óbvio que correspondem às políticas de mercado de trabalho um papel maior que o outorgado até agora.

É difícil que iniciativas desligadas de um plano ou de uma política tenham resultados e, usualmente, são descontinuadas. Muitas vezes podem ser dispersas, variadas, heterogêneas e carecer de coesão e de articulação entre si. Este tema é tão importante que poderia se dizer que o problema não é o que fazer –porque as áreas de intervenção estão mais ou menos definidas– mas como pôr em prática iniciativas que sejam verdadeiramente úteis para os jovens. Em alguns casos, além da dispersão de esforços, observa-se duplicidade de atividades realizadas por diferentes entidades, às vezes na mesma área geográfica. É clara a necessidade de estabelecer um

¹⁰ As políticas têm objetivos amplos e permanentes, cobertura universal e estão institucionalizadas (têm base legal e orgânica), enquanto os programas possuem objetivos pontuais, são específicos ou temporários e dirigem-se a populações focalizadas.

marco institucional que elimine as imprecisões, reduza a dispersão e a duplicidade institucional e que regule adequadamente as competências dos organismos públicos encarregados de promover as políticas ou ações a favor dos jovens e, em especial, no que diz respeito à educação, formação e trabalho.

Na última década, uma institucionalidade que deu resultados positivos em alguns países da região são os Organismos Nacionais de Juventude, criados para coordenar o trabalho das autoridades públicas com as entidades juvenis. Estes organismos adotaram diferentes modalidades, às vezes como Vice-ministérios ou Secretarias de Estado, e inclusive existem direções ou instâncias à margem dos Ministérios, mas dependentes diretamente das presidências da República. Suas funções variam, podendo ser

reitoras, de discussão e debate, de coordenação, execução e avaliação. Na prática combinam-se uma ou mais delas, dando-se ênfase a alguma delas¹¹. Infelizmente, observa-se que muitas destas instâncias não dispõem de marcos ou mandatos precisos e não contam com recursos financeiros significativos, o que dificulta a formação de equipes estáveis de profissionais e especialistas idôneos.

A existência destes organismos constitui um avanço na região, ainda quando na maior parte dos países a complexidade institucional não diminui após a sua criação.

Nos Estados Unidos existe a aliança "Uma visão compartilhada para a Juventude" (2004), cuja finalidade é articular esforços e construir uma visão e ação comuns a respeito da juventude.

¹¹ Alguns tentaram inclusive uma classificação de modelos entre estas iniciativas. De fato, no fim dos anos 90, Rodríguez (2000) encontrou 5 modelos: a) o "modelo" chileno, no qual o Instituto Nacional da Juventude se concentra no desenvolvimento de estudos e pesquisas que lhe permitam conhecer cabalmente a problemática juvenil, e avalia rigorosamente as políticas públicas; b) o modelo uruguaio, no qual o Instituto Nacional da Juventude não realiza pesquisas nem executa diretamente programas específicos, mas cumpre uma função central na alocação de recursos e na avaliação da gestão de «terceiros»; c) o modelo colombiano, no qual a prioridade esteve centrada no apoio ao desenvolvimento de políticas municipais e locais de juventude; d) o modelo mexicano («Causa Joven»), onde a ênfase esteve no fortalecimento da sociedade civil e apoio às instâncias organizativas juvenis e e) o modelo do Movimento Nacional de Juventudes da Costa Rica, caracterizado por promover a organização e a participação dos jovens. Ver, Ernesto Rodríguez, *Juventud y políticas públicas en América Latina: Experiencias y desafíos de la gestión institucional*. Em: Última Década No 13. Viña del Mar: Ediciones Cidra, 2000.

O sistema "One Stop" ou guichê único para a provisão de serviços de capacitação e emprego nos EUA

Os centros "One Stop" permitem aos usuários receber uma avaliação de seus níveis de habilidades e conhecimentos, obter informação sobre diversos serviços de emprego, receber assessoria sobre programas de capacitação e assistência disponíveis e informação sobre a qualidade de cada um deles, receber assessoria vocacional e profissional, e ter acesso a informação atualizada sobre o mercado de trabalho (também sobre programas desenvolvidos pelos Departamentos de Educação, Saúde, Seguridade Social e Justiça, entre outros). Os centros são selecionados, autorizados e supervisionados pelas Juntas locais através de um processo competitivo, e contam com instituições associadas: atualmente existem mais de 1.800 centros "One Stop" e aproximadamente 1.400 centros filiados.

