RELATÓRIO

Organização Internacional do Trabalho

TRABALHO DECENTE E JUVENTUDE

Agenda Hemisférica 2006 - 2015

Brasil

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

Trabalho Decente e **Juventude**

BRASIL

Copyright © Organização Internacional do Trabalho 2009

1ª edição 2009

As publicações da Organização 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 ao Publicações OIT (Direitos do autor e Licenças), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Os pedidos serão bem-vindos.

Costanzi, Rogério Nagamine

Trabalho decente e juventude no Brasil. [Brasília]: Organização Internacional do Trabalho, 2009. 220 p.

ISBN 978-92-2-822835-9 (Impresso)

ISBN 978-92-2-822836-6 (web pdf)

1.- Trabalho decente. 2.- Juventude. 3.- Emprego de Jovens. 4.- Brasil. I. Costanzi, Rogério Nagamine II. OIT

Também disponível em espanhol: Trabajo decente y juventud en el Brasil (ISBN 978-92-2-322835-4), Lima, 2009.

13.01.3

O presente documento foi preliminarmente discutido em jornadas técnicas, envolvendo representantes do Governo brasileiro, de empregadores, trabalhadores e de organizações não-governamentais, bem como do Conselho Nacional da Juventude (Conjuve). Foi elaborado sob a supervisão técnica de Laís Abramo, Diretora do Escritório da OIT no Brasil e Luis Gonzalez. Colaboraram Karina Andrade, Moema Prado e Marcia Vasconcelos. A revisão de estilo foi feita por Luciene Rosa de Assis jornalista – RP 1224/07/55/DF

As designações empregadas nas publicações da OIT, segundo a praxe adotada pelas Nações Unidas, e a apresentação de matéria nelas incluídas não significam, da parte da Organização Internacional do Trabalho, qualquer juízo com referência à situação jurídica 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 OIT às opiniões ali constantes.

Referências a firmas e produtos comerciais e a processos não implicam qualquer aprovação pela Organização 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 no Escritório para o Brasil: Setor de Embaixadas Norte, Lote 35, Brasília - DF, 70800-400, tel.: (61) 2106-4600, ou no International Labour Office, CH-1211. Geneva 22, Switzerland. Catálogos ou listas de novas publicações estão disponíveis gratuitamente nos endereços acima, ou por e-mail: pubvente@ilo.org e biblioteca@oit.org.pe

Visite nossa página na Internet: www.ilo.org/publns ; www.oit.org.pe/publ e http://www.oit.org.pe/tdj/

Impresso no Perú

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 sexos, optou-se por utilizar o masculino genêrico clássico, considerando que todas as menções em tal gênero representam sempre a homens e mulheres.

Este texto foi elaborado por Rogério Nagamine Costanzi, ao longo do primeiro semestre de 2008, sob a supervisão técnica de Laís Abramo e de Luis Gonzalez, coordenador do Projeto Prejal na ocasião, e contou com a colaboração de Karina Andrade, Moema Prado e Márcia Vasconcelos.

Uma versão preliminar do documento foi apresentada e discutida, em jornadas técnicas, com representantes do governo, dos empregadores e dos trabalhadores, bem como do Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), no decorrer do segundo semestre de 2008. A versão final foi apresentada durante a Oficina Técnica Tripartite Agenda de Trabalho Decente para a Juventude, realizada em Brasília nos dias 1º e 2 de julho de 2009.

Brasília - DF

2009

Trabalho Decente e **Juventude**

BRASIL

Sumário

PRÓLOGO 13

APRESENTAÇÃO 19

Capítulo 1

DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO DA JUVENTUDE NO BRASIL 23

1.1 População juvenil no Brasil e seu perfil educacional 26

1.2 Situação da juventude pela posição nos domicílios e por faixa de renda 34

1.3 Evolução do mercado de trabalho para os jovens no Brasil 38

1.3.1 Taxa de participação 39

1.3.1.1 Evolução da taxa de participação entre 1992 e 2006 42

1.3.1.2 Taxa de participação e escolaridade entre os jovens 43

1.3.2 Ocupação 45

1.3.2.1 Estrutura setorial e das ocupações 47

1.3.2.2 Posição na ocupação 49

1.3.3 Taxa de desemprego 52

1.3.3.1 Evolução da taxa de desemprego de 1992 a 2006 56

1.3.3.2 Características dos trabalhadores e probabilidade de desemprego 57

1.3.4 Informalidade 58

1.3.4.1 Evolução da informalidade juvenil 61

1.3.4.2 Característica dos trabalhadores e probabilidade de informalidade 62

1.3.5 Déficit de emprego formal juvenil 63

1.4 Estudo e trabalho 64

1.5 Índice de vulnerabilidade juvenil em relação ao trabalho decente 70

Capítulo 2

PROGRAMAS E AÇÕES PARA A JUVENTUDE NO BRASIL 70

2.1 Iniciativas do Governo Federal 73

2.1.1 Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego 73

2.1.1.1 Subvenção econômica 74

2.1.1.2 Consórcios sociais da juventude e juventude cidadã 77

2.1.1.3 Empreendedorismo e responsabilidade social 80

2.1.2 Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) 82

2.1.2.1 A transformação do ProJovem no ProJovem Urbano 85

2.1.2.2 ProJovem Integrado 92

2.1.3 Outros programas e ações de iniciativa federal 98

2.1.3.1 Elevação da escolaridade e da qualificação 98

2.1.3.1.1 O Plano de Desenvolvimento da Educação 100

2.1.3.2 Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPTER), economia solidária e agricultura familiar 101

2.1.3.3 Esporte, cultura, meio ambiente e outros 105

2.1.3.4 Contratos de aprendizagem profissional e estágio 109

2.1.4 Arranjo institucional das políticas voltadas para a juventude 112

2.1.5 Aspectos inovadores das atuais políticas do Governo Federal 115
2.2 Programas e ações de outros setores 116
2.2.1 Iniciativas do setor privado 116
2.2.1.1 Senai 116
2.2.1.2 Senac 118
2.2.1.3 Senar 124
2.2.1.3.1 Formação Profissional Rural para Jovens 124
2.2.1.3.2 Promoção Social para Jovens 125
2.2.1.3.3 Programa Agrinho 125
2.2.1.4 Sest/Senat 126
2.2.1.5 Centro de Integração Empresa-Escola 128
2.2.1.6 Empresas participantes do Prejal/OIT 129
2.2.2 Organizações de trabalhadores 131
2.2.3 ONGs e outras instituições sociais 132

Capítulo 3

OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES PARA POLÍTICAS PARA A JUVENTUDE 133
3.1 Causas do déficit de trabalho decente juvenil 133
3.2 Estratégia de promoção do trabalho decente para a juventude 141
3.2.1 Crescimento econômico e qualificação: condições necessárias, mas não suficientes 142

3.3 Recomendações para as políticas voltadas à juventude 146

3.3.1 Políticas sociais que garantam acesso à educação, cultura e qualificação profissional de qualidade para todos os jovens 149

3.3.2 Combinação de ações do lado da demanda e da oferta 150

3.3.3 Fortalecimento do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda 151

3.3.4 Busca por formas inovadoras de inserção no mundo do trabalho e apoio ao empreendedorismo juvenil 152

3.3.5 Aprendizagem 153

3.3.6 Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude 154

CONSIDERAÇÕES FINAIS 157

POSIÇÃO DOS ATORES SOCIAIS SOBRE A QUESTÃO DA JUVENTUDE 159

1. Opinião dos representantes do Governo: Ministério do Trabalho e Emprego e Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República 159

2. Jovens e trabalho decente: considerações dos empregadores 166

3. Posição das centrais sindicais dos trabalhadores 173

4. Posicionamento do Conselho Nacional da Juventude 179

BIBLIOGRAFIA 195

ANEXO ESTATÍSTICO 203

PRÓLOGO

O trabalho dos jovens é um tema que tem adquirido uma grande 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 desenvolvidos economicamente.

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 contribuirão para melhorar a qualidade do desenvolvimento da região.

O mandato recebido pela OIT de seus constituintes americanos, no âmbito da juventude, foi fortalecido com o que foi manifestado na Declaração do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (2006), ao abordar o tema Criação de um entorno a escala nacional e internacional que propicie a geração de emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos, e suas consequências sobre o desenvolvimento sustentável: "Reafirmamos o nosso compromisso de elaborar e pôr em prática estratégias que dêem aos jovens de todo o mundo uma oportunidade real e igual de conseguir o emprego pleno e produtivo, e trabalho decente. Neste sentido, tendo observado que quase a metade dos desempregados

do mundo são jovens, estamos decididos a integrar o emprego juvenil nas estratégias e programas nacionais de desenvolvimento; a elaborar políticas e programas para melhorar a capacidade de emprego dos jovens, em particular, através de educação, capacitação e formação contínuas, de acordo com as exigências do mercado de trabalho; e a promover o acesso ao trabalho por meio de políticas integradas que propiciem a criação de novos empregos e de qualidade para os jovens, e facilitem o acesso a eles, por meio de iniciativas de informação e capacitação. Salientamos a importância do trabalho da Rede de Emprego dos Jovens como mecanismo de troca de idéias, apoio e exame entre os jovens, e encorajamos os Estados Membros, as Nações Unidas e as organizações associadas a fortalecer e ampliar a Rede nos âmbitos nacional, regional e internacional.

Na promoção de um modelo de desenvolvimento sustentável, com equidade, são prioritárias políticas voltadas a facilitar o acesso dos jovens 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.

É por este motivo que no Escritório Regional da OIT para América Latina e o Caribe, consideramos oportuno aprofundar estudos nos aspectos relativos à juventude, reunidos pela Agenda Hemisférica. O resultado pode ser particularmente interessante para os Estados latino-americanos membros da OIT. Esperamos que, em breve, possamos publicar mais informações em relação a este tema sobre os países do Caribe de fala inglesa, holandesa e francesa, aos quais as propostas que se apresentam neste estudo poderão ser de muita utilidade.

Esta pesquisa foi coordenada por Virgilio Levaggi, Diretor do Escritório Sub-Regional da OIT para América Central, Haiti, Panamá e República Dominicana, e pelo economista Juan Chacaltana, que contribuiu com o diagnóstico e as elaborações estatísticas do

estudo, assim como o relacionado com a trajetória de trabalho decente. O senhor Levaggi editou os relatórios regional e nacionais que publicamos.

Na pesquisa participaram funcionários da OIT, tanto da sede quanto dos escritórios das Américas, bem como colaboradores externos da instituição. Devem-se reconhecer as contribuições de Eduardo Araujo, María Arteta, Gerardo Castillo, Fabio Durán, Andrés Marinakis, Mario Tueros, María Luz Vega, María Elena Valenzuela, Francisco Verdera y Andrés Yurén, bem como a contribuição dos integrantes do Projeto Promoção do Emprego Juvenil em América Latina –Luis González, Especialista Regional em Atividades para Empregadores, Ernesto Abdala e Miguel Calderón–, de María Claudia Camacho (funcionária da OEA), as colaborações de Carmen Masias, Leo Mertens, Guillermo Pérez Sosto, o apoio nas elaborações estatísticas de Ivet Linares e Maria Polo, e as contribuições de Luz Adriana Arreola e William Sánchez.

Gostariamos de reconhecer, também, os comentários e observações dos diretores dos escritórios da OIT na América Latina e os da senhora Giovanna Rossignotti, do Setor de Emprego em Genebra.

A todas e todos eles estendemos o nosso agradecimento pelo trabalho realizado.

Gostariamos de destacar que o relatório que apresentamos vai além da análise exclusiva do desemprego juvenil. Ele também abrange a realidade do trabalho decente para os jovens. A magnitude e a heterogeneidade da juventude no nosso continente requerem uma visão integradora para sermos mais eficazes na busca por respostas.

A realidade de milhões de jovens que não estudam nem trabalham, e o fato de pertencer a um gênero ou raça, que podem dificultar o acesso a trajetórias de trabalho decente, são desafios tão importantes quanto o desemprego e a economia informal, nos

esforços por fortalecer as democracias na região e dar um caráter integral para o desenvolvimento dos nossos povos.

O relatório, ao abordar a relação entre emprego e juventude, destaca a importância de transitar em direção a políticas que desenvolvam estratégias que articulem o curto, médio e longo prazos, e assumam a diversidade da juventude no continente.

"Trabalho Decente e Juventude na América Latina" faz um levantamento de diversas propostas que combinam a reflexão sobre o tema e algumas experiências concretas, com a finalidade de reunir as lições aprendidas que permitam aos que decidem as políticas e aos nossos jovens conhecerem iniciativas bem-sucedidas, realizadas por outros, muitas delas na nossa própria região.

Esta publicação vem complementada por uma versão breve e por alguns estudos nacionais. Também estão compiladas, em dois volumes, todas as contribuições recebidas durante a elaboração deste trabalho, e que são a base do produto final.

Na era das comunicações, cabe destacar que existe uma página web ad hoc no portal do Escritório Regional da OIT para América Latina e o Caribe[1]. Nela podem-se consultar e descarregar as versões eletrônicas dos trabalhos mencionados, bem como informação estatística mais ampla, que complementa o apresentado nas versões impressas. Essa página permite ler, de maneira comparativa, o que se coloca à disposição da opinião pública, e serve de espaço de encontro entre aqueles preocupados com o tema do trabalho decente e a juventude.

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

[1] http//:www.oit.org.pe

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.

Jean Maninat

Diretor Regional
para América Latina e o Caribe

APRESENTAÇÃO

Uma parte significativa da juventude brasileira apresenta grandes dificuldades em conseguir uma inserção de boa qualidade no mercado de trabalho. Frequentemente, essa inserção é marcada pela precariedade, o que torna difícil a construção de trajetórias de trabalho decente. Elevadas taxas de desemprego e de informalidade, e baixos níveis de rendimentos e de proteção social evidenciam essa dificuldade. Em termos relativos, os jovens apresentam taxas de desocupação e informalidade superiores, e níveis de rendimento inferiores à média da população trabalhadora.

A juventude brasileira foi afetada pelas transformações econômicas e sociais das décadas de 1980 e 1990, pelo baixo ritmo de crescimento econômico, e pelo processo de desestruturação do mercado de trabalho que caracterizou o período. Por outro lado, o cenário de recuperação do emprego formal e de redução da informalidade, característico dos anos 2004 a 2008, não beneficiou os jovens da mesma forma que os adultos.

Mas não existe apenas uma juventude no Brasil. A heterogeneidade e as desigualdades que marcam a sociedade brasileira também se manifestam na situação dos jovens, principalmente quando se considera o acesso a direitos, bens e serviços, que ampliam ou restringem as possibilidades de acesso a um trabalho decente. Existem, na verdade, juventudes diversas, imersas em distintos cenários. As mulheres jovens, os jovens negros de ambos os sexos, assim como os jovens das áreas metropolitanas de baixa renda, ou de determinadas zonas rurais são afetados de forma mais severa pela exclusão social, pela falta de oportunidades e pelo déficit de emprego de qualidade.

A exclusão social, a precária inserção no mercado de trabalho e a falta de uma educação de qualidade e do acesso a um trabalho decente não apenas impedem o pleno exercício dos direitos de

cidadania de um grande contingente de jovens brasileiros, como também comprometem sua vida futura. Além disso, constituem um desperdício da potencial contribuição dos jovens ao desenvolvimento do País. Diante desse contexto, é fundamental fortalecer as políticas voltadas à juventude, contemplando tanto as diferentes dimensões da condição juvenil quanto a heterogeneidade que a constitui.

Frente a tantos desafios, este documento se propõe a apresentar um breve e sintético diagnóstico da situação da juventude no Brasil, no que se refere à sua escolaridade e aos seus padrões de inserção no mercado de trabalho, considerando suas diferenças em termos de sexo e raça/cor, local de moradia e posição no domicílio, dentre outros aspectos. Pretende, ainda, apresentar as principais políticas e ações desenvolvidas no País, assim como o quadro institucional sobre o qual essas políticas estão assentadas. Por fim, propõe-se a registrar a opinião do governo, das organizações de empregadores e de trabalhadores, e do Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) a respeito de quais são os principais desafios à promoção do trabalho decente para os jovens de ambos os sexos no Brasil.

Seguindo o exemplo de publicações similares, elaboradas pela OIT em outros países da América Latina (OIT, 2007a; OIT, 2007b; OIT, 2007c; OIT, 2007d; OIT, 2007f.) este estudo visa contribuir para a análise e o aperfeiçoamento das políticas e programas de criação de emprego e de promoção do trabalho decente para os jovens.

Este estudo foi elaborado no marco do projeto P*romoção do* E*mprego de* J*ovens na* A*mérica* L*atina* (Prejal), financiado pelo Governo da Espanha, por intermédio do Ministério do Trabalho e Imigração e da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, e pelas empresas espanholas Endesa Internacional (representada pela Ampla e Coelce no Brasil), Fundação Telefônica, Prosegur, Santander e Fundação Real Madri,

coordenadas pela Confederação Espanhola de Organizações Empresariais.

O Prejal é desenvolvido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em oito países da América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Honduras, México, Peru e República Dominicana. O Projeto tem como objetivo avançar no compromisso de "elaborar e aplicar estratégias que proporcionem aos jovens de todo o mundo a possibilidade real de encontrar um emprego digno e produtivo, assim como a melhoria das condições de empregabilidade", tal como estabelecido na D*eclaração do* M*ilênio* da ONU, em 2000.

Como parte do objetivo de promover o trabalho decente e produtivo, o Prejal visa também sensibilizar os governos, os empregadores e trabalhadores, e as organizações sociais sobre a importância do acesso dos jovens a um emprego decente e produtivo, e difundir e ampliar conhecimentos para fomentar o debate a respeito deste assunto; apresentar e discutir recomendações destinadas à melhoria das políticas e programas de criação de emprego para os jovens, e o fomento da sua empregabilidade; e incentivar experiências de formação e inserção no mundo do trabalho, baseadas na demanda e dirigidas aos jovens de setores desfavorecidos, a fim de aumentar sua empregabilidade e favorecer sua inserção no mercado de trabalho. Estas experiências são conduzidas por empresas que atuam na área de novas tecnologias da comunicação e da informação; de energia elétrica; do setor bancário; e de recursos humanos.

O Prejal se inscreve nos esforços da Rede de Emprego de Jovens (REJ), uma iniciativa do Secretário-Geral das Nações Unidas, do Banco Mundial e da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Em consonância com esses esforços, o Governo da Espanha decidiu apoiar a iniciativa, com o objetivo de contribuir para a ampliação das oportunidades de trabalhos decentes e produtivos para os jovens latino-americanos. Pretende, assim, estabelecer

as bases para uma rede de promoção do emprego de jovens nos países atendidos. Visa também promover a participação dos governos, das organizações de empregadores e de trabalhadores, bem como de entidades da sociedade civil comprometidas com a promoção do trabalho decente para os jovens.

Uma versão preliminar deste documento foi apresentada e discutida em jornadas técnicas com representantes do governo, dos empregadores e dos trabalhadores, bem como do Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), durante o segundo semestre de 2008. Uma segunda versão foi apresentada por ocasião da Oficina Técnica Tripartite sobre a Agenda de Trabalho Decente para a Juventude, realizada em Brasília nos dias 1º e 2 de julho de 2009.

É com muita satisfação que publicamos, agora, a versão final do documento. Esperamos que esse diagnóstico possa contribuir para o processo de construção, no Brasil, de uma Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude, tal como previsto no Decreto Presidencial publicado no dia 4 de junho de 2009, que instituiu o Comitê Interministerial para a Implementação da Agenda Nacional do Trabalho Decente e que, no mesmo ato, constituiu um subcomitê voltado especificamente para tratar do tema da juventude. Haver contribuído para que esse processo se tornasse realidade é, sem dúvida, o principal resultado do Prejal no Brasil.

Laís Abramo

Diretora do Escritório
da OIT no Brasil

Capítulo 1

DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO DA JUVENTUDE NO BRASIL

A juventude pode ser definida sob diferentes óticas, critérios ou prismas. Pode ser vista como período de transição para a vida adulta, ou como momento presente, único, particular e especial do ciclo de vida das pessoas. Tanto em um como em outro caso, ao analisar a juventude, é necessário levar em conta a heterogeneidade e os diferentes padrões vivenciados por distintos grupos de jovens, assim como o fato de que os processos tradicionais de transição ao longo do ciclo de vida dos indivíduos estão se tornando cada vez mais complexos.

Uma visão tradicional desse processo poderia ser descrita como um ciclo que começa com o nascimento, passa pela entrada na escola e conclusão do aprendizado escolar, pela inclusão no mercado de trabalho, conquista da independência econômica, saída da casa dos pais, constituição de família (casamento e filhos), e termina com a aposentadoria e a morte.

Contudo, por um lado, esse padrão de transição não é aplicável a todas as pessoas. Por outro, esses padrões estão se tornando cada vez mais complexos, devido às alterações ocorridas no mundo do trabalho e nos arranjos familiares, e ao prolongamento da expectativa de vida média das pessoas. A maior complexidade dos padrões de transição para a vida adulta tende a diminuir drasticamente a probabilidade de uma seqüência linear, ordenada e unidirecional de eventos da infância à velhice. As experiências de vida e as expectativas da atual geração de jovens são mais complexas e menos previsíveis do que as das gerações predecessoras, sugerindo que os modelos lineares de transição estão se tornando cada vez mais inapropriados para o contexto de mudança social e econômica das últimas décadas (CAMARANO, 2006).

O aumento da escolaridade pode ocorrer simultaneamente ao ingresso no mercado de trabalho, sem que isso implique no adiamento da transição para a vida adulta. Na realidade, muitos jovens buscam a conciliação entre o estudo, a formação profissional e o trabalho, tanto em situações em que são premidos pelas condições econômicas de suas famílias, quanto pela necessidade e desejo de construir sua autonomia econômica. Além disso, se por um lado o mercado de trabalho demanda maior escolaridade, requer também maior experiência profissional e a atualização permanente das qualificações, em função da velocidade das transformações tecnológicas, que tendem a tornar o conhecimento adquirido obsoleto no curto prazo. Isso aponta para a necessidade de criar novos arranjos entre educação e trabalho nas políticas para a juventude.

Frente a tantos fatores, a juventude não deve ser vista meramente como um período de transição para a vida adulta ou como o intervalo de tempo entre a adolescência e a idade adulta, ou, ainda, como o modo pelo qual os jovens deixam de ser jovens para se tornarem adultos.

Embora considerar a juventude como projeção para o futuro seja muito importante para as questões relacionadas ao desenvolvimento de um país, a médio e longo prazos, é igualmente importante entendê-la enquanto tempo presente e de fruição de uma época especial e única da vida dos indivíduos. Portanto, é necessário que as análises sobre a juventude conciliem estas duas óticas.

É fundamental reconhecer que os jovens são sujeitos de direitos e deveres e portadores de necessidades legítimas. Por esta razão, o fortalecimento dos grupos de jovens como espaços privilegiados de construção da identidade juvenil representa papel central ante os vazios decorrentes da inadequação das instituições e políticas tradicionais de atendimento das demandas da juventude.

Estas considerações evidenciam a complexidade da temática da juventude e das características que orientam a definição de "jovem", inclusive no que se refere à delimitação do início e do final desse período na vida das pessoas. Em função da necessidade de se estabelecer algum padrão, se utilizará, neste diagnóstico, a faixa etária de 15 a 24 anos, tradicionalmente empregada pelas Nações Unidas e, por este motivo, utilizada tanto no relatório regional da OIT sobre o tema intitulado *Trabalho Decente e Juventude na América Latina* (OIT, 2007)[1] quanto nos estudos nacionais[2] sobre o mesmo assunto, elaborados no âmbito do Prejal. É necessário assinalar, no entanto, que no interior dessa faixa etária existem situações bastante diferenciadas, que serão analisadas em alguns aspectos deste relatório.

Por outro lado, a Constituição da República Federativa do Brasil determina os 16 anos como idade mínima para o trabalho, admitindo, a partir dos 14 anos apenas o trabalho na condição de aprendiz[3]. Por sua vez, a atual política nacional para a juventude definiu que a faixa etária para sua atuação vai dos 15 aos 29 anos.

[1] O documento foi lançado em 2007 pela OIT e está disponível para *download* em www.oit.org.br.

[2] Além do Brasil, os estudos nacionais foram elaborados nos seguintes países: Argentina, Chile, México e Peru. Disponíveis na *webpage* do Prejal, localizada em Lima, no Peru: http://prejal.oit.org.pe/Navegacin/DocumentosdelPREJAL/seccion=346&idioma=es_ES.do

[3] O Decreto nº 5.598/2005, que regulamenta a contratação de aprendizes, define aprendiz como sendo "todo trabalhador com idade entre 14 e 24 anos e que celebra contrato de aprendizagem como um contrato especial d trabalho", segundo o qual "o empregador deverá fornecer ao aprendiz formação técnico-profissional compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico". O tema será apresentado no Capítulo 3 deste informe.

Ainda que os problemas enfrentados pela juventude devam ser considerados em uma perspectiva integral e multidimensional, que incluem temas como educação, cultura e lazer, violência, saúde reprodutiva, família, participação política e associativa, etc., a análise apresentada neste relatório estará centrada nas características e qualidade da inserção dos jovens no mundo do trabalho.

Vale registrar que, embora muitos jovens entrem no mercado de trabalho por necessidade ou por precariedade econômica e social de suas famílias, há, também, aqueles que, por desejo de autonomia, independência financeira, crescimento pessoal ou outras razões de cunho subjetivo, entram no mundo do trabalho de forma voluntária. Também parece ser crescente entre os jovens a percepção de que a experiência no mundo do trabalho faz parte da equação de construção da trajetória ocupacional.

O importante é que a necessidade de trabalhar não seja, para os jovens de baixa renda, um impeditivo para o aumento da escolaridade e da qualificação profissional, assim como não implique em condições precárias de trabalho. A conciliação entre estudo e trabalho é um elemento que pode fazer parte da trajetória desses jovens. Porém, como demonstram os dados, os jovens atualmente têm dificuldade de conseguir esta conciliação, entre outros motivos, porque cumprem extensas jornadas de trabalho.

De modo geral, nota-se que quanto mais precoce a entrada no mercado de trabalho, mais precária tende a ser a inserção laboral e maior o prejuízo na formação educacional das pessoas, contribuindo para a reprodução da situação de pobreza. Por isso, políticas públicas voltadas ao enfrentamento do trabalho infantil, em especial nas suas piores formas, bem como ações que visem a dar oportunidades a todos jovens para que tenham uma formação educacional adequada, desempenham um papel fundamental na proteção aos direitos de crianças, adolescentes e jovens, e nas ações de combate à pobreza.

Nessa perspectiva, a universalização efetiva da escolaridade obrigatória, a adoção de medidas e políticas que combatam a evasão escolar e a não conclusão do ensino médio são medidas que estabelecem patamares mínimos de qualificação, com impactos positivos na garantia do acesso de jovens a trabalhos não-precários. Adiantando o que será analisado no Capítulo 2, vale chamar a atenção para a extensão do programa Bolsa Família até a faixa dos 17 anos, medida positiva tanto para ampliar a proteção social dos adolescentes quanto para reduzir o aumento da evasão escolar, que ocorre a partir dos 15 anos.

É real a contradição entre a necessidade efetiva que muitos jovens têm de trabalhar e o fato de que uma inserção precoce e de má qualidade no mercado de trabalho compromete o seu futuro e, em especial, as

suas possibilidades de construção de uma trajetória de trabalho decente. Esse é um dos temas centrais a serem considerados na elaboração das políticas públicas para a juventude. A efetiva prevenção e erradicação do trabalho infantil e a limitação estrita do trabalho dos adolescentes (de 14 a 16 anos) às situações de aprendizagem protegidas por lei é sem dúvida um ponto de partida essencial dessas políticas.

Mas é também fundamental considerar os jovens como sujeitos de direitos e respeitar as suas escolhas. As políticas públicas devem ter o papel de ampliar as oportunidades para os jovens e de oferecer serviços de informação e orientação. O exercício de uma atividade profissional deve ser entendido como um direito, o que questiona o argumento de que a entrada dos jovens na vida profissional deve ser protelada com o objetivo de reduzir a pressão sobre o mercado de trabalho.

É importante que se continue perseguindo o objetivo da universalização do ensino fundamental e médio, da ampliação das oportunidades de aceso ao ensino profissionalizante e universitário e da melhoria da qualidade da educação em todos esses níveis. As políticas públicas devem ampliar as condições para que os jovens que querem continuar estudando possam fazê-lo. Mas é também necessário criar oportunidades para que os e as jovens que participam do mundo do trabalho tenham possibilidades de se inserir em postos de trabalho de qualidade, com proteção social, e que contribuam para o seu crescimento profissional, respeitando suas opções e considerando suas peculiaridades e problemas.

A conciliação entre estudo e trabalho continua sendo um tema fundamental para os e as jovens. Além do direito de escolha dos indivíduos, é necessário considerar que o trabalho, em especial aquele de boa qualidade, também pode ser um importante instrumento de qualificação profissional e de aprendizado, atributos cada vez mais necessários para o bom desempenho profissional e cada vez mais valorizados pelos empregadores.

1.1 População juvenil no Brasil e seu perfil educacional

Os jovens, enquanto segmento social, possuem uma singularidade e uma identidade geracional que dão origem a questões próprias e diferentes do contexto de outros grupos etários (BRASIL 2006, BRASIL 2008). Apesar dessa singularidade geracional, a juventude apresenta uma heterogeneidade elevada, o que nos leva a considerar que existem *várias juventudes*. Os jovens são de diversas raças e classes sociais, alguns têm acesso a uma educação de boa qualidade e a outros ativos produtivos que lhes garantem uma adequada inserção no mercado de trabalho, enquanto os outros sofrem com a falta de acesso a direitos básicos, o que

compromete sua inclusão social e no mercado de trabalho. Uma análise adequada da juventude no Brasil implica, necessariamente, a consideração dessas diversidades (GIFE, 2007).

De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE/PNAD), havia no Brasil, em 2006, incluindo o Norte rural, cerca de 34,7 milhões de jovens de 15 a 24 anos, o que correspondia a 18,5% da população total. Porém, quando se amplia essa faixa para o intervalo de 15 a 29 anos, conforme a definição da nova política nacional para a juventude, este contingente sobe para 50,5 milhões.

A Tabela 1.1 mostra o perfil da população total dos jovens (15 a 24 anos) e dos adultos (25 anos ou mais). Os dados estão desagregados por sexo, raça/cor e etnia, urbano e rural, e por grau de escolaridade.

Do total de 34,7 milhões de jovens, 17,3 milhões são mulheres e 17,4 milhões são homens; 18,2 milhões são negros e 16,3 milhões são brancos. Existe, tanto para os jovens quanto para os adultos, uma forte predominância da população urbana. Com efeito, 83,3% do total (28,9 milhões) de jovens viviam em áreas urbanas e 16,7% (5,8 milhões) nas zonas rurais.

O nível de escolaridade dos jovens é superior ao dos adultos. Enquanto 41% destes tinham de zero a quatro anos de estudo, esse mesmo percentual caía para 11,9%, no caso dos jovens de 15 a 24 anos. Por sua vez, 24% dos adultos e 44% dos jovens tinham entre nove e 11 anos de estudo. Enquanto 17,1% dos jovens de 24 anos tinham 12 anos ou mais de estudo, essa proporção se reduzia para 12,5% no caso dos adultos com 25 anos ou mais. O maior nível de escolaridade também se reflete em uma menor taxa de analfabetismo entre os jovens (2,4%) vis-à-vis os adultos (13%).

Os dados demonstram que a juventude atual tem feito um maior investimento em educação formal, um reflexo da demanda do mercado de trabalho por níveis de educação formal mais elevados.

A situação educacional dos jovens brasileiros é um misto de avanços, problemas, desigualdades e desafios. Os avanços se referem ao fato de que os jovens atualmente passam mais tempo na escola e têm maior escolaridade que os adultos. Contudo, há desigualdades expressivas no acesso à educação (por faixa de renda, raça/cor, rural e urbano, e por região do país), e problemas com a qualidade do sistema educacional. Por exemplo: enquanto a taxa de analfabetismo entre os jovens, na região Sul, era de 0,9% em 2006, ela se elevava para 5,3% no Nordeste, sendo ainda maior (7,2%) no caso dos homens jovens. Além disso, persiste a necessidade de elevação da escolaridade e da melhoria da sua qualidade.

Tabela 1.1
Perfil da População Total, Jovem e Adulta - Brasil - 2006*

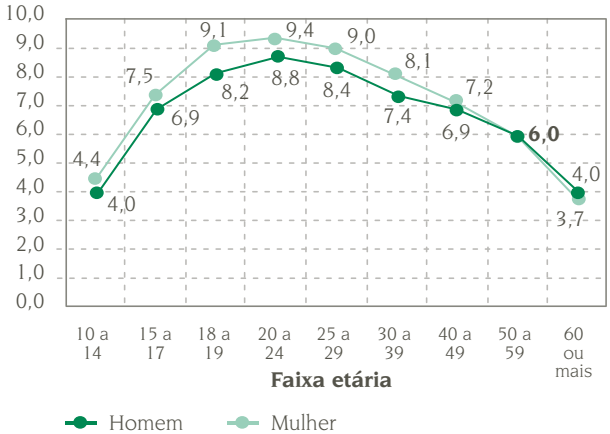
Grupo	Valores absolutos			Participação no total da faixa etária considerada em %**		
	População Total	15 a 24 anos	25 anos ou mais	População Total	15 a 24 anos	25 anos ou mais
Total**	**187.227.792**	**34.709.905**	**103.871.542**	**100,0*****	**18,5*****	**55,5*****
Homens	91.196.371	17.289.321	49.019.641	48,7	49,8	47,2
Mulheres	96.031.421	17.420.584	54.851.901	51,3	50,2	52,8
Amarelos	918.978	159.020	623.578	0,5	0,5	0,6
Brancos	93.096.286	16.259.127	54.546.643	49,7	46,8	52,5
Indigenas	518.597	110.099	292.913	0,3	0,3	0,3
Negros	92.689.972	18.180.859	48.406.351	49,5	52,4	46,6
Rural	31.293.966	5.784.261	15.869.056	16,7	16,7	15,3
Urbano	155.933.826	28.925.644	88.002.486	83,3	83,3	84,7
0 a 4 anos de estudo	87.828.038	4.139.756	42.573.086	46,9	11,9	41,0
5 a 8 anos de estudo	42.554.599	12.081.154	22.971.183	22,7	34,8	22,1
9 a 11 anos de estudo	40.305.447	15.358.689	24.929.294	21,5	44,2	24,0
12 anos ou mais de estudo	15.914.228	2.906.249	13.007.979	8,5	8,4	12,5

Fonte: Elaborado pela OIT/PREJAL, a partir dos microdados da IBGE/PNAD 2006; *inclui Norte Rural; ** exceto a primeira linha ** participação na população total, sendo as demais linhas a participação na respectiva faixa etária considerada.

É necessário destacar que as mulheres possuem, em geral, número médio de anos de estudo maior que os homens, exceto a partir dos 50 anos (ver Gráfico 1.1). Entre os jovens de 20 a 24 anos, as mulheres tinham em média 9,4 anos de estudo e os homens 8,8 anos.

Por sua vez, as desigualdades de acesso à educação por raça/cor ainda são extremamente elevadas. Enquanto apenas 7,2% dos jovens brancos tinham de zero a quatro anos de estudo e 29,5% de cinco a oito anos, no

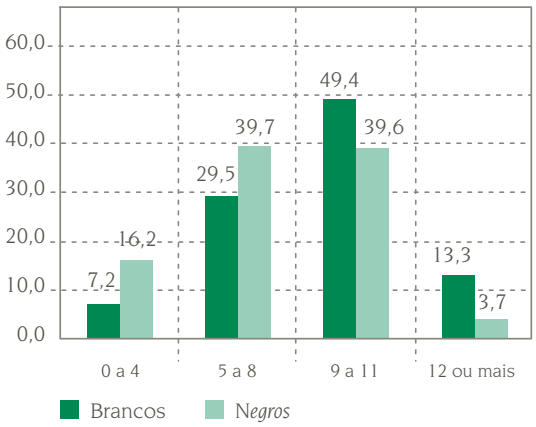
Gráfico 1.1
Número médio de anos de estudo Brasil 2006



Fonte: IBGE/PNAD de 2006, Brasil como um todo, inclusive a área rural do Norte.

caso dos jovens negros essas cifras se elevavam respectivamente para 16,2% e 39,7%. Enquanto 49,4% e 13,3% dos jovens brancos tinham, respectivamente, de nove a 11 e 12 anos ou mais de estudo, esses percentuais se reduziam para 39,6% e 3,7% para os jovens negros (Gráfico 1.2).

Gráfico 1.2
Distribuição dos jovens segundo grupos de anos de estudo em % Brasil 2006



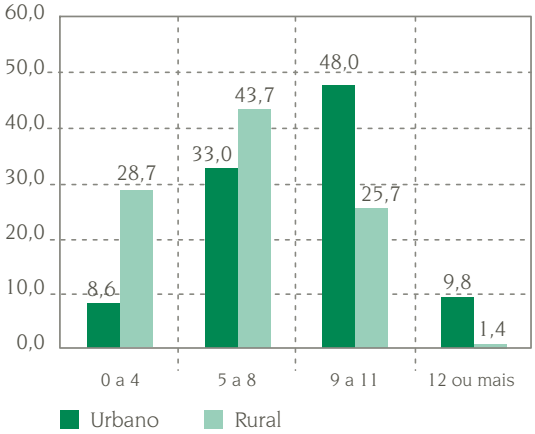
Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 2006; Brasil como um todo, inclusive a área rural do Norte.

Os dados revelam a reprodução intergeracional do padrão de desigualdade racial historicamente existente na sociedade brasileira, em termos de acesso à educação, que ainda é muito expressivo, mesmo que em patamares distintos dos prevalecentes entre os adultos. Sem dúvida, um dos grandes desafios das políticas públicas voltadas para a juventude é a redução dessa desigualdade.

Chama a atenção o baixo percentual de jovens, em particular os negros, com 12 anos ou mais de escolaridade. É verdade que esse dado pode estar distorcido por considerar a faixa etária de 15 a 24 anos[4], mas, de qualquer forma, o acesso ao ensino superior ainda se mostra bastante limitado para a juventude brasileira.

Existe inclusive uma desigualdade educacional considerável entre os jovens que estão na área rural e aqueles da zona urbana. Enquanto 8,6% e 33% dos jovens na zona urbana tinham, respectivamente, zero a

Gráfico 1.3
Distribuição dos jovens segundo grupos de anos de estudo em % Brasil 2006



Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 2006; Brasil como um todo, inclusive a área rural do Norte.

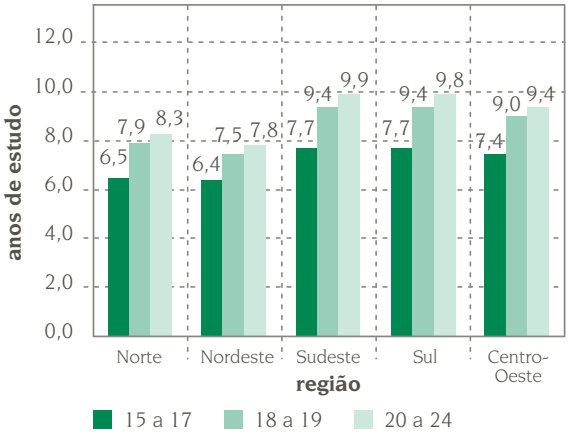
[4] Obviamente um jovem de 15 a 17 anos, mesmo sem defasagem escolar, não terá 12 anos de estudo.

quatro, e cinco a oito anos de estudo, tais percentuais se elevavam para 28,7% e 43,7% para a juventude no campo. Por outro lado, apenas 1,4 % dos jovens rurais tinham 12 anos de estudo ou mais, percentual que atingia 9,8% para os das cidades. Os jovens negros e rurais não apenas tinham número médio de anos de estudo menor do que, respectivamente, brancos e urbanos, como também, provavelmente, tinham acesso a uma educação de menor qualidade.

Além das desigualdades existentes entre a zona urbana e a rural, há um expressivo diferencial, no tocante ao acesso à educação, entre as diferentes regiões brasileiras. As regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste apresentam os melhores índices. Enquanto os jovens de 15 a 17 anos, 18 e 19 anos, e 20 a 24 anos na região Nordeste tinham, respectivamente, 6,4; 7,5; e 7,8 anos de estudo, em média, essas mesmas cifras se elevavam para 7,7; 9,4; e 9,9 anos na região Sudeste (Gráfico 1.4).

As desigualdades educacionais também são marcantes quando se analisa a diferença por faixa de renda. Enquanto a média de anos de estudo para homens e mulheres de 19 a 24 anos era de, respectivamente, 6,16 e 7,24 anos no quintil de renda mais baixa (20% da população com renda mais baixa),

Gráfico 1.4
Média de Anos de Estudo Brasil 2006



Fonte: IBGE/PNAD de 2006; Brasil como um todo, inclusive com Norte rural.

Tabela 1.2
Média de Anos de Estudo por Faixa de Renda Domiciliar *per capita* Brasil - 2006

Quintil de renda (mais baixo para mais alto)	16 a 18 anos			19 a 24 anos		
	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total
1º	5,76	7,09	**6,30**	6,16	7,24	**6,61**
2º	6,70	7,68	**7,11**	7,38	8,72	**7,94**
3º	7,50	8,79	**8,03**	8,41	9,72	**8,98**
4º	8,41	9,42	**8,85**	9,58	10,62	**10,04**
5º	9,35	9,95	**9,60**	11,36	12,13	**11,72**

Fonte: Elaborado pela OIT/PREJAL, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 2006; Brasil como um todo, inclusive a área rural do Norte.

esse mesmo indicador se elevava a 11,4 e 12,1 anos no quintil de renda mais elevado (20% da população com renda mais elevada). Os dados da Tabela 1.2 demonstram a correlação positiva entre a escolaridade do jovem e sua faixa de renda domiciliar *per capita*.