Os centros "One Stop" são o ponto de contato entre os jovens e a maioria dos serviços à sua disposição, têm fortes vínculos com o setor empresarial e são utilizados pelos empregadores para a seleção de pessoal.

Um problema institucional básico é a existência de iniciativas ou programas que não são capazes de atender à grande quantidade de jovens, com características e necessidades heterogêneas existentes na região. É preciso tratar de articular a oferta de serviços com as demandas juvenis. A existência dos organismos de juventude pode contribuir com isso. Existem outras alternativas complementares.

Uma delas é assumir que a dispersão institucional continuará existindo, pelo qual é necessário gerar mecanismos para que ela deixe de ser uma dificuldade e para que os serviços cheguem aos jovens que realmente precisam deles. Um exemplo são os centros

de atenção de "guichê único" nos Estados Unidos. Neles a diversa oferta institucional concentra-se em nível local, para uma atenção ordenada e unificada dos jovens. Nesta opção o que importa é o vínculo final com o jovem. A idéia é simples: a dispersão faz parte da estrutura dos governos e, portanto, é melhor reconhecê-la; mas o jovem não tem que pagar as consequências disso.

Outra alternativa é tratar de ordenar as necessidades dos jovens, entre elas as de emprego, para dar-lhes respostas adequadas. Na Jamaica, no marco da Rede de Emprego de Jovens (YEN), a Federação de Empresários Jovens (JEF) elaborou uma ficha única de cadastro de jovens para

sistematizar de maneira uniforme suas características e necessidades. Isto pode realizar-se com alguns incentivos, sem ônus para o Estado. No México, o organismo nacional de juventude conseguiu cadastrar um número importante de jovens através de um cartão chamado "Poder Jovem". Ele outorga descontos ao jovem em mais de 11 mil estabelecimentos filiados. No caso dos jovens socialmente mais desvinculados, requerem-se mecanismos mais diretos de contato. Eis o trabalho de "Jovens em risco" (Guatemala) ou do "National Youth Service" (Jamaica).

Sob a iniciativa do Secretariado Geral das Nações Unidas, em 2005 a Assembléia Geral da ONU fez um chamado para que os diferentes países apresentassem Planos Nacionais de Ação de Emprego de Jovens e relatórios de progresso dos mesmos. Esses planos requerem uma institucionalidade adequada. Alguns países avançaram neste desafio. A Rede de Emprego de Jovens (YEN)¹² está trabalhando diretamente no Brasil, Jamaica e

Equador, estabelecendo diretrizes e instrumentos que poderiam ser seguidos pelo resto dos países.

É indispensável promover a participação dos jovens na formulação e aplicação das políticas para a juventude. Eles são o melhor sustento para uma institucionalidade ao serviço de suas necessidades.

3.8 A contribuição das organizações de trabalhadores e de empregadores

As organizações de trabalhadores e empregadores podem cumprir um papel ativo na promoção de trajetórias juvenis em direção ao trabalho decente. O tema do trabalho dos jovens está na agenda de ambas e é uma das áreas onde mostram grandes coincidências. Há diversos tipos de ações e iniciativas empreendidas por estas organizações a respeito da juventude. É necessária a presença dos jovens nestas organizações, incentivando uma maior participação juvenil nelas e incluindo este tema nas agendas institucionais e no diálogo social.

¹² <http://www.ilo.org/yen>

A presença de jovens é baixa nas organizações de trabalhadores, a julgar pelo seu índice de filiação. É importante destacar que a nova organização sindical mundial estabeleceu cotas para mulheres e jovens. Os sindicatos estão tentando articular os interesses juvenis no mercado de trabalho naquelas áreas às quais os jovens prestam maior atenção (ecologia, minorias, pacifismo, desenvolvimento de tecnologias, etc.), vinculando-se com outros atores e instituições. Ações nesta direção incluem um trabalho de discussão, debate e formação, assim como de pesquisa mais profunda.