Existem ainda outros problemas que devem ser considerados na análise da situação educacional dos jovens brasileiros (CASTRO E AQUINO, 2008): embora o analfabetismo entre os jovens de 15 a 24 anos seja residual nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, sua erradicação ainda se constitui um desafio para o Nordeste (onde a taxa é de 5,3%); persiste uma elevada distorção idade-série, o que compromete o acesso ao ensino médio na idade adequada; o ingresso no ensino superior, em especial para os negros e para as pessoas da zona rural, continua sendo baixo; as oportunidades de acesso à educação profissional são restritas. Uma porcentagem significativa das trajetórias escolares é interrompida pela desistência e pelo abandono que, em alguns casos, são seguidos por retomadas dos estudos, caracterizando percursos educacionais irregulares.

A frequência ao ensino médio na idade adequada abrange, atualmente, menos da metade dos jovens brasileiros de 15 a 17 anos, tendo em vista que cerca de um terço deles ainda estão no ensino fundamental e cerca de 18% estão fora da escola (CASTRO e AQUINO, 2008 – ver Tabela 1.3). Também há uma quantidade considerável de jovens que deixaram a escola sem sequer completar o ensino fundamental (Tabela 1.3). Isso evidencia a magnitude dos problemas existentes, apesar do aumento da escolaridade média dos jovens brasileiros.

Tabela 1.3
Situação Educacional dos Jovens Brasileiros
Brasil - 2006 em % do total

Situação / escolaridade	Faixa etária		
	15 a 17 anos	18 a 24 anos	25 a 29 anos
I Analfabetos*	1,6	2,8	4,7
II Freqüentam a Escola	82,1	31,7	13,0
Fundamental	33,9	4,9	2,0
Médio	47,7	13,8	3,3
Superior	0,4	12,7	7,3
Alfabetização de Jovens e Adultos	0,1	0,3	0,4
III Não freqüenta Escola	17,9	68,3	87,0
Fundamental Incompleto	11,9	19,9	28,3
Fundamental Completo	2,0	6,2	7,3
Médio Incompleto	1,4	6,8	5,8
Médio Completo	1,1	28,9	30,2
Superior Incompleto	0,0	0,9	1,7
Superior Completo	0,0	1,9	8,6
Nunca Freqüentou a Escola	1,5	3,7	5,1

Fonte: CASTRO E AQUINO – IPEA, 2008, página 32; * há analfabetos que freqüentam e não freqüentam a escola; "ensino fundamental e médio" inclui ensino regular ou supletivo; ensino superior inclui mestrado e doutorado.

Esse problema se evidencia ao analisar outro indicador: a taxa de escolarização na idade correta[5], segundo o nível de ensino por categorias e regiões.

Em 2006, no Brasil, a taxa de escolarização na idade correta, para a faixa de 15 a 17 anos, no ensino médio, era maior nas regiões Sudeste (57,7%), Sul (54,8%) e Centro-Oeste (48,0%), comparando-se com as regiões Norte (34,7%) e Nordeste (33,0%). Essa taxa também era mais elevada nas áreas urbanas metropolitanas (55,2%) e urbanas não metropolitanas (49,9%) do que nas zonas rurais (26,9%). Esse indicador, para a mesma faixa etária e mesmo nível de ensino, era melhor para as mulheres (52,0%) do que para os homens (41,9%), melhor para os brancos (58,3%) do que para os negros (37,4%), e muito maior para os mais ricos (77,2% para os 20% mais ricos) do que para os mais pobres (24,5% para os 20% mais pobres).

O indicador idade/série de 18 a 24 anos, em relação ao ensino superior, também em 2006, apresenta o mesmo padrão: melhor desempenho para as regiões Sudeste (15,0%), Sul (16,8%) e Centro-Oeste (14,7%) em relação ao Norte (7,5%) e Nordeste (6,9%); melhores indicadores para as áreas urbanas metropolitanas (16,1%) e urbanas não metropolitanas (12,9%), em comparação com a zona rural (2,4%); indicador mais elevado para as mulheres (13,9%) do que para os homens (10,4%), para os brancos (18,8%) do que para os negros (6,1%), bem como para os mais ricos do que para os mais pobres (40,4% para os 20% mais ricos contra 0,8% para os 20% mais pobres).

A oferta de educação profissional também se mostra restrita e desigual. Segundo estimativas do próprio Ministério da Educação (ver CASTRO E AQUINO, 2008), em 2005, apenas 10,9% da demanda potencial foi atendida, percentual que se elevou para 11,4% em 2006. Apenas 17,2% dos municípios brasileiros contavam com cursos de educação técnica em 2005, sendo que, no Nordeste, a oferta ocorreu em apenas 8% dos municípios, percentual que se elevava para 26,5% no Sudeste. Cabe salientar, entretanto, que o governo busca ampliar a oferta de educação profissional e técnica. Além disso, é importante destacar a oferta de educação profissional feita pelo "Sistema S", inclusive com ações itinerantes.

Os dados e indicadores apresentados demonstram as expressivas desigualdades educacionais que prevalecem no Brasil, entre as diferentes regiões, entre áreas urbanas e

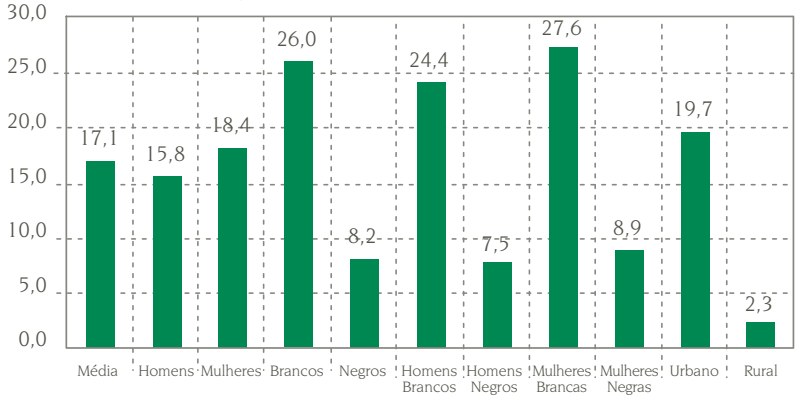
[5] A idade correta, para o caso brasileiro, consiste na faixa de 15 a 17 anos para o ensino médio, e de 18 a 24 anos para o ensino superior. A taxa de escolarização na idade correta representa a parcela da população que está na escola, no nível de ensino adequado para a idade. Os dados para esse indicador foram extraídos do relatório de monitoramento da Educação Para Todos (EPT), elaborado pela Unesco, em 2008.

rurais, populações pobres e ricas, brancas e negras. São limitadas e deficientes as oportunidades educacionais disponíveis para os jovens brasileiros pobres, negros, e para aqueles que vivem no campo e nas regiões Norte e Nordeste. Essa realidade tende a gerar diferentes padrões de inserção no mercado de trabalho e dificultam a construção de uma trajetória de trabalho decente, criando um ciclo vicioso de reprodução da desigualdade e da exclusão social.

Embora o combate às desigualdades educacionais seja uma condição necessária à promoção do trabalho decente, ela não é condição suficiente. A própria dinâmica do mercado de trabalho, com seus determinantes sociais e econômicos, pode gerar novas desigualdades, amplificando as que surgem da dinâmica do sistema educacional.

É importante destacar inclusive que, embora a escolaridade dos jovens venha aumentando, ela não pode ser considerada elevada, se comparada aos padrões internacionais. Além disso, o acesso dos jovens ao ensino superior ainda é bastante limitado e desigual: considerando apenas as pessoas com 24 anos, somente 17,1% do total tinham, na ocasião, 12 anos ou mais de estudo. Este percentual, em 2006, caía de forma significativa entre os negros (8,2%) e para os jovens da zona rural (2,3%), sendo que a pior situação, na desagregação por sexo e raça, estava entre os homens negros (7,5%) (Gráfico 1.5).

Gráfico 1.5
Percentual de Jovens de 24 anos com 12 anos ou mais de estudo
Brasil 2006 IBGE/PNAD



Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 2006; Brasil como um todo, inclusive com Norte rural.

Essa análise sugere a definição de algumas prioridades para as políticas voltadas à juventude: a) fortalecer as ações de elevação da escolaridade; b) investir em ações de combate à evasão escolar precoce; c) considerar como elemento central das políticas públicas, dos programas e das ações, a redução das desigualdades educacionais que atingem predominantemente jovens pobres, negros e habitantes de zonas rurais, assim como as que atualmente prevalecem entre as regiões do país, em especial a polarização Sul/Sudeste x Norte/Nordeste; d) melhorar a qualidade do ensino; e) ampliar as oportunidades de educação profissional, técnica e tecnológica; f) melhorar a articulação do sistema educacional com o mundo produtivo; e, g) ampliar o acesso à cultura.

1.2 Situação da juventude pela posição nos domicílios e por faixa de renda

É fundamental analisar as diferentes situações e posições assumidas pelos jovens no âmbito do domicílio como variáveis importantes, considerando também as suas dimensões de gênero e raça, tanto no diagnóstico da sua situação quanto para a definição de políticas públicas.

Jovens de famílias com renda domiciliar *per capita* elevada, e que ocupam a posição de filhos, têm maiores condições de permanecer mais tempo na escola e postergar a entrada no mercado de trabalho, com maior nível de qualificação e escolaridade. Por sua vez, jovens de famílias ou domicílios com baixa renda *per capita*, que ocupam a posição de pessoas de referência[6] e têm filhos, tendem a ter mais necessidade de ingressar precocemente no mercado de trabalho para contribuir com a renda familiar, e terão, portanto, maiores dificuldades para continuar os estudos.

Entre 1992 e 2006, a redução do percentual de jovens que eram pessoas de referência dos domicílios ou cônjuges (de 20,3% para 17,5% do total), reflete, entre outros fatores, uma tendência a casamentos mais tardios e à redução da fecundidade, significando maior tempo de permanência na escola e inserção mais tardia no mundo do trabalho, e uma melhora da proteção social para os adultos. Além disso, o envelhecimento da população e os avanços no Sistema de Seguridade Social, com a garantia de uma maior cobertura, têm contribuído para que os idosos tenham maior acesso à renda e assumam a posição de pessoa de referência. De qualquer forma, o percentual de jovens que eram pessoas de referência ou cônjuges era relevante em 2006 (Gráfico 1.6).

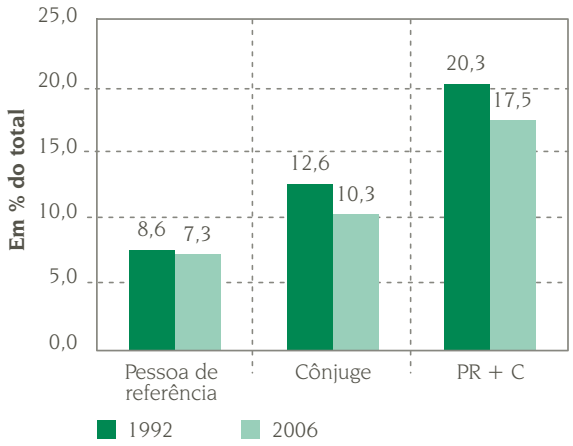
O percentual de indivíduos que são pessoas de referência dos domicílios tende

[6] Pessoa de referência é a pessoa responsável pela família ou assim considerada pelos demais membros.

a guardar uma correlação positiva com a idade, ou seja, tende a crescer à medida que a idade aumenta (Gráfico 1.7). Em 2006, apenas 0,2% dos adolescentes de 15 anos eram pessoas de referência do domicílio. Este índice elevou-se para 19,3% aos 24 anos, e para 68,3% aos 69 anos.

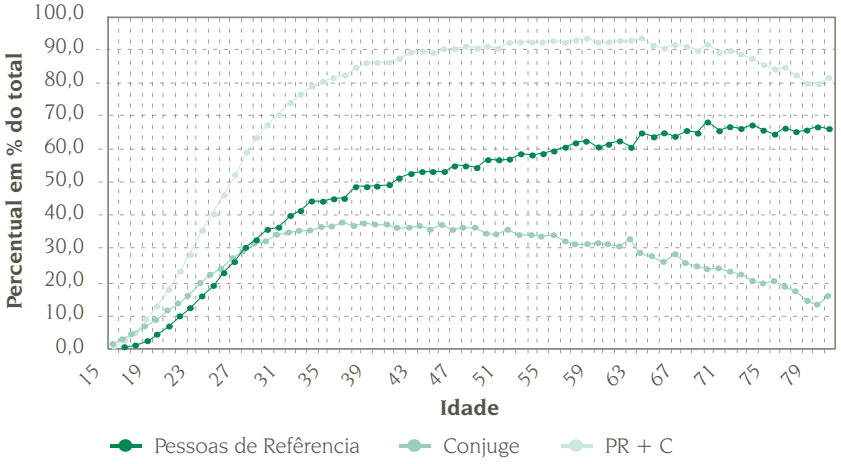
O percentual de pessoas que são cônjuges também apresenta uma correlação positiva com a idade, em especial na faixa que vai dos 15 aos 50 anos, a partir da qual esse índice começa a cair. Em 2006, apenas 1% dos adolescentes de 15 anos eram cônjuges, estatística que se elevava a 21,9% aos 24 anos. Portanto, o percentual de jovens que são pessoas de referência do domicílio ou cônjuges se eleva de 1,2% do total aos 15 anos para 41,1% do total aos 24 anos. Esses dados evidenciam também a grande heterogeneidade de situações e realidades

Gráfico 1.6
Percentual de jovens de 15 a 24 anos que eram pessoa de refência ou cônjuge Brasil 1992/2006 em % do total



Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 1992-2006; Brasil, excluído a área rural do Norte, exceto Tocantins, em 2006.

Gráfico 1.7
Percentual de Pessoas de Refência/Conjuge dos Domicílios Brasil 2006 15 a 80 anos em % do total



Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 2006; Brasil como um todo, inclusive a área rural do Norte.

no interior da faixa etária de 15 a 24 anos e a necessidade de se considerarem essas diferenças na formulação e implementação das políticas para a juventude.

Em síntese, 6,1 milhões de jovens de 15 a 24 anos (17,7% do total) eram considerados pessoas de referência do domicílio ou cônjuges da pessoa de referência, sendo 2,5 milhões (7,3% do total) definidos como pessoa de referência e 3,6 milhões (10,4% do total) como cônjuges.

É necessário assinalar que, se por um lado a posição de pessoa de referência tende a implicar maiores responsabilidades do indivíduo na busca por uma inserção profissional remunerada, isso não quer dizer que os filhos, em especial nas famílias de baixa renda, não assumam responsabilidades em relação à composição da renda familiar, ainda que à custa de uma inserção precoce no mercado de trabalho, inclusive em situações de trabalho infantil[7]. De qualquer forma, a posição do jovem como pessoa de referência tem implicações diretas sobre a sua participação no mercado de trabalho por questões de necessidade e não por uma escolha voluntária.

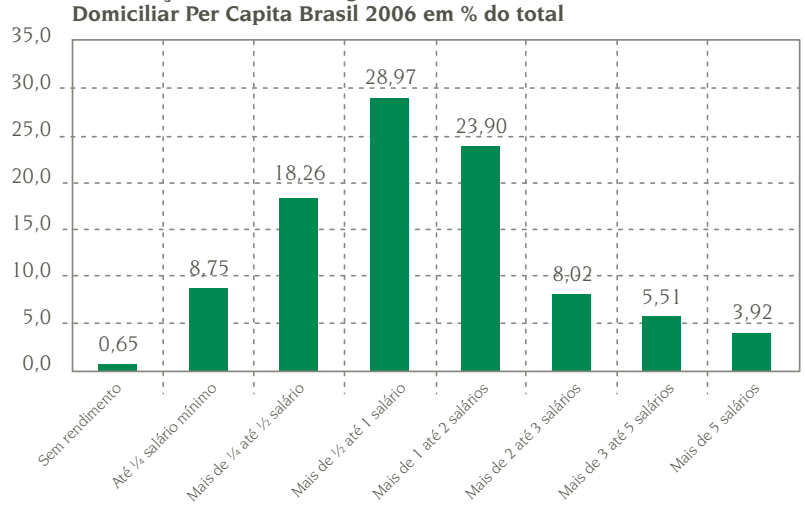
O Gráfico 1.8 evidencia que, em 2006, mais da metade da juventude brasileira (56%) era oriunda de domicílios com renda *per capita* de até um salário mínimo e cerca de um quarto (27,6%) de domicílios com renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo. Diante desse contexto, pode-se dizer que uma das condições fundamentais para a inclusão social da juventude brasileira é o fortalecimento e a ampliação da rede de proteção social dirigida a essas famílias.

No caso das mulheres jovens, é necessário considerar que ocupar a posição de pessoa de referência usualmente significa a inexistência da figura do cônjuge e a necessidade de assumir simultaneamente a responsabilidade principal, e frequentemente exclusiva, pela geração de renda familiar e pelo trabalho reprodutivo e de cuidado. O mesmo não ocorre nos domicílios em que os homens jovens são pessoas de referência, nos quais em geral está presente a figura do cônjuge do sexo feminino, que contribui para o rendimento familiar, e/ou assume a responsabilidade pelo trabalho reprodutivo e de cuidado na esfera doméstica.

Em 2006, dois terços dos jovens brasileiros de ambos os sexos ocupavam a posição

[7] Com efeito, 77% das crianças e adolescentes com idade entre 5 e 17 anos que trabalhavam no Brasil, em 2006, moravam em domicílios cujo rendimento médio mensal domiciliar *per capita* era inferior a um salário mínimo. Enquanto o nível de ocupação das crianças e adolescentes de 5 a 17 anos era de 14,3% para aqueles que moravam em domicílios com renda média mensal *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo, esse indicador caía, de forma quase monotônica, para 6,4% entre aqueles que moravam em domicílios com rendimento *per capita* igual a dois salários mínimos ou mais (IBGE, 2008)

Gráfico 1.8
Distribuição dos Jovens Segundo Faixa de Rendimento Domiciliar Per Capita Brasil 2006 em % do total



Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados IBGE/PNAD de 2006; Brasil como um todo, inclusive a área rural do Norte.

de filhos nos domicílios e famílias. Tendo em vista a expressividade desse número, recomenda-se especial atenção das políticas públicas dirigidas a esse grupo, partindo-se do princípio que essas políticas devem ser formuladas e implementadas a partir de uma abordagem integral e não fragmentada, e que, ao mesmo tempo, leve em conta as diferentes características dos diferentes grupos de jovens, em termos de sexo, raça-cor, posição no domicílio, faixa de renda, etc.

Também é necessário dar especial atenção às jovens mulheres, tanto brancas quanto negras, em particular àquelas que têm filhos e, consequentemente, maior carga de responsabilidade doméstica e familiar. Tal como evidenciado em análise realizada pela OIT, 72% dos 22 milhões de jovens que não estudam nem trabalham na América Latina são mulheres (OIT, 2007). Essa dupla "inatividade" está relacionada a três fatores básicos: a maternidade precoce, que ainda é um fenômeno bastante frequente entre as jovens de baixa renda; os estereótipos de gênero, que atribuem às mulheres a responsabilidade principal (quando não exclusiva), pelas tarefas domésticas e pela função de cuidado; e a falta de políticas de conciliação e co-responsabilidade, no âmbito do trabalho e da família. Uma porcentagem muito significativa dessas jovens duplamente "inativas", na verdade está trabalhando –sem remuneração– em suas casas, cuidando dos próprios filhos ou dos seus irmãos e

irmãs menores, ou das pessoas idosas ou doentes da família, enquanto as suas mães trabalham[8].

É necessário, portanto, articular as políticas educacionais, de emprego e de qualificação com as políticas de saúde reprodutiva e de conciliação entre trabalho e família (OIT 2009a e 2009b). É necessário ampliar o acesso à proteção à maternidade e às creches, e a outros equipamentos de apoio ao cuidado infantil. Também se deve considerar a criação de alternativas educacionais para as jovens que trabalham por necessidade e estão fora da escola ou em defasagem escolar, e que são pessoas de referência do domicílio, de forma a possibilitar uma maior conciliação entre estudo, trabalho e responsabilidades familiares.

1.3 Evolução do mercado de trabalho para os jovens no brasil

A inserção de uma porcentagem significativa de jovens brasileiros de ambos os sexos no mercado de trabalho é precária, e se caracteriza, entre outros aspectos, por elevadas taxas de desemprego e informalidade, bem como por baixos níveis de rendimento e de proteção social. Isto significa que a juventude brasileira continua sendo afetada por um elevado déficit de trabalho decente. Ademais, determinados grupos de jovens, como mulheres e negros e, em especial, o grupo que surge da sobreposição dessas duas características (jovens mulheres negras), são atingidas de forma ainda mais severa pela falta de trabalho decente.

Embora os setores do mercado de trabalho nos quais os jovens estão inseridos estejam sujeitos às flutuações da demanda agregada e às características gerais do mercado de trabalho, em geral a juventude é atingida mais severamente em momentos de retração e menos beneficiada em períodos de melhoria e/ou recuperação.

Por esta razão, é fundamental analisar a situação dos jovens no mercado de trabalho a partir da evolução de um conjunto de indicadores capazes de dar conta das diversas dimensões do trabalho decente: taxa de participação, nível e estrutura da ocupação, taxa de desemprego, informalidade, déficit de emprego formal (conjunto de jovens desempregados ou inseridos em ocupações informais). É fundamental também inserir nesta análise as variáveis relativas ao perfil educacional dos jovens, dando especial atenção àqueles que não estudam nem trabalham.

A análise está baseada na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

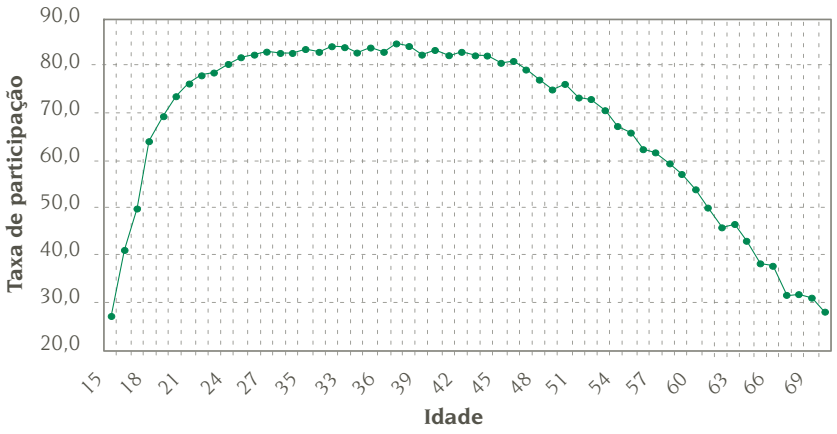
[8] Ver discussão a respeito em OIT (2007, 2009ª e 2009b) e Valenzuela (2007).

(IBGE/PNAD), entre 1992 e 2006[9]. Em alguns casos, a situação dos jovens será comparada à dos adultos. Esta comparação evidencia que, apesar da precariedade do mundo do trabalho no Brasil ser um fenômeno generalizado, ela atinge de forma mais severa os jovens. Apesar de a análise privilegiar os dados para o conjunto da faixa etária de 15 a 24 anos, se reconhece a heterogeneidade existente no seu interior e se recomenda uma maior desagregação dos dados desse grupo, em análises posteriores, para melhor subsidiar a elaboração de políticas nesta área.

1.3.1 Taxa de participação

A taxa de atividade ou de participação[10] das pessoas com idade entre 15 e 69 anos apresenta uma curva em forma de U invertido (Gráfico 1.9). Tem o valor de 27% para as pessoas com 15 anos, aumentando continuamente até os 24 anos, quando corresponde a 80%, patamar que se mantém até os 46 anos[11]. A partir dos 47 anos, apresenta uma trajetória

Gráfico 1.9
Taxa de participação 15 a 70 anos em % Brasil 2006



Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 2006; Brasil como um todo, inclusive a área rural do Norte.

[9] Vale salientar que 2006 é o único ano em que os dados cobrem todo o território brasileiro, inclusive a área rural do Norte. No entanto, devido à mudança da cobertura geográfica da pesquisa, a partir de 2004, e à necessidade de garantir a compatibilidade com os dados gerados no período de 1992 a 2003, os dados para os anos de 2004 a 2006 não irão cobrir a área rural do Norte (exceto a área rural de Tocantins). Também serão considerados os dados de outras fontes, por exemplo, a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério do Trabalho e Emprego.

[10] A taxa de atividade ou de participação mede a relação entre a População Economicamente Ativa (PEA) e a População em Idade Ativa (PIA).

[11] Ver Tabela A.2 no Anexo Estatístico, que apresenta taxas de participação para cada ano, dos 15 aos 24 anos, e Tabela A.3 com desagregação por sexo.

descendente, voltando, aos 70 anos, a um patamar muito similar ao dos 15 anos.

Não há consenso sobre qual seria uma taxa de participação desejável para os jovens. Uma taxa de participação baixa, influenciada por um alto grau de desalento, por sua vez relacionada a baixos níveis educacionais e à elevada dificuldade de inserção no mercado de trabalho é, sem dúvida, um indicador preocupante. Por outro lado, uma alta taxa de participação associada a uma baixa frequência à escola, em especial entre os mais jovens, também é negativa por representar um movimento dos jovens em busca da sobrevivência econômica ou do apoio ao incremento do orçamento familiar, que compromete sua formação educacional. Frente a esses cenários, serão analisadas algumas razões que podem explicar o comportamento de atividade dos jovens e os impactos provocados sobre a sua escolaridade e formação profissional.

A taxa de participação dos jovens de 15 a 24 anos, no Brasil, em 2006, era de 63,9%. Isso significa que cerca de dois em cada três jovens estavam trabalhando ou buscando ativamente uma ocupação. Na faixa de 15 a 19 anos essa relação caía para um em cada dois jovens (50,4%) e, na faixa de 20 a 24 anos, elevava-se para cerca de três em cada quatro jovens (77,5%) (Tabela 1.4)[12].

Em todas as desagregações apresentadas na Tabela 1.4 (por sexo, raça e etnia, faixa de escolaridade e zona censitária), a taxa de participação é maior entre os homens do que entre as mulheres[13], e maior para os brancos e negros do que para os indígenas e amarelos. É significativamente superior para os jovens que vivem na zona rural do que na urbana, entre os 15 e os 19 anos. Embora a relação entre escolaridade e taxa de participação nessa faixa etária seja complexa, nota-se uma tendência de incremento da participação nas faixas de maior escolaridade[14]. Obviamente, a menor atividade dos jovens com menos escolaridade não pode ser atribuída à maior frequência à escola, mas, ao contrário, um indício de maior desalento entre os que têm menor número de anos de estudo.

No tocante à relação entre taxa de participação e renda domiciliar *per capita*, nota-se uma diferença entre os grupos de 15 a 19 e 20 a 24 anos. No primeiro grupo (15 a 19 anos), a taxa de participação daqueles que moravam em domicílios com renda *per capita* de até três salários mínimos era de 51,9%, caindo para 38,7% nos domicílios com renda

[12] Inclusive a área rural do Norte.

[13] Ver também Tabela A.3 do Anexo Estatístico.

[14] A exceção é a faixa de escolaridade de 5 a 8 anos, na qual a taxa de participação é de 54,7%, se comparada com a de 0 a 4 anos, onde ela é de 60,7%.

Tabela 1.4
Taxa de participação dos jovens - Brasil 2006*

Item	15 a 19 anos	20 a 24 anos	15 a 24 anos
População total (a)	17.434.802	17.275.103	34.709.905
PEA (b)	8.790.871	13.392.283	22.183.154
Taxa de participação – T.P. (a) / (b) em %	**50,4**	**77,5**	**63,9**
Homens	58,3	88,1	73,0
Mulheres	42,5	67,1	54,8
Brancos	49,5	78,6	64,3
Negros	51,4	76,6	63,7
Amarelos	23,1	69,6	48,3
Indígenas	44,9	76,4	62,5
Urbanos	48,2	77,6	63,1
Rurais	60,5	77,2	68,1
0 a 4 anos de estudo	52,5	68,5	60,7
5 a 8 anos de estudo	44,2	75,3	54,7
9 a 11 anos de estudo	56,4	81,9	70,3
12 anos ou mais de estudo	58,7	74,5	72,2

Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 2006; *inclui a área rural do Norte.

per capita entre três e cinco salários mínimos, e para 22,8% nos domicílios com renda *per capita* superior a cinco salários mínimos. Os dados indicam, portanto, uma relação inversamente proporcional, nessa faixa de idade, entre a renda domiciliar e a taxa de participação. Em outras palavras, os jovens com maior renda têm uma atividade, no mundo do trabalho, inferior à dos de baixa renda, que são premidos pela necessidade de contribuir com a composição da renda familiar.

A relação é diferente na faixa de 20 a 24 anos. A taxa de participação dos jovens com menor nível de renda domiciliar (mais especificamente aqueles que vivem em domicílios com renda de até um salário mínimo *per capita*) é inferior (72,2%) à daqueles que vivem em domicílios com renda *per capita* superior a três salários mínimos (75,4%) e bastante mais elevada (85,8%) nos domicílios com renda intermediária (entre um e três salários mínimos *per capita*).

Uma análise da probabilidade de participação de jovens de 15 a 19 anos na População Economicamente Ativa (PEA), por meio de um modelo de regressão logística binária[15], mostrou que: a) jovens do sexo masculino que moram na zona rural têm maior probabilidade de estarem na PEA do que, respectivamente, os da zona urbana e os do sexo feminino; essa é mais uma evidência do expressivo diferencial nas taxas de participação entre homens e mulheres, apesar da elevação da escolaridade destas; b) a frequência à escola reduz a probabilidade de participação dos jovens na PEA, mas uma maior escolaridade, controlada pela frequência à escola, aumenta essa probabilidade; c) jovens de famílias com renda domiciliar *per capita* superior a cinco salários mínimos têm menor probabilidade de inserção precoce no mercado de trabalho, se comparados àqueles de domicílios com renda inferior a esse patamar.

Na faixa etária de 20 a 24 anos, os resultados indicam que: a) jovens do sexo masculino têm maior probabilidade de participação na PEA do que jovens do sexo feminino; b) a moradia em zona rural, quando controlada apenas por sexo e freqüência à escola, reduz a probabilidade de participação na PEA, mas, quando controlada também por anos de estudo, indica um aumento da probabilidade de participação na PEA, nesta faixa etária, embora a participação na PEA seja ligeiramente superior nas áreas urbanas em comparação com as rurais (77,6% contra 77,2%), e isso se deve ao impacto da menor escolaridade no meio rural; quando esse fator é isolado, continua a existir maior probabilidade de participação na PEA entre os jovens do campo, se comparados aos das cidades; c) diferentemente do que ocorria na faixa de 15 a 19 anos, jovens de domicílios com renda *per capita* acima de um salário mínimo tinham maior probabilidade de participação do que aqueles com renda inferior a esse limite, provavelmente devido à sua escolaridade mais elevada.

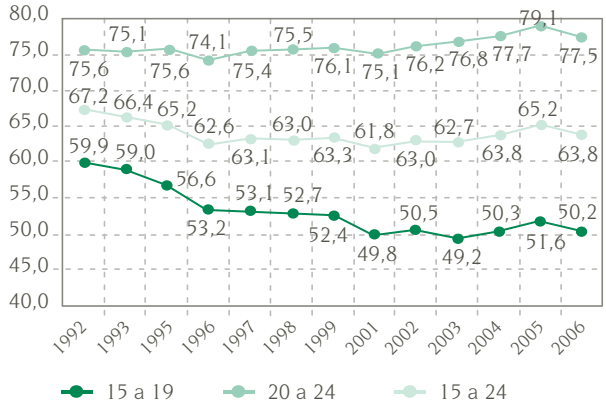
1.3.1.1 Evolução da taxa de participação entre 1992 e 2006

A taxa de participação dos jovens, no período em análise (1992-2006), tendeu a diminuir, em especial na década de 1990; esse movimento foi apenas parcialmente compensado por um aumento nos anos 2000 (Gráfico 1.10). Esse comportamento, contudo, é bastante distinto em cada uma das faixas etárias analisadas. A tendência de redução na taxa de participação da juventude está relacionada, basicamente, ao declínio da participação dos mais jovens (15 a 19

[15] Foram analisadas três regressões logísticas binárias (0 para economicamente inativos e 1 para aqueles que estavam na PEA), com as seguintes variáveis independentes: a) *dummys* de sexo, frequência à escola e de local de moradia (rural e urbano); b) *dummys* de sexo, local de moradia (rural e urbano) e *dummy* de faixa de renda.

anos), o que é positivo e provavelmente está relacionado ao aumento da escolaridade e à redução do trabalho infantil. Por outro lado, ela aumenta entre os 20 e os 24 anos.

Gráfico 1.10
Taxa de participação Brasil 1992 - 2006 em %



Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 1992-2006; Brasil, excluída a área rural do Norte, exceto Tocantins, nos anos de 2004 a 2006, para garantir comparabilidade com os dados de 1992 a 2003.

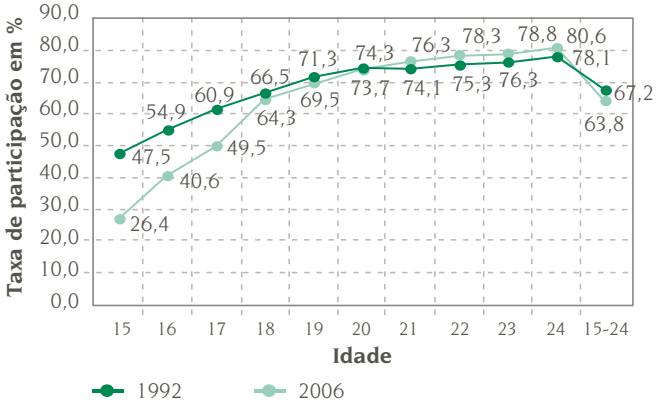
Como pode ser observado no Gráfico 1.11, o maior recuo na taxa de atividade ocorreu entre os 15 e os 17 anos (Gráfico 1.11). A taxa de participação das pessoas de 15 anos reduziu-se significativamente: de 47,5% para 26,4%, o que representa uma diminuição de 21,1 pontos porcentuais (ou uma queda relativa de 44,4%); entre os que tinham 16 anos, a taxa recuou de 54,9% para 40,6%, o que significa uma retração de 14,3 pontos porcentuais (e uma variação relativa de 26%); para a idade de 17 anos, o recuo foi de 60,9% para 49,5%, ou seja, queda de 11,4 pontos porcentuais em termos absolutos, e de 18,7% em termos relativos.

Para as idades de 18, 19 e 20 anos, a diminuição da taxa de participação foi significativamente inferior, enquanto nas idades de 21, 22, 23 e 24 anos ela aumentou levemente.

1.3.1.2 Taxa de participação e escolaridade entre os jovens

O percentual de jovens de 15 a 24 anos que estudavam aumentou de 34,9% para 47% no mesmo período, sendo superior entre os inativos (de 50,55% para 65,6%), em comparação com os economicamente ativos (de 27,3% para 36,5%). Esses dados reforçam o que foi dito anteriormente: a redução da taxa de participação pode ser vista aqui também como um fenômeno positivo, re-

Gráfico 1.11
Taxa de participação Brasil 1992 - 2006 em %



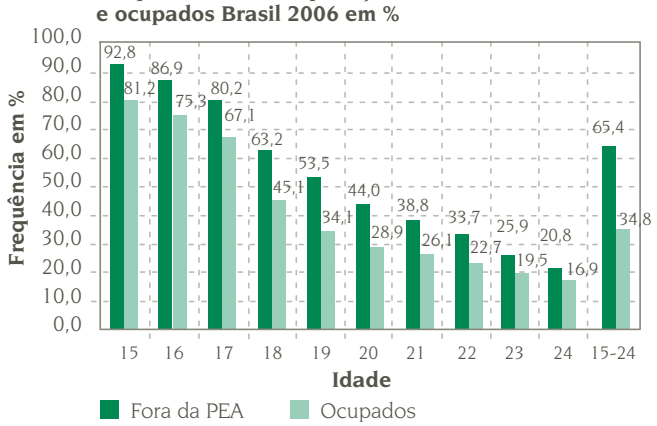
Fonte: Elaboração OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 1992-2006; Brasil, excluída a área rural do Norte, exceto Tocantins, nos anos de 2004 a 2006, para garantir comparabilidade com os dados de 1992 a 2003.

lacionado ao maior investimento voluntário em escolaridade e qualificação por parte dos jovens. Com efeito, a tendência de aumento da escolaridade se verifica tanto entre os de 15 a 19 anos quanto entre aqueles com 20 a 24 anos; tanto entre os ativos quanto entre os inativos economicamente (Gráfico 1.12).

As taxas mais elevadas de frequência à escola, entre os jovens inativos (Gráfico 1.12), é um indício de que a participação no mercado de trabalho tem efeitos negativos sobre a sua escolaridade[16]. Com efeito, entre os jovens de 15 a 24 anos que não participavam da PEA, 65,4% frequentavam a escola. Tal percentual cai para 44,1% entre os jovens desempregados, e para 34,8% entre os ocupados (dados para 2006). A maior frequência escolar, entre os que estão fora da PEA, prevalece em todas essas faixas etárias (Gráfico 1.12).

Para melhor compreender os impactos da participação dos jovens no mercado de trabalho em relação à sua escolaridade, também devem ser considerados fatores como a duração da jornada. Enquanto a frequência à escola era de 57,8% entre os jovens com jornada de trabalho semanal de até 20 horas, ela se reduzia para 30,3% nos casos em que essa jornada era superior a 20 horas semanais. É importante salientar que

Gráfico 1.12
Frequência a escola para jovens fora da PEA e ocupados Brasil 2006 em %



Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 2006; Brasil como um todo, inclusive a área rural do Norte.

83,6% dos jovens de 15 a 24 anos ocupados (15,3 milhões) tinham, em 2006, jornada de trabalho acima de 20 horas semanais, sendo a média de 38,4 horas semanais. Além disso, cerca de um terço do total de jovens ocupados (5,7 milhões) tinham uma jornada acima daquela legalmente estabelecida pela Constituição Federal (44 horas semanais).

Este cenário se assemelha à condição dos adultos ocupados, pois, conforme estudo[17] realizado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Organização Internacional do Trabalho (OIT), no Brasil, em 2006, um terço

[16] Nesse sentido, a extensão do Programa Bolsa Família, em março de 2008, para jovens de 16 e 17 anos, pode ser uma medida importante para reduzir a evasão escolar nessa faixa etária, decorrente da necessidade de contribuírem para a complementação da renda domiciliar.

[17] *Emprego, Desenvolvimento Humano e Trabalho Decente*: A *Experiência Brasileira Recente*. Brasília: Cepal: PNUD: OIT, 2008. 176 p. + 1 CD-ROM.

(34,7%) encontrava-se nessa situação. A carga excessiva afetava mais os homens (42,4%) do que as mulheres (24,5%), o que significa que uma em cada quatro mulheres ocupadas tinha uma jornada de trabalho, no mercado, superior à legal (Cepal/PNUD/OIT, 2008).

As elevadas jornadas de trabalho têm um impacto claramente negativo na possibilidade de conciliação entre escola e trabalho no Brasil. A correlação negativa entre participação na PEA e frequência escolar[18] precisa ser melhor estudada, pois, especialmente para aqueles jovens que precisam trabalhar, as políticas voltadas ao aprimoramento dos mecanismos de conciliação entre estudo e trabalho desempenham um papel fundamental.

Também é imprescindível incorporar a essa discussão, tanto em termos de diagnósticos como de formulação e implementação das políticas públicas, a questão do tempo dedicado ao trabalho reprodutivo e de cuidado, realizado na esfera doméstica. O tempo dedicado a essas tarefas e, frequentemente, as condições nas quais elas se realizam, em especial no caso das jovens mães de famílias pobres, estabelecem importantes barreiras para a continuidade da formação educacional e para a inserção laboral, dificultando enormemente a construção de trajetórias de trabalho decente[19].

Em síntese, pode-se afirmar que a inserção dos jovens em ocupações precárias e informais, não contribui com sua qualificação profissional nem com possibilidades futuras de uma melhor inserção profissional. Além disso, o abandono da escola por parte dos jovens ocupados, em especial por aqueles de baixa renda, pode decorrer não exclusivamente do trabalho, mas também de uma educação de baixa qualidade e pouco atrativa. Assim, uma parte importante da juventude de baixa renda no Brasil vive um dilema: a busca de trabalho por necessidade traz prejuízos à formação educacional formal, o que, por sua vez, gera impactos negativos sobre sua inserção futura no mercado de trabalho, em geral sem qualquer contrapartida significativa, em termos de aquisição de experiência profissional de boa qualidade, que contribua para a construção de uma trajetória de trabalho decente.

1.3.2 Ocupação

A ocupação dos jovens cresceu a um ritmo inferior à dos adultos e dos trabalhadores com mais de 60 anos, nas décadas de 1990 e 2000, no Brasil, segundo os dados da IBGE/PNAD e da Relação Anual de Informações Sociais (Rais/MTE).

Entre 1992 e 2006, reduziu-se a participação dos jovens de 15 a 24 anos no total de ocupa-

[18] A referida correlação negativa foi estimada em 0,239 e foi significativa a 1%.

[19] Para uma discussão mais aprofundada sobre esse tema ver OIT (2007, 2009a e 2009b) e Valenzuela (2007).

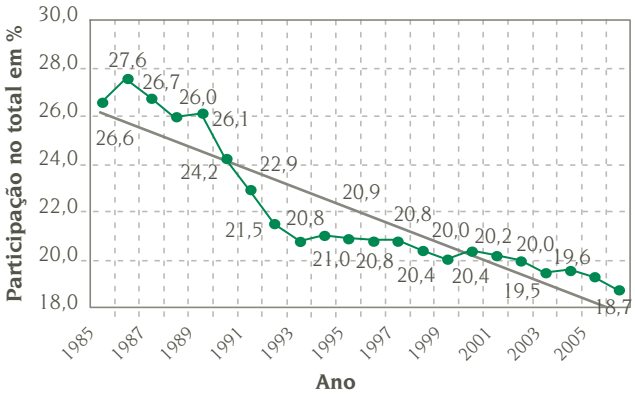
dos na PEA total e no total de desempregados com 15 anos ou mais (Gráfico 1.14).

A queda da participação dos jovens na ocupação total não é necessariamente um indício da piora da inserção juvenil no mercado de trabalho, já que esse cenário reflete o processo demográfico de envelhecimento da população, além de diminuição da taxa de participação dos jovens, o que, como analisado na seção anterior, pode ser resultado de evoluções tão positivas como o aumento da taxa de escolaridade e a redução do trabalho infantil.

Contudo, a queda da participação dos jovens na ocupação total foi muito mais severa do que poderia ser atribuída a esses dois fatores. Enquanto a participação dos jovens na PEA total diminuiu em 17,9% no período, sua participação no total da ocupação reduziu-se em 21,8%, caindo apenas 6,3% entre os desempregados. Como resultado desse processo, em 2006, os jovens respondiam por cerca de 25% da PEA total, por 20% da ocupação total e por quase metade do total de desempregados do País.

A diminuição do peso dos jovens na ocupação total, mais acentuada do que a diminuição da sua participação na PEA, pode ser observada através do *índice de inserção relativa*[20]. O Gráfico 1.13 indica que, entre 1992 e 2006, o índice de inserção relativa dos jovens diminuiu, enquanto aumentava entre os adultos (tanto entre os de 25 a 59 anos quanto entre os de 60 anos ou mais).

Gráfico 1.13
Participação dos jovens de 15 a 24 anos no estoque de emprego formal total Brasil 1985 - 2006 em % do total RAIS



Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos dados da Rais/MTE.

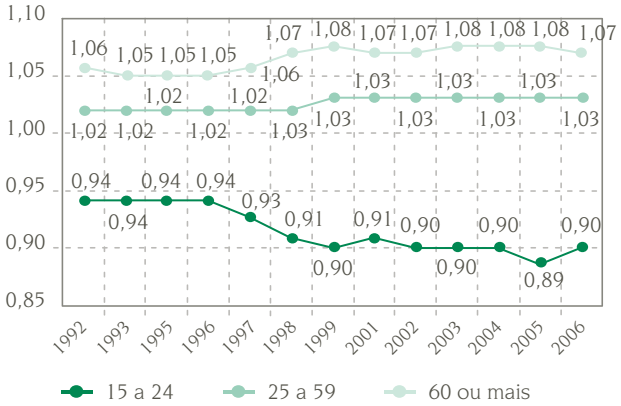
Esse resultado pode indicar o aumento da demanda por experiência profissional no mercado de trabalho, o que prejudicaria os mais jovens. Poderia ser contraditório com outra característica que parece estar presente no período, que é o incremento da demanda por um nível mais elevado de educação formal, favorecendo aos jovens que possuem maior escolaridade que os adultos.

[20] Esse índice se obtém pela relação entre a participação na ocupação total/participação na PEA total e será calculado para as faixas etárias de 15 a 24, 25 a 29 e 60 anos ou mais (Gráfico 1.14). Uma relação superior a 1 indica que aquela faixa etária tem maior facilidade de inserção em relação à média; e uma relação crescente indica um aumento da demanda relativa por aquela faixa etária em detrimento de outras.

Mas é preciso considerar que um maior nível de escolaridade não será necessariamente mais valorizado no mercado de trabalho, se a qualidade e a pertinência da educação estiverem em questão[21]. Por outro lado, em geral a maior escolaridade dos jovens é diretamente proporcional às suas exigências para o ingresso no mercado de trabalho. Em outras palavras: os jovens que concluem o ensino superior buscam ocupações que lhes garantam melhores condições de trabalho e renda.

Segundo os dados da Rais, a participação dos jovens no mercado formal de trabalho também apresentou tendência fortemente declinante (Gráfico 1.14). Dos cerca de 14,7 milhões de empregos formais gerados entre 1986 e 2006, apenas 1,147 milhão (7,85% do total) foram ocupados por jovens de 15 a 24 anos.

Gráfico 1.14
Indice de Inserção Relativa por Faixa Etária
Brasil 1992 - 2006 em %



Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 1992/2006; Brasil, exclusive Norte rural, exceto do estado de Tocantins.

1.3.2.1 Estrutura setorial e das ocupações

A estrutura setorial da ocupação dos jovens depende, em grande medida, da estrutura geral das ocupações. Contudo, é importante analisar até que ponto existe uma peculiaridade na alocação setorial dos trabalhadores jovens em relação àquela prevalecente para os adultos. Essa análise é um subsídio importante para a formulação de políticas setoriais de apoio ao emprego juvenil, assim como para o exame dos efeitos das políticas industriais ou setoriais sobre o emprego de jovens e adultos (ver Tabela 1.5)[22].

Os dados evidenciam a expressiva importância do comércio (22,3%), do setor agrícola (18,5%) e da indústria de transformação (15,9%) na ocupação total dos jovens, que respondem, em conjunto, por aproximadamente 57% da sua ocupação total (Tabela 1.5). Comparando-se tais dados com a estrutura ocupacional setorial dos adultos, cabe destacar a maior importância relativa

[21] Há casos de jovens que se formam em universidades com baixa credibilidade no mercado de trabalho e, mesmo com diploma do ensino superior, têm dificuldades para conseguir uma inserção laboral mais adequada.

[22] O critério utilizado nas Tabelas de 1.5 a 1.7 é aquele dos trabalhadores ocupados na semana de referência.

do comércio na ocupação dos jovens (22,3% contra 16,4%). O setor empregava cerca de 4,1 milhões de jovens de 15 a 24 anos e respondia pela inserção de 22 em cada 100 jovens ocupados, em 2006.

Em termos agregados, nota-se que a estrutura setorial da ocupação juvenil é muito semelhante à dos adultos e que quase 60% dos jovens ocupados estavam trabalhando no setor terciário. Neste setor, verifica-se uma menor importância relativa da administração pública, da educação, da saúde e dos serviços domésticos, na ocupação total dos jovens em comparação a dos adultos.

Tabela 1.5
Estrutura setorial da ocupação de jovens e adultos - Brasil 2006

Setor de atividade	Jovens (15 a 24 anos)		Adultos (25 anos ou mais)	
	Trabalhadores ocupados	Participação na ocupação total em %	Trabalhadores ocupados	Participação na ocupação total em %
I - Primário	3.366.786	18,5	12.926.145	18,6
i.1 - Agrícola	3.366.786	18,5	12.926.145	18,6
II Secundário	4.031.651	22,1	14.863.572	21,4
II.1 Outras atividades industriais	116.817	0,6	620.519	0,9
II.2 Indústria de transformação	2.905.648	15,9	9.446.334	13,6
II.3 Construção	1.009.186	5,5	4.796.719	6,9
III Terciário	10.794.828	59,2	41.401.738	59,7
III.1 Comércio e reparação	4.074.151	22,3	11.386.402	16,4
iii. 2 Alojamento e alimentação	789.706	4,3	2.528.714	3,6
III.3 Transporte, armazenagem e comunicação	686.017	3,8	3.349.942	4,8
iii.4 Administração pública	655.821	3,6	3.794.029	5,5
III.5 Educação, saúde e serviços sociais	1.116.436	6,1	6.885.644	9,9
III.6 Serviços domésticos	1.298.908	7,1	5.391.797	7,8
IIII.7 Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	809.841	4,4	2.945.332	4,2
III.8 Outras atividades	1.363.948	7,5	5.119.878	7,4
IV Atividades mal definidas ou não-declaradas	50.938	0,3	158.805	0,2
Total	**18.244.203**	**100,0**	**69.350.260**	**100,0**

Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 2006; Brasil, inclusive Norte rural.

1.3.2.2 Posição na ocupação

Quando se procede à análise da posição na ocupação dos jovens (Tabela 1.6), os dados demonstram que quase um terço dos trabalhadores, na faixa dos 15 aos 24 anos, era de empregados sem carteira de trabalho assinada – percentual bem superior ao encontrado entre os adultos. Este fato mostra que parcela expressiva da elevada informalidade entre os jovens decorre desse tipo de inserção no mercado de trabalho. Essa maior incidência do emprego assalariado sem carteira de trabalho assinada, entre os jovens, pode resultar do fato de eles estarem proporcionalmente mais ocupados em micro e pequenas empresas do que nas médias e grandes[23].

Também se percebe que a incidência do emprego sem carteira de trabalho assinada, excetuando o trabalho doméstico, era maior para os jovens do sexo masculino (35,7% da ocupação total) do que para as do sexo feminino (25,2% da ocupação total).

Contudo, a precariedade das formas de ocupação das jovens trabalhadoras adquire outros contornos: o trabalho doméstico sem carteira de trabalho assinada respondia por 14,8% da sua ocupação total. A importância relativa do trabalho doméstico como um todo (com e sem carteira), para as jovens, era muito similar ao que ocorre no caso das mulheres adultas, o que evidencia a reprodução intergeracional do peso do trabalho doméstico no total do emprego feminino. No entanto, o exercício dessa ocupação, no caso das jovens, se dava em situação ainda mais precária, já que entre elas a porcentagem das que trabalhavam sem carteira assinada (89,3%) era bastante superior ao das adultas (68,6%).

Entre funcionários públicos estatutários e trabalhadores domésticos com carteira é menor a presença de jovens do que de adultos. Também se observa uma maior importância relativa de trabalhadores não remunerados entre os jovens (10,6%) em comparação com os adultos (3,7%), sugerindo que muitos deles exercem atividades profissionais em empreendimentos familiares.

Outro aspecto a ser salientado é o menor peso do empreendedorismo entre os jovens, seja aquele mais estruturado, representado pelos empregadores, seja aquele que é utilizado, muitas vezes, como estratégia de sobrevivência, como é o caso de muitos dos que trabalham por conta própria. Estes repre-

[23] A contratação de empregados sem carteira de trabalho assinada ocorre com mais frequência nas micro e pequenas empresas do que nas médias e grandes. Enquanto cerca de metade dos jovens trabalhavam em estabelecimentos com até 49 empregados, esse percentual caía para cerca de 38% entre os adultos (dados da Rais para o ano de 2005). Embora esses dados incluam apenas o mercado formal de trabalho, são um indicador da maior importância relativa das micro e pequenas empresas na ocupação juvenil, no cotejo com os adultos.

sentam 9,3% da ocupação total dos jovens e 24,7% da dos adultos, e os empregadores, respectivamente, 0,8% e 5,5%. Em ambos os casos, a proporção de ocupados, alocados em atividades empreendedoras, é maior para os homens do que para as mulheres.

O fato de a atividade empreendedora ser muito limitada entre os jovens é uma preocupação e, ao mesmo tempo, uma oportunidade. Provavelmente, a menor experiência dos jovens na gestão de negócios, associada a uma menor disponibilidade de capital pró-

Tabela 1.6
Estrutura setorial da ocupação de jovens e adultos Brasil 2006 - Participação na ocupação total em %*

Posição na ocupação	Jovens (15 a 24 anos)			Adultos (25 anos ou mais)		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
Empregado com carteira	36,1	34,8	**35,5**	35,9	25,8	**31,5**
Militar	1,4	0,0	**0,8**	0,3	0,0	**0,2**
Estatutário	1,0	1,6	**1,3**	5,7	10,5	**7,8**
Empregado sem carteira	35,7	25,2	**31,4**	16,6	10,8	**14,1**
Trabalhador doméstico com carteira	0,2	1,8	**0,8**	0,4	5,1	**2,4**
Trabalhador doméstico sem carteira	0,5	14,8	**6,3**	0,5	11,6	**5,3**
Conta própria	10,3	7,8	**9,3**	29,5	18,3	**24,7**
Empregador	1,0	0,6	**0,8**	7,2	3,4	**5,5**
Trabalhador na produção para o próprio consumo	2,1	4,2	**2,9**	2,5	7,5	**4,7**
Trabalhador na construção para o próprio uso	0,2	0,1	**0,1**	0,2	0,0	**0,2**
Não remunerado	11,6	9,1	**10,6**	1,1	7,0	**3,7**
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 2006; Brasil, inclusive Norte rural; *a soma não necessariamente resulta em 100%, porque foram excluídos os empregados e trabalhadores domésticos para os quais a situação em relação à carteira de trabalho assinada era ignorada.

prio e maior dificuldade de acesso ao crédito, vis-à-vis os adultos, dificulte esse tipo de iniciativa. Mas essa é uma oportunidade a ser explorada, e deve ser objeto de ações específicas dos governos e da sociedade brasileira, inclusive por meio de alternativas coletivas, como as cooperativas. Outra forma importante de ampliar as oportunidades de empreendedorismo para os jovens é fomentar as oportunidades de qualificação no mercado de trabalho da cultura, com perfis adequados à estrutura da demanda nesse setor.

Tabela 1.7
Estrutura da ocupação de jovens e adultos Brasil 2006, por grupamento ocupacional participação na ocupação total em %*

Grupamento ocupacional	Jovens (15 a 24 anos)			Adultos (25 anos ou mais)		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
Dirigentes em geral	1,7	1,6	**1,6**	7,3	5,2	**6,4**
Profissionais das ciências e das artes	2,6	5,3	**3,7**	5,4	10,4	**7,6**
Técnicos de nível médio	6,4	7,7	**6,9**	7,1	8,1	**7,5**
Trabalhadores de serviços administrativos	9,7	21,0	**14,2**	4,9	9,7	**7,0**
Trabalhadores dos serviços	12,1	27,2	**18,2**	11,8	31,7	**20,4**
Vendedores e prestadores de serviço do comércio	10,6	16,9	**13,2**	8,0	10,5	**9,1**
Trabalhadores agrícolas	23,4	11,2	**18,5**	20,9	15,3	**18,5**
Trabalhadores da produção de bens e serviços e de reparação e manutenção	31,9	9,1	**22,7**	33,4	9,0	**22,8**
Membros das forças armadas e auxiliares	1,6	0,1	**1,0**	1,2	0,1	**0,7**
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 2006; Brasil, inclusive Norte rural. *Foram excluídas as ocupações mal definidas ou não declaradas. Foram considerados os trabalhadores ocupados na semana de referência.

Os dados analisados evidenciam a importância de se considerar o tema da qualidade do emprego e das ocupações dentro de uma estratégia de promoção do trabalho decente para os jovens. Essa estratégia deve incorporar ações e iniciativas voltadas para a ampliação dos esforços de fiscalização das relações de trabalho, bem como incentivar medidas de apoio à formalização de empreendimentos de pequeno porte e de melhoria na qualidade dos postos de trabalho desses empreendimentos, e de estímulo ao empreendedorismo.

Ao analisar a distribuição dos jovens por grupo ocupacional (Tabela 1.7), nota-se uma maior proporção de ocupados como vendedores, prestadores de serviço do comércio e trabalhadores de serviços administrativos, em comparação com os adultos, em especial no caso dos serviços administrativos e das mulheres.

A tabela evidencia também a reprodução da segmentação ocupacional por gênero. As mulheres se concentram mais nas ocupações de profissionais das ciências e das artes, nos serviços administrativos e no comércio; enquanto que os homens, no trabalho agrícola e industrial (produção de bens), na reparação e manutenção, e nas Forças Armadas.

Quase 7% dos jovens (6,4% dos homens e 7,7% das mulheres) estavam ocupados como técnicos de nível médio, proporção levemente inferior à dos adultos (7,5%).

A ampliação da oferta do ensino técnico e tecnológico e da educação profissional, de nível médio e/ou ensino superior, pode ser um importante instrumento para viabilizar uma melhor inserção dos jovens no mercado de trabalho, por se tratar de ocupações com boas perspectivas em termos de demanda, no mercado de trabalho, e de crescimento profissional.

1.3.3 Taxa de desemprego

Na maioria dos países, os jovens apresentam uma taxa de desemprego muito elevada e superior à dos adultos. Este fato também é uma realidade no mercado de trabalho brasileiro.

Com efeito, enquanto em 2006 a taxa geral de desemprego (para os trabalhadores de 15 anos e mais) era de 8,4% e a dos adultos de 5,6%, para os jovens essa cifra se elevava a 17,8%, sendo, portanto, aproximadamente 3,2 vezes superior à dos adultos e 2,1 vezes superior à taxa geral de desemprego.

Dos cerca de 22,2 milhões de jovens economicamente ativos, 18,2 milhões estavam ocupados e cerca de 3,9 milhões estavam desempregados em 2006. Embora os jovens representassem 23,2% da PEA total de 15 anos ou mais, respondiam por apenas 20,8% da ocupação total e por quase metade (49,1%) dos desempregados.

Nota-se uma forte correlação entre taxa de desemprego e idade. Em 2006, a taxa de

Tabela 1.8
Taxa de desemprego - Brasil 2006 em %

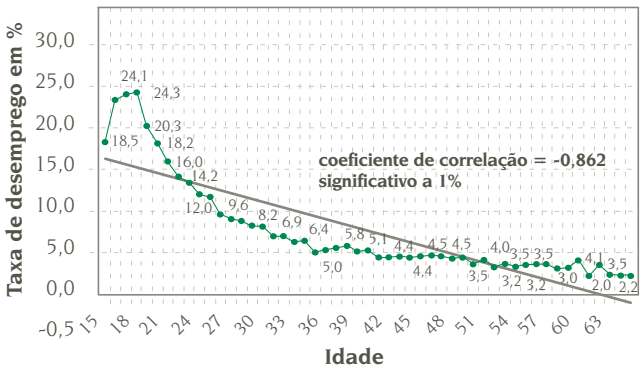
Variável	15 anos ou mais	15 a 24 anos	25 anos ou mais
PEA	95.619.228	22.183.154	73.436.074
Ocupados	87.594.463	18.244.203	69.350.260
Desocupados	8.024.765	3.938.951	4.085.814
Taxa de desemprego em %	8,4	17,8	5,6

Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 2006; Brasil, inclusive a área rural do Norte.

desemprego aos 15 anos era de 18,5%, elevava-se ao seu pico aos 18 anos (24,3%) e, depois, começava a cair, até atingir seu valor mais baixo, aos 61 anos (2,0%)[24], como pode ser visto no Gráfico 1.15. Certamente um dos fatores que ajudam a explicar a correlação fortemente negativa entre desocupação e idade é a questão da experiência profissional, porém este não pode ser considerado como único elemento explicativo[25].

Além disso, a desocupação atinge os jovens de forma heterogênea, sendo agravada por variáveis como sexo e raça/cor. A taxa de desemprego das mulheres jovens (23%) era 66% mais elevada do que a dos homens jovens (13,8%). Era de 16,7% para os jovens homens brancos e de 18,7% para os negros (23% para os negros e 18% para os pardos). Na área rural, o desemprego atingia 7,1% dos jovens trabalhadores, taxa que aumentava para 17,5% nas áreas urbanas não metropolitanas e para 24,8% nas áreas urbanas metropolitanas, sendo de 20,1% nas áreas urbanas como um todo (ver Gráfico 1.16).

Gráfico 1.15
Taxa de desemprego segundo idade
Brasil 2006 em %



Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 2006; Brasil como um todo, inclusive a área rural do Norte.

[24] A taxa de desemprego individualizada, para a faixa etária de 15 a 24 anos, pode ser vista na Tabela A 9 do Anexo Estatístico.

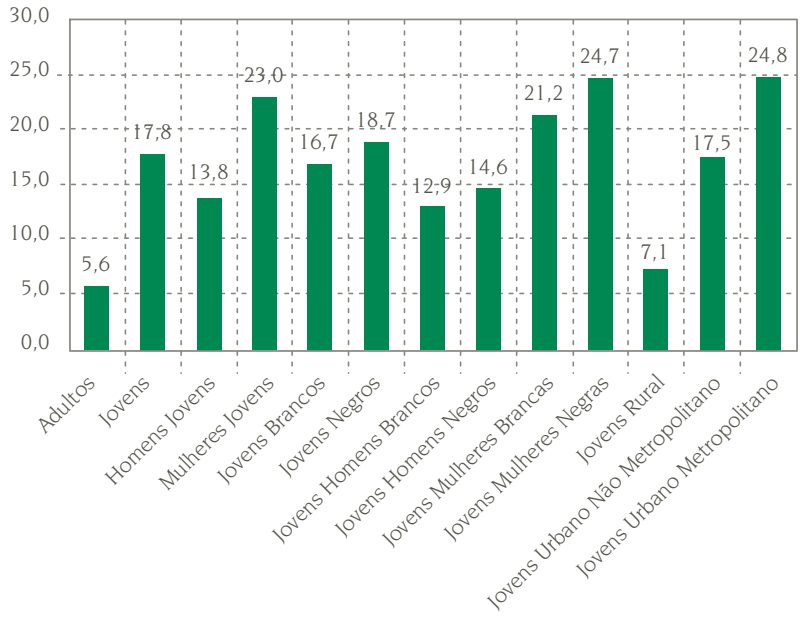
[25] A tendência mostrada no Gráfico 1.15 demonstra uma correlação estimada em 0,862, sendo tal coeficiente significativo a 1%. É uma evidência empírica muito contundente. Cabe se perguntar quais os fatores reais que explicam tal constatação empírica.

Esses dados evidenciam que o desemprego juvenil no Brasil pode ser caracterizado como feminino, negro e metropolitano, já que a desocupação é maior entre os jovens do que entre os adultos, maior para as mulheres do para os homens, mais elevada entre os negros do que entre os brancos, e nas áreas urbanas, em especial metropolitanas, do que nas zonas rurais (GUIMARÃES e SOUZA, 2007).

Embora os amarelos e indígenas representem uma parcela pequena da população economicamente ativa de jovens[26], esses grupos também apresentam elevadas taxas de desemprego: 19,3% no caso dos indígenas e 23,7% entre os amarelos.

As desigualdades de gênero, e raça, cor e etnia são ainda mais graves quando ocorre sobreposição destas dimensões. A lógica da desigualdade, presente no mercado de trabalho como um todo, se repete entre os jovens: a melhor situação é a dos homens brancos que, em 2006, tinham a menor taxa de desemprego (12,9%), e a pior é a das

Gráfico 1.16
Taxa de Desemprego Jovens Brasil 2006 em %



Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD 2006; Brasil como um todo, inclusive com Norte rural

[26] No Brasil, em 2006, tanto os amarelos quanto os indígenas representavam 0,3% da PEA total de jovens de 15 a 24 anos.

jovens mulheres negras (24,7%, ou seja, mais que o dobro daquela). A taxa de desemprego varia de um espectro que vai de 1,2% para homens adultos brancos na zona rural, passando por 4,5% para jovens homens brancos na zona rural, e chegando a 34,1% para jovens mulheres negras na zona urbana metropolitana (Gráfico 1.16).

A taxa de desemprego juvenil também mostra uma correlação negativa com a faixa de renda domiciliar: é superior a 20% entre os jovens que vivem em domicílios com renda domiciliar *per capita* de até um salário mínimo, e varia entre 10,2% e 12,7% entre os que vivem em domicílios com renda *per capita* superior a esse limite.

Enquanto para os homens de 19 a 24 anos a taxa de desemprego, no quintil de renda domiciliar *per capita* mais elevado, era de 7,9%, em 2006, essa taxa crescia para 20,5% para o quintil de renda mais baixo. A mesma comparação entre as mulheres jovens, na mesma faixa etária, apontava resultado similar: um patamar de desocupação mais elevado para o quintil mais baixo de renda (20% mais pobres), 34,4% em comparação com o quintil mais alto de renda (20% mais ricos), que era de 11,3%.

Outro aspecto importante do desemprego entre os jovens diz respeito às desigualdades regionais ou estaduais. A maior taxa de desocupação entre os jovens, em 2006, era observada na região Sudeste (20,3%), seguida das regiões Centro-Oeste (17,7%), Nordeste (16,7%), Norte (14,8%) e Sul (14,3%). As unidades da Federação nas quais o desemprego juvenil era mais elevado eram o Rio de Janeiro (26,0%) e o Distrito Federal (25,6%), enquanto que as menores taxas foram registradas no Piauí (8,6%), Santa Catarina (11,3%) e Tocantins (11,8%)[27].

Tabela 1.9
Taxa de desemprego por faixa de renda domiciliar *per capita* - Brasil 2006 em %

Faixa de renda domiciliar *per capita* em SM	PEA	Ocupados	Desocupados	Taxa de desemprego em %
Com rendimento, mas até ¼ de salário mínimo	1.697.432	1.304.618	392.814	23,1
Mais de ¼ até ½ salário	3.547.233	2.678.527	868.706	24,5
Mais de ½ até 1 salário	6.360.601	5.033.175	1.327.426	20,9
Mais de 1 até 2 salários	6.001.592	5.234.647	766.945	12,8
Mais de 2 até 3 salários	1.930.581	1.702.863	227.718	11,8
Mais de 3 até 5 salários	1.177.963	1.057.721	120.242	10,2
Mais de 5 salários	681.104	594.806	86.298	12,7

Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 2006; Brasil, inclusive a área rural do Norte.

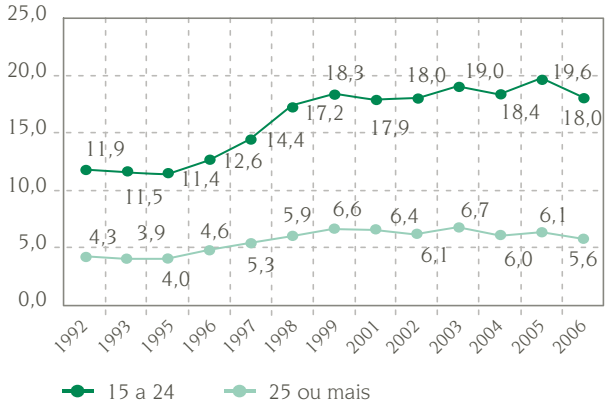
[27] Ver Tabela A.10 do Anexo Estatístico.

1.3.3.1 Evolução da taxa de desemprego de 1992 a 2006

A taxa de desemprego entre os jovens de 15 a 24 anos elevou-se de 11,9% para 18,0%, entre 1992 e 2006 (o que representa um aumento de 51%), depois de ter atingido um pico de 19,6% em 2005 (Gráfico 1.17)[28]. No mesmo período, também aumentou a desocupação entre os adultos (25 anos ou mais), mas em uma proporção menor: de 4,3% para 5,6% (alta de 32%). Nesse período, portanto, a relação entre a taxa de desemprego dos jovens e a dos adultos elevou-se de 2,8 para 3,2 (Gráfico 1.18). Isso evidencia que há grupos que se beneficiam mais que outros em uma conjuntura favorável ou que podem ser severamente afetados por uma conjuntura desfavorável, em termos de crescimento econômico e das condições gerais do mercado de trabalho.

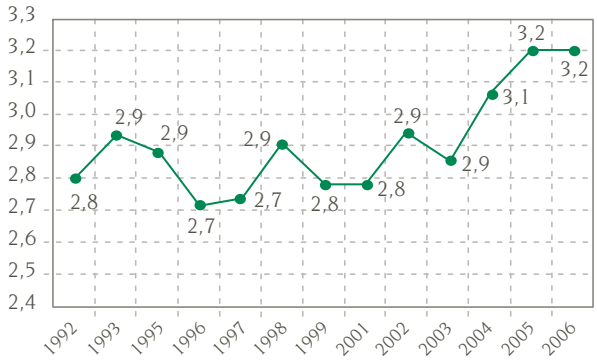
Apesar de a desocupação ter crescido mais entre os jovens do que entre os adultos, pode-se notar uma correlação positiva entre esses dois indicadores[29], mostrando que o comportamento agregado do mercado de trabalho é um fator muito importante na sua determinação. Esta, por sua vez, depende fortemente das condições macroeconômicas do país e do crescimento econômico.

Gráfico 1.17
Taxa de Desemprego Brasil 1992 - 2006 em %



Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 1992 a 2006; Brasil, excluída a área rural do Norte, exceto Tocantins, nos anos de 2004 a 2006, para garantir comparabilidade com os dados de 1992 a 2003.

Gráfico 1.18
Relação entre a Taxa de Desemprego Jovens/Adultos Brasil 1992 - 2006



Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos dados da IBGE/PNAD de 1992 a 2006; Brasil, excluída a área rural do Norte, exceto Tocantins, nos anos de 2004 a 2006, para garantir comparabilidade com os dados de 1992 a 2003.

[28] Segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (IBGE/PNAD), para os anos de 2004 a 2006, foi considerado o Brasil sem a área rural do Norte, exceto Tocantins, para garantir a comparabilidade com os dados do período de 1992 a 2003, quando a PNAD não apresentava a cobertura dessas áreas.

[29] Estimada em 0,953 e significativa a 1%.

Esses dados indicam também que, embora o crescimento econômico seja uma condição necessária à redução do desemprego juvenil, não é condição suficiente. Para que isso ocorra, são necessárias também políticas específicas, voltadas para melhorar o padrão de inserção dos jovens no mundo do trabalho.

1.3.3.2 Características dos trabalhadores e probabilidade de desemprego

Os dados apresentados anteriormente indicam que determinadas características dos trabalhadores incidem sobre a probabilidade de experimentar o desemprego. As mulheres, os negros e aqueles que vivem em áreas urbanas, em especial metropolitanas, têm maior probabilidade de estar nessa situação do que, respectivamente, os homens, os brancos e aqueles que vivem na zona rural[30]. Os resultados do Modelo de Probabilidade Linear[31], *Probit* e *Logit*, calculados com os microdados dos trabalhadores economicamente ativos de 15 anos ou mais no Brasil, em 2006, são apresentados na Tabela 1.10.

A Tabela 1.10 mostra que os resultados das três estimativas são positivos, indicando aumento da probabilidade de desemprego.

Tabela 1.10
MPL, *Probit* e *Logit* - desemprego - Brasil 2006

Variável	MPL	*Probit*	*Logit*
***Dummy* de sexo**	0,048207	0,32203	0,62803
***Dummy* de raça**	0,01911	0,13265	0,26078
***Dummy* de local de moradia**	0,074559	0,66911	1,38003
***Dummy* de grupo de faixa etária (jovem ou adulto)**	0,125612	0,69011	1,32132
***Dummy* de grupo de escolaridade**	0,038053	0,27816	0,55986

Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 2006; Brasil, inclusive a área rural do Norte.

[30] Para se testar se essa hipótese é verdadeira é necessário utilizar uma regressão que estime a probabilidade de desemprego, em relação a um conjunto de características individuais dos trabalhadores, de forma a poder isolar o efeito de uma determinada variável do efeito das demais. A título de exemplo, uma jovem mulher negra vivendo em área urbana metropolitana tem sua probabilidade de desemprego afetada pelo fato de ser mulher, negra e pelo local onde vive. A probabilidade resultante é decorrente do efeito de cada uma dessas características. É necessário, por isso, isolar o efeito de cada uma delas para poder estimar a probabilidade, por meio do Modelo de Probabilidade Linear (MPL), de um *Probit* ou de um *Logit*. Em todos esses modelos, que apresentam suas vantagens, desvantagens ou problemas no momento da estimação, a variável dependente é a probabilidade de desemprego, e as variáveis independentes são as características individuais de cada trabalhador ou trabalhadora. Os modelos teriam como variável dependente o desemprego, sendo 0 para um trabalhador ocupado, e 1 para um trabalhador desempregado. As variáveis independentes ou explicativas seriam as seguintes: a) *dummy* de sexo, sendo 0 para homens e 1 para mulheres; b) *dummy* de raça, sendo 0 para brancos, amarelos e indígenas e 1 para negros; c) *dummy* de local de moradia, sendo 0 para a área rural e 1 para a área urbana; d) *dummy* de faixa etária, sendo 0 para adultos (25 anos ou mais) e 1 para jovens (15 a 24 anos); e) *dummy* para grupo de anos de estudo, sendo 0 para aqueles com 12 anos ou mais de estudo, e 1 para 11 anos ou menos de estudo.

[31] Os resultados pelo MPL, da forma como foram estimados, têm problemas de heterocedasticidade.

Isto significa que entre os trabalhadores com a mesma raça, mesmo local de moradia (urbano ou rural), mesma faixa etária (jovem ou adulto) e mesmo nível de escolaridade (12 anos ou mais e até 11 anos), as mulheres teriam uma probabilidade maior de desemprego. De forma semelhante, um negro teria maior probabilidade de desemprego que um branco, mesmo quando isolados os efeitos das variáveis de sexo, local de moradia, faixa etária e escolaridade.

Em relação à faixa etária, a conclusão é de que um jovem (homem ou mulher) que tenha o mesmo sexo, a mesma raça, o mesmo local de moradia (urbano ou rural) e o mesmo nível de escolaridade de um adulto, teria uma probabilidade maior de estar desempregado. Ou seja, isolados os fatores de raça, sexo, nível de escolaridade e local de moradia, nota-se que os jovens têm maior probabilidade de desemprego do que os adultos com as mesmas características.

Os coeficientes estimados pelos modelos evidenciam, portanto, que, mantendo todas as demais variáveis constantes, a probabilidade de desemprego é maior para as mulheres do que para os homens, para os negros do que para os brancos, para os que vivem nas áreas urbanas do que para os da zona rural, para os jovens mais do que para os adultos e para os que têm até 11 anos de estudo em comparação àqueles com 12 anos ou mais de escolaridade.

1.3.4 Informalidade

O mercado de trabalho brasileiro é marcado por um elevado grau de informalidade, ainda mais acentuado entre os jovens. Além disso, características como sexo, e a raça-cor e a etnia influenciam a intensidade com que os diferentes grupos de jovens são atingidos por esse problema.

A ocupação de um jovem no setor informal pode diminuir a sua probabilidade de inserção em um emprego formal no futuro. Testes econométricos demonstraram que não é possível rejeitar a hipótese de existência de "filas", no mercado informal, em busca de um emprego formal. Considerando esta hipótese, a transição do informal para o formal dependeria da escolha dos empregadores. Entre os trabalhadores com maiores dificuldades de serem escolhidos estariam os negros, as mulheres, os analfabetos, os jovens que estão entrando no mercado de trabalho e os trabalhadores que cuja última ocupação era informal (SOARES, 2004).

A taxa de informalidade entre os jovens, em 2006, era quase 10 pontos percentuais mais elevada do que a dos adultos, e afetava 60,5% dos jovens ocupados. Embora as mulheres apresentassem taxas de informalidade superiores à dos homens, a maior desigualdade era aquela determinada pela questão racial e de local de moradia (urbano x rural): era maior para os negros do que para os brancos; e para aqueles do meio rural em

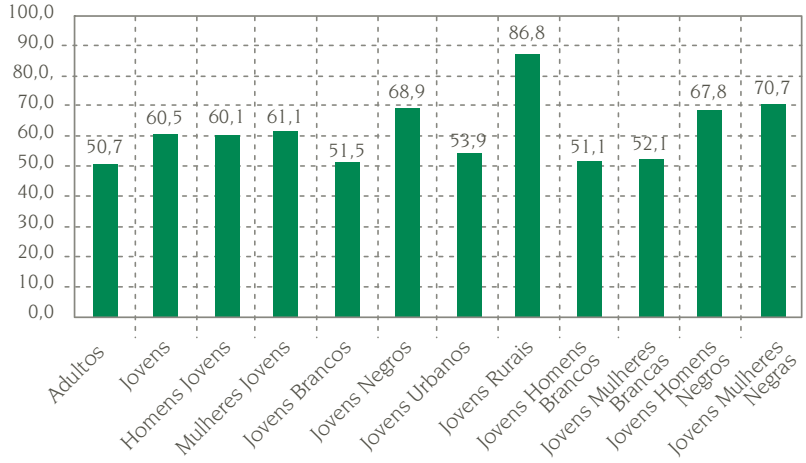
relação ao urbano (Gráfico 1.19). Em termos absolutos, do total de 18,2 milhões de jovens ocupados no Brasil, em 2006, cerca de 11 milhões estavam alocados no setor informal[32].

A alta taxa de informalidade observada entre a juventude rural (86,8%) se explica, em parte, pela definição adotada: foram considerados informais, além dos assalariados sem carteira assinada e dos empregadores e autônomos que não contribuem para a Previdência Social, também todos os ocupados para o próprio consumo e os não remunerados. Essa definição inclui, portanto, todos os agricultores familiares de ambos os sexos, o que poderia ser questionado, já que os que trabalham na agricultura familiar são enquadrados na Previdência como segurados especiais e têm direitos previdenciários garantidos.

De qualquer forma, a informalidade entre os jovens é elevada no meio rural, mesmo se forem desconsideradas as situações de trabalho na agricultura familiar. Cerca de um terço (31,5%) dos jovens ocupados no campo eram empregados e trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho assinada.

Desagregando esses dados por sexo, e raça/cor, observa-se que a menor taxa de informalidade se encontra entre os jovens homens brancos (51.1%), e a maior entre

Gráfico 1.19
Taxa de Informalidade Brasil 2006 em %



Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 2006; Brasil como um todo, inclusive a área rural do Norte.

[32] Foram considerados como trabalhadores informais os empregados e trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho assinada; os empregadores e trabalhadores por conta própria que não contribuem para a Previdência Social; os trabalhadores não remunerados que atuam na construção para o próprio uso e na produção para o próprio consumo.

as jovens mulheres negras (70,7%) (Gráfico 1.19). Diferentemente do que ocorre com o desemprego, em relação a este tema, os determinantes raciais são mais expressivos que os de gênero, na configuração das desigualdades observadas. Enquanto há cinco informais para cada 10 jovens brancos ocupados, essa relação é de cerca de sete informais para cada 10 jovens negros ocupados.

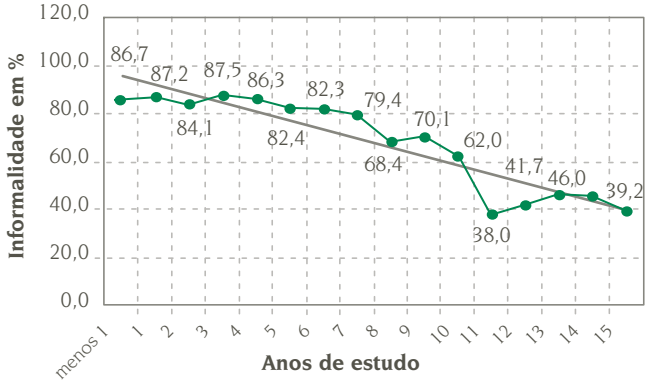
Embora os indígenas e os amarelos representem uma parcela pequena do total de jovens ocupados[33] e, por conseguinte, do total de jovens no setor informal, os dois grupos também apresentavam elevada taxa de informalidade: 52,8% entre os amarelos e 64,6% entre os indígenas.

A informalidade também apresenta uma forte correlação negativa com a escolaridade dos jovens, ou seja, ela é menor quanto maior for o grau de escolaridade (Gráfico 1.20).

A taxa de informalidade entre os jovens ocupados cai quase monotonicamente de 86,7% para aqueles com menos de um ano de estudo para 39,2% entre os que têm 15 anos ou mais de estudo. Grosso modo, em média, cada ano adicional de escolaridade leva à redução da informalidade em 3,2% (em termos absolutos). Levando-se em consideração apenas a escolaridade, a probabilidade de um jovem com até quatro anos de estudo estar no setor informal é o dobro daquela existente para um trabalhador de 15 a 24 anos com 12 anos ou mais de estudo. De forma inversa, a probabilidade de um jovem trabalhador com 12 anos ou mais de escolaridade conseguir uma ocupação no segmento formal era cerca de 4,2 vezes superior à daqueles com até quatro anos de estudo.

As diferenças regionais também são expressivas: as maiores taxas de informalidade juvenil prevalecem nas regiões Nordeste (81,0%) e Norte (75,7%), e as menores taxas estão nas regiões Sudeste (48,2%), Sul (49,7%) e Centro-Oeste (55,3%). Quando são consideradas as unidades da Federação, nota-se que a informalidade varia de um espectro de 39,8% em Santa Catarina até 90,6% no Estado do Piauí[34].

Gráfico 1.20
Taxa de informalidade jovens 15 a 24 segundo anos de estudo em % Brasil 2006



Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 2006; Brasil como um todo, inclusive com a área rural do Norte.

[33] Os amarelos e indígenas representavam, em 2006, cerca de 0,2% em cada grupo, no total de jovens ocupados de 15 a 24 anos.

[34] Ver Tabela A 13 do Anexo Estatístico.

Além de fator fundamental para as possibilidades de superação da pobreza e da exclusão social, e do aumento das oportunidades de trabalho decente para os jovens, a redução do desemprego e da informalidade entre eles é relevante também do ponto de vista da maior sustentabilidade do sistema de seguridade social. Uma geração de trabalhadores empregada no setor formal e contribuindo para a previdência social trará uma contribuição efetiva para a saúde financeira do sistema de seguridade social. Esse aspecto se torna ainda mais significativo quando se considera a curva demográfica, pois, com o envelhecimento da população brasileira, no longo prazo, haverá uma disparidade da relação entre trabalhadores ativos e aposentados.