A presença de jovens nas organizações de empregadores também é baixa. Estas organizações têm sido muito ativas em matéria de formulação e aplicação de iniciativas orientadas a melhorar não só o surgimento de novas empresas lideradas por jovens, mas também para melhorar o emprego juvenil em geral. Um exemplo é o impulso à Rede de Emprego de Jovens na Jamaica (promovida pela Federação de Empregadores), o fomento da participação de empresários jovens nas organizações de empregadores e a vinculação com entidades de formação em alguns países.

Outro nível de trabalho é situar o tema do emprego juvenil na agenda do diálogo social. Uma das formas em que este processo poderia operar seria estabelecendo um maior vínculo das instâncias de diálogo social, usualmente associadas a assuntos trabalhistas, com os Organismos Nacionais de Juventude, cujo eixo de ação são os jovens.

Há consenso entre os atores sociais a respeito da importância do impulso ao trabalho para os jovens, sua educação e formação para o trabalho. Existem certas áreas, em especial aquelas referidas à legislação trabalhista, nas quais pode haver discrepâncias; mesmo assim está claro que através de um processo de diálogo aberto e baseado em estudos técnicos é possível chegar a consensos neste e em outros temas.

É impossível garantir a participação da juventude no desenvolvimento dos países através apenas das políticas públicas. A contribuição ativa das organizações de empregadores e de trabalhadores é indispensável. Atingir esse objetivo será possível se os jovens participam de e se sentem representados por estas instituições.

Experiências e propostas das organizações de empregadores

As organizações de empregadores outorgam um peso importante à necessidade de contar com o crescimento econômico, e um entorno macroeconômico, educativo e legislativo que fomente a criação de emprego. Estas organizações tiveram diversas experiências relativas ao trabalho dos jovens, em áreas como:

- Formulação e aplicação de políticas de emprego para os jovens, como é o caso do impulso à Rede de Emprego de Jovens da Jamaica (JYEN), a qual foi promovida pela Federação de Empregadores (JEF), e de fato tem sido uma plataforma que deu credibilidade a esse processo no país.
- Participação de empresários jovens nas organizações empresariais, como o caso da Comissão de Empresários Jovens do México (Coparmex), ou os empresários jovens que impulsionaram a JYEN na Jamaica.
- Serviços de intermediação no trabalho, como é o caso dos observatórios do trabalho da Colômbia, a cargo das Câmaras de Comércio, onde há serviços de contato entre oferta e demanda de emprego.
- Fomento do espírito empreendedor, a fim de mudar a formação dos jovens, que freqüentemente são educados para serem trabalhadores, e não empreendedores. Um exemplo nesse sentido é o programa ANDI do Futuro, a cargo da Associação Nacional de Empresários da Colômbia, que apóia o impulso a empresas reais com jovens vinculados com a ANDI.
- Vínculo com instituições de formação, por exemplo, através do programa de estágios técnicos no Uruguai.

Experiências e propostas das organizações de trabalhadores

As organizações de trabalhadores outorgam um rol importante à qualidade dos empregos dos jovens. Consideram que o trabalho decente para a juventude deve envolver ações ou iniciativas por parte de suas organizações em três níveis:

- O plano institucional, impulsionando a necessidade de contar com políticas trabalhistas que outorguem maior importância ao emprego de qualidade, e promovendo uma participação maior e mais forte dos jovens na política. A esse respeito, os programas IPEC-sindicatos são considerados como bem-sucedidos na região não só em relação ao trabalho infantil, mas também no caso da juventude.
- A sociedade civil, articulando os "interesses juvenis" no mercado de trabalho, através de ações em áreas às quais os jovens prestam maior atenção (ecologia, respeito às minorias, movimentos pacifistas, uso de tecnologias, etc.) e vinculando-se com outros atores e instituições sociais. Experiências como o projeto Eremin em São Paulo e o Programa Universitas na América Central consideram-se avanços nesta direção.
- O sindicalismo, tentando aproximar os grêmios trabalhistas à juventude, através de ações de formação, debate e discussão, assim como também estudos sobre a relação entre juventude e sindicatos. Uma experiência interessante neste sentido é a da UNI, que é uma rede de jovens na Argentina.

A TÍTULO DE CONCLUSÃO

O objetivo central deste Relatório é contribuir para a ação a favor da criação das condições para que a maioria dos jovens da América Latina tenham acesso a empregos produtivos e possam avançar em suas trajetórias de trabalho decente.