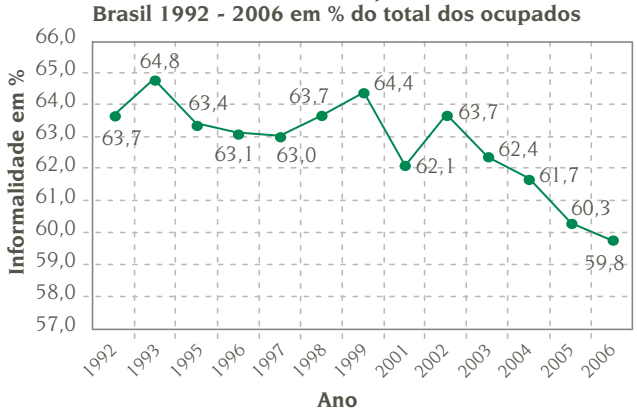
1.3.4.1 Evolução da informalidade juvenil

No período em análise podem-se observar três fases distintas, em relação ao comportamento da informalidade entre os jovens (Gráfico 1.21). De 1993 a 1997, a taxa de informalidade teve uma leve diminuição (de 64,8% para 63%), provavelmente como reflexo da recuperação econômica ocorrida nos anos de 1993 e 1994, e dos ganhos de renda e expansão do crédito derivados do processo de estabilização de preços e da eliminação do risco de uma hiperinflação, que ameaçava a economia no começo desse subperíodo.

No final da década de 1990, observava-se uma elevação da taxa de informalidade, causada pelo baixo ritmo de crescimento econômico, baixa elasticidade emprego-produto e baixo ritmo de geração de empregos formais. Esta conjuntura foi gerada pela combinação de diversos fatores, entre os quais cabe destacar: prevalência de altas taxas de juros reais e de câmbio sobrevalorizado; forte ajuste na ocupação industrial, de caráter defensivo, em função da abertura comercial e do cenário macroeconômico; privatização de empresas estatais, que sofreram processos de enxugamento e ajuste na mão-de-obra. Finalmente, nos anos 2000, a taxa de informalidade reduziu-se de 63,7% para 59,8%, o que está relacionado ao melhor desempenho na geração de empregos formais observado no período, assim como de uma maior elasticidade emprego-produto que o caracteriza[35].

[35] Há uma discussão muito grande a respeito dos fatores que explicariam o processo de diminuição da informalidade ocorrido nos anos 2000, cabendo destacar, entre eles: desvalorização e mudança da política cambial em 1999 (embora desde 2005 tenha ocorrido um processo de valorização do câmbio), redução das taxas de juros reais, melhora no ritmo de crescimento econômico a partir de 2004, e aumento da elasticidade emprego-produto; fim do processo de reestruturação industrial de caráter mais defensivo, aumento do gasto social, e intensificação das ações de fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego; alteração da legislação e da carga tributária sobre a folha de salário para as microempresas; expansão do crédito; e processo de redução dos salários reais de 1996 a 2003, o que diminuiu os custos da formalização. Ver discussão a respeito em CARDOSO JR., José Celso; FERNANDES, Suiane. A *informalidade revisitada: evolução nos últimos 20 anos e mais uma hipótese de pesquisa*. *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*. Rio de Janeiro, Brasília, v. 5, n.14, p. 41-49, out. 2000. E na publicação *Emprego, Desenvolvimento Humano e Trabalho Decente: A Experiência Brasileira Recente*. Brasília: Cepal: PNUD: OIT, 2008, 176 p. OIT/Cepal/PNUD (2008).

Gráfico 1.21
Taxa de informalidade dos jovens
Brasil 1992 - 2006 em % do total dos ocupados



Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 1992-2006; Brasil, excluída a área rural do Norte, exceto Tocantins, nos anos de 2004 a 2006, para garantir comparabilidade com os dados de 1992 a 2003.

A comparação entre 1992 e 2006 mostra a redução da taxa de informalidade de 63,7% para 59,8%, sem considerar a área rural do Norte[36], apesar da alta registrada na segunda metade da década de 1990. A informalidade entre os jovens acompanhou a tendência geral do conjunto dos trabalhadores.

1.3.4.2 Característica dos trabalhadores e probabilidade de informalidade

A análise das probabilidades de informalidade dos diferentes trabalhadores, por meio de uma regressão logística binária, confirma o cenário[37] descrito anteriormente. No entanto, os resultados apresentados na Tabela 1.11 reforçam a evidência do aumento dos anos de estudo, desde que controladas as demais variáveis, na redução da probabilidade de informalidade. Por outro lado, evidenciam que as mulheres, os negros e os jovens têm maior probabilidade de estarem ocupados no setor informal do que, respectivamente, homens, brancos e adultos, mesmo

Tabela 1.11
Regressão logística binária - Brasil 2006

Variável	Modelo e coeficientes das variáveis por modelo		
	B	*Significância*	*Exponencial* (B)
Anos de estudo	-0,19704	0,000	0,82116
***Dummy* de cor/raça**	0,243678	0,000	1,275934
***Dummy* de sexo**	0,431454	0,000	1,539494
***Dummy* de grupo de faixa etária (jovem ou adulto)**	0,695611	0,000	2,004934
Constante	1,237168	0,000	3,445843

Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 2006; Brasil, inclusive a área rural do Norte.

[36] Exceto a área rural do Tocantins.

[37] O modelo utilizado tinha como variável dependente uma *dummy* de informalidade (0 para formal e 1 para informal) e as seguintes variáveis dependentes: anos de estudo , *dummy* de cor (0 para brancos, amarelos e indígenas e 1 para negros), *dummy* de sexo (0 para homem e 1 para mulher) e de idade (0 para adultos e 1 para jovens).

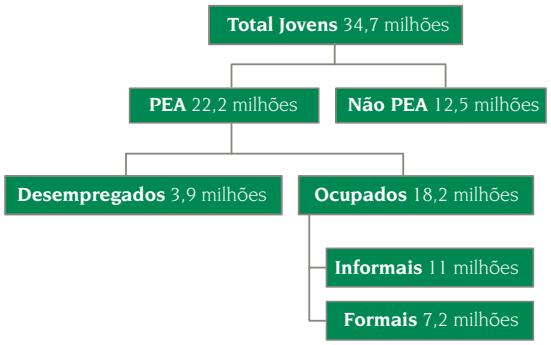
quando controladas as demais variáveis, e que um jovem tem uma probabilidade maior de estar na informalidade do que um adulto com o mesmo número de anos de estudo, do mesmo sexo e da mesma raça. Todos os coeficientes foram significativos a 1%.

1.3.5. Déficit de emprego formal juvenil

Dos 22 milhões de jovens economicamente ativos em 2006, aproximadamente 3,9 milhões estavam desempregados e 11 milhões estavam inseridos em ocupações informais. Isto significa que 15 milhões de jovens brasileiros economicamente ativos estavam excluídos de um emprego formal devido ao desemprego ou à informalidade (Quadro 1.1).

Da análise conjunta do desemprego e da informalidade, podemos derivar um novo indicador de exclusão social dos jovens, no mundo do trabalho: o déficit de emprego formal, que corresponde ao percentual dos jovens economicamente ativos excluídos do trabalho decente pelo desemprego e pela informalidade. Esse déficit atingia, em média, 67,5% da PEA juvenil em 2006, sendo mais acentuado para as mulheres (70,1%) do que para os homens (65,6%), e mais para os negros (74,7%) do que para os brancos (59,6%). No caso das jovens mulheres negras, que vivenciam uma situação de dupla discriminação –de gênero e de raça– esse índice se elevava à casa dos 77,9% (Gráfico 1.22)[38].

Quadro 1.1
Mundo do trabalho juvenil Brasil 2006



Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 1992-2006; Brasil como um todo, inclusive a área rural do Norte.

O déficit de emprego formal apresenta dois movimentos distintos, ao longo do período analisado: aumenta significativamente, entre 1992 e 2001 (de 67,9% a 70,9%), e diminui entre 2003 e 2006, quando atinge a cifra de 67% (Gráfico 1.23). A melhora no período de 1993 a 1995 decorre da recuperação econômica e do comportamento do mercado de trabalho no período. Já a diminuição da informalidade, nos anos 2000, é fundamental para explicar a evolução mais positiva do déficit de emprego formal juvenil, tendo em vista que o desemprego

[38] Cabe esclarecer, contudo, que ter um emprego formal não equivale, necessariamente, a ter um trabalho decente, apesar da importância dessa dimensão, já que, na maioria dos casos, ela está relacionada às possibilidades de acesso à proteção social.

Gráfico 1.22
Deficit de Trabalho Decente Jovens (desempregados + informais) / PEA em % Brasil 2006 IBGE/PNAD

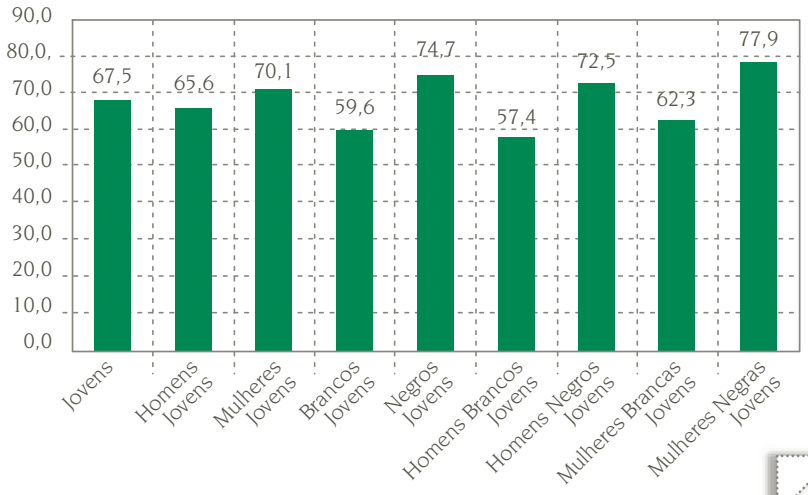
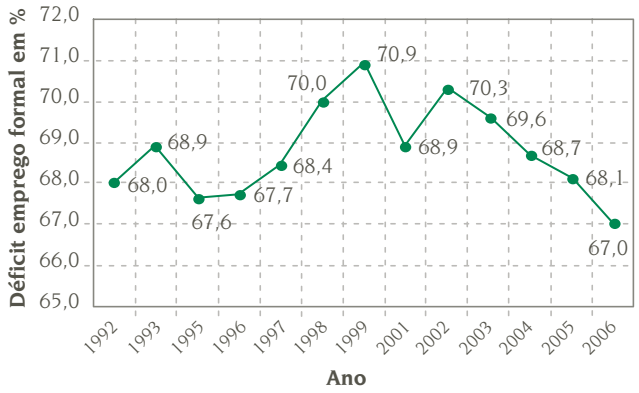


Gráfico 1.23
Déficit de emprego formal juvenil em % da PEA Brasil 1992 - 2006



Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados IBGE/PNAD de 1992-2006; Brasil, excluída a área rural do Norte, exceto Tocantins, nos anos de 2004 a 2006, para garantir comparabilidade com os dados de 1992 a 2003.

permaneceu relativamente estável e em patamar elevado no mesmo período.

1.4 Estudo e trabalho

Do total de 34,7 milhões de jovens de 15 a 24 anos existentes no Brasil em 2006, 18,2 milhões estavam ocupados, 12,5 milhões estavam inativos, e cerca de 3,9 milhões, desempregados. Deste mesmo total, 16,3 milhões (46,9%) estavam estudando e 18,4 milhões (53,1%) estavam fora da escola.

A Tabela 1.12 mostra como a taxa de frequência à escola diminui e o nível de ocupação cresce na medida em que a idade aumenta[39]. Chama a atenção o aumento

[39] O nível de ocupação reflete a porcentagem de pessoas que estavam ocupadas em relação à População em Idade Ativa (ocupados /PIA).

considerável da evasão escolar na faixa dos 15 aos 17 anos se comparada à dos sete aos 14 anos, assim como a forte queda no percentual de frequência à escola a partir dos 18 anos, em uma proporção superior ao incremento no nível de ocupação,

Por sua vez, o Gráfico 1.24 evidencia que o percentual de jovens que não estudam e não trabalham aumenta, na medida em que a idade se eleva, demonstrando que o mundo do trabalho não consegue absorver os que deixam a escola e passam a procurar um emprego ou ocupação.

Aos 15 anos, o percentual de jovens que não estudam e não trabalham é de 6%, e a frequência escolar é de cerca de 90%. Esse percentual se eleva gradativamente até atingir a cifra de 20%, aos 18 anos, e se mantém mais ou menos nesse patamar até os 24 anos. A frequência escolar cai significativamente a partir dos 18 anos (é de 74% aos 17 anos, e de 52% aos 18), acompanhada de um relativo aumento da ocupação.

Como esperado, a frequência escolar entre os inativos (65,3%) era maior do que entre os ativos (36,4%), e maior entre os desempregados (44,1%) do que entre os ocupados (34,5%).

Tabela 1.12
Estudo e trabalho de jovens - Brasil 2006

Idade	Estava estudando	Não estava estudando	Total	Percentual de estudantes em % do total	Percentual de não estudantes em % do total	Ocupados	Nível de ocupação (ocupados/ total) em %
15	3.096.731	348.570	**3.445.301**	89,9	10,1	757.177	22,0
16	2.833.638	595.964	**3.429.602**	82,6	17,4	1.077.121	31,4
17	2.633.927	915.925	**3.549.852**	74,2	25,8	1.341.999	37,8
18	1.902.517	1.694.343	**3.596.860**	52,9	47,1	1.752.274	48,7
19	1.392.879	2.020.308	**3.413.187**	40,8	59,2	1.892.111	55,4
20	1.178.569	2.335.732	**3.514.301**	33,5	66,5	2.117.731	60,3
21	1.019.126	2.428.660	**3.447.786**	29,6	70,4	2.209.917	64,1
22	855.853	2.482.800	**3.338.653**	25,6	74,4	2.244.362	67,2
23	732.210	2.731.952	**3.464.162**	21,1	78,9	2.363.813	68,2
24	622.798	2.886.965	**3.509.763**	17,7	82,3	2.487.698	70,9
Total 15 a 24 anos	**16.268.248**	**18.441.219**	**34.709.467**	**46,9**	**53,1**	**18.244.203**	**52,6**

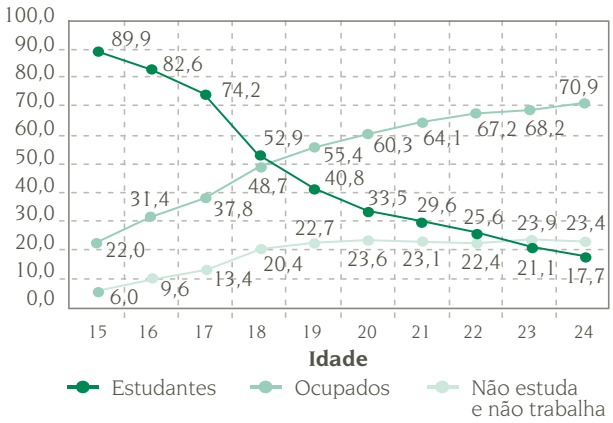
Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 2006; Brasil como um todo, inclusive com Norte rural.

Em síntese, havia no Brasil, em 2006, aproximadamente 6,5 milhões de jovens (18,8% do total) que não estudavam nem trabalhavam. Isso significa que quase um em cada cinco jovens brasileiros estava nessa situação. Desse conjunto, 4,3 milhões eram economicamente inativos e 2,2 milhões estavam desempregados. Cerca de 6,3 milhões (18,3% do total) estudavam e trabalhavam; 11,9 milhões (34,3% do total) apenas trabalhavam; e 9,9 milhões (28,6% do total) apenas estudavam, sendo 8,2 milhões deles economicamente inativos e 1,7 milhões desempregados.

Não há dúvidas de que o percentual de jovens que não estudam e não trabalham é um indicador muito expressivo do grau de exclusão social, ainda mais agravado pelos determinantes de gênero e raça.

Com efeito, o percentual de mulheres jovens que não estudam e não trabalham (25,9%) é mais do que o dobro da proporção de homens jovens na mesma situação (11,7%). Essa porcentagem também é superior para o conjunto dos jovens negros de ambos os sexos (20,9%) em comparação com os jovens brancos de ambos os sexos. E entre as jovens mulheres negras, essa proporção (29,2%) é quase três vezes superior

Gráfico 1.24
Proporção de jovens estudantes, ocupados e não estudam e não trabalham segundo idade Brasil 2006 IBGE/PNAD



Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 2006; Brasil como um todo, inclusive com Norte rural.

Tabela 1.13
Resumo dos dados de estudo e trabalho juvenil - Brasil 2006

Grupo	Estudantes	Não estudantes	Total
Total	**16.268.248**	**18.441.219**	**34.709.467**
Não economicamente ativos ou inativos	8.188.963	4.337.569	**12.526.532**
PEA	8.079.285	14.103.650	**22.182.935**
Ocupados	6.343.053	11.900.931	**18.243.984**
Desempregados	1.736.232	2.202.719	**3.938.951**

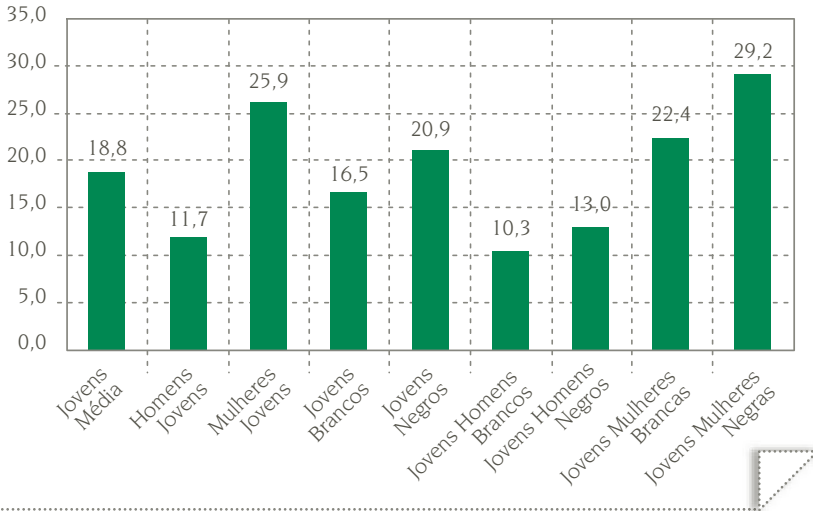
Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 2006; Brasil como um todo, inclusive com Norte rural.

à dos jovens homens brancos na mesma situação (10,3%) (Gráfico 1.25)[40].

Parece paradoxal que a porcentagem de mulheres jovens, em especial as negras, que não estudam e nem trabalham seja superior à dos homens jovens, apesar de a sua escolaridade média ser superior. Entre as possíveis explicações está sua maior taxa de desemprego, sua menor taxa de participação, sua maior vinculação com afazeres domésticos e com as questões relacionadas à maternidade precoce.

Por meio de uma regressão logística multinomial[41], pode-se concluir que ser mulher (em relação a ser homem), ser negro (em relação a ser branco) e de baixa renda domiciliar (em relação ao de alta renda) aumentam a probabilidade de se ter uma situação de não-estudo e não-trabalho em relação à outra situação mais favorável.

Gráfico 1.25
Percentual de Jovens que Não Estudam e Não Trabalham segundo Sexo e Raça em % do total Brasil 2006 IBGE/PNAD



[40] É recomendável a leitura do trabalho: CORROCHANO, Maria Carla. *Jovens e Trabalho no Brasil - desigualdade e desafios para as políticas públicas*, organizado pela Ação Educativa, Instituto Ibi e Dieese, que faz uma análise mais detalhada da questão do estudo e do trabalho dos jovens.

[41] Regressão com quatro categorias: estuda e trabalha; somente estuda (inativos que estudam e desempregados que estudam); somente trabalha e não estuda; e não trabalha (inativos que não estudam e desempregados que não estudam), sendo que essa última categoria é a de referência. As variáveis utilizadas foram: *dummy* de sexo (0 homem e 1 mulher), *dummy* de cor/raça (0 branco, amarelo e indígena e 1 negro), posição ou situação no domicilio (0 para pessoa de referência/cônjuge e 1 para filho e outros), *dummy* para moradia urbana (0 para rural e 1 para urbano), faixa de renda (0 para renda domiciliar *per capita* acima de três salários mínimos e 1 para abaixo desse patamar) e anos de estudo do jovem.

O percentual de mulheres jovens que não estudavam e não trabalhavam era de 25,9%, contra 11,7% dos homens jovens, atingindo 29,2% para as mulheres negras. Em 2006, as mulheres jovens que não estudavam e não trabalhavam correspondiam a 57% dos desempregados que não estudavam e a 75% dos inativos que não estudavam.

Os homens estavam mais presentes no grupo dos que somente trabalhavam (42,2%, contra 26,4% das mulheres) e no grupo dos que estudavam e trabalhavam. As mulheres eram maioria entre os jovens que somente estudavam (ver Tabelas A 14 e A 15 do Anexo Estatístico).

Ainda em 2006, os jovens negros também estavam sobre-representados no grupo dos que não estudavam e não trabalhavam: respondiam por 52,4% da população total juvenil e por 58,2% dos jovens que não estudavam e não trabalhavam (3,8 milhões dos 6,5 milhões). O percentual de jovens negros que não estudavam e não trabalhavam atingiu a cifra de 20,9%, contra 16,5% dos brancos. No grupo de jovens negros, havia uma proporção maior de jovens que estudavam e trabalhavam, e que somente estudavam. Havia também uma proporção maior de jovens negros, comparativamente aos brancos, que somente trabalhavam (ver Tabelas A 14 e A 15 do Anexo Estatístico).

Por sua vez, enquanto a porcentagem de jovens que não estudavam nem trabalhavam era de 20,4% nos domicílios com renda *per capita* de até três salários mínimos, essa porcentagem caía para 6,6% para aqueles com patamares de renda mais elevados. Isso significa que os jovens de baixa renda estavam sobre-representados entre aqueles que não estudavam e não trabalhavam e tinham maior probabilidade de estarem nesta categoria. Os jovens de domicílios de baixa renda também estavam sobre-representados entre aqueles que somente trabalhavam.

A situação de estudo e trabalho, e de somente estudo, era mais característica para jovens de domicílios com renda mais elevada (ver Tabela A 16 do Anexo Estatístico). A proporção de jovens que estudavam e trabalhavam era de 26,7% nos domicílios com renda mais elevada, e de 17,2% naqueles domicílios com menor renda. No grupo de jovens que apenas estudavam, a proporção era de 42,6% e 27,2%, respectivamente.

No tocante à posição no domicílio, 73,9% das pessoas de referência somente trabalhavam e 11,9% não estudavam e não trabalhavam. Entre os cônjuges, o percentual de não-estudo e não-trabalho se elevou para 47,1%, de tal sorte que os cônjuges respondiam por 10,4% da população juvenil, mas por 26% do total de jovens que não estudavam e não trabalhavam.

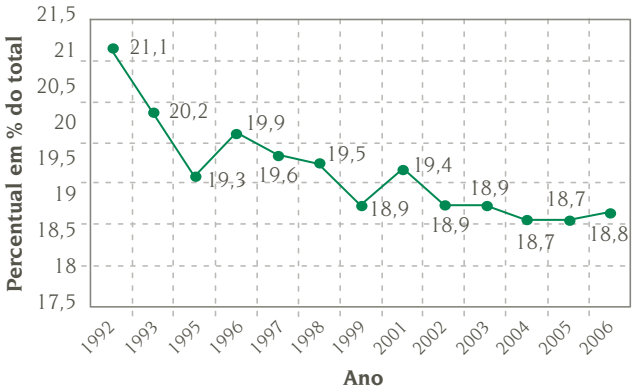
Entre os jovens que ocupavam a posição de filhos, a maior proporção estava entre aqueles que somente estudavam (34,8%), enquanto que 14,8% dos filhos estavam na situação de não-estudo e não-trabalho (ver Tabela A 17 do Anexo Estatístico).

Em relação ao local de moradia, havia uma maior probabilidade de somente estudar para os jovens urbanos em relação aos rurais, o que pode significar uma maior oportunidade de acesso ao ensino formal entre os jovens das cidades, assim como de maior desemprego (ver Tabela A 18 do Anexo Estatístico).

Observa-se uma menor probabilidade de se encontrar jovens da cidade que estudavam e trabalhavam, ou que somente trabalhavam, se comparada à situação dos jovens do campo. Os jovens que não estudavam e não trabalhavam correspondiam a 19,2% do total no meio urbano, e 17,1% no rural, sendo a maior diferença observada entre os desempregados que não estudavam (7,1% entre os jovens da cidade contra 2,8% dos jovens no meio rural). Esse fato pode estar relacionado ao maior desemprego juvenil nas áreas urbanas em relação às rurais. O percentual de jovens que somente trabalhavam era maior no meio rural do que no meio urbano (41% contra 32,9%), e a situação se invertia quando se considerava aqueles que apenas estudavam (30,4% dos jovens da cidade contra 19,6% dos jovens do meio rural).

A evolução desse percentual, ao longo do tempo, dependerá do comportamento da frequência escolar e do desemprego. Como demonstrado anteriormente, houve um aumento da permanência dos jovens na escola, mas também houve um aumento da taxa de desemprego. O efeito que prevaleceu, dessas duas tendências contrapostas, foi uma redução – positiva - no percentual de jovens que não estudam e não trabalham, que passou de 21,1% para 18,8%, entre 1992 e 2006. Mas essa proporção ainda permanece em um patamar muito elevado (Gráfico 1.26).

Gráfico 1.26
Evolução do percentual de jovens que não estudam e não trabalham em % do total Brasil 1992 - 2006



Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 2006; Brasil, excluída área rural do Norte, exceto Tocantins, nos anos de 2004 a 2006, para garantir comparabilidade com os dados de 1992 a 2003.

1.5 Índice de vulnerabilidade juvenil em relação ao trabalho decente

Há ainda outros indicadores que podem ser utilizados para mensurar o grau de exclusão social dos jovens brasileiros.

Um desses indicadores (denominado Índice de Vulnerabilidade Juvenil) pode ser construído por meio da soma entre o percentual de jovens excluídos do mercado de trabalho pelo déficit de emprego formal e os que não estudam e não trabalham, eliminando-se a sobreposição entre desempregados e desempregados que não estudam. Em relação ao total, pode ser calculado como o percentual de jovens que está desempregado, na informalidade e na condição de inativos que não estudam.

Pela Tabela 1.14, teríamos no Brasil, em 2006, cerca de 19,3 milhões de jovens de 15 a 24 anos (ou 55,7% do total) em situação de vulnerabilidade, segundo essa definição.

Frente ao cenário de exclusão e de desigualdades educacionais e no mercado de trabalho – que tanto são correlacionadas entre si como se reforçam mutuamente – é fundamental a adoção de políticas e ações, em todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal), e também na sociedade, para gerar um maior e melhor conjunto de oportunidades para os jovens brasileiros.

Capítulo 2

PROGRAMAS E AÇÕES PARA A JUVENTUDE NO BRASIL

Existe no Brasil um grande conjunto de programas e ações voltados para a juventude, tanto nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) quanto no setor privado. Este capítulo trará uma descrição sintética de algumas das principais iniciativas existentes, focando especialmente aquelas que são de responsabilidade do governo federal, mas destacando a importância das demais, principalmente as levadas a cabo pelo Sistema S e pelas centrais sindicais.

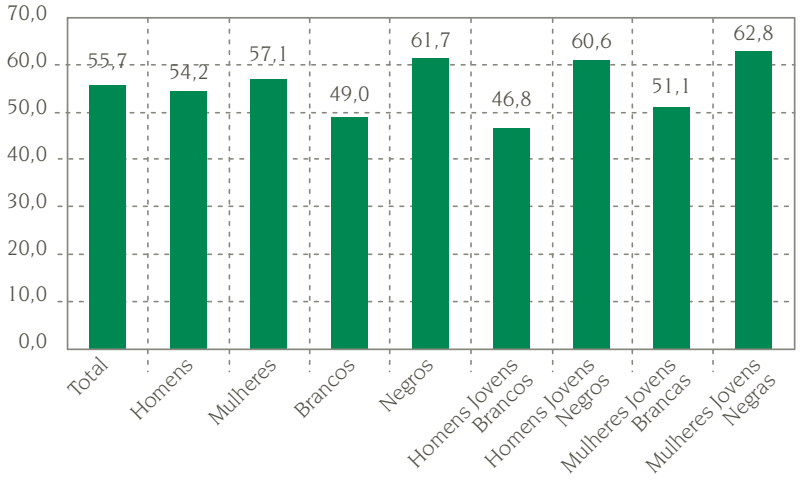
No período recente, importantes alterações foram introduzidas nas políticas voltadas para a juventude no Brasil. Em 2003, o governo federal lançou o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), com o objetivo de contribuir para a geração de mais e melhores empregos para a juventude brasileira. Em 2005, foi instituída a Política Nacional da Juventude, por meio da Medida Provisória 238, assinada pelo Presidente da República em 1º de fevereiro de 2005. No mesmo ato, o Presidente criou a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), que tem como objetivo propiciar aos jovens a conclusão do ensino fundamental, o aprendizado de uma profissão e o desenvolvimento de ações comunitárias.

Tabela 1.14
Déficit do emprego formal e vulnerabilidade juvenil - Brasil 2006

Item	Valores absolutos	Valores em relação ao total em %
Total	**34.709.467**	**100,0**
I – Desempregados	3.938.951	11,3
II - Ocupados na informalidade	11.043.687	31,8
III - Déficit de emprego formal		43,2 % do total dos jovens
= I + II	14.982.638	67,5% da PEA
IV - Inativos que não estudam	4.337.569	12,5
V - Desempregados que não estudam	2.202.719	6,3
VI - Jovens que não estudam e não trabalham = IV + V	6.540.288	18,8
VII - Índice de Vulnerabilidade Juvenil = I + II + VI – V = III + IV	19.320.207	55,7

Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 2006; Brasil como um todo, inclusive com Norte rural.

Gráfico 1.27
Percentual de Jovens Vulneráveis segundo Sexo e Raça em % do total Brasil 2006



Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD de 2006; Brasil como um todo, inclusive com Norte rural.

A SNJ é responsável pela gestão do ProJovem (Programa Nacional de Inclusão de Jovens). O Conselho Nacional da Juventude (Conjuve) tem a finalidade de formular e propor as diretrizes da ação governamental voltada à promoção de políticas públicas para a juventude. Ambos compõem o novo quadro institucional para a formulação e execução da Política Nacional de Juventude, de forma a propiciar uma maior articulação entre as ações do governo federal, e uma maior participação da sociedade civil na formulação e gestão dessas políticas.

Em 2007, o ProJovem foi reestruturado com o objetivo de ampliar o atendimento àqueles que estavam fora da escola e sem acesso à formação profissional. O governo federal decidiu unificar seis programas já existentes, dando origem ao ProJovem Unificado ou Integrado. O ProJovem Integrado tem como objetivo promover a reintegração dos jovens ao processo educacional, sua qualificação profissional e sua participação em ações comunitárias, com práticas de solidariedade, exercício da cidadania e intervenção na realidade local.

O eixo articulador da atual política pública de juventude é norteado por duas noções fundamentais: oportunidades e direitos. As ações e programas visam oferecer oportunidades e garantir direitos aos jovens brasileiros. Nessa visão, considera-se necessária a oferta de meios para aquisição de capacidades (acesso à educação e à qualificação profissional) e para sua utilização (acesso ao trabalho decente e ao crédito). Também é fundamental a garantia de direitos, em especial pela oferta de serviços que atendam às diferentes necessidades dos jovens de ambos os sexos.

Tais medidas estão em consonância com compromissos assumidos em foros nacionais e internacionais, entre os quais se destacam a Agenda Hemisférica de Trabalho Decente (AHTD) e a Agenda Nacional de Trabalho Decente. A AHTD foi lançada pelo Diretor-Geral da OIT, durante a Reunião Regional Americana, ocorrida em Brasília, em maio de 2006. A Agenda Hemisférica propõe um plano de trabalho para o período de 2006-2015, com recomendações de políticas gerais e específicas, entre elas as relativas ao emprego para os jovens. Define como objetivo, nesta área, melhorar a formação e a inserção dos jovens no mercado de trabalho e, como meta, reduzir à metade a proporção de jovens que não estudam e não trabalham, em um prazo de 10 anos.

A Agenda Nacional do Trabalho Decente, elaborada em consulta com empregadores e trabalhadores, foi lançada na mesma ocasião pelo Ministro do Trabalho e Emprego. Como parte de uma de suas três prioridades (gerar mais e melhores empregos com igualdade de oportunidades e tratamento, erradicar o trabalho escravo e o trabalho infantil, em especial nas suas piores formas, e fortalecer o tripartismo e o diálogo social), prevê o

fortalecimento de políticas e programas de promoção do emprego de jovens, em consonância com as recomendações da Rede de Emprego de Jovens, e com a Resolução adotada pela Conferência Internacional do Trabalho sobre Emprego de Jovens (2005).

Essas políticas e ações vão desde aquelas que elevam a escolaridade e a qualificação dos jovens, àquelas que favorecem direta e indiretamente a sua inclusão no mercado de trabalho. Também foram consideradas outras políticas que contribuam para a obtenção de um trabalho decente para a juventude, como o sistema de proteção social ao trabalhador, que engloba o seguro-desemprego e os benefícios previdenciários.

Importa ter em mente que a promoção do trabalho decente não pode ser vista de modo isolado ou desarticulado do conjunto das políticas econômicas e sociais. Os déficits de trabalho decente para os jovens guardam relação direta com a exclusão social e o comportamento agregado da economia e do mercado de trabalho, assim como das condições do sistema educacional e de proteção social.

Por estas razões, a estratégia de promoção do trabalho decente para os jovens se vincula às políticas econômicas e sociais, em especial às políticas de crescimento econômico e à sua qualidade, à proteção social, à geração de mais e melhores empregos, ao combate à informalidade, à promoção da igualdade de gênero e raça, à democratização do crédito, a melhoria do acesso à educação de qualidade e das oportunidades de qualificação profissional.

2.1 Iniciativas do Governo Federal

2.1.1 Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego

Um dos principais programas criados especificamente para juventude foi o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), instituído pela Lei nº 10.748, de 22 de outubro de 2003. O PNPE tinha como objetivo promover a criação de postos de trabalho para jovens ou prepará-los para o mercado de trabalho, por meio de ações de qualificação, ocupações alternativas e inclusão social, através de várias linhas de ação: subvenção econômica, consórcios sociais da juventude, juventude cidadã, empreendedorismo e responsabilidade social, além de ações de reformulação da aprendizagem. O programa foi desenhado, em seu conjunto, como uma combinação de ações para o fomento à geração de vagas para jovens no mercado de trabalho, intermediação de mão-de-obra, qualificação e preparação para o trabalho, e estímulo a formas alternativas de geração de trabalho e renda (CUNHA e SILVA, 2006).

Originalmente, o público-alvo do programa era formado por jovens de 16 a 24 anos, em situação de desemprego involuntá-

rio, que atendessem aos seguintes critérios de elegibilidade: a) não tivessem tido vínculo empregatício formal anterior; b) fossem membros de famílias com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo; e, c) estivessem matriculados e frequentando regularmente estabelecimentos de ensino fundamental ou médio, ou cursos de educação de jovens e adultos. Incluía a diretriz de atender prioritariamente os jovens inscritos no Sistema Público de Emprego, por meio do Sistema Nacional de Emprego (Sine).

Em 2004, foram introduzidas alterações (através da Lei nº 10.940, de 27 de agosto de 2004), nos critérios de elegibilidade do programa: no cálculo da renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo deveriam ser consideradas as subvenções de programas congêneres e similares, o que indicava um esforço de integração de políticas. Também, e provavelmente em função da baixa execução da linha de subvenção econômica, foi ampliado o critério de escolaridade para abarcar aqueles jovens que já haviam concluído o ensino médio, com a ressalva de que 70% dos empregos criados no âmbito do PNPE deveriam ser preenchidos ou destinados a jovens que não tivessem concluído o ensino médio.

Vale registrar que o PNPE foi concebido e implementado no início de uma nova administração do governo federal, que buscava reestruturar o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPTER). Essa reestruturação incluía a incorporação de novos conteúdos e programas, em especial políticas para novos públicos específicos, como os trabalhadores jovens e aqueles da economia solidária, com o objetivo de dar conta das novas realidades do mundo do trabalho. Esse contexto contribuiu para que a formulação e o início da implementação do Programa Primeiro Emprego fossem acelerados, assim como para que suas metas fossem fixadas em um patamar bastante elevado (CUNHA e SILVA, 2006).

2.1.1.1 Subvenção econômica

Inicialmente, a subvenção econômica foi definida como o eixo principal do PNPE e assumia a forma de um subsídio de seis parcelas bimestrais de R$ 200,00 (equivalente a 83% do valor do salário mínimo), totalizando R$ 1.200,00 (US$ 391) por jovem contratado, para empresas com faturamento anual de até R$ 1,2 milhão (US$ 391 mil)[42]. Para empresas com faturamento anual superior a R$ 1,2 milhão, o subsídio era de seis parcelas bimestrais de R$ 100,00 (41,66% do salário mínimo), totalizando R$ 600,00 (US$ 195). Em 2004, com o intuito de melhorar a execução do programa, o subsídio foi elevado para seis parcelas bimestrais de R$ 250,00 (o

[42] Conversão pela taxa média de câmbio de 2003.

equivalente a 96% do salário mínimo), totalizando R$ 1,5 mil (US$ 512)[43], para qualquer porte de empresa.

O contrato, inicialmente, deveria ser por prazo indeterminado e mantido por um período mínimo de 12 meses, sendo vedados os contratos de experiência por prazo determinado e para trabalho doméstico. Em 2004, foi permitida a contratação por prazo determinado, desde que por no mínimo de 12 meses, com o propósito de também melhorar a execução da linha de subvenção econômica.

Em caso de rescisão do contrato de trabalho de jovem inscrito no PNPE, antes de um ano de sua vigência, o empregador poderia manter o posto criado, substituindo, em até 30 dias, o empregado dispensado por outro jovem que atendesse aos critérios de elegibilidade, não fazendo jus a novo benefício para o mesmo posto, mas somente às eventuais parcelas remanescentes. No caso da não-substituição do jovem, o empregador deveria restituir as parcelas de subvenção recebidas, devidamente corrigidas.

Outra alteração no programa, visando melhorar sua execução operacional, deu-se na flexibilização ou relativização do encaminhamento dos jovens, por ordem cronológica de inscrição no Sine; foram introduzidos critérios relativos à proximidade entre o local de trabalho e o local de residência do pleiteante à vaga, assim como em relação às suas habilidades profissionais (CUNHA e SILVA, 2006).

É necessário considerar que todo programa de subsídio ao emprego, destinado a determinado grupo, cria pelo menos dois riscos: a substituição de trabalhadores regulares ou não subsidiados por empregados subsidiados, e o chamado "peso morto", ou seja, o pagamento do subsídio para trabalhadores que seriam contratados mesmo sem a existência do subsídio.

Consciente desses riscos, o PNPE, desde o seu início, previa medidas para evitá-los ou minimizá-los, em especial no que se refere à possibilidade de substituição de trabalhadores adultos por jovens com emprego subsidiado. Em primeiro lugar, o número de jovens com emprego subsidiado foi delimitado de acordo com o porte da empresa: uma contratação subsidiada por empresa com até quatro empregados; duas por empresa com cinco a 10 empregados; e 20% do quadro de empresas com mais de 10 empregados.

Além disso, os empregadores deveriam manter, enquanto durasse o vínculo empregatício dos jovens do PNPE, um número médio de empregados igual ou superior ao

[43] Conversão pela taxa média de câmbio de 2004.

estoque de empregos existentes antes da sua contratação. Em 2004, essa restrição foi eliminada, mas foi estabelecido que o MTE ficaria responsável pelo monitoramento da movimentação do quadro de empregados das empresas que recebiam o subsídio, de modo a evitar a substituição de trabalhadores regulares por jovens subsidiados. As empresas que tivessem rotatividade acima da média do setor, na região, teriam o benefício suspenso.

Apesar das mudanças efetuadas em 2004, a ação de subvenção permaneceu com baixo patamar de execução até 2007, quando foi encerrada. A fraca execução dessa linha foi fundamental para explicar a reestruturação das políticas voltadas para a juventude, promovida pelo governo federal em 2005, o que significou uma mudança de ênfase das ações do lado da demanda para ações do lado da oferta no mercado de trabalho, em especial aquelas direcionadas à elevação da escolaridade e da qualificação profissional.

Mesmo antes da instituição do ProJovem, o próprio PNPE já tinha alterado seu foco, passando a dar maior ênfase às ações de qualificação, (os Consórcios Sociais da Juventude), em detrimento da subvenção econômica. Uma das hipóteses aventadas para explicar a reduzida execução do programa é que a baixa qualificação dos jovens do PNPE era um fator mais restritivo à sua inserção laboral do que os custos de contratação.

Mas foge ao escopo do presente Relatório uma avaliação mais profunda das razões que explicam a baixa execução da linha de subvenção econômica, se problemas de desenho, de implementação operacional ou uma combinação dos dois. Segundo CUNHA e SILVA, (2006): "uma análise pormenorizada sugere que, mais que desinteresse das empresas, a falta de mecanismos operacionais bem consolidados pode ter sido decisiva para prejudicar a eficácia da ação. Isto se verificou sobretudo no caso das pequenas e médias empresas, que demonstravam interesse em aderir ao programa, ou até já haviam contratado algum jovem e queriam contratar outros, mas encontravam grandes dificuldades".

Um exemplo de dificuldades de ordem operacional é o fato de que a subvenção passou a ser executada, além do Sine, pelas Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs), unidades descentralizadas do MTE que não tinham tradição na intermediação, mas sim na fiscalização do cumprimento da legislação trabalhista. Outro ponto que também parece ter afetado a execução do programa foram as dificuldades enfrentadas pelas empresas na obtenção de certidões negativas de débito junto à União.

De qualquer forma, é importante fazer uma avaliação mais profunda das causas da baixa execução da linha de subvenção econômica do PNPE, em especial para pensar a formulação de ações do lado da demanda

do mercado de trabalho, no âmbito de uma Política Nacional de Trabalho, Emprego e Renda para a Juventude. Isso porque é fundamental que a política de promoção do trabalho decente para os jovens não fique restrita a ações do lado da oferta, mas combine iniciativas do lado da oferta e da demanda no mercado de trabalho.

2.1.1.2 Consórcios sociais da juventude e juventude cidadã

Os Consórcios Sociais da Juventude (CSJ), outra linha de ação do PNPE, foram concebidos visando aproveitar a capacidade que as organizações da sociedade civil supostamente teriam para obter melhores resultados junto ao público jovem em situação de vulnerabilidade pessoal e de risco social, em especial nos locais onde o Estado, tradicionalmente, tem dificuldade em chegar. Nesse sentido, seriam um instrumento para a consolidação da parceria governo-sociedade e porta de entrada dos jovens no mundo do trabalho complementar à subvenção econômica. O objetivo principal das atividades dos Consórcios era realizar a qualificação profissional e social dos jovens, visando a sua inserção no mercado de trabalho.

Entre seus objetivos estavam: a) intermediar a oferta de empregos formais para os jovens; b) preparar os jovens para o mercado de trabalho e ocupações alternativas, geradoras de renda; c) melhorar a qualificação da força de trabalho dos jovens e promover a sua inclusão social; d) melhorar a auto-estima e a participação cidadã da juventude na vida social e econômica do país; e) dar escala às experiências bem sucedidas da sociedade civil organizada; e, f) constituir um espaço físico (Centro da Juventude), ponto de encontro das ações desenvolvidas pelas entidades da sociedade civil consorciada em sua base social (CARDOSO, 2006).

Nesse modelo de gestão, que se mantém até hoje, os Consórcios são geridos pela sociedade civil (organizações não-governamentais, movimentos sociais e organizações de/para a juventude), podendo o setor privado, governos e organismos de financiamento e de cooperação participar como parceiros. O público alvo dos CSJ foi definido como os e as jovens com idade entre 16 e 24 anos que, em virtude de suas condições socioeconômicas, têm dificuldades de acesso ao Sine, priorizando jovens quilombolas, afro-descendentes, indígenas, em conflito com a lei ou cumprindo medidas sócio-educativas, jovens com deficiência e jovens trabalhadores rurais. Era obrigatório que esses jovens estivessem matriculados ou frequentando regularmente estabelecimento de ensino e que fossem membros de famílias com renda domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo.

Um aspecto inovador dos Consórcios Sociais da Juventude, além do seu desenho original em termos de implementação e execução, é a combinação entre qualificação

social e profissional com o trabalho comunitário e encaminhamento ou intermediação dos jovens para o mercado de trabalho, inclusive com alternativas não tradicionais de geração de emprego e renda, como as cooperativas.

Por um período de seis meses, os jovens recebiam 400 horas de qualificação social e profissional, e prestavam serviço civil voluntário (trabalho comunitário) durante 100 horas, recebendo R$ 600,00 por um período de quatro ou cinco meses. Depois de um mínimo de 320 horas de qualificação, podiam ser encaminhados ao mercado de trabalho. As instituições executoras tinham uma meta de inserção fixada em 30%. A partir de 2008, com a incorporação dos consórcios ao ProJovem Trabalhador, o tempo dedicado à qualificação profissional foi reduzido de 400 para 350 horas, ficando com uma carga semelhante à do Juventude Cidadã.

Um primeiro aspecto que chama atenção nessa experiência está relacionado ao aumento da participação social organizada (setor público não-estatal ou setor privado não lucrativo) em atividades de cunho social, no bojo da reformatação das políticas sociais do país. Neste caso, a execução de uma política pública, ou feita com recursos públicos, se dá por meio da sua implementação em parceria com o chamado setor público não-estatal, uma ampla rede de entidades da sociedade civil, criadas para desenvolver ações de natureza pública, em diversos campos ou dimensões da vida social (CARDOSO, 2006, e CARDOSO, GONZALEZ, STIVALI, SANTOS e COSTA, 2006).

Não é o objetivo deste trabalho analisar em profundidade o funcionamento dos Consórcios, incluindo a discussão sobre as vantagens, desvantagens e riscos que podem advir desses arranjos institucionais. Mas vale a pena destacar alguns aspectos inovadores do seu desenho. Em primeiro lugar, a execução se faz por meio de uma rede de organizações e não de uma organização em particular. Em segundo lugar, há um esforço de integração da qualificação social e profissional, com intermediação de mão-de-obra, o que continua sendo um grande desafio e uma grande dificuldade no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR).

Além disso, a intermediação não se restringe a formas tradicionais de emprego com carteira de trabalho assinada, mas inclui também a tentativa de inserir os jovens no mundo do trabalho por meio de outras formas, como o empreendedorismo ou as cooperativas. Mas deve-se assinalar que os Consórcios passaram a desenvolver a integração entre a qualificação e a intermediação fora do SPETR tradicional, calcado no SINE, e de modo desconectado com as suas ações.

Por outro lado, também é importante destacar que o trabalho comunitário, previsto nas atividades do Consórcio, acabou sendo

um relevante mecanismo de inserção dos jovens no mercado de trabalho. Um aspecto positivo do trabalho comunitário ou social é que ele tende a ampliar a rede de relações sociais dos jovens que, muitas vezes, em especial no caso daqueles mais fragilizados, é bastante restrita. Essa ampliação por sua vez pode abrir novas possibilidades para os e as jovens, pois a indicação por meio de amigos ou conhecidos ainda é um mecanismo muito importante de inserção no mercado de trabalho brasileiro. Se, por um lado, esse resultado ajuda a explicar a importância do trabalho comunitário na inserção dos jovens, por outro também evidencia a necessidade de se aumentar a efetividade da intermediação, no âmbito do SPTER, para os jovens em situação de vulnerabilidade.

É preciso, contudo, evitar que a prestação de auxílio comunitário se transforme em mera obrigação para recebimento do auxílio financeiro e, desta forma, acabe por esvaziar a sua lógica. A redução desse risco exige um monitoramento adequado da prestação do trabalho comunitário e das atividades que podem ser consideradas como tal. Apesar de seu desenho inovador em vários aspectos, os CSJ também enfrentam problemas relacionados ao seu arranjo institucional e às questões operacionais (ver CARDOSO, 2006, CARDOSO, GONZALEZ, STIVALI, SANTOS e COSTA, 2006). Outro aspecto importante a ser analisado é o impacto da meta de inserção de 30% sobre a qualidade dessa inserção.

A ação Juventude Cidadã, por sua vez, tem um desenho em vários aspectos bastante similar ao dos Consórcios: combina qualificação profissional e social com trabalho comunitário (os jovens recebem auxílio financeiro pela prestação de trabalho comunitário), e metas de inserção no mercado de trabalho. Contudo, há diferenças importantes entre os CSJ e o Juventude Cidadã: enquanto no primeiro, a execução ocorre por meio de uma rede de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, no caso do segundo, o convênio é realizado pelo Governo Federal com os governos municipais ou estaduais.

Outra diferença importante é que o Juventude Cidadã foi concebido, desde o seu começo, com uma carga de 350 horas de qualificação profissional. Ademais, enquanto os CSJ, em geral, sempre estiveram concentrados de forma predominante nas regiões metropolitanas e capitais, o Juventude Cidadã apresentava uma distribuição geográfica ou espacial diferente, buscando atender de forma prioritária os jovens das localidades mais distantes do mercado de trabalho das regiões metropolitanas.

O Juventude Cidadã, semelhante aos Consórcios, também foi incorporado ao ProJovem Trabalhador. Com essa incorporação, a faixa etária atendida pelos dois

programas passou de 16 a 24 anos para 18 a 29 anos.

2.1.1.3 Empreendedorismo e responsabilidade social

Outro eixo de ação do PNPE era o estímulo ao empreendedorismo juvenil, que incluía a criação de uma linha especial de crédito denominada Proger–Jovem Empreendedor, por meio da Resolução nº 339, de 10 julho de 2003, editada pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat). O objetivo desse programa era a concessão de crédito orientado para jovens empreendedores, uma parceria entre MTE, o Codefat, Sistema Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (Sebrae) e instituições financeiras oficiais federais, em projetos de geração de trabalho, emprego e renda. Foram considerados jovens aqueles com até 24 anos, a mesma a faixa etária do programa PNPE, ainda que sem a delimitação de renda ou escolaridade.

Na realidade, o desenho do Proger–Jovem Empreendedor combinava capacitação prévia e obrigatória e concessão posterior de crédito, com garantia total de Fundos de Aval, reduzindo o risco para os agentes financeiros e eliminando a necessidade de garantias reais por parte dos jovens tomadores.

Foi firmada também uma parceria entre o MTE e o Sebrae para a implementação da qualificação de jovens empreendedores, com o objetivo de capacitá-los a elaborar planos de negócios a serem submetidos a linhas de crédito. Nessa parceria, ao contrário da linha de crédito, ela estava dirigida a jovens de baixa renda e baixa escolaridade segundo os mesmos critérios estabelecidos pelo PNPE. Posteriormente, o MTE passou a assinar convênios com outras instituições, além do Sebrae.

Como os jovens oriundos dos CSJ também passaram a demandar acesso a linhas de crédito do Jovem Empreendedor, foram feitos convênios específicos para qualificação e assistência técnica, denominados "cadeias produtivas", a exemplo das experiências desenvolvidas pelos consórcios do Rio de Janeiro (moda e serigrafia) e de Fortaleza (pranchas e acessórios de surfe) (ver CUNHA e SILVA, 2006). Tal iniciativa pode ser considerada um bom exemplo de integração das ações de qualificação com as de apoio ao empreendedorismo juvenil, mais especificamente a criação de linha de crédito especial para jovens empreendedores.

Mas, apesar desta ter sido uma idéia inovadora, a execução dessa linha de ação foi bastante limitada. Vários fatores podem ter contribuído para esse resultado: a obrigatoriedade legal de capacitação antes do empréstimo (para que ele fosse feito com cobertura total dos Fundos de Aval); dificuldades em atender os jovens com o perfil definido pelo PNPE; resistência dos agentes financeiros em realizar empréstimos a em-

preendedores que, por serem jovens, em geral têm pouco tempo de experiência.

Outra linha de ação, no âmbito do PNPE, era a concessão do selo "Empresa Parceira do Programa Primeiro Emprego", uma certificação de caráter social para as empresas que quisessem contratar jovens sem receber o subsídio previsto na linha de subvenção econômica, ou que tivessem outras iniciativas que contribuíssem para o Programa.

Posteriormente, em 2007, foi criado o Selo de Responsabilidade Social, denominado Parceiros da Juventude, que pode ser concedido às entidades sociais, empresas, entidades governamentais e outras instituições que atuarem em parceria com o MTE

Tabela 2.1
Linhas de ação do PNPE

Ação	Tipologia	Descrição sintética / Público- alvo / Resultados operacionais e outros
Subvenção econômica	Subsídio ao emprego juvenil	Público-alvo: jovens de 16 a 24 anos, desempregados, sem experiência no mercado formal e com renda familiar mensal *per capita* de meio salário mínimo. *Operacional*: subsídio para contratação de jovens, com medidas para evitar a substituição de trabalhadores não subsidiados por jovens subsidiados. Baixa execução no período de 2003 a 2007, quando foi encerrado.
Consórcios Sociais da Juventude e Juventude Cidadã (incorporados ao ProJovem Trabalhador)	Qualificação social e profissional	Público-alvo: jovens de 16 a 24 anos, desempregados, que não tinham experiência no mercado formal e com renda familiar mensal *per capita* de meio salário mínimo. Com a incorporação ao ProJovem Trabalhador, passa a atender jovens de 18 a 29 anos.
Empreendedorismo	Crédito e qualificação	Criação de linha de crédito específica e especial para jovens, com garantias totalmente cobertas por Fundo de Aval, e combinando com qualificação. Medidas de estímulo ao empreendedorismo (qualificação de empreendedores).
Responsabilidade social	Responsabilidade social / Certificação social	Contratação de jovens sem recebimento de subsídio, recebendo apenas certificação de caráter social.

Fonte: Elaborado pela OIT/Prejal.

no desenvolvimento de ações que envolvam a formação, qualificação, preparação e inserção de adolescentes e jovens no mundo do trabalho[44].

Foram desenvolvidas ainda outras iniciativas, no âmbito do PNPE, como a reformulação da aprendizagem e uma parceria com o Ministério da Cultura para realização do Projeto Agentes de Cultura Viva. Houve também uma tentativa não efetiva de alterar a legislação do estágio[45]. O Projeto Agentes de Cultura Viva decorreu de uma parceria entre o MTE e o Ministério da Cultura, e previa o pagamento de auxílio financeiro aos jovens qualificados pelos chamados Pontos de Cultura (CUNHA e SILVA, 2006).

2.1.2 Programa Nacional de Inclusão de Jovens

O Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) foi instituído pela Medida Provisória nº 238, de 1º de fevereiro de 2005, posteriormente convertida na Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005. Tinha como finalidade executar ações integradas para os jovens brasileiros, visando à elevação do grau de escolaridade e a conclusão do ensino fundamental; qualificação profissional voltada a estimular a inserção produtiva e o desenvolvimento de ações comunitárias, com práticas de solidariedade; exercício da cidadania e intervenção na realidade local.

Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem)

Órgão responsável	Descrição	Público-alvo
Coordenado pela Secretaria Nacional de Juventude, que executa o ProJovem Urbano. As outras três modalidades são executadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social (ProJovem Adolescente), do Trabalho e Emprego (ProJovem Trabalhador) e da Educação (ProJovem Campo).	O Programa possui atualmente várias linhas de ação, entre elas iniciativas de elevação de escolaridade, qualificação, serviços socioeducativos e trabalho comunitário. Criado em 2005, com especial atenção para a elevação da escolaridade e a qualificação. Em 2007, passou a incorporar seis programas já existentes (Agente Jovem, Saberes da Terra, ProJovem, Consórcios Sociais da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica).	Jovens de 15 a 29 anos, com o objetivo de promover sua reintegração ao processo educacional, sua qualificação profissional e seu desenvolvimento humano.

Fonte: Fonte: Conferência Nacional da Juventude (2008), www.mec.gov.br; www.mte.gov.br; www.projovem.gov.br; www.juventude.gov.br, IPEA.

[44] Portaria nº 618, de 13 de dezembro de 2007, do Ministério do Trabalho e Emprego.

[45] O tema do estágio e da aprendizagem será analisado mais adiante, neste texto.

Nesse primeiro momento, o ProJovem era destinado aos jovens com idade entre 18 e 24 anos, que tivessem concluído a quarta série, mas não a oitava, do ensino fundamental, sem nenhum vínculo empregatício.

Aos jovens beneficiários era oferecido um curso de elevação de escolaridade, qualificação profissional e ação comunitária por um período de 12 meses, com carga horária de 1.600 horas, 1.200 das quais destinadas ao ensino fundamental, 350 delas à qualificação profissional e 50 à ação comunitária. Ao longo desse período, também era oferecido um auxílio financeiro mensal no valor de R$ 100,00 (US$ 41)[46].

A carga horária para a qualificação profissional se distribuía da seguinte forma: 150 horas para iniciação ao mundo do trabalho e formação técnica geral, e 200 horas para formação específica no *arco ocupacional* escolhido. A introdução da noção de arco ocupacional, abarcando quatro ocupações dentro de um mesmo processo produtivo ou com a mesma base técnica, é uma inovação importante, introduzida pelo Programa Nacional de Qualificação Social e Profissional (PNQSP) do MTE, buscando responder à necessidade de uma formação profissional mais integrada. A título de exemplo: em um arco ocupacional da construção civil o jovem se qualifica, ao mesmo tempo, para as atividades de pintor, ladrilheiro, gesseiro e reparador de revestimentos.

Quanto à elevação da escolaridade, ao longo dos 12 meses, os alunos frequentavam aulas nas disciplinas próprias do ensino fundamental, além de língua inglesa, informática básica e qualificação profissional inicial, adequada às oportunidades de trabalho de sua cidade. Ao longo do curso, os jovens prestavam serviços comunitários e, para receber o incentivo mensal de R$ 100,00, tinham comparecer a 75% das aulas oferecidas e cumprir com as atividades programadas, incluindo a entrega de trabalhos escolares.

O tipo de formação profissional oferecida aos alunos era escolhido pelas prefeituras, conforme as necessidades do mercado local e as diretrizes de desenvolvimento econômico. No final do curso, os jovens recebiam um certificado de conclusão do ensino fundamental, bem como um certificado de qualificação profissional.

A ação comunitária proposta se desenvolve de acordo com projetos elaborados pelos alunos, sob a orientação dos docentes responsáveis pela área. O objetivo é promover a inserção dos jovens no processo de participação social e valorizar o protagonismo juvenil. Pode-se incluir aqui tanto a oferta de serviços sociais à comunidade como o desen-

[46] Conversão pela taxa média de câmbio de 2005.

volvimento de campanhas comunitárias de vacinação, de mobilização social e/ou de projetos de educação ambiental, dentre outros.

Em um primeiro momento, o ProJovem foi implementado apenas nas capitais das unidades da Federação e no Distrito Federal. Porém, em 2006, a cobertura geográfica do programa foi ampliada, para incorporar cidades de regiões metropolitanas com mais de 200 mil habitantes. Com a sua incorporação ao ProJovem Urbano, em 2007, estava prevista uma ampliação significativa da sua cobertura geográfica para todos os municípios com mais de 200 mil habitantes e, dentro do possível, também para localidades menores, por meio de parcerias com os governos estaduais.

O ProJovem tem uma preocupação com o projeto pedagógico, a qualidade do material didático e a formação dos professores ou educadores. Pode ser caracterizado como uma forma de resgate educacional, formação profissional e comunitária de jovens que, em geral, não tiveram trajetórias escolares regulares ou bem sucedidas no sistema de ensino regular.

Essas restrições fazem parte de um quadro geral, sistêmico e histórico, de exclusão social de uma grande parcela da população, que tende a gerar obstáculos ao pleno desenvolvimento dos jovens, limitando suas oportunidades de uma educação e de formação profissional de qualidade, o que tem impactos muito negativos sobre sua inserção no mundo do trabalho e sua probabilidade de construir uma trajetória de trabalho decente.

A transição da juventude para a vida adulta é uma fase complexa, que não necessariamente se desenvolve de forma linear, através da passagem da escola para o trabalho. Em geral ela se dá como um processo em que se inter-relacionam trajetórias escolares e laborais, afetivas e familiares, que, no contexto brasileiro, se realiza em um quadro de profundas disparidades sociais, baseadas em distinções de classe, raça/cor, gênero, origem rural ou urbana e regional. Enquanto jovens pertencentes a grupos sociais de maior renda têm maiores oportunidades de seguirem trajetórias regulares, acesso a ensino de melhor qualidade e maior probabilidade de atingir níveis de ensino mais elevados, em especial o superior, a juventude de baixa renda, proveniente de famílias com reduzido capital escolar e econômico, não tem chances de desenvolver o mesmo tipo de trajetória (Avaliação do ProJovem, 2007).

O resgate educacional é uma necessidade emergencial frente ao grande contingente de jovens de baixa renda que necessitam de oportunidades de elevação da escolaridade e de formação profissional de qualidade, para ampliar suas chances de uma inserção mais favorável no mundo do trabalho. Daí a importância de uma política que lhes ofereça condições de recuperar a possibilidade de

continuar os estudos e, consequentemente, de abrir novos espaços para sua inclusão no mundo de trabalho (Relatório Parcial de Avaliação do ProJovem, 2007).

Cabe destacar que a combinação de elevação de escolaridade com qualificação profissional e ação comunitária, proposta pelo ProJovem, consiste em um dos aspectos inovadores do Programa.

2.1.2.1 A transformação do Projovem em Projovem Urbano

O público-alvo do ProJovem, nessa primeira fase, era formado por pessoas de 18 a 24 anos, com quatro a sete anos de escolaridade e sem vínculo empregatício formal, moradores de capitais e de regiões metropolitanas com mais de 200 mil habitantes.

Segundo cálculos realizados a partir dos microdados da PNAD para 2006, havia no Brasil, naquele ano, cerca de 4,7 milhões de jovens de 18 a 24 anos na referida faixa de escolaridade. Desse total, entre os que estavam ocupados, apenas 685 mil tinham vínculo formal de trabalho (emprego ou trabalho doméstico com carteira de trabalho assinada, militar ou estatutário). Outros quatro milhões de jovens, portanto, não tinham vínculo empregatício formal.

Considerando apenas as regiões metropolitanas urbanas, havia, em 2006, 964 mil jovens, de 18 a 24 anos, com quatro a sete anos de escolaridade. Desse total, 68% eram economicamente ativos e estavam desempregados. Entre os ocupados, apenas 160 mil tinham algum vínculo empregatício formal e os 803 mil restantes não tinham qualquer vínculo dessa natureza.

O ProJovem começou a operar em julho de 2005, quando foram matriculados 4.567 jovens. Até outubro de 2007, 225 mil jovens tinham se inscrito no programa. Mas nem todos concluíram os cursos, por problemas de desistência e evasão (Relatório Avaliação do ProJovem, 2007). Nesta etapa do Programa, a caracterização dos beneficiários mostrou uma maior presença feminina, tanto entre os matriculados (56,4%) quanto entre os concluintes (59,0%), bem como o predomínio de jovens negros: 74,8% entre os matriculados e 74,6% entre os que terminaram o processo.

A maior presença das mulheres era um fato mais acentuado para as faixas etárias mais elevadas (entre 18 e 24 anos). Entre os jovens frequentes, 24,8% dos homens e 71,9% das mulheres tinham filhos, sendo que a probabilidade de tê-los aumentava com a idade. A maior presença de negros reflete, entre outros fatores, a menor escolaridade e a maior exclusão social dessa população, vis-à-vis os brancos.

Embora existisse um predomínio dos jovens solteiros (82,8% dos matriculados), havia entre os concluintes 16,8% de casados, 0,9% de divorciado e 0,1% de viúvo.

O nível de escolaridade pregressa era predominantemente baixo, de acordo com o fixado pelos critérios de elegibilidade do programa. Uma pequena parcela dos jovens tinha cursado algum tipo de supletivo ou classe de aceleração, não sendo possível precisar a série.

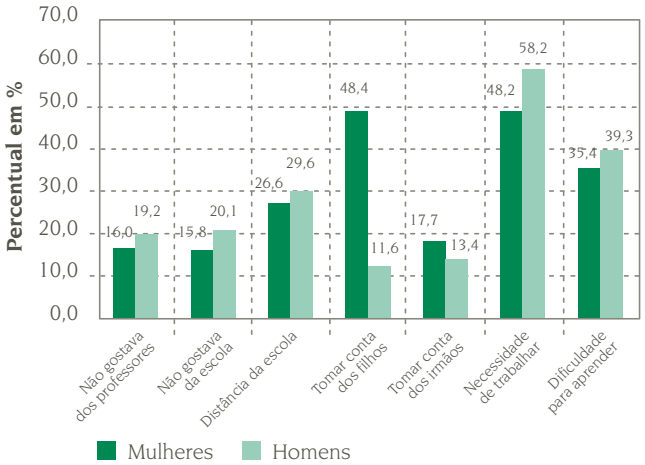
Predominavam os que tentaram, mas que não conseguiram, concluir o ensino fundamental, e sofreram algum processo de exclusão do sistema regular de ensino. Aproximadamente um quarto deles havia concluído a 5ª ou a 6ª série, e 31%, a 7ª série do primeiro grau. Era menor a parcela de jovens que tinha apenas até a 4ª série (13%). A maioria dos matriculados expressava ter desejo de estender seus estudos além do ensino fundamental.

Os principais motivos apontados como muito importantes para a saída do ensino regular, entre as jovens, eram a necessidade de tomar conta dos filhos, de trabalhar e dificuldades de aprender; para os jovens do sexo masculino era a necessidade de trabalhar e a dificuldade para aprender (Gráfico 2.1). Chama atenção a parcela relevante de respostas, tanto dos rapazes quanto das moças, daqueles que não gostavam da escola e/ou dos professores. Isto denota a má qualidade do ensino regular público e pode explicar as trajetórias educacionais irregulares de muitos desses jovens.

É digno de nota também o fato de que 66% das jovens apresentaram como motivos importantes para o abandono do ensino regular aqueles relacionados às responsabilidades familiares (tomar conta dos filhos ou dos irmãos). Essa constatação evidencia ser este um poderoso motivo de interrupção das suas trajetórias escolares e que as medidas de conciliação ente o trabalho, a família e a vida escolar, assim como as relativas à saúde reprodutiva, são parte fundamental das políticas de promoção do trabalho decente para a juventude.

Também se percebe um acesso limitado à qualificação profissional, tendo em vista que a maior parte (56,4%) dos jovens da amostra nunca tinha feito qualquer curso de qualificação profissional e cerca de 18%

Gráfico 2.1
Frequência de respostas "muito importante" para os motivos apresentados da saída do ensino regular antes do fim do ano em %



Fonte: Relatório de Avaliação Parcial do ProJovem, 2007 (2008).

responderam ter aprendido sua ocupação pela prática. Isso denota que o trabalho era, e é, uma fonte de construção de habilidades pelo *learning by doing*, ou pelo *training on the job*, ou que os trabalhos desempenhados por esses jovens exigiam baixa qualificação.

Entre os 26% que fizeram algum curso, as áreas de concentração mais frequentes eram a telemática (informática, celulares e tecnologia), seguida da construção civil e do setor terciário (garçom, recepcionista, cozinheiro e guia de turismo). Também havia uma parcela relevante que participou de cursos de qualificação profissional na área de serviços domésticos e pessoais, administração ou gestão pública, vestuário, saúde ou educação, metalmecânica, madeireira ou mobiliário.

A não correspondência entre tipos mais comuns de cursos realizados e as ocupações mais exercidas pelos jovens indica que não há, necessariamente, correspondência entre a formação profissional e a posição ocupada. Tal fato pode decorrer tanto da uma falta de adequação da oferta de cursos profissionais ao perfil da demanda, quanto das deficiências da qualificação ou da falta de credibilidades das instituições que realizaram a preparação para o mercado de trabalho.

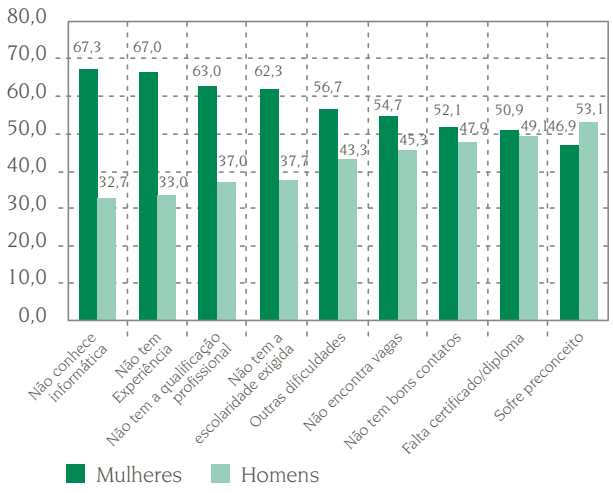
A participação política dos matriculados nos cursos era expressiva: 98% tinham título de eleitor, 55% declararam que votariam mesmo que não fosse obrigatório e 71% haviam participado do referendo sobre porte de armas. Essas são indicações importantes do desejo da juventude de participar de uma sociedade que muitas vezes a exclui.

Predominavam jovens com raízes em suas sociedades (apenas 6% eram oriundos de migrações recentes), mas que tinham, em geral, baixo capital social. No dia-a-dia, quase metade (46%) deles convivia com menos de cinco amigos; mais da metade não participava de nenhuma associação; e 83% nunca tinham atuado como voluntários. Essa restrita rede de relações sociais também funcionava como um mecanismo limitador da inserção no mercado de trabalho, já que, como já assinalado, esta ainda depende, em grande medida, da rede de relações sociais dos indivíduos.

Com efeito, aproximadamente 70% dos jovens entrevistados que trabalhavam conseguiram ocupação por intermédio da família, vizinhos e amigos. Este dado reflete as limitações da intermediação realizada pelo Sine, no caso dos jovens com o perfil estabelecido pelo ProJovem (baixa escolaridade e baixa renda). Essa dificuldade pode decorrer tanto da demanda por qualificação das empresas como também pelas deficiências no funcionamento do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda. De qualquer forma, o dado demonstra a relevância da rede de relações sociais como mecanismo de inclusão no mundo do trabalho.

A análise dos dados mostrou também que 18,3% dos jovens do sexo masculino e 23,1% das jovens nunca haviam exercido um trabalho remunerado e que, aproximadamente, 40% dos rapazes e 36% das moças tinham começado a trabalhar antes dos 16 anos, tendo vivido, portanto, situações de trabalho infantil. Considerando-se os jovens de ambos os sexos, 5% deles haviam começado a trabalhar antes dos 10 anos de idade; 9%, entre os 10 e os 12 anos; e 24%, entre os 13 e os 15 anos. Como se pode ver por esses dados, a incidência do trabalho infantil ainda atinge uma parcela expressiva de crianças e adolescentes no Brasil e, como evidenciado em outros estudos realizados pela OIT (Cepal/PNUD/OIT, 2008), tem uma incidência altamente negativa sobre as possibilidades futuras de obter um trabalho decente.

Gráfico 2.2
Frequência de respostas para dificuldades encontradas para conseguir trabalho em %



Fonte: Relatório de Avaliação Parcial do ProJovem, 2007 (2008).

Entre os jovens do Programa que haviam buscado trabalho, as principais dificuldades encontradas eram a falta de experiência, a falta de qualificação profissional adequada, o fato de não terem certificado ou diploma, de não terem a escolaridade exigida, não terem encontrado vagas e não terem bons contatos. Tal constatação denota a presença de fatores tanto do lado da demanda quanto da oferta, bem como a questão da experiência profissional e da importância das redes sociais como mecanismos de inclusão no mundo do trabalho (Gráfico 2.2).

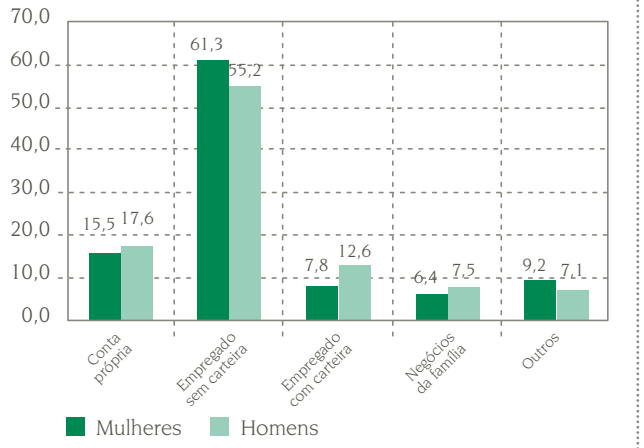
Esses dados permitem também uma interessante análise de gênero da situação. Claramente, os problemas relativos à escolaridade, qualificação e experiência profissional são muito mais sentidos pelas mulheres (frequência de respostas, em todos os casos, superior a 60%) do que pelos homens (freqüência de resposta entre 33% e 38%, aproximadamente). Em relação às redes sociais, essa diferença não é tão significativa: 47,9% dos homens e 52% das mulheres se referem ao tema. Também é superior a frequência das jovens que alegam ter sofrido discriminação na busca por um emprego (53% delas contra 47% dos homens).

Predominava, no universo analisado, uma inserção precária, caracterizada por

empregos sem carteira de trabalho assinada ou atividade por conta própria, de curta duração. O percentual de jovens trabalhando sem carteira era maior para as mulheres (61,3%) do que para os homens (55,2%), para os negros do que para os brancos, e para as regiões Nordeste e Centro-Oeste vis-à-vis o Sul e o Sudeste.

A maioria dos jovens tinha renda de até um salário mínimo. Entre os rapazes, 55,2% eram empregados sem registro em carteira, 17,6% atuavam na informalidade, e apenas 12,6% tinham a carteira assinada. Entre as mulheres jovens, 61,3% eram assalariadas sem registro em carteira, 15,5% eram trabalhadoras autônomas; e apenas 7,8% tinham carteira assinada (Gráfico 2.3). Ademais, predominavam os trabalhos temporários, e a maior parte dos jovens ficava pouco tempo no mesmo emprego ou em qualquer ocupação remunerada.

Gráfico 2.3
Distribuição da Amostra de Jovens Frequentes, segundo sexo e o vínculo empregatício em 2005 em %



Fonte: Relatório de Avaliação Parcial do ProJovem, 2007 (2008).

Todos esses dados demonstram a inserção extremamente precária dos jovens que participavam do ProJovem. Na grande maioria dos casos, eles tinham ocupações informais, com baixos rendimentos e alta rotatividade.

Contudo, cabe destacar que quando se considera o vínculo empregatício da atividade remunerada que os jovens exerceram por maior espaço de tempo, em 2005, o percentual de vínculos de emprego com carteira assinada sobe de forma relevante. Chama atenção a curta duração da permanência nas ocupações: cerca de 12% dos participantes ficaram menos de um mês no trabalho; 28%, até três meses; e 20%, até seis meses. O curto período de tempo de permanência média dos jovens no mesmo trabalho ou emprego decorre do fato de que muitos são contratados para postos temporários, em especial nos momentos onde sazonalmente a atividade econômica é mais forte.

Exemplos disso são os postos de trabalho oferecidos pelo comércio no final do ano, o turismo em períodos de alta temporada ou em festas populares como carnaval, ou outras. A mão-de-obra juvenil adquire, muitas vezes, um caráter de mecanismo de ajuste às sazonalidades, o que lhe confere ocupações de curta duração e alta rotatividade.

Entre os jovens analisados, que estavam trabalhando em 2005, nota-se uma segmentação ocupacional e setorial, no tocante ao gênero: as mulheres tendiam a estar ocupadas principalmente no trabalho doméstico e nos setores de vestuário, serviços pessoais, saúde e educação. Os homens, por sua vez, trabalhavam principalmente na construção civil, metalmecânica, madeireira e mobiliária, telemática e administração pública. Já no setor de serviços, como turismo, esporte, lazer, arte e cultura, a distribuição por sexo entre os jovens ocupados era mais equitativa.

Outro dado revelador da precariedade da inserção dos beneficiários do ProJovem, no mundo do trabalho é o fato da maior deles parte declarar que não estava trabalhando na época da pesquisa. Desse contingente, 56,3% estavam desempregados há pelo menos seis meses, e 20% não tinham trabalho remunerado há quatro anos ou mais.

Entre os projetos profissionais dos jovens concluintes estavam: continuar a estudar e ter um diploma (67,5%), procurar somente empregos com carteira assinada (23,3%), procurar qualquer emprego ou trabalho (23,2%), trabalhar por conta própria (13,0%), e montar um negócio (11,6%).

Embora o ProJovem, ao elevar a escolaridade desses jovens transforme um dos fatores que incide na sua relação com o mundo do trabalho, originalmente o Programa foi concebido para promover a retenção escolar, a elevação do nível de escolaridade e a formação profissional. O Programa tem metas de matrículas, mas não de jovens inseridos.

Um dos problemas enfrentados pelo ProJovem diz respeito à desistência e á evasão, que provavelmente decorrem de um conjunto de fatores. O abandono e a desistência alcançam quase 57% dos alunos matriculados. Desistentes (37%) são os jovens que, em princípio, se entusiasmam com a oportunidade, mas não conseguem se desvencilhar das suas múltiplas dificuldades. Evadidos (20%) são aqueles que chegam a frequentar o curso e a finalizar algumas de suas etapas, mas que, por razões às vezes similares às dos desistentes, não conseguem concluí-lo. Motivos pessoais e de trabalho foram os principais fatores apontados para deixarem o Programa.

Um desses fatores é a necessidade de buscar renda por meio do trabalho, razão pela qual a evasão tende a aumentar em períodos onde a sazonalidade favorece a criação de postos de trabalho temporários. Outro dado que acarreta a exclusão é o fato de que parcela relevante desses jovens possue filhos e/ou é pessoa de referência do domicílio, o que tende a elevar sua necessidade de buscar uma atividade remunerada.

Outro problema que também influi diretamente na evasão dos jovens é a violência.

Há relatos de histórias de jovens que foram assassinados[47] e de vários casos de suspensão das aulas devido à violência. Isto deixa claro que as políticas voltadas para a juventude devem ter um caráter multidimensional, pois são vários os fatores que afastam da escola os jovens em situação de exclusão e risco social, e que podem não estar suficientemente considerados pelos formuladores e executores das políticas públicas.

Na realidade, o problema da evasão escolar é um grande desafio para o sistema educacional brasileiro. Entre as suas causas, tanto no caso do ProJovem quanto do sistema regular de ensino, estão: a necessidade de ingresso no mercado de trabalho devido à responsabilidade com o sustento da família, a violência, a maternidade precoce e a falta de serviços e equipamentos públicos de cuidado infantil os problemas familiares, o uso abusivo de drogas e bebidas alcoólicas, as dificuldades de transporte, os problemas com a saúde e a falta de interesse, dentre outros. A situação educacional dos pais, e em especial das mães, também é um fator que afeta a trajetória dos jovens.

A qualidade da gestão do Programa nos municípios também pode influenciar nos índices de evasão. Embora o ProJovem tenha sido concebido e receba recursos do Governo Federal, sua execução, na ponta, é de responsabilidade dos municípios. O atraso no pagamento das bolsas e a insuficiência ou falta de aulas de informática também foram apontados pelos jovens como motivos para o abandono. A inexistência de dinheiro para o transporte até o local das aulas aparece entre os fatores da evasão, apesar de algumas prefeituras oferecerem recursos para isso.

Embora os índices de desistência e evasão sejam elevados, é preciso certa cautela em relação a eles e, como o próprio relatório de avaliação indica, deve-se proceder a uma investigação mais apurada. O motivo fundamental para a cautela é o fato de se tratar de um público com elevada vulnerabilidade e que, em geral, já havia se afastado do ensino regular. Nesse sentido, uma alta taxa de desistência e de evasão não pode ser considerada surpresa, frente às dificuldades pessoais do universo atendido.

Ademais, os gestores do Programa vêm procurando reduzir a evasão, que, de fato, está caindo nas turmas novas. Na transformação do Programa no ProJovem Urbano, decidiu-se estender o prazo de 12 para 18 meses, o que permite uma maior flexibilidade e pode facilitar a conciliação entre trabalho e escola, assim como o retorno de jovens ao Programa. Os jovens que têm maior dificul-

[47] Segundo a Secretaria de Assistência Social Rio de Janeiro (2007), levantamento realizado pela equipe do ProJovem naquela cidade indicava que, entre os jovens matriculados no Programa, 48 haviam sido assassinados e 60 estavam presos.

dade de inserção no mercado de trabalho, em função da baixa escolaridade, tendem a registrar trajetórias escolares e profissionais bastante erráticas.

Neste sentido, políticas e ações voltadas à elevação da escolaridade têm como objetivo dar maior estabilidade ao percurso escolar e de qualificação profissional. Elas atuam sobre as diversas causas da evasão escolar, bem como buscam encontrar mecanismos de estímulo à volta dos que abandonaram a escola e/ou o Programa. Cabe destacar que 85% dos jovens que se afastaram do ProJovem manifestaram desejo de retornar.

2.1.2.2 Projovem Integrado

Em 2007, o ProJovem foi reestruturado, com o objetivo de ampliar o atendimento aos jovens que estavam fora da escola e sem acesso à formação profissional. O governo federal decidiu unificar seis programas existentes, dando origem ao ProJovem Unificado ou Integrado, resultado da incorporação e integração dos "antigos" ProJovem, Agente Jovem, Saberes da Terra, Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica. Esses programas foram distribuídos em quatro novos eixos: ProJovem Adolescente, ProJovem Urbano, ProJovem Campo e ProJovem Trabalhador.

Instituído por meio da Medida Provisória nº. 411, de 28 de dezembro de 2007, o "novo" ProJovem ou ProJovem Integrado tem como meta atender a 3,5 milhões de jovens até 2010, com possibilidade de revisão para uma meta superior[48]. O investimento previsto para o período de 2008 a 2010 é de R$ 5,4 bilhões.

Essa reestruturação é uma tentativa de melhorar a integração dos programas e ações voltados à juventude, no âmbito do governo federal. Contudo, será necessário avaliar, *a posteriori*, até que ponto essa reestruturação será capaz de atingir o objetivo traçado, com a implantação da lógica da "esteira", em que os jovens passariam de um programa para outro.

A mudança da faixa etária é um dos pontos fundamentais das alterações introduzidas, a qual teria sido motivada pela necessidade de se adotar, no Brasil, um padrão internacional de conceituação de juventude, baseado em três grandes grupos: os adolescentes jovens (de 15 a 17 anos), os jovens-jovens (de 18 a 24 anos) e os jovens-adultos (de 25 a 29 anos). Essa modificação também foi defendida como forma de atender e propiciar oportunidades para um contingente maior de cidadãos. Contudo, a ampliação da faixa etária aumenta

[48] A projeção inicial, por ocasião do lançamento do Programa, era de atender 4,2 milhões de jovens. Contudo, posteriormente, houve uma revisão de perspectivas, reduzindo-se a estimativa inicial para 3,5 milhões, mas com possibilidade de ampliação, voltando à meta originalmente definida.

também a heterogeneidade do público atendido e implica em novos desafios.

O **ProJovem Adolescente** – Serviço Socioeducativo – é uma modalidade resultante da incorporação, com alterações, do Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Esta modalidade tem como público-alvo apenas os jovens de 15 a 17 anos em situação de vulnerabilidade ou risco social.

Os beneficiários são aqueles pertencentes a famílias assistidas ou situadas no perfil de renda do Programa Bolsa Família, egressos de medidas socioeducativas com internação, ou que estejam cumprindo outras medidas socioeducativas em regime aberto, em cumprimento ou egressos de medida de proteção, egressos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), ou egressos e vinculados a programas de combate ao abuso e à exploração sexual (Ministério do Desenvolvimento Social, 2008).