O contrato social que deve manter coesionados os países da região, e contribuir para superar as tendências à anomia social sempre presentes em todo grupo, requer a efetiva inclusão dos jovens nas sociedades latino-americanas. Que a educação (básica e superior) e o trabalho (entendido como auto-emprego ou emprego dependente) facilitem trajetórias pessoais bem sucedidas deve ser parte de tal contrato.

O Relatório desenvolve um esforço para melhor caracterizar a juventude, que não é uma realidade homogênea. Uma juventude que não deve ser vista como problema, mas como oportunidade, sem falsos romantismos. Uma juventude que deve ser compreendida como ativo de nossos países.

A idéia da trajetória de trabalho decente permite entender essa juventude heterogênea sob uma perspectiva dinâmica e não simplesmente estática. Os desafios identificados vão além do lugar comum referido ao desemprego dos jovens.

Este Relatório não é um livro concluído, mas uma contribuição em processo. Os relatórios nacionais que o acompanham almejam o mesmo fim. Uma instituição como a OIT pode servir a seus constituintes tripartites com princípios, idéias e experiência internacional comparada. A Agenda Hemisférica para a Promoção do Trabalho Decente 2006 – 2015, que orienta a ação institucional nas Américas, é um exemplo disso. Para sua atualização, no cotidiano das pessoas, a promoção do trabalho decente entre os jovens da América Latina é essencial.

O fortalecimento da democracia e a construção do desenvolvimento humano na América Latina são, cada vez mais, trabalho dos jovens.

TRABALHO DECENTE E JUVENTUDE NA AMERICA LATINA

<http://www.oit.org.pe/tdj>

1. Relatório Regional

- Resumo Executivo
 - Versão em espanhol
 - Versão em inglês
 - Versão em português
- Versão Integral

2. Relatórios Nacionais

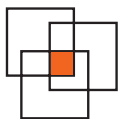
- Argentina
- México
- Peru

3. Documentos de Base

- ABDALA, Ernesto. *Aportes desde PREJAL al documento sobre juventud y empleo de la Oficina Regional.*
- ARAUJO, Eduardo. *Marco institucional para el empleo juvenil.*
- ARTETA, María. *Educación y empleo juvenil en América Latina y el Caribe.*
- CALDERÓN, Miguel. *Reflexión sobre los problemas de calidad de la formación profesional. Mecanismos para hacer más transparente el mercado formativo.*
- CAMACHO, Maria Claudia. *Juventud y empleo en Estados Unidos: principales elementos de las políticas activas de mercado de trabajo.*
- CASTILLO, Gerardo. *Trabajo decente para la juventud. Propuestas y experiencias sindicales.*
- DURÁN, Fabio y CHACALTANA, Juan. *La protección social de los jóvenes en América Latina.*
- GONZÁLEZ, Luis. *Notas sobre proyectos de emprendimiento juvenil en América Latina y el Caribe.*
- MARINAKIS, Andrés. *¿Un salario mínimo específico para los jóvenes?*
- MASÍAS, Carmen. *Perfil psicosocial del joven y la joven que no estudia ni trabaja y su relación con los ámbitos laboral, familiar y de participación ciudadana.*
- TUEROS, Mario. *Potencial emprendedor juvenil en la región y sus políticas e instrumentos de promoción.*
- VALENZUELA, María Elena. *Políticas públicas de juventud para la inclusión social y para combatir la desigualdad y discriminación en el mundo de trabajo.*
- VEGA RUIZ, María Luz. *La legislación laboral ¿incentivo para el empleo juvenil?*
- YURÉN, Andrés. *Las organizaciones de empleadores y su contribución a la promoción del empleo juvenil.*

4. Compêndio Estatístico

5. Trabalho Decente nas Américas: uma agenda hemisférica, 2006 - 2015



“Estamos desperdiçando o potencial econômico de uma grande parte da população, em especial nos países em desenvolvimento, que são os que menos podem nos permitir tal desperdício. Por isso os países devem concentrar-se nos jovens”.

“Somente através das oportunidades de trabalho decente os jovens poderão superar por si mesmos a pobreza. As estratégias de emprego juvenil são uma contribuição chave para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”.

Juan Somavia
Diretor - Geral



Organização Internacional do Trabalho
2007