O ProJovem Adolescente não prevê o pagamento de auxílio financeiro diretamente ao jovem nem à sua família, com exceção dos que têm entre 16 e 17 anos de idade, pertencentes a famílias beneficiárias do Bolsa Família. Nesses casos, introduz-se o chamado "benefício variável", fixado em R$ 30,00 por adolescente, pago pelo Programa Bolsa Família (PBF) diretamente às famílias, preferencialmente à mulher, e limitado a dois benefícios por unidade familiar.

O Bolsa Família, que tem entre as suas condicionalidades a manutenção dos jovens e adolescentes na escola, já pagava um benefício variável para adolescentes até os 15 anos de idade. Com a Medida Provisória nº. 411, de 2007, esse benefício foi estendido a jovens com 16 e 17 anos, até o limite de dois benefícios por família[49]. Cabe observar que nem todos os que foram beneficiados pela expansão da faixa etária do Bolsa Família serão necessariamente atendidos pelo ProJovem Adolescente, mas apenas uma parte deles. Ou seja, as duas medidas se integram, mas não são a mesma coisa. Enquanto se previa que a ampliação do pagamento variável beneficiasse, em 2008, 1,7 milhões de jovens, estima-se que apenas 500 mil jovens foram atendidos nesse mesmo ano pelo ProJovem Adolescente. Portanto, apenas uma parte das famílias e jovens atendidos pela extensão do benefício variável do Bolsa Família também será beneficiária do ProJovem Adolescente.

De qualquer forma, com a alteração da faixa etária do Programa Bolsa Família e

[49] Com essas mudanças deve ser ampliado o número de jovens atendidos; também foi ampliado o prazo para que os jovens sejam beneficiados pelo Programa: de um para dois anos.

sua integração ao ProJovem Adolescente, será possível ampliar o universo do público atendido por este[50]. A duração do programa foi estendida de 12 meses para 24 meses, quando da mudança do Programa Agente Jovem para o ProJovem Adolescente.

Embora não exista um critério em relação à escolaridade desse contingente nem meta em relação à escolaridade a ser alcançada ao final do programa, é provável que uma parcela relevante dos jovens participantes do ProJovem Adolescente esteja fora da escola e/ou com grande defasagem escolar. Muitos, provavelmente, ainda estarão no ensino fundamental. Por essa razão, é possível que o Programa ajude grande parcela deles a terminar o ensino fundamental.

O ProJovem Adolescente pode ser definido como um serviço socioeducativo, de convívio de assistência social, que integra as ações de proteção social básicas do Sistema Único de Assistência Social, sendo ofertado pelo Centro de Referência de Assistência Social (Cras) ou a ele referenciado. O Programa integra, portanto, a obrigatoriedade da frequência escolar concomitante a atividades socioeducativas, que incluem formação geral para o mundo do trabalho e atividades voltadas à melhor integração do jovem na comunidade.

A modalidade de operação do programa é a seguinte: os jovens são organizados em grupos de 25 integrantes, constituindo um coletivo, sob a responsabilidade do orientador social. O MDS repassa mensalmente R$ 1.256,25 para o custeio de cada coletivo, a título de co-financiamento federal. A carga horária total é de 1.200 horas, distribuídas em dois anos, com 12,5 horas semanais de atividades como encontros e oficinas (MDS, 2008).

Existe um traçado metodológico que estabelece ciclos anuais de atividades, onde se articulam três eixos estruturantes (convivência social, mundo do trabalho e participação cidadã) e temas transversais (direitos humanos e socioassistenciais, trabalho, cultura, meio ambiente, saúde, e esporte e lazer). As atividades são desenvolvidas em horários alternados aos da escola. Entre as atividades socioeducativas se prevê a orientação para a construção de uma trajetória profissional que privilegie a inclusão digital, bem como a valorização da construção de alternativas de trabalho e de geração de renda, baseadas nos princípios de autonomia, sustentabilidade, cooperativismo e solidariedade.

[50] O Agente Jovem, que atendia em 2007 cerca de 112 mil pessoas, segundo projeções do MDS, previa ampliar o público beneficiado para cerca de 500 mil jovens em 2008, e para um milhão, em 2010. O número de municípios atendidos também deverá aumentar de forma significativa: de 1.711 para 4.265, segundo a Secretaria Nacional da Juventude. De acordo com o MDS, a ampliação, em 2008, poderia elevar o número de municípios atendidos para 2.826.

Os objetivos do Programa são: criar condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional, visando sua formação social e comunitária; estabelecer um mecanismo complementar à proteção social básica à família, com o propósito de garantir a convivência doméstica e comunitária.

A execução do Programa deve ser supervisionada pelos Centros de Referência da Assistência Social (Cras), com atendimento extensivo às famílias dos jovens. Há claramente, nessa modalidade, a preocupação em manter os jovens com menos de 18 anos na escola e iniciar sua preparação para o mercado do trabalho.

Este eixo do ProJovem é executado pelo Ministério do Desenvolvimento Social.

No **ProJovem Urbano** foram alterados a faixa etária (de 18 a 24 anos para 18 a 29 anos), e os critérios de elegibilidade: de jovens que tinham concluído a quarta série, mas não o ensino fundamental, para jovens que saibam ler e escrever, mas não tenham concluído o ensino fundamental. Também deixou de existir a obrigatoriedade de o jovem não possuir vínculo empregatício. Essa alteração do público alvo traz desafios, como, por exemplo, a incorporação de jovens com uma escolaridade ainda mais baixa. A ampliação da faixa etária, ao incluir pessoas de 25 a 29 anos, aumenta a heterogeneidade do grupo atendido.

Outra novidade proposta refere-se à possibilidade de se firmar acordos com o Ministério da Justiça e a Secretaria Especial de Direitos Humanos, a fim de propiciar a execução do ProJovem Urbano dentro de unidades prisionais ou nas instituições de internação de adolescentes em conflito com a lei. Essa medida pode ser vista de forma positiva, enquanto ação de ampliação da inclusão social para jovens em uma situação de grande vulnerabilidade.

O valor do auxílio financeiro mensal ao jovem foi mantido em R$ 100,00. Os montantes pagos pelos diferentes programas incorporados ao ProJovem Integrado foram unificados nessa cifra, com o objetivo de evitar a competição entre as diferentes ações dirigidas à juventude. Contudo, permaneceu a diferença no período em que o auxílio é ou pode ser pago.

Por outro lado, ampliou-se a duração do ProJovem Urbano de 12 para 18 meses, o que permite maior flexibilidade na sua execução e uma menor carga horária diária para os jovens, facilitando a conciliação entre a formação educacional e o trabalho. O objetivo do ProJovem Urbano continua a ser a integração entre elevação da escolaridade, qualificação profissional e trabalho comunitário, voltados para a inclusão social dos jovens beneficiados.

Outra importante alteração é a ampliação da sua cobertura geográfica para todas as localidades com mais de 200 mil habitantes, já que, anteriormente, o Programa atingia apenas as capitais e os municípios das regiões metropolitanas com mais de 200 mil habitantes. Dentro do possível, o novo ProJovem poderá chegar também a cidades com menos de 200 mil habitantes, por meio de parcerias com outros níveis de governo.

Este eixo do ProJovem é executado pela Secretaria Nacional de Juventude.

O **ProJovem Trabalhador** consiste na incorporação, com alterações, dos Consórcios Sociais da Juventude e do Juventude Cidadã, do extinto Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) e do Escola de Fábrica.

O ProJovem Trabalhador atende jovens com idade entre 18 e 29 anos, em situação de desemprego involuntário e que sejam membros de famílias com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo. Tal critério significou uma alteração em relação ao público alvo dos CSJ, do Juventude Cidadã e do Escola de Fábrica, que atendiam jovens de 16 a 24 anos. Não existe, como ocorria no PNPE, a obrigatoriedade de se receberem apenas jovens sem vínculo anterior de emprego formal.

O ProJovem Trabalhador, à semelhança dos dois primeiros programas incorporados (Consórcios e Juventude Cidadã), continua tendo o objetivo de preparar o jovem para o mercado de trabalho e para ocupações alternativas geradoras de renda, por meio da qualificação social e profissional, e do estímulo à sua inserção. O auxílio financeiro (R$ 100,00 por mês) pode ser pago durante seis meses. Neste caso, a remuneração total continuou a ser a mesma (R$ 600,00), com a diferença que este valor, antes, era pago por um período menor (quatro ou cinco meses).

Outro projeto incorporado ao ProJovem Trabalhador foi o Escola de Fábrica, instituído pela Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005, no âmbito do Ministério da Educação, como parte da Política Nacional para a Juventude. Sua finalidade era prover formação profissional inicial e continuada de jovens que atendessem os seguintes requisitos: a) ter idade entre 16 e 24 anos; b) renda familiar mensal *per capita* de até um salário mínimo e meio; e, c) estarem matriculados na educação básica regular da rede pública ou na modalidade de Educação de Jovens e Adultos.

Os cursos oferecidos focavam a articulação entre as necessidades educativas e produtivas, definidas a partir da identificação das realidades locais e regionais do mercado de trabalho. A organização curricular buscava conjugar as atividades teóricas e práticas que contemplassem a formação profissional inicial e o apoio à educação básica.

As atividades práticas do Programa Escola de Fábrica estavam sujeitas às normas de saúde e segurança no trabalho, sendo que o responsável legal pelo estabelecimento produtivo, vinculado ao Programa, providenciaria seguros de vida e contra acidentes pessoais em favor dos jovens beneficiários ou participantes.

Portanto, o Escola de Fábrica pode ser considerado um programa de formação profissional dos jovens. E foi inovador em relação à tradicional formação profissional, ao estabelecer parcerias entre o governo federal e as entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, para instalar salas de aula nas empresas, de forma a buscar maior integração entre a educação profissional e as necessidades do mundo produtivo. O Programa Escola de Fábrica foi incorporado ao ProJovem Trabalhador em 2008[51].

As políticas de apoio ao empreendedorismo juvenil também foram incorporadas ao ProJovem Trabalhador. São implementadas por meio de duas linhas principais: projetos de qualificação, voltados à concessão de crédito ao jovem e, projetos que apresentem metodologias e inovações tecnológicas voltadas ao fomento do empreendedorismo juvenil. Este eixo do ProJovem é executado pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

O **ProJovem Campo** resultou da incorporação, com alterações, do Programa Saberes da Terra, com o objetivo de elevar a escolaridade dos jovens vinculados à agricultura familiar, integrando a qualificação social e a formação profissional; estimulando a conclusão do ensino fundamental e proporcionando a formação integral do jovem, na modalidade Educação de Jovens e Adultos. O ProJovem Campo atua, portanto, no sentido de impulsionar a conclusão do ensino fundamental dos jovens, ação integrada à qualificação profissional voltada para arcos ocupacionais do meio rural.

O público alvo, que era de jovens residentes no campo, na faixa de 15 a 29 anos, foi reduzido. Passou a integrar aqueles com idade entre 18 a 29 anos. Além da exigência de o jovem estar alfabetizado, mas fora da escola, também se incluiu o quesito de não haver concluído o ensino fundamental. Anteriormente, eles não recebiam auxílio financeiro. Mas, agora, a subvenção é de R$ 100,00 a cada dois meses, por um período de 24 meses.

Na prática, o ProJovem Campo funcionará como um Programa Nacional de Educação de Jovens e Adultos para Agricultores Familiares, articulado com a qualificação profissional. Essa modalidade visa a atender uma antiga reivindicação das populações do

[51] Em 2005, o Ministério da Educação investiu R$ 28 milhões no Programa; em 2006, R$ 42 milhões. Os recursos de 2007 somaram R$ 35 milhões.

campo, como também avançar no combate a um dos desafios da Política Nacional de Juventude, que é melhorar a qualidade de vida dos jovens no meio rural e nas comunidades tradicionais. Este eixo do ProJovem é executado pelo Ministério da Educação.

2.1.3 Outros programas e ações de iniciativa federal

Existem outros programas e ações, no âmbito do governo federal, voltados para a juventude, que merecem ser mencionados.

2.1.3.1 Elevação de escolaridade e de qualificação

O Ministério da Educação (MEC) possui vários programas voltados ao aumento da escolaridade e da qualificação profissional que também beneficiam os jovens, ainda que estas ações não estejam dirigidas especificamente a eles.

O Programa Brasil Alfabetizado, por exemplo, tem como principal objetivo a alfabetização de pessoas com 15 anos ou mais. O fato da taxa de analfabetismo no Brasil ser bem menor entre os jovens do que entre os adultos tende a direcionar o programa para estes últimos.

Em 2006, a taxa de analfabetismo no Brasil era de 2,4% entre os jovens de 15 a 24 anos, de 13% entre as pessoas de 25 anos ou mais, e de 30% entre aquelas com 60 anos ou mais. De qualquer forma, esse Programa tem importância para os jovens, em função das desigualdades que existem no país, em termos de acesso à educação.

Enquanto o analfabetismo entre as pessoas de 15 a 24 anos é residual nas regiões Sudeste (1,0%), Sul (0,9%) e Centro-Oeste (1,1%), ele é mais elevado no Nordeste (5,3%), chegando a afetar 7,2% dos jovens do sexo masculino. Na faixa dos 25 aos 29 anos –que está incluída na definição de jovem na atual Política Nacional de Juventude– a taxa de analfabetismo é ainda mais elevada: atinge o patamar de 11,5%, em média, na região Nordeste, aumentando para 14,7% no caso dos homens.

O Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja) abrange cursos que proporcionam, de forma integrada, formação profissional e aumento da escolaridade para jovens e adultos. O Proeja tem como objetivo garantir o ingresso, a permanência e a conclusão dos ensinos fundamental e básico com qualidade, integrados ao acesso à formação profissional.

Destina-se aos jovens e adultos que não tiveram acesso à escola, ou que dela foram excluídos precocemente, ou que estão em defasagem idade/série. Nesse sentido, o Proeja contribui para a integração socio-trabalhista desse grande contingente de cidadãos, cerceados do direito de concluir o

ensino fundamental e básico e de ter acesso a uma formação profissional de qualidade.

O Proeja foi instituído pelo Decreto nº 5.478, de 24 de junho de 2005, com o nome de Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), no âmbito dos centros federais de educação tecnológica, das escolas técnicas federais, das escolas agrotécnicas federais e das escolas técnicas vinculadas às universidades federais, nas seguintes modalidades: a) formação inicial e continuada de trabalhadores; e, b) educação profissional técnica de nível médio.

Os cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores tinham carga máxima de 1.600 horas, com a destinação de, no mínimo, 1.200 horas para formação geral e de pelo menos 200 horas para a formação profissional. Já os cursos de educação profissional técnica de nível médio foram instituídos com o máximo de 2.400 horas/aula. Destas, no mínimo, 1.200 horas eram reservadas à formação geral e à carga horária mínima estabelecida para a respectiva habilitação profissional técnica.

Com a promulgação do Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006, que revogou o Decreto nº 5.478/2005, a designação anterior foi alterada para Programa Nacional de Integração da Educação Profissional à Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos. Dentre as principais mudanças estão: a) ampliar a possibilidade de adoção de cursos do Proeja em instituições públicas dos sistemas de ensino estaduais e municipais, em entidades nacionais de serviço social; b) aprendizagem e formação profissional vinculadas ao sistema sindical. Ao expandir sua abrangência, o Proeja possibilitou também a articulação dos cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores com o ensino fundamental, na modalidade da educação para jovens e adultos (ver Ministério da Educação, 2007).

As instituições de ensino que ofertam cursos e programas do Proeja são responsáveis pela estruturação das oportunidades oferecidas e pela expedição de certificados e diplomas. A orientação é para que as áreas profissionais escolhidas para a estruturação dos cursos sejam, preferencialmente, as que guardem maior sintonia com as demandas local e regional. Os alunos do curso de educação profissional técnica de nível médio, no âmbito do Proeja, fazem jus à obtenção do correspondente diploma, com validade nacional, tanto para fins de habilitação na respectiva área profissional, quanto para atestar a conclusão do ensino médio, possibilitando prosseguir os estudos no nível superior.

Embora a juventude, hoje, tenha mais acesso à educação e permaneça mais tempo na escola, a educação de jovens e adultos ainda é necessária para um grande contin-

gente deles. Isto se deve às elevadas taxas de abandono nos ensinos de nível fundamental e médio, acrescido a uma grande distorção idade-série, nestas duas etapas da escolarização.

Tal realidade também demanda a promoção da inclusão dessa população, por meio da oferta de serviços educacionais que atendam ao público com trajetórias educacionais irregulares e que não concluíram a educação básica ou o ensino médio, na faixa etária regular. A concepção do Proeja também tem como eixo estruturante a visão do trabalho como princípio educativo e não uma perspectiva segmentada ou fragmentada sobre escola e trabalho (Ministério da Educação, 2007).

2.1.3.1.1 O Plano de Desenvolvimento da Educação

Um dos elementos centrais e fundamentais de qualquer estratégia de promoção do trabalho decente para a juventude consiste, necessariamente, na universalização e na melhoria da qualidade do sistema de ensino em todo o país. Neste contexto, é positiva a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que tem entre seus objetivos a melhoria da qualidade da educação no Brasil.

Uma das principais estratégias do PDE é melhorar a formação de professores e valorizar os profissionais da educação, por meio de várias iniciativas. Entre elas estão a garantia constitucional de um piso salarial nacional para os profissionais da educação pública (Emenda Constitucional nº 53, de 2006), e a instituição do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência, voltado à formação dos professores da rede pública de ensino básico.

Outra importante medida do PDE foi a substituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Com essa mudança, instituiu-se um único fundo para o conjunto da Educação Básica, abrangendo todas as suas etapas: creches e pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens adultos.

Entre as inovações incorporadas ao Fundeb, cabe destacar que a diferenciação dos coeficientes de remuneração das matrículas não se dá apenas por etapa e por modalidade da educação básica, mas também pela extensão do turno, sendo que a escola de tempo integral recebe 25% a mais por aluno matriculado. No contexto do PDE, a educação superior baliza-se pelos seguintes princípios complementares entre si: a) expansão da oferta de vagas, dado ser inaceitável que somente 11% dos jovens entre 18 e 24 anos tenham acesso a esse nível educacional; b) garantia de qualidade; e, c) ordenação territorial, permitindo que ensino de qualidade seja acessível às regiões mais remotas do País.

Entre os programas bem sucedidos na esfera do ensino superior, no sentido da democratização do acesso dos jovens às universidades, cabe destacar o Programa Universidade para Todos (Prouni). Nele se estabelece que as instituições beneficiadas por isenções fiscais passem a conceder bolsas de estudos para jovens de baixa renda, na proporção dos alunos pagantes por curso e turno.

Há bolsas integrais e parciais, e os beneficiários são selecionados pelo Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Portanto, a concessão da bolsa é definida por mérito e também pelo perfil socioeconômico dos bolsistas: bolsa integral para egressos de escola pública com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio; e bolsa parcial (50%) para egressos de escola pública com renda familiar *per capita* de até três salários mínimos. Em três anos de programa, foram concedidas aproximadamente 300 mil bolsas, 40% delas a afrodescendentes e indígenas, inclusive em cursos de alta demanda.

Além do Prouni, destaca-se também o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), com o objetivo dotá-las das condições necessárias para ampliar o acesso e a permanência na educação superior. O Programa se enquadra no esforço de ofertar ensino superior a 30% dos jovens de 18 a 24 anos, até o final da década.

Também é importante destacar a reorganização e ampliação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, que cobre todos os estados brasileiros, oferecendo cursos técnicos, superiores de tecnologia, licenciaturas, mestrado e doutorado. As escolas que compõem a rede federal são referência nesta modalidade de ensino.

Outro programa do MEC –Brasil Profissionalizado– também visa ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, de nível médio, nas redes estaduais de ensino. Este programa tem como meta investir R$ 900 milhões, até 2011, na construção, ampliação e/ou reforma de escolas públicas de ensino médio e profissional.

2.1.3.2 Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPTER), economia solidária e agricultura familiar

O governo federal também desenvolve outras ações com impacto sobre a inserção juvenil no mundo do trabalho, apesar de não estarem dirigidas especificamente aos jovens ou formalmente vinculadas ao ProJovem Integrado.

Primeiramente, cabe destacar as ações que compõem o chamado Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPTER), de responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que atendem os trabalhadores em geral, assim como aquelas voltadas para o fomento da economia solidária.

O Sistema Nacional de Emprego (Sine) é coordenado e supervisionado pelo MTE,

por intermédio da Secretaria de Políticas de Emprego e Salário. Sua criação fundamenta-se na Convenção n.º 88, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata da organização do Serviço Público de Emprego, ratificada pelo Brasil.

A principal finalidade do Sine, na época de sua criação, em 1975, era promover a intermediação de mão-de-obra, implantando serviços e agências de colocação (postos de atendimento) em todo o país. Além disso, previa o desenvolvimento de uma série de ações relacionadas a essa finalidade principal: organizar um sistema de informações sobre o mercado de trabalho, identificar o trabalhador por meio da Carteira de Trabalho e Previdência Social, fornecer subsídios ao sistema educacional, e organizar também um sistema de formação de mão-de-obra para a elaboração de suas programações[52].

Hoje o Sine tem grande importância na articulação entre oferta e demanda de força de trabalho e na superação de ineficiências geradas por informações imperfeitas no mercado de trabalho: os empregadores não têm conhecimento dos trabalhadores disponíveis, e vice-versa a respeito das vagas existentes. Dessa forma, o Sine também tem influência sobre a magnitude do desemprego friccional[53].

Contudo, uma parcela expressiva dos jovens ainda é inserida no mundo do trabalho por meio das relações pessoais e não por intermédio das agências públicas de emprego. Esta constatação implica dizer que, se por um lado, a ampliação da rede de relações sociais dos jovens pode ser um importante instrumento para sua inserção no mundo do trabalho, por outro, é necessário analisar detalhadamente as dificuldades do Sine, no que se refere ao atendimento desses jovens. A utilização mais ampla de todo o potencial das tecnologias da informação é um instrumento importante para melhorar a intermediação.

De acordo com dados do MTE, considerando apenas os postos ou agência do Sine que contavam com o Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego (Sigae[54]), em 2007, aproximadamente 4,1 milhões de novos trabalhadores inscreveram-se no Sistema; 700 mil deles foram recolocados através dele, resultando em uma relação de colocados/inscritos de 17,2%. No caso

[52] http://www.mte.gov.br/sine/oquee.asp

[53] O desemprego friccional resulta da mobilidade da mão-de-obra. Ocorre durante o período de tempo em que um ou mais indivíduos se desligam de um trabalho para buscar outro. Também poderá ocorrer quando se atravessa um período de transição, de um trabalho para outro, dentro da mesma área de atuação (exemplo: construção civil).

[54] *Software* ou sistema padronizado pelo Ministério para utilização no atendimento do trabalhador no Sistema Público de Emprego e na gestão das ações de emprego. O total de postos do Sine, em 2007, era de 1.212, sendo que 663 contavam com o Sigae. Os postos de maior atendimento são cobertos pelo Sigae.

dos jovens de 15 a 24 anos, registraram-se 1,8 milhões de inscrições (45% do total), com 288 mil (re)colocações (41% do total), implicando em uma relação de colocados/inscritos de 15,8%, número abaixo da média e da mesma relação para as demais faixas etárias (18,4%).

Pode-se dizer que o Sine inseriu no mercado aproximadamente 16 jovens para cada grupo de 100 inscritos. Ainda que a maior parte das inscrições fosse de mulheres (50,7% do total), o maior percentual das colocações era de homens (57,4% do total), o que resultava em uma relação colocados/inscritos de 18,4% para os homens jovens e de 13,3% para as mulheres jovens.

A maior parte das inscrições de jovens era de dependentes ou de pessoas que ajudavam na renda familiar ou domiciliar (89,6%), sendo que apenas 10,4% correspondiam a pessoas de referência na família. Como esperado, a maior parte dos jovens que procuravam o Sine era de baixa renda: 64,7% dos inscritos em 2007 vinham de famílias com renda igual ou menor que um salário mínimo; 17,7% eram de lares com renda maior que um e menor do que dois salários mínimos; e, 9,8% situavam-se na faixa acima de dois e menor que três salários mínimos.

Destaque-se que, em 2007, se inscreveram no Sine 7.952 jovens de 15 a 24 anos, com algum tipo de deficiência (auditiva, física, visual e outras), sendo que 2.264 deles foram recolocados ou inseridos, implicando numa relação de colocados/inscritos acima da média (28,5%).

Outra política do MTE, que mesmo não dirigida especificamente aos jovens também pode atendê-los, é conjunto de programas de geração de emprego com recursos de depósitos especiais remunerados do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Esses programas, na realidade, consistem em várias linhas de créditos disponíveis nas instituições financeiras oficiais federais, sob condições especiais em relação ao mercado (em especial no que se refere à taxa de juros), que atendem a diversos públicos e distintos setores da economia. Entre os públicos atendidos estão micro e pequenas empresas, e micro e pequenos empreendedores, inclusive do setor informal.

São programas que podem contribuir na geração de trabalho, emprego e renda para os jovens, tanto de maneira indireta, por meio da criação de postos de trabalho nas empresas, quanto diretamente, apoiando jovens empreendedores. Contudo, não há nenhuma garantia ou qualquer intencionalidade especial no sentido de destinar aos jovens esses postos de trabalho, ou uma proporção deles.

Ademais, como estratégia de redução do risco de inadimplência, as instituições financeiras, que em geral assumem o risco operacional desses créditos, tendem a ser

mais cautelosas em relação aos empréstimos destinados aos jovens, preferindo empreendedores com maior experiência e empreendimentos com maior tempo de funcionamento.

Com o intuito de favorecer o acesso dos jovens empreendedores ao recurso disponível, criou-se, no âmbito do PNPE, uma linha de crédito especial, com cobertura total do valor do crédito por fundos de aval e com integração obrigatória com a capacitação. Contudo, essa linha de crédito acabou apresentando baixa execução. Esse resultado não invalida a necessidade de criar linhas de crédito especiais para este segmento da população, que tenham cobertura de Fundos de Aval, tanto para diminuir a aversão ao risco por parte das instituições financeiras, quanto para desobrigar os jovens de oferecer garantias reais que, em geral, eles não têm condições de apresentar.

No âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) também foi criada uma linha de crédito especial, destinada à juventude, denominada Pronaf Jovem. Seu público alvo são os agricultores familiares com idade entre 16 e 29 anos, desde que atendidas as seguintes condições especiais: a) apresentação da Declaração de Aptidão ao Pronaf; b) tenham concluído ou estejam cursando o último ano em centros familiares rurais de formação por alternância e que atendam à legislação em vigor para instituições de ensino; c) tenham concluído ou estejam cursando o último ano em escolas técnicas agrícolas de nível médio, que atendam às especificações legais para instituições de ensino; e, d) tenham participado de curso ou estágio de formação profissional que preencham os requisitos definidos pela Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

O limite de crédito, nesta linha, é de R$ 6.000,00, e pode ser concedido apenas um empréstimo a cada beneficiário, nas seguintes condições: encargos financeiros de 1% ao ano e prazo de reembolso de até 10 anos, incluídos até cinco anos de carência, quando a atividade assistida requerer esse prazo e o projeto técnico comprovar a sua necessidade, ou até três anos de carência, nos demais casos.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário, além do Pronaf Jovem, também mantém o Programa Nossa Primeira Terra. Ele assegura, aos jovens de 18 a 28 anos, financiamento com juros subsidiados para a compra de terras, se quiserem permanecer no meio rural. Cabe destacar ainda que, de um modo geral, as ações do MDA voltadas ao desenvolvimento da agricultura familiar criam alternativas de ocupação ou geram impactos sobre a qualidade de inserção dos jovens nesta opção.

A criação de linhas de crédito especiais para a juventude com recursos do FAT e do

Pronaf são medidas recomendáveis à promoção de trabalho decente para os jovens, tendo em vista sua dificuldade de acesso aos recursos produtivos, inclusive o crédito. Contudo, tanto a linha destinada ao jovem empreendedor com recursos do FAT, quanto à do Pronaf Jovem, têm baixa execução, em número de operações. Por essa razão, algumas medidas destinadas a ampliar a escala de utilização dessas duas linhas devem ser tomadas.

Também são importantes as ações de apoio ou estímulo ao desenvolvimento da economia solidária[55], desenvolvidas no âmbito do MTE, frente às profundas alterações ocorridas no mundo do trabalho, que resultaram na dificuldade maior de inserção estável, por meio do tradicional emprego assalariado formal. Nesse contexto, a participação dos jovens nos empreendimentos da economia solidária, pode ser uma alternativa de inclusão social e de inserção no mundo do trabalho.

2.1.3.3 Esporte, cultura, meio ambiente e outros

O governo federal também desenvolve ações de apoio a atividades esportivas e culturais, de lazer e ligadas ao meio ambiente, bem como a trabalhos de cunho social que atendem aos jovens. Tais iniciativas possuem importante valor em si mesmas, pois, além de contribuírem ao desenvolvimento da cidadania e da sociabilidade, podem ser uma importante porta de entrada dos jovens no mundo do trabalho.

No conjunto de medidas de apoio a atividades esportivas para a juventude, cabe destacar dois programas do Ministério do Esporte: o Programa Bolsa Atleta e o Segundo Tempo.

O Programa Bolsa Atleta tem como objetivo apoiar, com ajuda financeira, a manutenção pessoal de atletas de alto rendimento, que não possuem patrocínio e que demonstraram potencial em competições nacionais e internacionais. Desta forma, busca dar condições para que esses jovens se dediquem ao treinamento esportivo e ao desenvolvimento pleno de sua carreira como atletas.

O apoio financeiro oferecido pelo Bolsa Atleta é concedido por um período de 12 meses, com possibilidade de renovação, de acordo com critérios atualmente definidos pela Portaria nº 33, de 29 de fevereiro de 2008. As bolsas são divididas em diversas categorias, por distintas faixas etárias. Mas, de modo geral, o benefício atende pessoas a partir dos 14 anos, inclusive atletas que

[55] Conforme definido pelo próprio Ministério do Trabalho, a economia solidária compreende uma diversidade de práticas econômicas e sociais organizadas sob a forma de cooperativas, associações, clubes de troca, empresas autogestionárias, redes de cooperação, entre outras, que realizam atividades de produção de bens, prestação de serviços, finanças solidárias, trocas, comércio justo e consumo solidário. Compreende o conjunto de atividades econômicas organizadas sob a forma de autogestão.

tenham participado dos jogos escolares (JEBs) ou dos universitários (JUBs) do ano anterior, assim como do campeonato paraescolar brasileiro ou do parauniversitário brasileiro, priorizando atletas estudantis que obtiveram índices internacionais e nacionais.

Já o Programa Segundo Tempo tem como público-alvo crianças, adolescentes e jovens adolescentes expostos a riscos sociais. Seu objetivo é democratizar o acesso ao esporte e utilizá-lo como instrumento de inclusão social. Para isso, são oferecidas atividades esportivas e de lazer, que se realizam no contraturno escolar.

Essas atividades também servem para ocupar o tempo ocioso dos beneficiários, assegurando-lhes complemento alimentar, reforço escolar e material esportivo, podendo constituir-se também em um instrumento importante de prevenção e erradicação do trabalho infantil. Ambos os programas têm como aspecto positivo o estímulo à realização da atividade esportiva pelos jovens, e a geração de oportunidades de inclusão social e de sua inserção no mundo do trabalho pela via do esporte.

No âmbito do Programa Cultura Viva, do Ministério da Cultura, existem os Pontos de Cultura, que estimulam ações culturais nas comunidades, ampliando, o acesso da população a estas atividades, incluindo a produção de bens e serviços no setor. Cada Ponto de Cultura instituído recebe R$ 185 mil, sendo que R$ 20 mil, no mínimo, devem ser utilizados para a aquisição de equipamento multimídia em *software* livre, além de microcomputador, mini-estúdio para gravar CDs, câmera digital e ilha de edição. A iniciativa pode ter impactos positivos sobre a inclusão dos jovens no mundo do trabalho, além de atender o seu direito à cultura. Atualmente, há 695 Pontos de Cultura espalhados por todo o País.

Um aspecto importante a ser ressaltado em relação à juventude de hoje, é que ela experimenta incertezas diferentes das gerações anteriores. Por um lado, tem a sorte de viver em um país democrático, com eleições diretas e liberdade de expressão e organização, uma realidade muito distinta daquela existente no período da ditadura militar (1964 a 1985). Por outro lado, os jovens que viveram as décadas de 80 e 90 foram testemunhas de como as condições de inserção no mundo do trabalho tornaram-se cada vez mais adversas, devido à redução das taxas de crescimento econômico, à reestruturação produtiva decorrente da abertura comercial e do avanço da globalização e à maior instabilidade e atipicidade das relações de trabalho. A juventude de hoje também vive em um mundo onde às qualificações exigidas pelos processos produtivos se alteram muito mais rapidamente e a velocidade e a intensidade na disseminação de informações cresceram de forma assustadora, com os avanços da tecnologia

da informação, e do uso extensivo de computadores e da internet.

Ademais, essa situação de maior incerteza vai além do mercado de trabalho. Refere-se também aos riscos associados à degradação do meio ambiente e aos impactos negativos do aquecimento global sobre a economia e sobre a segurança das pessoas que vivem hoje no Planeta. Nesse contexto, a conscientização ambiental da juventude parece de fundamental importância na formação de novas lideranças.

Além de sofrer as consequências dos abusos e da falta de consciência ambiental das gerações passadas, recai hoje sobre os jovens a tarefa inadiável de transformar a dívida que receberam em crédito para as próximas gerações. Faz-se necessário buscar um modelo de desenvolvimento que atenda às necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras suprirem suas próprias demandas.

A partir desta preocupação, o Ministério do Meio Ambiente desenvolveu um programa voltado à formação de lideranças e à educação ambiental, direcionado aos jovens e intitulado Juventude e Meio Ambiente. O Programa pretende, em parte, responder às necessidades diante das incertezas ambientais, mas também busca ajudar na inserção de jovens no mercado de trabalho, incentivando-os a se engajarem em atividades ligadas à proteção do meio ambiente.

O objetivo é educar para a sustentabilidade socioambiental, pressuposto de um novo ciclo de desenvolvimento para o país, especialmente no que diz respeito à participação da juventude neste processo. O Programa é destinado aos jovens com idade entre 15 e 29 anos, participantes de Coletivos Jovens de Meio Ambiente e de organizações de juventude, com atuação na temática socioambiental.

A alocação de jovens para cuidar do meio ambiente e a conscientização ambiental da juventude são estratégicas para a promoção do desenvolvimento sustentável. Esta ação encontra-se inserida no contexto da Política Nacional de Juventude, fortalecendo o compromisso com iniciativas específicas *de*, *para e com* estes sujeitos sociais.

Nesse sentido, o Programa Juventude e Meio Ambiente se propõe a incentivar e a aprofundar o debate socioambiental, com foco em políticas públicas, deflagrando um processo de formação desses sujeitos, de fortalecimento dos espaços e dos coletivos de organização e de atuação destes públicos. Cabe destacar também a criação, em 2003, da Rede de Juventude do Meio Ambiente (Rejuma).

Por fim, vale citar duas ações do Ministério da Defesa, que tem nos jovens o seu principal foco: os Projetos Rondon e Soldado Cidadão. A nova fase do Projeto Rondon, criado em 1967 e relançado em 2005, após

ser reestruturado, resulta de uma parceria entre o Ministério da Defesa e o Ministério da Educação, além da colaboração de outros ministérios.

O programa tem o apoio das Forças Armadas, que lhe proporciona suporte logístico e segurança necessária às suas operações. Conta ainda com a colaboração dos governos estaduais, das prefeituras municipais, da Associação Nacional dos Rondonistas, da União Nacional dos Estudantes, de diversas organizações não-governamentais, de organizações da sociedade civil de interesse público e de organizações civis em geral.

O Projeto Rondon consiste em promover o desenvolvimento do trabalho social pelos jovens universitários, nas suas áreas de estudo, durante as férias escolares. Desta forma, permite-se a eles conhecer novas regiões do país e novas realidades. Pretende desenvolver a experiência profissional dos jovens participantes, e é também um instrumento de conscientização social, em relação às diferentes realidades e problemas brasileiros. Portanto, pode ser considerada uma proposta de integração social, que estimula os universitários a desenvolverem atividades voluntárias, além de um meio de contribuir para o desenvolvimento de comunidades carentes.

Já o Projeto Soldado Cidadão tem por finalidade fornecer uma qualificação profissional aos militares das Forças Armadas, permitindo aos que serão licenciados, com o término do tempo de serviço militar, enfrentar o mercado de trabalho em melhores condições. São oferecidas a eles oportunidades formativas, por meio de cursos profissionalizantes[56], ministrados pelo Senai, Senac, Senat, Senar, Fundação Cefet, Basf SA, Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e Justiça Federal.

A carga horária dos cursos é de 160 horas, com conteúdo programático voltado à qualificação profissional; noções básicas de Empreendedorismo (a cargo do Sebrae), e palestras sobre o tema "Cidadania, Direitos e Deveres", com a participação voluntária de juízes federais.

São oferecidos cursos nas áreas de telecomunicações, automobilística, alimentícia, construção civil, artes gráficas, têxtil, eletricidade, comércio, comunicação, conservação e zeladoria, informática e saúde. Os alunos aprovados recebem um Certificado de Conclusão.

Cabe destacar que além das ações do governo federal, vários governos estaduais e municipais têm políticas, programas e ações

[56] Informações obtidas pela internet, no site do Ministério da Defesa (www.defesa.gov.br) e da Fundação Cultural Exército Brasileiro (www.funceb.org.br).

voltadas para a juventude, que não serão aqui analisadas.

Merece referência o fato de que a promoção do emprego para jovens é um dos eixos prioritários da Agenda Bahia de Trabalho Decente (ABTD), lançada pelo Governo da Bahia em dezembro de 2007. Com o objetivo de ampliar e melhorar as oportunidades de trabalho decente para juventude daquele Estado, a Agenda prevê o desenvolvimento de políticas públicas, programas e projetos, com ênfase em uma estratégia central de articulação entre trabalho e educação.

Entre as linhas de ação formuladas para alcançar este resultado, estão a elaboração de um Plano Estadual de Geração de Trabalho, Emprego e Renda para a Juventude, que contemple o alinhamento intersetorial dos programas e ações executados, bem como a articulação e a descentralização das ações com base territorial (territórios de identidade). Também estão previstas ações de mobilização social, visando o fortalecimento da sociedade civil organizada, o maior envolvimento das famílias, o desenvolvimento de uma cidadania ativa entre os e as jovens, e a sensibilização dos setores privado e público na formação e inserção da juventude no mundo do trabalho.

Também estão previstas na Agenda ações nas seguintes áreas: desenvolvimento e fortalecimento da base de conhecimentos, objetivando a elaboração de diagnósticos, indicadores e mapeamento de ações realizadas no estado da Bahia nas áreas de educação e trabalho para a juventude; ampliação das oportunidades no mundo do trabalho para os jovens, com o fim de garantir sua inserção em programas governamentais, nos vários níveis de governo; sensibilização e envolvimento da iniciativa privada para estabelecimento e ampliação de programas para a juventude; e desenvolvimento de estratégias inovadoras de inserção desses jovens no mercado de trabalho e de estímulo ao empreendedorismo juvenil.

2.1.3.4 Contratos de aprendizagem profisisonal e estágio

Uma alternativa muito utilizada por vários países para ampliar as oportunidades de inserção dos jovens no mercado de trabalho consiste na criação de contratos especiais de trabalho ou de formas especiais de relacionamento das empresas com os jovens, em geral com menores encargos do que os que incidem sobre os contratos normais ou regulares, como forma de estimular a sua contratação. Algumas dessas formas preveem processos de aprendizagem e de articulação entre o trabalho e a escola.

No Brasil existem pelo menos duas iniciativas que se enquadram nos moldes citados acima: o contrato de aprendizagem e o de estágio. A aprendizagem no país foi regulada pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), na década de 1940. O instrumento

estabeleceu normas legais de proteção ao trabalhador menor de 18 anos. Nos anos 2000, a aprendizagem passou por um processo de modernização, com a promulgação das Leis nº 10.097/2000 e 11.180/2005, e do Decreto nº 5.598/2005.

A Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000, estabeleceu o contrato de aprendizagem como um contrato de trabalho especial e prazo determinado. Nele o empregador se responsabilizava por assegurar ao maior de 14 e menor de 18 anos, inscritos em programa de aprendizagem, formação técnico-profissional metódica compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico; o aprendiz, por sua vez, se comprometia a executar, com zelo e diligência, as tarefas necessárias a essa formação.

A validade do contrato de aprendizagem pressupõe anotação na Carteira de Trabalho, matrícula e frequência do aprendiz na escola, caso não haja concluído o ensino fundamental, e inscrição em programa de aprendizagem, desenvolvido sob a orientação de entidade qualificada em formação técnico-profissional, com destaque para as instituições do chamado Serviço Nacional de Aprendizagem ou Sistema "S[57].

A formação técnico-profissional dada aos aprendizes caracteriza-se por atividades teóricas e práticas, metodicamente organizadas em tarefas de complexidade progressiva, e desenvolvidas no ambiente de trabalho. Na hipótese de os Serviços Nacionais de Aprendizagem não oferecerem cursos ou vagas suficientes para atender à demanda dos estabelecimentos, esta será suprida por outras entidades qualificadas em formação técnico-profissional metódica: escolas técnicas de educação e entidades sem fins lucrativos (ESFL), que tenham por objetivo a assistência ao adolescente e a educação profissional, registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. E aos aprendizes que concluírem os cursos preparatórios com sucesso serão concedidos certificados de qualificação profissional.

Ao menor aprendiz é garantido o salário mínimo/hora e o contrato de aprendizagem não poderá ser estipulado por mais de dois anos. Sua jornada de trabalho não excederá a seis horas diárias, sendo vedadas a prorrogação e a compensação de jornada. A duração diária do trabalho poderá ser ampliada para até oito horas, no caso dos aprendizes que já tiverem completado o ensino fundamental, se nelas forem computadas as horas destinadas à aprendizagem teórica.

---

[57] Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) e Serviço Nacional de Aprendizagem no Transporte (Senat).

Os estabelecimentos de médio e grande porte, de qualquer natureza, são obrigados a empregar e matricular nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem uma quantidade de aprendizes equivalente a 5%, no mínimo, e 15%, no máximo, do número de trabalhadores existentes em cada estabelecimento, cujas funções demandem formação profissional. O limite fixado não se aplica, de forma obrigatória, no caso das micro e pequenas empresas e das entidades sem fins lucrativos e que tenha por objetivo a educação profissional. As empresas públicas e as sociedades de economia mista também estão obrigadas a contratar aprendizes.

Para a definição das funções que demandam formação profissional deverá ser considerada a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), elaborada pelo Ministério do Trabalho. Ficam excluídas as ocupações que demandem, para seu exercício, habilitação profissional de nível técnico ou superior, ou ainda as funções que estejam caracterizadas como cargos de direção, de gerência ou de confiança[58]. Portanto, o cálculo da cota de aprendizes não é trivial.

A Lei nº 10.097/2000 também reduz os encargos sobre os contratos de trabalho dos jovens aprendizes: a alíquota do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), normalmente fixada em 8% da remuneração do trabalhador, foi reduzida para 2%. Ademais, o contrato de trabalho dos jovens aprendizes é por prazo determinado, o que isenta os empregadores, ao término do contrato, das indenizações devidas quando se trata de um contrato de trabalho por prazo indeterminado. Na rescisão a termo do contrato de aprendizagem, os aprendizes não têm direito a multa indenizatória de 50% sobre o saldo do FGTS, por exemplo.

Feitas essas ressalvas, cabe destacar que aos aprendizes são assegurados os demais direitos trabalhistas, incluindo vale-transporte, seguro-desemprego (caso atendam os critérios de elegibilidade normais do seguro-desemprego e sejam demitidos antes do término do contrato, sem justa causa), 13º salário, férias e adicional de um terço sobre o valor das férias.

A Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005, alterou a faixa etária estabelecida legalmente para os aprendizes, antes fixada para maiores de 14 e menores de 18 anos. Agora são beneficiados os jovens com mais de 14 e menos de 24 anos. Ademais, a lei também estabeleceu que a idade máxima de 24 anos não se aplica aos aprendizes portadores de deficiência. Dessa forma, o contrato de aprendizagem se extingue no encerramento do seu prazo, mantendo-se o limite de dois anos, ou quando o jovem completar 24 anos.

[58] Ver Decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de 2005.

Há, contudo, prioridade para a contratação de aprendizes maiores de 14 e menores de 18 anos, exceto quando: a) as atividades sujeitarem os aprendizes à insalubridade ou à periculosidade; b) se a lei vedar aquela atividade para menores de 18 anos, como o trabalho noturno[59]; e, c) caso a natureza das práticas de trabalho for incompatível com o desenvolvimento físico, psicológico e moral dos adolescentes aprendizes. Nesses casos, serão admitidas, obrigatoriamente, pessoas com idade entre 18 e 24 anos.

Ao final do período de aprendizagem, o jovem pode ser contratado pela empresa por meio de outra modalidade de vínculo empregatício, inclusive, por prazo indeterminado, como de fato acontece em muitos casos. O estágio é outra possibilidade de contratação de jovens por parte das empresas.

A regulamentação do estágio vem de longa data. A Lei nº 6.494, de 7 de dezembro de 1977, estabelece que as pessoas jurídicas de direito privado, os órgãos da administração pública e as instituições de ensino podem receber como estagiários alunos regularmente matriculados e com frequência efetiva, vindos de escolas públicas e privadas, dos níveis superior, profissionalizante de segundo grau e supletivo.

A realização do estágio se dá por meio de termo de compromisso, celebrado entre a empresa contratante e o estudante, sempre com a interveniência da instituição de ensino. Do ponto de vista legal, a principal característica a ser destacada é que o estágio não cria vínculo empregatício de nenhuma natureza e o estagiário pode receber bolsa, ou outra forma de contraprestação que venha a ser acordada, devendo o estudante, em qualquer hipótese, estar segurado contra acidentes pessoais.

Posteriormente, a Lei nº 6.494/1977 foi regulamentada pelo Decreto nº 87.497, de 18 de agosto de 1982. De toda forma, há a preocupação de se evitar a utilização do estagiário para substituir trabalhadores regulares, como forma de redução dos custos; bem como de reforçar o caráter educacional, e de qualificação social e profissional do estágio.

2.1.4 Arranjo institucional das políticas voltadas para a juventude

Nos últimos anos, ocorreram várias e importantes mudanças na estrutura institucional relativa à formulação, execução, gestão e implementação das políticas públicas voltadas para a juventude no Brasil.

Em 2004, foi criado, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, o Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego

[59] Entende-se por trabalho noturno aquele compreendido entre as 22 horas de um dia até as 5 horas do dia seguinte.

para a Juventude (DPJ), vinculado à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE). Seu objetivo: formular e desenvolver ações de enfrentamento ao desemprego juvenil e promover mais e melhores oportunidades de trabalho, emprego e de geração de renda para os jovens. A criação do DPJ foi importante porque abriu, no MTE, um espaço institucional específico, voltado ao tratamento do tema do emprego dos jovens. O DPJ tem hoje um papel importante na execução do ProJovem Trabalhador.

Além disso, a Medida Provisória nº 238, de 1º de fevereiro de 2005, que instituiu o ProJovem (posteriormente convertida na Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005), também serviu para consolidar um novo arcabouço institucional para a formulação e execução das políticas públicas voltadas à juventude e à participação e ao diálogo com a sociedade civil. Essa nova estrutura institucional começou a se desenhar em 2004, com a criação do Grupo Interministerial da Juventude (GTI), que pode ser entendido como uma resposta do governo federal ao processo de mobilização social juvenil. O GTI recomendou a integração das ações dos vários ministérios e secretarias nacionais que desenvolviam políticas e ações para e de juventude; bem como a criação de um Conselho Nacional de Juventude e de uma Secretaria Nacional de Juventude.

Além disso, esse grupo realizou um diagnóstico sobre as condições sociais dos jovens brasileiros, mapeou as principais ações governamentais voltadas para a juventude e formulou os seguintes desafios: erradicar o analfabetismo; ampliar o acesso ao ensino e estimular a permanência em escolas de qualidade; preparar para o mundo do trabalho; gerar trabalho e renda; promover uma vida saudável; democratizar o acesso ao esporte, ao lazer, à cultura e à tecnologia da informação; promover os direitos humanos e as políticas afirmativas; estimular a cidadania e a participação social; e melhorar a qualidade de vida no meio rural e nas comunidades tradicionais (Documento Base da Conferência Nacional da Juventude, 2008).

Os resultados principais do trabalho do GTI foram, em primeiro lugar, a formulação da Política Nacional de Juventude, lançada em 2005, por meio da qual se consolidava uma visão sobre a *juventude como portadora de direitos e necessidades*, levando-se em conta sua diversidade, e sobre a necessidade de se garantir oportunidades aos jovens para adquirir e utilizar capacidades. Com isso, se pretendia ir além da existência de um conjunto de programas e ações, muitas vezes desarticulados, e construir uma política nacional integrada. Em segundo lugar, propôs-se à estruturação de um novo arranjo institucional, com a criação da Secretária Nacional da Juventude (SNJ), no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República, e do Conselho Nacional da Juventude (Conjuve).

A criação do Conjuve representou um avanço importante, do ponto de vista da participação e do diálogo social relacionado às políticas públicas para a juventude. Sua finalidade é formular e propor diretrizes para a ação governamental, voltadas à promoção dessas políticas, além de fomentar estudos e pesquisas acerca da realidade socioeconômica juvenil, promover o intercâmbio entre as organizações juvenis nacionais e internacionais, e fortalecer o debate, na sociedade, sobre os desafios enfrentados pela juventude, inclusive no que se refere à sua inserção no mundo do trabalho[60].

O Conjuve compõe-se de: um terço de representantes do poder público e dois terços de representantes da sociedade civil. Ao todo, são 60 membros, sendo 20 do governo federal e 40 da sociedade civil. A representação do poder público no Conjuve contempla, além da Secretaria Nacional de Juventude, todos os ministérios que possuam programas voltados para juventude, a Frente Parlamentar de Políticas para a Juventude da Câmara dos Deputados, o Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Juventude e representantes das associações de prefeitos.

A criação da SNJ, por sua vez, foi uma medida muito importante, no sentido de buscar maior integração entre as ações públicas voltadas para a juventude e de superar sua fragmentação. Mas a consecução deste objetivo ainda é um desafio, assim como a articulação entre as diferentes políticas e ações, nos distintos níveis de governo (federal, estadual e municipal). Outra inovação institucional de grande relevância foi a convocação e a realização da Conferência Nacional da Juventude, em abril de 2008, acontecimento precedido por conferências municipais e estaduais, nos 27 estados da Federação (inclui o Distrito Federal).

As conferências representaram um espaço privilegiado de diálogo entre governo e sociedade, sobre os desafios da construção de políticas públicas para os jovens e as alternativas a serem desenvolvidas para responder a esses desafios. Mais de 400 mil pessoas participaram desse processo, entre elas representantes do governo, de organizações de e para a juventude, de trabalhadores e de empregadores.

A I Conferência Nacional de Juventude contou com a presença de aproximadamente 2.500 participantes. Os jovens se reuniram em grupos de trabalho para discutir e apresentar propostas acerca dos principais desafios da juventude atual. A referência às Convenções da OIT e à Agenda Nacional de Trabalho Decente, nas propostas do grupo

[60] Para se ter uma ideia mais precisa do trabalho do Conjuve e da sua importância, na formulação da Política Nacional de Juventude, recomenda-se a leitura do livro *Política Nacional de Juventude: Diretrizes e Perspectivas*, Conjuve, 2006.

que discutiu o tema *trabalho*, representa um importante avanço no processo de "apropriação" dessa Agenda pelos constituintes tripartites, e de seu reconhecimento, na sociedade, como instrumento útil à formulação de políticas públicas.

2.1.5 Aspectos inovadores das atuais políticas do governo federal

Existem vários aspectos inovadores no conjunto de políticas voltadas à juventude no governo federal.

Os Consórcios Sociais da Juventude representam uma inovação no Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPTER), por executarem os cursos de qualificação através de uma rede de organizações criada por meio de audiência pública. Essas instituições, além de responsáveis pela qualificação profissional dos jovens, também têm metas para a sua inserção no mundo do trabalho.

Este desenho contribui para a integração ou articulação das ações de qualificação e intermediação de mão-de-obra. Cabe salientar, contudo, que essa integração se dá fora do SPETR e, muitas vezes, sem articulação com o Sistema. Por outro lado, os Consórcios têm maior capacidade do que o Sine de alcançar os jovens em situação de risco social.

Outra característica inovadora dos Consórcios é que muitas vezes essa inserção dos jovens no mercado de trabalho se dá em modalidades inovadoras de geração de trabalho e renda, bem como pela combinação entre qualificação profissional e trabalho comunitário (também presente no Juventude Cidadã, ProJovem Urbano e ProJovem Trabalhador). Esta combinação pode trazer benefícios para a colocação dos jovens no mundo do trabalho, ao ampliar sua rede de relações sociais.

Com efeito, como visto no capítulo anterior, uma das características dos jovens excluídos do trabalho decente não era apenas o seu baixo grau de escolaridade, mas também um círculo de relações sociais muito restrito, o que ampliava ainda mais o quadro de exclusão em que viviam. Por outro lado, uma tendência crescente no país, como reflexo do aumento dos gastos sociais, é o incremento da demanda por trabalhadores nas atividades ligadas às políticas sociais. Portanto, uma importante recomendação a ser feita é não apenas dar continuidade, mas ampliar a adoção do trabalho comunitário para os jovens, em combinação com outras ações (de qualificação profissional, elevação de escolaridade e outras).

O ProJovem também apresenta características inovadoras, entre elas a combinação da elevação da escolaridade com a qualificação profissional e o trabalho comunitário. Ademais dessa combinação, o ProJovem tem uma importância muito grande como ação de resgate de jovens que estavam fora da sala de aula e/ou em defasagem escolar, e que já

deveriam ter concluído o ensino médio ou a educação básica, mas que sequer tinham terminado o nível fundamental. Neste contexto, tanto o ProJovem quanto o Proeja consistem em ações necessárias e de grande importância social, enquanto mecanismos de resgate desses jovens.

Outro ponto inovador, em relação ao ProJovem, diz respeito à metodologia dos arcos ocupacionais, que amplia o leque de qualificação profissional ofertada aos jovens (quatro ocupações de uma mesma base técnica em vez de uma)[61].

2.2 Programas e ações de outros setores

Há várias ações voltadas para apoiar a escolarização, a formação profissional e a inserção da juventude no mundo do trabalho, que são executadas pelo setor privado, sindicatos, organizações sociais e/ou organizações sem fins lucrativos.

2.2.1 Iniciativas do setor privado

Dentre as instituições que atuam na área da qualificação e educação profissional dos trabalhadores, inclusive de jovens, bem como na formação profissional de jovens aprendizes estão as que integram o Sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat).

Essas instituições, criadas a partir da década de 1940, têm uma longa trajetória na qualificação e educação profissional dos trabalhadores brasileiros. Atuam na formação profissional dos aprendizes e também oferecem cursos de qualificação aos jovens, no âmbito do Programa Soldado Cidadão. Sua principal fonte de recursos são as contribuições compulsórias, que incidem sobre a folha de pagamento. São entidades que dão atendimento prioritário e gratuito às empresas contribuintes e aos trabalhadores do respectivo setor.

Além daquelas, existe também o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), entidade que tem como missão promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos empreendimentos de micro e pequeno porte, bem como estimular o empreendedorismo no país. Em suas ações atende também aos jovens.

2.2.1.1 Senai

O Senai atua desde 1942 na educação profissional para o segmento industrial, oferecendo cursos e programas em mais de 28 segmentos

[61] A título de exemplo, no arco ocupacional da administração, o jovem é qualificado para quatro atividades: arquivador, almoxarife, contínuo e auxiliar administrativo. No arco ocupacional de esporte e lazer, ele é qualificado em recreador, agente comunitário de esporte e lazer, monitor de esporte e lazer, e animador de eventos.

tecnológicos. A rede do sistema dispõe de 696 unidades operacionais, sendo: 250 centros de educação profissional, nos quais são desenvolvidos cursos e programas em diferentes modalidades, para jovens e adultos; 46 centros de tecnologia, unidades destinadas a transferir tecnologia, realizar a prestação de serviços técnicos e divulgar informações tecnológicas; sete faculdades de tecnologia, onde são desenvolvidos cursos de nível superior; 98 centros/agências de treinamento, direcionados para atender as necessidades imediatas de preparação e aperfeiçoamento de trabalhadores, em seus diferentes níveis; e 295 unidades móveis (carretas, veículos e barcos-escola), todas equipadas para oferecer treinamento, e ações voltadas à empregabilidade e geração de renda. Elas levam o atendimento do Senai às regiões distantes dos centros produtores do País.

Além dessa estrutura, o Senai dispõe de 320 *kits* didáticos de educação profissional, que funcionam como oficinas móveis para 25 diferentes ocupações, tornando flexível o atendimento a populações jovem em locais não contemplados pela rede fixa do Senai. Mas, o regime clássico de quatro horas diárias, por turno, pode ser um obstáculo à formação e, principalmente, ao aperfeiçoamento de jovens trabalhadores. Por essa razão, currículos e cargas horárias usualmente adotadas podem se tornar flexíveis, com redução da carga horária diária ou semanal e ampliação da duração, preservando-se o total estabelecido no plano de curso.

A ausência de unidades físicas do Senai, nas regiões mais desassistidas do Brasil, levou ao desenvolvimento do Programa de Ações Móveis (PAM), que é uma das mais inovadoras tecnologias sociais desenvolvidas pelo Sistema. Constitui-se em uma escola portátil, que leva educação profissional a locais muito distantes: oferece cursos gratuitos que preparam as pessoas para exercer atividades produtivas, com autonomia, contribuindo para a geração de emprego e renda. Essas ações móveis compreendem 26 diferentes conjuntos didáticos[62].

Dentre os esforços do Senai, destaca-se também o Projeto Aprendizes da Liberdade, criado a partir da convicção de que a educação, principalmente a profissional, é fundamental para o processo de ressocialização e constituição de alternativas de

[62] São elas: afiação de ferramentas; artefatos de couro; carpintaria; conservas e embutidos em APPCC; construção civil; costura; eletricidade industrial; eletricidade predial; embalagens; hidráulica; informação e suporte de informática; instalação e manutenção de antenas; instalador hidráulico/gás; manutenção automotiva (autotrônica/direção hidráulica); manutenção de centrais telefônicas; manutenção de motores diesel e motores marítimos; manutenção de sistema pneumático, eletropneumático, hidráulico e eletrohidráulico; manutenção de sistemas de energia alternativa; mecânica de manutenção de bicicletas/motocicletas; metrologia; móveis planos; panificação, confeitaria e lancheteria; pequenos artefatos de madeira; pintor; refrigeração (manutenção de refrigeração automotiva/condicionador de ar/ refrigeradores; e serigrafia.

percurso social para jovens em conflito com a lei ou detentos. Esse Projeto contempla conteúdos relacionados à educação para a cidadania e conteúdos relativos ao desenvolvimento de competências para o trabalho.

Outro programa desenvolvido pelo Senai, o Programa Senai de Ações Inclusivas (PSAI), tem como objetivo promover, orientar e monitorar a inclusão das pessoas com necessidades especiais (deficiência e altas habilidades), e expandir o atendimento a negros e índios, bem como promover o acesso das mulheres a cursos estigmatizados para homens, e vice-versa. O PSAI promove a educação profissional para público vulnerável e procura levar a educação profissional a aldeias indígenas, bem como a comunidades quilombolas.

Também merece destaque o Programa de Educação Básica (do Sesi), articulado com o de Educação Profissional (do Senai), o Ebep, iniciado em 2002, a partir de uma experiência realizada nos departamentos regionais da Bahia, Rio de Janeiro e Minas Gerais. As razões de sua implementação estão amparadas na necessidade de a indústria de ter profissionais com sólida educação básica e com níveis cada vez mais elevados de qualificação profissional, compreendendo-se que a educação profissional não substitui a educação básica, mas a complementa. Com efeito, segundo dados do Senai (2008), entre 1995 e 2005, o percentual de trabalhadores das indústrias com ensino médio aumentou de 16% para 38%. O mesmo estudo estimava que, entre 2008 e 2011, seriam gerados mais de um milhão de postos industriais, dos quais aproximadamente 400 mil seriam ocupações técnicas.

Entre as ações voltadas ao empreendedorismo está o programa criado pelo Senai, em parceria com o Sebrae, denominado Empreendedores Eletricistas. Ele visa estimular o empreendedorismo e promover a eficiência energética, e priorizar o atendimento de jovens entre 16 e 24 anos, para quem é ofertado um curso de aperfeiçoamento profissional com 40 horas de duração[63]. O Senai também tem projetos que atendem os jovens, por meio de parcerias com diversas empresas que exercem sua responsabilidade social, facilitando a capacitação de grupos previamente selecionados.

2.2.1.2 Senac

O Senac, desde sua criação, em janeiro de 1946, desenvolve programas nacionais e regionais, dirigidos aos jovens, que propiciam não apenas qualificação profissional, mas buscam a sua inserção no mercado de trabalho. O Sistema também atua como parceiro dos governos federal, estaduais e municipais,

[63] Informações obtidas pela internet, na página www.senai.br

no desenvolvimento de programas governamentais focados na juventude.

É importante ressaltar que o público atendido pelo Senac é, em sua maioria, formado por jovens de 18 a 24 anos com grau de instrução médio completo (61,5%), renda familiar de até seis salários mínimos (cerca de 53%), egressos e estudantes da escola pública (74%), oriundos da classe social C (39,9%) e das classes D e E (11,4%), além de jovens que trabalham (56%, sendo 22% destes na informalidade). Do conjunto de alunos, pouco mais de 47% são jovens de até 24 anos, e 40% têm entre 18 e 24 anos. Dentre os que têm até 24 anos de idade, mais de 45% trabalham; deste grupo, 11,4% são menores de 18 anos. A maioria dos estudantes não é chefe de família e não tem filhos.

A modalidade "Formação Inicial e Continuada dos Trabalhadores", oferecida pelo Senac, compreende cursos e programas ofertados segundo itinerários formativos, possibilitando o aproveitamento contínuo e articulado dos estudos, em todos os níveis de escolaridade. Articulam-se preferencialmente com os cursos de educação de jovens e adultos, objetivando a qualificação para o trabalho e a elevação do nível de escolaridade do trabalhador. Estão incluídos nessa modalidade de ensino os cursos de aprendizagem, capacitação e aperfeiçoamento, os programas socioprofissionais e culturais, e os programas compensatórios.

Seguem abaixo informações resumidas sobre os cursos de aprendizagem, focados exclusivamente no atendimento de jovens de 14 a 24 anos, e de capacitação, dirigido à faixa de 18 a 24 anos.

O Programa de Aprendizagem Comercial vem se modificando, no decurso do tempo, seja em função das transformações tecnológicas que afetam o mundo do trabalho, seja em decorrência das mudanças efetuadas nas leis trabalhistas e educacionais, incluindo a Lei de Apredizagem[64].

O Senac privilegia, no Programa de Aprendizagem Comercial ofertado pelas administrações regionais, o desenvolvimento das competências básicas necessárias ao ingresso dos jovens no mercado de trabalho. No âmbito deste Programa, os empregadores, além de cumprirem com seu papel de contratantes dos aprendizes, são convidados a assumir o papel de parceiros da ação educativa do Senac e a fazer parte do processo de transformação desses beneficiários, por meio de uma ação proativa, que abre oportunidades de trabalho.

O Programa de Aprendizagem Comercial do Senac foi estruturado a partir dos seguintes eixos norteadores: observância

[64] Ver descrição das mudanças na Lei de Aprendizagem, descritas na seção 2.1.3.

aos princípios básicos da educação nacional; independência e parceria com as escolas de ensino fundamental e médio; articulação com a educação básica; priorização do atendimento aos alunos da educação básica; respeito aos valores estéticos, políticos e éticos; desenvolvimento de competências profissionais para a laboralidade; flexibilidade, interdisciplinaridade e contextualização curricular; identidade dos perfis profissionais de conclusão dos cursos; atualização permanente dos cursos e currículos; organização dos cursos do Programa de Aprendizagem, segundo os itinerários formativos; estética da sensibilidade; política da igualdade; ética da identidade; e compromisso com a preservação do meio ambiente e com a "sociodiversidade".

A organização curricular dos cursos estrutura-se sobre as competências profissionais específicas, requeridas para "o desempenho das ocupações objeto da Aprendizagem, preferencialmente organizadas conforme a regulação da formação inicial e continuada de trabalhadores, e pelos Arcos Ocupacionais". Essas competências específicas devem estar associadas a um conjunto de competências gerais, que respondam à configuração de perfis profissionais mais complexos, dadas as atuais exigências para inserção e permanência dos indivíduos no mercado de trabalho. Além disso, as bases tecnológicas são tratadas de forma contextualizada e interdisciplinar, possibilitando ao aprendiz vivenciar as situações reais do mundo do trabalho.

Os cursos de capacitação profissional oferecidos pelo Senac, além de representarem o mais alto percentual de demanda do Sistema, atendem a um contingente especial de pessoas que procuram os programas de educação profissional. Em geral, são jovens de baixa escolaridade e, portanto, sem oportunidade de acesso direto a níveis mais elevados de ensino, inclusive no que se refere à educação profissional, e simultaneamente apresentam necessidade premente de ingresso no mercado de trabalho.

Destinados a pessoas com escolaridade variável, os cursos de capacitação propiciam, além da formação técnica específica, o desenvolvimento das competências básicas necessárias a todos os profissionais e aquelas relativas à área na qual se vinculam[65]. E para assegurar a consistência e a qualidade dos cursos de capacitação, tais programas

[65] Entre as competências básicas, comuns a todas as áreas de conhecimento em que o Senac atua, destacam-se: apresentar comportamento social e ético, nas relações humanas, compatíveis com o ambiente profissional; compreender os conceitos de cidadania, democracia e justiça, baseados na equidade, a partir de conteúdos vinculados ao cotidiano, aplicando-os em situações sociais e profissionais; reconhecer a importância da qualidade na prestação de serviços; comunicar-se e argumentar com desenvoltura, junto àqueles com quem se relaciona, mostrando respeito pelas diferenças individuais; estabelecer relações, baseadas na cooperação, que favoreçam o desenvolvimento do trabalho em equipe; reconhecer a importância do seu papel profissional, posicionando-se quanto às perspectivas profissionais no seu campo de atuação, dentre outras.

comportam uma carga horária mínima estabelecida para cada área, e compatível com o desenvolvimento das competências definidas no perfil profissional de conclusão.

No caso dos cursos de Qualificação Profissional Técnica, o pré-requisito para acesso, relativo à escolaridade, vincula-se à conclusão do ensino fundamental. Entre as opções oferecidas pelo Senac estão: auxiliar de enfermagem; guia de turismo regional; guarda-parque; analista ambiental; assistente administrativo; assistente de vendas; suporte de redes; agente publicitário; e assistente de fotografia.

Aprovados pelo respectivo sistema de ensino, os cursos de Habilitação Técnica de Nível Médio são voltados para a conclusão da profissionalização do técnico deste nível e destinados a pessoas que estejam cursando ou sejam egressas do ensino médio, nos termos do artigo 4º do Decreto nº 5.154, de julho de 2004. Obedecem às Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Profissional, definidas pelo Conselho Nacional de Educação[66].

Os cursos de especialização técnica estão vinculados a uma habilitação técnica de nível médio, e devem propiciar o domínio de novas competências àqueles que já são habilitados, e aos que desejam especializar-se em um determinado segmento profissional. E, de acordo com a legislação da educação profissional vigente, os cursos devem ser implementados a partir da aprovação dos respectivos sistemas de ensino[67].

Já o Programa Educação para o Trabalho, concebido pelo Senac São Paulo, capacita, para o mercado laboral, jovens de comunidades socialmente desfavorecidas; desenvolve competências, agregando valores sociais e comunitários; promove a valorização da cultura do trabalho e das relações sociais; e atua como agente de transformação familiar. Sua duração é de seis meses, com carga horária de 300 horas.

As turmas são formadas por jovens de 15 a 21 anos, que estejam cursando a partir do 8º ano do ensino fundamental (antiga 7ª série), matriculados ou egressos de instituições públicas de ensino e/ou de programas de Educação de Jovens e Adultos, com renda familiar de até dois salários mínimos e interesse por questões relacionadas ao trabalho. Uma pesquisa realizada com os alunos formados no segundo semestre de 2006,

[66] Entre os cursos oferecidos destacam-se: técnico em enfermagem; técnico em guiamento; técnico em alimentos e bebidas; técnico em desenvolvimento de sistemas; técnico em secretariado; técnico ator; técnico em estilismo; técnico em design de interiores; técnico em controle ambiental; técnico em transações imobiliárias; e técnico em fotografia.

[67] Entre os cursos oferecidos destacam-se os de auditoria ambiental; planejamento territorial urbano; guia especializado em atrativos turísticos naturais; enfermagem do trabalho; instrumentação cirúrgica; administração hoteleira; e planejamento fiscal e tributário.

revelou que, após um ano da conclusão do curso, 57% dos jovens estavam inseridos no mercado de trabalho.

O Programa vem sendo aplicado e financiado com êxito por empresas privadas, prefeituras, órgãos públicos e pelo terceiro setor, transformando-se, nos últimos 10 anos, em referência de investimento social privado e agregando benefícios institucionais aos seus apoiadores. Tornando-se parceira do Programa Educação para o Trabalho, as empresas recebem o selo E*mpresa que* E*duca*. As empresas parceiras do Programa passam a criar vínculos positivos com a comunidade na qual estão inseridas, a colaborar com as políticas públicas, a agregar valores de cidadania à sua imagem corporativa, a associar sua marca a uma das mais reconhecidas organizações educacionais do País e a garantir oportunidades reais de trabalho aos participantes do Programa[68].

A metodologia do Programa é centrada no princípio de *aprender a aprender*. Cada turma conta com um coordenador exclusivo, do início ao final do curso, responsável por um Núcleo Central de conteúdos transversais, tais como cidadania, ética, autoconhecimento, responsabilidade, etc. Os temas específicos são tratados por especialistas nas Estações de Trabalho. Nestes momentos o trabalho é desenvolvido em dupla docência. Nas Estações de Trabalho os conteúdos são abordados a partir do cotidiano profissional. Em caráter experimental, os jovens vivenciam 30 horas de trabalho em um ambiente organizacional privado ou público[69].

Um dos diferenciais deste Programa é a inclusão da família do aluno. Os pais participam da proposta de desenvolvimento dos seus filhos, por meio dos encontros de pais, onde são incentivadas as práticas do diálogo e da discussão sobre os temas relacionados ao mundo do trabalho, educação e adolescência (drogas, sexualidade, comportamento adolescente, etc.). Além disso, na nova edição do Programa, os pais serão incentivados a participar socialmente, de maneira mais ativa, em suas comunidades.

Em 2007 o programa ampliou-se geograficamente, através da adesão de outras administrações regionais do Senac.

O Programa Portal do Futuro, concebido pelo Senac Rio de Janeiro, insere, no mercado de trabalho, jovens com idades entre 16 e 21 anos, em situação de risco social, tendo como base métodos pedagógicos modernos, sintonizados com as novas tendências socioambientais. Organizado por projetos: Ser Pessoa, Ser Cidadão e Ser

[68] Entre os parceiros sociais do Programa estão o Grupo Pão de Açúcar, Coca-Cola, Femsa, Centro Eurofarma de Enfermagem, e outros.

[69] Entre os conteúdos enfocados neste ambiente, destacam-se: saúde e qualidade de vida, marketing pessoal, comunicação, trabalho e atitude empreendedora, tecnologia das transações comerciais, excelência no atendimento ao cliente, e informática.

Profissional, propõe desafios que levam o participante à produção de trabalhos relevantes para seu amadurecimento pessoal e profissional, através de oficinas práticas. O Programa já passou por 45 municípios, capacitando mais de 10 mil jovens, advindos de comunidades de baixa renda. Muitas empresas são parceiras desse projeto, que demonstra resultados de impacto para o participante, sua família, para as comunidades e para os mercados.

O Programa Educando para a Cidadania (PEC), criado e implantado pelo Senac nacional em 2004, realiza vários cursos de qualificação básica gratuitos, dirigidos a jovens entre 16 e 24 anos, de baixa renda e escolaridade, com o objetivo de facilitar a inserção desse público no mercado de trabalho. As aulas contam com recursos tecnológicos e incluem noções de empreendedorismo, cidadania e ética. O Programa também tem como objetivo elevar a escolaridade, estimulando os jovens à pesquisa, à descoberta e à construção de conhecimentos, habilidades e valores coerentes com as competências pretendidas nos cursos de capacitação profissional.

Em 2007, mais de 30 mil jovens foram atendidos por intermédio desses cursos, oferecidos pelos departamentos regionais dos seguintes estados: Acre, Amazonas, Maranhão, Minas Gerais, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Sergipe. Eles contaram com a parceria de escolas públicas, associações, ONGs, igrejas, sindicatos e órgãos públicos e privados.

Vale ressaltar que o Senac participa do Programa Soldado Cidadão, que oferece aos jovens brasileiros incorporados às Forças Armadas oportunidades formativas e melhores condições de competir no mundo produtivo.

Presente no Programa desde 2003, o Senac oferece cursos profissionalizantes que complementam a formação cívica e cidadã dos recrutas, ampliando suas chances de conseguirem trabalho e de gerarem renda após o cumprimento do serviço militar obrigatório. Além da metodologia de trabalho, os participantes obtêm o fortalecimento da sua auto-estima, crescimento intelectual, ética, espírito de cooperação, novos valores culturais e melhores condições de vida.

Os cursos oferecidos pelo Senac, em 2007, atenderam a 13.322 recrutas. A programação curricular incluiu ainda aspectos referentes às novas formas de trabalho, com orientação para o empreendedorismo, além de aulas de cidadania, ética e meio ambiente. O Senac também participou, ao longo do ano de 2007, do Programa Juventude Cidadã (governo federal).

Além dos mencionados programas governamentais, que contam direta ou indiretamente com a parceria do Senac, pede-se acrescentar o Programa Escola de Fábrica e

o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), que, em Aracaju, Sergipe, atendeu a 439 pessoas de 18 a 24 anos, com cursos das áreas de Conservação e Zeladoria (faxineira, porteiro, cozinheiro e caseiro) e Turismo e Hospitalidade (organizador de eventos, cumim, recepcionistas de hotéis e guia de turismo local)[70].

2.2.1.3 Senar

Desde 1998, o Senar desenvolve o Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos. Dessa data até 2006, participaram dele 212.440 pessoas.

O agronegócio brasileiro, hoje responsável por constantes superávits na balança comercial, emprega um enorme contingente de trabalhadores e produtores rurais. Para desenvolver os conhecimentos e potencialidades desse segmento foi criado o Programa Empreendedor Rural, que visa estimular a capacidade empreendedora do agricultor, melhorar os resultados alcançados com o seu negócio, e formar lideranças que desenvolvam e estimulem atitudes e comportamentos, resultando em transformações no setor rural e na sociedade em geral. Este Programa é fruto de uma parceria entre o Senar e o Sebrae no estado do Paraná.

O conteúdo deste Programa compreende desenvolvimento humano, gestão empreendedora e, ao final dos módulos do curso, a criação de um projeto viável, a ser implantado na propriedade do participante, em um grupo de propriedades ou na comunidade. O projeto é todo estruturado com base em um diagnóstico da propriedade e em pesquisas de mercado, como custos e rentabilidade, a partir do qual são traçadas as metas para a atividade rural a ser implantada. Até o ano de 2006, foram capacitados 10.657 produtores.

2.2.1.3.1 Formação Profissional Rural para Jovens

Outro programa desenvolvido pelo Senar é o de Formação Profissional Rural (FPR), voltado para produtores e trabalhadores rurais. As ações de FPR são realizadas de acordo com as necessidades e interesses dos trabalhadores e produtores rurais, e baseiam-se no estudo do mercado de trabalho, para o desenvolvimento de ações contextualizadas com as necessidades e interesses das comunidades rurais.

---

[70] O Senac desenvolve também outros programas, tais como: o Programa Adolescente Cidadão, em parceria com a prefeitura do município de Serra, no estado do Espírito Santo; o Projeto Pirralho, realizado pelo Senac Amapá, que oferece cursos para qualificação e iniciação profissional aos adolescentes selecionados pelo Tribunal de Justiça do Estado, visando estimular e melhorar a qualidade do ensino profissional e formar profissionais especializados para suprir as necessidades de diferentes setores industriais e comerciais; o Projeto Ajuri Social, desenvolvido pelo Senac regional do Amazonas, que capacitou 229 jovens de classe econômica baixa, entre 16 e 20 anos, moradores do município de Coari, em diversas ocupações, como serviços de garçom, manicure e embelezamento dos pés, modista, costureiro, marceneiro em pequenos objetos de madeira, recreação, e expressão artística e cultural.

De 1998 a 2006, participaram de eventos de Formação Profissional Rural 4.026.162 pessoas, distribuídos em 343 cursos[71].

2.2.1.3.2 Promoção Social para Jovens

As atividades de Promoção Social, dirigidas a produtores e trabalhadores rurais e suas famílias, têm caráter educativo, preventivo e de complementaridade com as ações de Formação Profissional Rural. O objetivo dessa linha de ação é desenvolver atividades cujos temas propiciem a aquisição de conhecimentos, a troca de experiências e a reflexão crítica, assim como benefícios relacionados à melhoria da qualidade de vida quanto à saúde, alimentação, nutrição, cultura, esporte e lazer.

Muitos jovens a partir dos 18 anos se beneficiam das atividades de Promoção Social. De 1998 até hoje, já participaram desses encontros 3.686.317 pessoas. As áreas de atividades existentes são: saúde, alimentação e nutrição, artesanato, organização comunitária, cultura, esporte e lazer, educação e apoio às comunidades rurais.

2.2.1.3.3 Programa Agrinho

O Programa Agrinho foi implantado pelo Senar Paraná em 2002 e adotado por várias administrações regionais. Está destinado a alunos e professores da rede pública e/ou privada de ensino, da educação infantil, do ensino fundamental e da educação especial, e inclui noções de cidadania, preservação do meio ambiente, saúde, consumo responsável e ética.

Sua proposta pedagógica está ligada aos temas transversais previstos nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) do MEC. São eles: meio ambiente, ética, pluralidade cultural, saúde, educação sexual, trabalho e consumo, e temas locais. Sua perspectiva transversal e interdisciplinar promove uma transformação da prática educativa, pois rompe com a atuação pedagogicamente formalizada do professor e amplia a responsabilidade com a formação do aluno.

O Programa desenvolve material didático próprio para atender às necessidades específicas da escola, e capacita os professores para o seu uso. Durante o ano letivo realizam-se atividades envolvendo escola, comunidade, lideranças locais e sociedade. Entre esses temas estão o desenvolvimento sustentável, sexualidade, gravidez na adolescência, saúde bucal, noções sobre drogas, trabalho infantil, o solo e a agricultura, mudanças climáticas, água, biodiversidade, agrotóxicos, resíduos

[71] Alguns deles são: administração de pequena propriedade rural; educação ambiental no campo; manejo de pastagens; inseminação artificial; conserva de frutas e hortaliças; produção de embutidos e defumados de suínos; implantação e manejo básico de hortas, de piscicultura, de aviários; colméias, cooperativismo; e organização e gestão de associação de agricultores familiares.

Fonte: http://www.mda.gov.br/portal/index/show/index/cod/134/codInterno/16893

sólidos, o adolescente e a família, ética e política, e direitos e deveres do cidadão.

Ademais das iniciativas citadas, o Senar desenvolve também, dentre outros, o Programa Apoena, baseado no princípio da inclusão de pessoas com necessidades especiais em seus eventos profissionalizantes e de promoção social, no meio rural; o Programa Cidadão Rural, que promove ação conjunta local com entidades conveniadas, órgãos públicos e privados, e organiza equipes de trabalho que, em um só dia, realizam atendimentos nas áreas de saúde, cidadania, cultura, esporte e lazer; o Programa Promovendo a Saúde no Campo, criado e desenvolvido pelo Senar São Paulo, e que está sendo adotado por outros estados, trabalha aspectos educativos relacionados à promoção em saúde, com atenção especial à medicina preventiva e social junto aos produtores, trabalhadores rurais e suas famílias.

2.2.1.4 Sest/Senat

O Sest/Senat desenvolve ações educativas para jovens e adultos, articuladas com as demais políticas sociais, sobretudo as educacionais, dirigidas a jovens e adultos que não puderam concluir seus estudos na idade própria, proporcionando a elevação da escolaridade por meio da ampliação de conhecimentos.

A Educação de Jovens e Adultos (EJA), desenvolvida pelo Sest/Senat e dirigida aos trabalhadores do transporte, estabelece vínculos entre a educação e a atividade produtiva. Os cursos são oferecidos nas unidades operacionais do Sest/Senat situadas em todas as regiões do País.

A metodologia utilizada para a realização dos cursos inclui aulas semipresenciais e presenciais, organizadas em turmas de alfabetização, ensino fundamental e médio, em alguns casos em parceria com as secretarias estaduais de Educação, organizações não-governamentais e empresas do setor de transportes.

Com o objetivo de contribuir para a elevação da escolaridade do maior número possível de cidadãos envolvidos com o setor de transportes, o Sest/Senat procura sensibilizar os empresários e trabalhadores para a importância e amplitude que o processo da educação proporciona na vida do indivíduo e, consequentemente, das empresas. De 2000 a 2007 foram inscritos no Programa 62.619 alunos em todo o País.

O Projeto de Alfabetização do Sest/Senat está vinculado ao programa do governo federal de erradicação do analfabetismo no Brasil. É um programa voltado para o atendimento dos jovens das camadas mais pobres da população, representantes de um segmento social marcado pela baixa escolaridade e pela falta de acesso ao mercado de trabalho. Foi implantado em vários municípios brasileiros, previamente selecionados, a partir da ocorrência de taxas de analfabetismo, entre os jovens, superiores a 55%.

O Programa propõe-se a desencadear um movimento nacional para o combate ao analfabetismo, baseado em três princípios: incentivo a parcerias, mobilização juvenil, e operacionalização e avaliação inovadoras. Esse movimento inclui uma rede de mobilização entre os empresários do setor de transportes. A avaliação de todos os níveis de ensino, na modalidade EJA, bem como a certificação dos alunos, fica a cargo das secretarias estaduais de Educação.

O Sest/Senat também desenvolve, desde 2001, por meio do Projeto Jovem Aprendiz (antigo Menor Aprendiz), um programa de aprendizagem direcionado aos jovens encaminhados pelas empresas de transportes e matriculados em escolas que ofertam ensino regular. Trata-se de um programa de aprendizagem que tem por objetivo formar o jovem entre 14 e 24 anos, trabalhador das empresas de transportes, autônomo do setor ou dependentes.

A aplicação desse programa é uma maneira de contribuir para a inclusão social do jovem em processo de aprendizado e para sua inserção no mercado de trabalho. Aproximadamente 3.000 jovens são atendidos por ano, em cursos de 480 horas, com aulas teóricas, nas instalações da instituição. O desenvolvimento da parte prática fica a cargo da empresa[72].

O Sest/Senat também atua, desde 2004, no Programa de Assistência e Cooperação das Forças Armadas à Sociedade Civil (Soldado Cidadão). Em parceria com o Ministério da Defesa e o Comando do Exército, o Sest/Senat, em 2007, proporcionou qualificação profissional para 962 militares que foram licenciados do serviço ativo. Os cursos têm duração de 160 horas e contemplam módulos básicos e específicos, com aulas teóricas e práticas, sendo realizados nas instalações do Sest/Senat ou nas dependências do Exército, com oito horas diárias. Após o término do curso, os participantes são certificados pelas unidades Sest/Senat, possibilitando a eles melhores condições de concorrerem no mercado de trabalho.

A cada turma presencial de desenvolvimento profissional aberta, o Sest/Senat oferece uma bolsa integral para pessoa com dificuldades de acesso a um posto de trabalho e que seja vulnerável econômica e socialmente. Dentre as categorias atendidas nesse Programa, destacam-se os jovens com risco de exclusão ou sujeitos a dificuldades de colocação no mercado de trabalho.

O Projeto Político Pedagógico do Senat está articulado às Políticas de Educação

[72] Diversos cursos são desenvolvidos, sendo os principais: Formação Básica em Serviços Administrativos em Transporte; Formação Básica em Mecânica; Diesel; e, Formação Básica em Eletricidade e Ar Condicionado para Ônibus e Caminhão.

Profissional dos Ministérios do Trabalho e Emprego e da Educação. Contempla os princípios do Plano Nacional de Qualificação, por desenvolver uma formação que concebe o trabalho e a cidadania como matrizes de educação profissional dos trabalhadores do transporte. Inclui ainda atividades formativas, que promovem a expansão da cidadania e o fortalecimento da democracia.

Nos últimos anos, os jovens vêm buscando cada vez mais os cursos oferecidos pela Instituição, comprovado nos resultados dos anos de 2006 e 2007, em que foram capacitados 94.264 e 116.142 jovens, respectivamente.

O Ministério do Esporte também firmou convênio com o Sest/Senat para o desenvolvimento do Programa Segundo Tempo em 42 unidades de todo o País, e atendeu 8.400 jovens.

As crianças e adolescentes foram estimulados a manter uma interação efetiva em torno de práticas esportivas saudáveis, orientadas para a formação da cidadania, valores éticos e de disciplina, desenvolvimento da sociabilidade, e promoção do desenvolvimento da capacidade das habilidades motoras.

Destaca-se ainda o Projeto Vida Livre, desenvolvido em Porto Velho, Rondônia. Criado há quase 10 anos, o projeto tem como objetivo contribuir com a sociedade de Porto Velho, no processo de aplicação de medidas sócio-educativas a adolescentes infratores em regime de liberdade assistida, e no atendimento a adolescentes e jovens em situação de risco. Inclui o desenvolvimento de habilidades em atividades de artesanato e informática, e da espiritualidade, por meio de terapias alternativas e complementares, como meditação, Reik, massoterapia *ayurvédica*, banhos de argila e lama terapêuticos, unidos ao esporte, lazer e cultura.

Já passaram por este Projeto quase 800 adolescentes, que ficam em média seis meses participando diariamente da programação. O Projeto conta com a parceria da Secretaria de Estado e Justiça de Rondônia e do Banco HSBC.

Outro ponto interessante a destacar neste Projeto é que os educadores são egressos do sistema prisional, que fizeram parte do Projeto Re-egresso, também desenvolvido pela instituição. Muitos detentos, após saírem da prisão, são aproveitados no Projeto e, em função do seu perfil, são devidamente capacitados para serem educadores sociais. Com sua vivência tão próxima do mundo prisional, possuem experiência prática, na abordagem desses jovens que vivem tão perto da criminalidade.

2.2.1.5 Centro de Integração Empresa-Escola

Outra instituição que conta com uma longa experiência no campo de ações voltadas para a juventude é o Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE). Trata-se de uma enti-

dade filantrópica, mantida pelo empresariado nacional. O maior objetivo do CIEE é encontrar, para os estudantes dos ensinos médio, técnico, tecnológico, profissionalizante, superior ou da educação especial, oportunidades de estágio. O CIEE desenvolve um trabalho de intermediação gratuita entre jovens estudantes e empresas, órgãos públicos e ONGs que estão à procura de estagiários. O serviço é mantido graças ao apoio de parceiros que, a cada contratação de estagiários, fazem uma contribuição institucional para a manutenção da entidade. O principal objetivo dessa ação é facilitar a inclusão de jovens no mercado de trabalho, por meio da capacitação prática.

Além disso, há cinco anos, o CIEE oferece o encaminhamento gratuito de jovens para programas de aprendizagem em empresas, órgãos públicos e ONGs, bem como para os cursos obrigatórios para esse tipo de contratação, por meio do Programa Aprendiz Legal. Desde abril de 2007, o Programa foi aprimorado graças à parceria com a Fundação Roberto Marinho (FRM), que produz todo o material didático. O Programa visa capacitar jovens carentes por meio de vivências práticas em empresas.

2.2.1.6 Empresas participantes do Prejal/OIT

As atividades desenvolvidas pelas empresas participantes do Prejal (Ampla, Coelce, Fundação Telefônica, Prosegur e Santander) têm como objetivo aumentar a empregabilidade de jovens pertencentes a setores economicamente desfavorecidos, por meio da sua qualificação e da inserção no mercado de trabalho.

A lógica do Prejal é promover, no âmbito das políticas de responsabilidade social e das atividades produtivas das empresas, a criação de programas que favoreçam a empregabilidade e propiciem maiores possibilidades de inserção laboral de jovens de setores ou segmentos desfavorecidos. Pretende-se gerar e sistematizar uma série de experiências-modelo, que sirvam para refletir a contribuição da empresa, não apenas como agente de crescimento econômico e criação de emprego, mas também como ator do desenvolvimento social, em especial no que diz respeito ao objetivo estratégico da OIT/Prejal, que é o de promover o trabalho decente para todos os e as jovens.

Tem-se, a seguir, um breve resumo das atividades desenvolvidas pelas empresas participantes do Prejal no Brasil.

A Ampla é a empresa responsável pela distribuição de energia elétrica no Estado do Rio de Janeiro. Em parceria com o Senai, qualifica jovens com idade entre 18 e 19 anos na área de eletricistas de rede. Os participantes ganham uma bolsa-auxílio de estudo, para custear gastos com transporte e alimentação e, ao final do curso, recebem o título de "eletricistas de rede de distribuição". Ao longo do curso é promovida a integração entre os

beneficiados e a empresa, para que ponham em prática as habilidades aprendidas e adquiram um nível maior de responsabilidade.

As demais empresas seguem a mesma linha de trabalho. A Companhia Energética do Ceará (Coelce) apóia a qualificação de estudantes com educação secundária e universitária, vindos de setores desfavorecidos. Os jovens podem optar por dois campos de atuação: funções administrativas ou técnicas, ambas relacionadas a áreas de distribuição elétrica. A empresa conta com a colaboração do Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE), que tem a função de manter os convênios com as instituições educativas, selecionar os candidatos e acompanhar o desenvolvimento dos cursos, reportando quaisquer irregularidades à empresa. A Coelce tem o compromisso de proporcionar o ingresso, em seu quadro, dos jovens oriundos do Programa.

A Fundação Telefônica, por sua vez, segue o conceito dos quatro pilares da educação, estabelecidos pela Unesco –aprender a ser, aprender a conviver, aprender a fazer e aprender a conhecer– incluindo, além da formação técnica específica, a formação humana para a cidadania. Os jovens têm aulas de comunicação, telemarketing, segurança e saúde no trabalho, cidadania e relações de trabalho, gestão e capacidade empreendedora, e informática, como estratégia para melhor qualificá-los para o mercado de trabalho.

Ao final do curso, eles passam por um processo de seleção para o ingresso na empresa. Paralelamente, é feito um processo de classificação e orientação do outro grupo de jovens, cujas informações serão introduzidas em uma base de dados, com o objetivo de facilitar sua contratação por outras empresas, na área de telemarketing de São Paulo.

A Prosegur, empresa que presta serviços de segurança, com sede no Estado de São Paulo, desenvolve atividades com pessoas de 18 a 24 anos e de baixa renda. Os jovens do sexo masculino são capacitados em vigilância física, enquanto as mulheres são treinadas para manipular e detectar notas e moedas falsas ou adulteradas.

O Santander, por fim, desenvolve suas atividades de capacitação de jovens nas áreas relacionadas ao setor financeiro. Tem como contraparte para a formação desses jovens, a ONG Ensino Social Profissionalizante (Espro). Ela é a responsável pelo desenvolvimento do plano de formação em conteúdos e capacidades, voltados à adequada preparação dos jovens, que terão sua experiência prática no próprio Banco Santander.

A parceria da OIT/Prejal com o setor privado, apoiando iniciativas de formação de jovens, é uma experiência nova para a Organização, que pretende, com ela, facilitar a aproximação da oferta com a demanda por força de trabalho, contribuindo à criação de

oportunidades de emprego digno e produtivo para os jovens.

2.2.2 Organizações de trabalhadores

As instituições representativas de trabalhadores também possuem diversas ações voltadas para a juventude, bem como uma preocupação especial em relação à qualidade da inserção dessas pessoas no mundo do trabalho.

A Central Única dos Trabalhadores (CUT), por exemplo, desenvolveu o Projeto Juventude, Sindicalismo e Inclusão Social, uma parceria entre a CUT nacional (Secretaria Nacional de Formação) e a Central Sindical Alemã DGB. O objetivo do projeto é a formação sindical de jovens dirigentes.

Em novembro de 2007, foi realizada a I Conferência Nacional da Juventude da CUT, um espaço importante para a reunião de jovens sindicalistas de 16 estados e de 12 ramos de atividades. Naquela oportunidade foram debatidos vários temas de interesse da juventude trabalhadora, como lei do estágio, políticas públicas de saúde e meio ambiente, diversidades juvenis, trabalho, educação, gênero, raça, seguridade e previdência social, deficiência física, orientação sexual, desenvolvimento econômico e social, economia solidária, entre outros.

Dessa discussão surgiram várias diretrizes e recomendações para as políticas de juventude: 1) garantir o acesso às políticas públicas para todos os jovens, sem discriminação de cor, raça, sexo, orientação sexual ou deficiência; 2) descriminalizar a juventude; 3) reforçar o caráter educacional, e de qualificação profissional e social do estágio; 4) valorizar a educação pública universal, com aplicação de 10% do PIB em educação, e garantia de acesso e permanência da juventude no sistema educacional público; e, 5) valorizar o trabalho juvenil, com atenção especial aos jovens do campo.

A Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS), também ligada à CUT, em parceria com a União e Solidariedade das Cooperativas de Empreendimentos de Economia Social do Brasil (Unisol Brasil) e a Ecosol, desenvolvem ações de estímulo à economia solidária.

Por sua vez, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) desenvolveu, em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego, o Consórcio Social da Juventude Rural Rita Quadros, com objetivo de qualificar os jovens no campo. A Contag também conta com o apoio do Programa Jovem Saber, um curso de capacitação à distância[73].

[73] Informações obtidas pela internet.

A Força Sindical (FS) também dedica atenção especial à juventude, possuindo em sua estrutura uma Secretaria da Juventude. A Força Sindical busca promover o debate sobre a inserção dos jovens no mundo do trabalho e a participação juvenil na atividade sindical, bem como estimular a formação de formadores de jovens lideranças sindicais[74]. Essa central sindical defende a promoção do emprego com qualidade, para que os jovens possam satisfazer suas necessidades pessoais e familiares de alimentação, educação, moradia, transporte, saúde, lazer e segurança; a inserção dos jovens nos programas de formação e colocação no mundo do trabalho, a partir do desenvolvimento de ações conjugadas; a adoção de incentivos para a sindicalização e participação dos jovens na organização sindical; e a implementação de políticas que proporcionem trabalho decente para os jovens.

A Força Sindical, em todos os seus eventos, nacionais e internacionais, inclui a paridade de gênero, raça e juventude.

A União Geral dos Trabalhadores (UGT) também dispõe, em sua estrutura, de uma Secretaria da Juventude. A Central Geral de Trabalhadores do Brasil (CGTB) desenvolveu o Projeto Alfabetização e Profissionalização nas Obras ou nos Locais de Trabalho. No âmbito do referido projeto, foi desenvolvida uma metodologia de ensino específica para trabalhadores, respeitando suas experiências, expectativas e interesses, e adequando o currículo, a carga horária, o local e a linguagem às necessidades reais dos participantes.

2.2.3 ONGs e outras instituições sociais

Há várias ações voltadas para a juventude sendo executadas por de instituições da sociedade civil ou organização sem fins lucrativos, ou com o seu apoio, como ONGs e Oscips, além de outros tipos de instituições.

A União Nacional dos Estudantes (UNE) tem um importante papel na defesa dos interesses da juventude brasileira, bem como linhas de atuação concretas que são relevantes para os jovens: defesa da reforma universitária; participação no comitê de orientação do novo Projeto Rondon; realização de bienais de arte, ciência e cultura; Circuito Universitário de Cultura e Arte; participação em conselhos como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e o Conjuve; combate ao racismo e à discriminação, e outras[75].

Destaca-se também a ONG Atletas pela Cidadania, que vem desenvolvendo esforços no sentido de buscar uma maior efetividade social da Lei da Aprendizagem, na inserção dos jovens no mercado de trabalho.

[74] Pode ser citado, a título de exemplo, a realização de seminários de Formação de Formadores da Juventude da Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias do Setor Têxtil, Vestuário, Couro e Calçados (Conaccovest).

[75] Informações obtidas no site www.une.org.br

Capítulo 3

OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES PARA POLÍTICAS PARA A JUVENTUDE

O objetivo deste capítulo é desenvolver uma reflexão sobre as principais causas da precária inserção dos jovens no mercado de trabalho e apresentar algumas recomendações para as políticas voltadas à juventude.

Também se discutirá a ideia de que a escolarização e a qualificação, por um lado, e o crescimento econômico, por outro, são condições necessárias, mas não suficientes, para garantir uma trajetória de trabalho decente para a juventude brasileira. Esses dois eixos estruturantes da promoção do trabalho decente precisam ser combinados com políticas que reduzam as elevadas desigualdades da sociedade brasileira, assim como com uma combinação de ações do lado da demanda e oferta do mercado de trabalho, e com outras medidas de promoção do trabalho decente, previstas na Agenda Hemisférica e na Agenda Nacional de Trabalho Decente.

3.1 Causas do déficit de trabalho decente juvenil

Conforme analisado no Capítulo 1 deste Relatório, a inserção dos jovens no mundo do trabalho, no Brasil, é precária e são elevados os déficits de trabalho decente. Os e as jovens enfrentam altas taxas de desemprego e de informalidade, baixos rendimentos e ausência de proteção social. Ademais, em parte por estarem em trabalhos precários, muitas vezes de caráter temporário, estão submetidos a elevadas taxas de rotatividade.

A dinâmica do mercado de trabalho juvenil é o reflexo de um conjunto de fatores que engloba aspectos demográficos, econômicos, sociais, de gênero e raça ou etnia, educacionais, institucionais e outros, que resultam em piores ou melhores condições de inserção no mundo do trabalho (CACCIAMALI, 2005). Assim sendo, pode-se dizer as causas dos déficits de trabalho decente para a juventude são múltiplas.

Do ponto de vista dos aspectos econômicos e de mercado de trabalho, ou seja, do lado da demanda, o desemprego juvenil e a informalidade podem estar refletindo as flutuações negativas ou a insuficiência da demanda agregada para geração de empregos formais, na quantidade e/ou velocidade necessárias à absorção do contingente de desempregados e dos novos trabalhadores, homens e mulheres, em especial jovens, que entram no mercado de trabalho.

Parece óbvio que a demanda agregada tenha influência sobre o mercado de trabalho juvenil, mas cabe analisar também por que as flutuações da mesma tendem a ter um impacto maior sobre os jovens, em comparação com os adultos. Ou seja, por que os períodos de retração tendem a afetar mais

severamente os jovens, e os de recuperação acabem por implicar em melhorias de menor intensidade para a juventude. Enfim, cabe-se perguntar por que o mercado de trabalho juvenil é mais sensível às flutuações ou ciclos econômicos vis-à-vis o dos adultos.

Há várias razões apontadas para explicar essa dinâmica (O´HIGGINS, 2001). Pelo lado da oferta, os jovens teriam um menor custo de oportunidade do que os adultos de abandonar seus empregos. Os primeiros tendem a ter menores salários e, em geral, menor probabilidade de ter que manter uma família, embora, como foi visto anteriormente, haja uma proporção não desprezível de jovens na condição de chefes de domicílios.

Pelo lado da demanda, os empregadores teriam uma maior probabilidade, em período de retração, de demitir os jovens, pois os custos comparativos dessas dispensas seriam menores, já que os investimentos realizados pelas empresas na sua qualificação e treinamento tendem a ser inferiores. Por outro lado, há uma menor probabilidade de os jovens estarem sujeitos à proteção da legislação trabalhista. E quando estão, em geral as indenizações, em caso de demissão, são proporcionais ao tempo de trabalho.

Esses fatores tornam mais barato demitir empregados contratados mais recentemente, e isso tende a afetar de forma mais severa os mais jovens. Em um período de retração, uma reação típica das empresas é suspender novas contratações, antes de iniciar difíceis processos de redução de pessoal. E como os jovens tendem a representar uma proporção expressiva dos que estão procurando emprego, eles tendem a ser mais afetados pela paralisação de novas admissões.

Também se discute até que ponto os salários relativos dos jovens - em geral inferiores ao dos adultos - poderiam ser um fator de estímulo ou desestímulo à sua contratação. Por outro lado, os empregadores podem guardar maiores incertezas em relação à sua produtividade, devido à menor experiência profissional. Embora tal discussão seja relevante, é importante notar que ela só faz sentido nos casos em que os jovens podem ser considerados como substitutos imediatos dos trabalhadores adultos, o que nem sempre acontece.

As evidências empíricas apontam para uma clara e forte conexão entre o desemprego juvenil e a demanda agregada, mas os resultados são contraditórios ou inconclusivos, em relação à questão dos salários relativos (O'HIGGINS, 2001).

Do lado da oferta de trabalho, embora esse não seja o único fator determinante, as qualificações e habilidades dos jovens também influenciam na qualidade de sua inserção no mercado de trabalho. Há claramente, nos dias atuais, um aumento da demanda por maior qualificação e escolaridade, em especial no setor formal.

Foge ao escopo deste estudo aprofundar as razões que explicam esse fenômeno. Mas parece claro que esta maior demanda por escolaridade, se por um lado é um fator de aumento da produtividade, representa, por outro, uma "credencial" em um mercado de trabalho competitivo, caracterizado pela informação imperfeita dos empregadores em relação à efetiva produtividade dos trabalhadores.

Contudo, a demanda por qualificação não se resume apenas à busca por trabalhadores com maior número de anos de estudo; ela também se reflete na preferência por pessoas com maior experiência profissional. Esse aspecto do aumento da demanda pela qualificação certamente é desfavorável à inserção dos jovens no mercado de trabalho e será mais intenso quanto maior for a desconexão entre o sistema educacional e o mundo produtivo, e quanto pior for a qualidade da educação.

Por outro lado, uma maior escolaridade não representa, necessariamente, uma melhor inserção no mercado de trabalho, caso o jovem tenha formação em uma instituição de baixa qualidade e, consequentemente, de reduzida credibilidade. Portanto, não é apenas o fato de o jovem ter baixa escolaridade a causa da sua precária inserção no mercado de trabalho. Os problemas relacionados à qualidade do sistema educacional brasileiro e à sua precária articulação com o mundo produtivo têm impactos negativos na situação dos jovens no mundo do trabalho. Nesse contexto, o desafio não é apenas de elevar ainda mais a escolaridade dos jovens, em especial daqueles mais excluídos, mas também de melhorar a qualidade do sistema educacional brasileiro, assim como a sua articulação com o setor produtivo.

A falta ou a limitada experiência profissional dos jovens é outro fator que ajuda a explicar as suas dificuldades de inserção laboral. Ela tende a elevar os custos de treinamento, associados à sua contratação; por essa razão, os empregadores dão preferência a trabalhadores com alguma experiência profissional. Ademais, a falta ou a limitada vivência profissional dos jovens também eleva a incerteza associada à sua contratação. Tal processo cria o tradicional círculo vicioso, no qual as pessoas jovens não conseguem emprego porque não têm experiência profissional, e justamente porque não obtêm trabalho continuam sem adquirir tal experiência.

Também se discute se a principal causa das altas taxas de desemprego juvenil é a dificuldade para conseguir o primeiro emprego ou a elevada rotatividade dos jovens. Com efeito, a análise da dinâmica do desemprego juvenil levanta duas explicações principais, uma delas associada à falta de oportunidades de emprego e a outra às elevadas taxas de rotatividade, muitas vezes voluntária.

No primeiro caso, o desemprego juvenil estaria relacionado principalmente às difi-

culdades de se encontrar trabalho (ou seja, à falta de oportunidades de trabalho desejáveis, em especial para os jovens que sofrem discriminação de gênero e raça) e aos longos períodos de inatividade. No segundo caso, entende-se que a maioria dos períodos de desemprego dos jovens seria de curta duração e estariam associados às altas taxas de desistência. Essa instabilidade e elevada rotatividade entre os jovens é o que explicaria a sua maior probabilidade tanto de sair quanto de entrar na situação de desemprego.

Há estudos, para o caso brasileiro, que caracterizam os jovens como um grupo com altas taxas de desemprego, mas com baixa duração média de desocupação e elevada probabilidade de entrada e saída dessa situação, ou seja, com elevadas taxas de rotatividade. A taxa de desemprego diminui com a idade, fato que pode estar associado a uma redução na probabilidade de entrada no desemprego, ou a um crescimento na probabilidade de saída do desemprego, ou a ambos.

Para esses estudos, a principal causa do desemprego juvenil estaria associada à elevada rotatividade entre os jovens e não à dificuldade de conseguir o primeiro emprego. O jovem entraria e sairia de um emprego em um curto período de tempo. Assim, em relação a adultos e idosos, o tempo de permanência no emprego é que seria menor e não a duração no desemprego que seria alta. A dificuldade seria a de permanecer no emprego por um período mais longo, e não a de encontrar o emprego, seja ele o primeiro ou não.

Mas é preciso ter muito cuidado com as análises realizadas a partir dessa perspectiva. Primeiramente porque o fato de estarem sujeitos a uma rotatividade mais elevada do que os adultos e idosos, antes de ser causa do desemprego juvenil, é, acima de tudo, uma consequência do fato de os jovens terem uma inserção mais precária no mercado de trabalho do que os adultos e os idosos.

Os jovens têm uma rotatividade maior do que os adultos como conseqüência de registrarem uma taxa de informalidade superior e por ocuparem postos de trabalho de menor qualidade. É natural se esperar que empregos de menor qualidade tenham maior rotatividade do que aqueles que oferecem melhores condições, independentemente da idade dos empregados. Os jovens não necessariamente têm maior rotatividade por uma suposta maior indefinição em relação à sua vida profissional. Na realidade, a maior rotatividade seria resultado do fato de eles conseguirem empregos ou trabalhos de pior qualidade em relação aos adultos.

Os estudos realizados com essa abordagem não levam em consideração a questão da informalidade e da precariedade da inserção dos jovens como conseqüência e não como a causa dos problemas do mercado de trabalho juvenil. Ademais, a própria ro-

tatividade pode servir como instrumento de precarização.

Dados da Rais, para o ano de 2006, mostram que o trabalho temporário tem maior importância para os jovens do que para os adultos. Enquanto esses contratos representavam 1,4% do total de emprego formal para os jovens, excluídos os servidores públicos do Regime Jurídico Único, essa porcentagem caía para 0,4% no caso dos adultos (com 25 anos ou mais). Nota-se que a mão-de-obra juvenil tem maior importância como mecanismo de ajuste às flutuações sazonais.

A elevada rotatividade é um problema que afeta não apenas os jovens, mas o conjunto do mercado de trabalho brasileiro, e que tem importantes impactos negativos. Tende a reduzir investimentos em treinamento e afeta as relações de trabalho. Nesse sentido, ampliar as oportunidades de inserção laboral de melhor qualidade, para os jovens, teria um impacto muito positivo sobre a rotatividade e, por conseguinte, sobre o próprio desemprego juvenil.

Também não se deve perder de vista que, efetivamente, muitos jovens têm formação educacional e qualificação profissional deficientes, o que limita sua produtividade e sua inserção no mercado de trabalho em melhor condição. Como analisado no Capítulo 1 deste Relatório, parcela expressiva dos jovens não tem acesso à educação de boa qualidade, está fora da escola ou em grande defasagem escolar, e não tem acesso a boas oportunidades de formação, qualificação e experiência profissional. Nesse sentido, a democratização do acesso à educação, à formação e à qualificação de boa qualidade é uma condição necessária para promover o trabalho decente para os jovens, embora não seja suficiente.

Outro aspecto que afeta a trajetória dos jovens é a estrutura de emprego, salários e renda na economia e seus efeitos sobre a sua trajetória escolar e a sua participação no mercado de trabalho (CACCIAMALI, 2005). Por um lado, um mercado caracterizado por uma parcela expressiva de ocupações informais, de baixa produtividade e baixos salários, pode desestimular a participação no mercado de trabalho pelo chamado "efeito desalento". De outra parte, essa estrutura tende a ter impactos negativos sobre a renda domiciliar, o que pode estimular os jovens de domicílios ou famílias de baixa renda a ingressar no mercado de trabalho por necessidade, e com elevada probabilidade de aceitarem ocupações precárias no mercado informal, devido à necessidade de sobrevivência econômica.

Essa situação evidencia que um dos principais desafios das políticas para a juventude é a conciliação entre o trabalho e a formação educacional, de forma a quebrar um dos mecanismos que sustenta o círculo vicioso de transmissão intergeracional da pobreza.

A discussão sobre as causas da precária inserção dos jovens se relaciona à polêmica existente acerca do momento ideal para seu ingresso no mercado de trabalho, ou qual o equilíbrio ideal entre escola e trabalho. Parece difícil, ou mesmo não recomendável, definir até que idade um jovem deve apenas estudar e qual é a idade adequada para entrar no mercado de trabalho.

Partindo-se do princípio que o trabalho infantil é inaceitável e deve ser erradicado, e que nenhum adolescente brasileiro, de ambos os sexos, com menos de 16 anos de idade deveria trabalhar em quaisquer circunstâncias (a não ser a partir dos 14 anos, na condição de aprendiz, devidamente regulamentado pela Lei de Aprendizagem), o fundamental, a partir desse limite, é evitar uma entrada precoce no trabalho que interfira na sua formação educacional. Por outro lado, é também importante evitar um ingresso tardio, que possa afetar negativamente sua trajetória profissional. O importante é promover a conciliação entre escola e trabalho, para aqueles jovens que precisam ou querem trabalhar, bem como respeitar suas preferências e as peculiaridades dos caminhos escolhidos.

Outro problema que afeta a inserção dos trabalhadores em geral no mercado de trabalho, e mais severamente os jovens, é a assimetria de informações que, embora não seja a causa principal do desemprego juvenil, tende a exacerbá-lo. Isso ocorre porque os desempregados, muitas vezes, não dispõem de informações adequadas sobre as vagas existentes e as demandas exigidas pelo mercado.

Os empregadores, por sua vez, frequentemente não tem informação sobre as pessoas que estão buscando trabalho e as suas características e capacidade produtiva, assim como sobre a possível adequação de suas qualificações e habilidades às funções exigidas pela ocupação que está sendo oferecida. Em especial em um ambiente de instabilidade da demanda agregada, esse fato pode ganhar relevância, pois aumenta a aversão ao risco do empregador a qualquer tipo de contratação e o peso de suas incertezas em relação à efetiva produtividade desses profissionais nas decisões de contratação (CACCIAMALI, 2005).

Frente a essa assimetria de informação, ganham importância credenciais como escolaridade, experiência profissional e certificação, que funcionam como sinalizadores da produtividade efetiva do trabalhador, bem como a intermediação realizada pelo Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (Sine). Essa assimetria de informações tende a afetar de forma mais severa os jovens, devido à sua limitada experiência profissional, fato gerador de maior incerteza para os empregadores, no que se refere à sua efetiva produtividade.

Esse problema não afeta negativamente apenas as chances de os jovens conseguir

rem empregos assalariados; diminui também suas possibilidades de exercer ocupações alternativas de emprego e renda, bem como sua atuação como empreendedores.

Outro componente fundamental dos déficits de trabalho decente para os jovens (e para os trabalhadores em geral) decorre da exclusão e das piores condições de trabalho, derivadas de alguma forma de discriminação: de gênero; raça, cor e etnia; a que afeta pessoas com deficiências, pessoas que vivem com o HIV/aids e a decorrente de orientação sexual. Por isso, o combate à discriminação e a promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento, no mundo do trabalho, no acesso à educação e aos ativos produtivos devem ser componentes fundamentais de uma estratégia de trabalho decente para a juventude.

O papel da regulamentação e da legislação trabalhista é outro tema presente na literatura sobre os determinantes da inserção juvenil no mercado de trabalho. Há aqueles que defendem que a legislação não gera incentivos suficientes para a contratação de mão-de-obra, em especial a juvenil, seja por uma suposta rigidez dos contratos existentes, seja pela ausência de contratos específicos para a juventude. Os trabalhadores jovens, por não possuírem experiência ou referências que permitam uma avaliação mais precisa da sua capacidade produtiva, estariam associados a maiores custos de recrutamento e seleção, bem como implicariam, depois dela, maiores investimentos em treinamento.

Mesmo reconhecendo as especificidades da mão-de-obra juvenil e a consequente necessidade de se estabelecer incentivos que compensem os custos supracitados, é necessário estar atento a essas teses, pois elas podem gerar diversos efeitos negativos sobre o mercado de trabalho em geral. Por exemplo, parecem ser medidas contraproducentes aquelas que buscam elevar a quantidade de jovens contratados por meio da precarização e da redução da proteção social.

A legislação trabalhista deve ter a preocupação de regular e garantir os direitos ao trabalho de um determinado grupo, de acordo com suas necessidades, bem como de proteger os diversos segmentos da discriminação e da exploração, no tocante às remunerações, aos horários, aos riscos e à seguridade social. De forma semelhante, qualquer subsídio ou redução de encargos para um determinado setor cria riscos de substituição de trabalhadores regulares por trabalhadores subsidiados, bem como pode gerar custos de peso morto (custos para contratação de um determinado trabalhador que seria admitido mesmo sem o subsídio ou o incentivo).

A inserção dos jovens também depende de questões demográficas, em especial do tamanho da força de trabalho juvenil e do

seu ritmo de crescimento. Um contingente significativo de trabalhadores jovens, que cresça a taxas muito elevadas, pode exercer uma pressão muito maior sobre a necessidade de se gerar empregos de qualidade.

Contudo, observa-se no Brasil, e em vários países da América Latina, a tendência de redução da participação dos jovens na população total e um aumento da participação dos idosos. Essa tendência é o resultado da combinação entre a redução das taxas de fecundidade e o aumento da expectativa média de vida, que implica em um menor ritmo de crescimento da juventude e um maior incremento da população idosa.

Embora isso possa criar menor pressão sobre o mercado de trabalho, pelo lado da oferta, por outro lado, tende a diminuir a relação entre o total de beneficiários da Previdência Social e número de trabalhadores ativos, com consequências negativas para o equilíbrio financeiro da seguridade social. Nesse contexto, o estímulo à formalização das relações de trabalho dos jovens ganha uma importância adicional: além de garantir os direitos trabalhistas e a proteção social deste contingente, a menor informalidade ocupacional da juventude também é fundamental para assegurar uma melhor proteção social do conjunto dos trabalhadores e dos aposentados.

Cabe reafirmar que a inserção precária dos jovens no mundo do trabalho tem conexão direta e indireta com o quadro de desigualdade e exclusão que ainda caracteriza a sociedade brasileira. Portanto, a política de promoção do trabalho decente para a juventude depende também do quadro institucional e de políticas públicas mais gerais, englobando as de saúde (inclusive a saúde reprodutiva) de educação e qualificação profissional, de proteção social e de combate à pobreza por meio de transferências condicionadas de renda.

O Programa Bolsa Família, ao definir como condicionalidade a assistência escolar de crianças e adolescentes, estabeleceu uma medida importante, na tentativa de reverter a situação atual, em que uma parcela significativa de jovens chega aos 15 anos de idade, com grande defasagem escolar, situação difícil de ser revertida. A extensão da faixa etária do benefício variável, de até 15 anos para até 17 anos (ocorrida em 2007), também foi um passo importante, tendo em vista o enorme salto da evasão escolar, ao se passar da faixa etária dos sete aos 14 anos, para a dos 15 aos 17 anos (de 2,4% para 17,8%).

Saliente-se que os resultados do Programa terão menor efetividade se não houver uma fiscalização eficiente do cumprimento das condicionalidades, e se não for oferecida uma educação de boa qualidade às crianças e adolescentes originários de famílias beneficiárias do Bolsa Família. Portanto, não há como separar o direito ao trabalho decente para a juventude brasileira da existência de

uma educação pública de boa qualidade. Nesse contexto, é importante que o Plano de Desenvolvimento da Educação, lançado em 2007, tenha êxito no seu objetivo de melhorar a qualidade da educação no País.

É necessário assinalar, por fim, que as dificuldades de inserção dos jovens no mercado de trabalho decorrem de um padrão de desenvolvimento que, embora tenha gerado crescimento econômico, também criou grandes desigualdades, e não foi capaz de promover a inclusão social e econômica de uma parcela significativa da população brasileira, por meio do trabalho decente. Como consequência, existe uma estrutura produtiva e um mercado de trabalho marcado por expressivas heterogeneidades; por uma elevada e estrutural informalidade, que não consegue garantir a uma parcela expressiva dos trabalhadores, jovens e adultos, oportunidades de construir trajetórias de trabalho decente.

Portanto, a estratégia de promover o combate à precariedade da inserção juvenil no mundo de trabalho passa, necessariamente, por um modelo de desenvolvimento que gere oportunidades, e inclusão social e econômica para todos, e que tenha como um de seus eixos a promoção do trabalho decente, com mais e melhores empregos, a redução da informalidade e a ampliação da proteção social.

Essa estratégia supõe uma articulação de políticas econômicas e sociais, bem como a combinação de políticas macroeconômicas com políticas meso e microeconômicas. A política econômica deve favorecer a criação de mais e melhores empregos, enquanto as políticas sociais devem criar as condições para que todos os trabalhadores, homens e mulheres, jovens e adultos, tenham as condições, qualificações e habilidades necessárias para aproveitar as oportunidades geradas no mercado de trabalho. As políticas sociais também devem permitir a formação de uma força de trabalho com produtividade capaz de favorecer a inserção adequada do país em um mercado internacional globalizado, propiciando um equilíbrio com elevadas taxas de produtividade e altos salários.

3.2 Estratégia de promoção do trabalho decente para a juventude

Apresentadas as possíveis causas dos déficits de trabalho decente juvenil, cabe analisar as alternativas políticas para superá-las. A Tabela 3.1 apresenta uma visualização rápida e sintética das possíveis causas, apresentadas na literatura como fontes de déficit de trabalho decente juvenil, bem como as respectivas opções, em termos de políticas e ações. Nesta tabela as causas e políticas são dispostas em três grupos: a) demanda; b) oferta; e, c) outras áreas, que incluem aquelas que atuam no casamento entre oferta e

demanda, ou outras dimensões[76]. A Tabela 3.1 inclui também causas que aparecem na literatura como possíveis fontes de déficit de trabalho decente juvenil, apesar das controvérsias a respeito de sua importância.

Cabe destacar que, nessa sistematização, não se busca qualquer tipo de hierarquização ou *ranking*, em relação à importância dos distintos fatores ou da eficácia das diferentes alternativas de política. O que se pretende, acima de tudo, é apresentar um quadro geral, que sirva como balizador das possíveis alternativas para o enfrentamento do problema[77].

A não-hierarquização das causas e das respectivas políticas decorre do fato de não haver consenso sobre o tema, e de que a sua importância pode variar no tempo e no espaço. No Brasil, por exemplo, a conjuntura macroeconômica na década de 90, de fraco crescimento econômico e baixa elasticidade emprego-produto, foi um fator muito importante para a piora da inserção juvenil no mundo do trabalho. Essas condições se alteraram significativamente a partir de 2004, com a recuperação do crescimento econômico e uma melhoria na elasticidade emprego-produto. Mas apesar da evolução mais positiva da demanda agregada, seus efeitos são limitados para o mercado de trabalho juvenil, demonstrando que existem restrições de outra ordem.

Cabe destacar, também, que essa análise mais geral não deve obscurecer a extrema heterogeneidade da juventude e que os diferentes grupos de jovens demandam diferentes tipos de políticas.

3.2.1 Crescimento econômico e qualificação: condições necessárias, mas não suficientes

Em uma estratégia geral de promoção do trabalho decente para os jovens, é importante conciliar ações do lado da oferta e da demanda do mercado de trabalho. A visão de que a inserção precária da juventude no mercado de trabalho decorre da sua falta de qualificação ou de atitudes inadequadas (alta rotatividade), transfere a responsabilidade do problema da sociedade para os jovens em situação de exclusão social (O' HIGGINS, 2001).

O nível de qualificação dos jovens pode afetar muito mais o tipo de equilíbrio que é alcançado no mercado de trabalho (baixa qualificação/baixos salários, ou alta qualificação/altos salários) do que o nível agregado de desemprego juvenil em uma sociedade

[76] Outros trabalhos apresentam diferentes sistematizações das causas e políticas voltadas para a inserção da juventude no mundo do trabalho. Veja CACCIAMALI, 2005; CASTRO e AQUINO, IPEA, 2008; GIFE, 2007; O' HIGGINS, 2001.

[77] Saliente-se que a qualificação é uma das políticas ativas de mercado de trabalho e aparece do lado da oferta, mas há outras políticas ativas que atuam, por exemplo, no casamento entre oferta e demanda, como é o caso da intermediação da mão-de-obra.

Tabela 3.1
Possíveis causas do déficit de trabalho decente juvenil e respectivas políticas

Causas do déficit de trabalho decente juvenil		
Demanda	**Oferta**	**Outros e casamento entre oferta e demanda**
• Flutuação negativa ou insuficiência da demanda agregada; • Falta de crescimento econômico sustentado; • Baixo crescimento da produção em setores intensivos em trabalho, em especial, juvenil. • Crescimento econômico sustentado, promotor do trabalho decente; • Incentivos ou subsídios para contratação de jovens; • Incentivos a setores intensivos em trabalho, em especial trabalho decente; • Geração de mais e melhores empregos – medidas de promoção do trabalho decente.	• Deficiências e desigualdades no sistema educacional, que acarretam baixos níveis de escolaridade e qualificação entre um segmento importante dos jovens; • Limitado acesso a ativos produtivos como, por exemplo, o crédito; • Falta ou limitada experiência profissional dos jovens; • Custos de treinamento dos jovens. • Medidas para elevação da escolaridade e da qualificação profissional de boa qualidade para todos os jovens; • Expansão da oferta de educação profissional e de ensino técnico de boa qualidade; • Formação técnica geral para o mundo do trabalho; • Maior articulação entre o sistema educacional e o mundo do trabalho ou produtivo; • Medidas de orientação profissional; • Políticas de transferência de renda com condicionalidades relativas à educação; • Ampliação do acesso da juventude à cultura.	• Discriminação; • Falta de proteção social adequada; • Exclusão social; • Assimetria de informações; • Jovens com limitado acesso a redes sociais; • Elevada rotatividade juvenil; • Regulamentação inadequada. • Outras políticas ativas de mercado de trabalho e aperfeiçoamento do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPTER); • Trabalho comunitário; • Ações de estímulo a formas alternativas de ocupação (empreendedorismo, cooperativismo e economia solidária); • Políticas de proteção social; • Estímulo ao debate sobre emprego juvenil na sociedade; • Combate à discriminação e promoção da igualdade no mundo do trabalho; • Aprendizagem e estágios; • Medidas para reduzir a rotatividade; • Estratégia de desenvolvimento inclusivo para todos – combinação de políticas econômicas e sociais, macro, meso e microeconômicas; • Avanços no monitoramento, supervisão e avaliação dos programas; • Mais e melhores informações sobre o mercado de trabalho.

Fonte: Elaboração OIT.

Aspectos que afetam a eficácia, eficiência e efetividade das políticas

- Integração e articulação das políticas e ações no âmbito intra e intergovernamental, considerando os três níveis de governo (federal, estadual e municipal);
- Integração das políticas públicas de trabalho, emprego e renda, e das políticas econômicas e sociais;
- Diálogo social entre governo, empregadores e trabalhadores, e com as demais organizações da sociedade.

Fonte: Elaboração OIT.

(O' HIGGINS, 2001). Contudo, está claro que a qualificação dos jovens é fundamental para garantir o equilíbrio no mercado de trabalho, do tipo alta qualificação/altos salários, em especial, no atual cenário de economia globalizada, onde as competências e habilidades da força de trabalho de um país são insumos essenciais para sua competitividade, ou de seu bloco regional.

Por outro lado, frequentemente não se analisa o tipo e a qualidade da escolaridade e da qualificação necessárias para aumentar, de forma efetiva, a inclusão da juventude no mercado de trabalho. Uma educação de baixa qualidade ou portar diplomas de curso superior de instituições que não tenham credibilidade no mercado tende a ser pouco efetiva, para propiciar uma inserção adequada dos jovens no mundo do trabalho. Ademais, existe uma necessidade de melhorar a articulação entre o sistema escolar e o de formação profissional com o mundo produtivo.

É importante destacar também que o aumento da demanda por qualificação implicou um incremento da demanda por escolaridade, que, em princípio, favorece os jovens, mas também resultou numa maior busca, no mercado de trabalho, por trabalhadores com experiência profissional, um movimento que tende a criar maior dificuldade para a juventude. Muitas das qualificações são adquiridas no exercício profissional, ou seja, parcela relevante das habilidades é adquirida por meio de um processo *on-the-job training* ou *learning-by-doing*.

Nesse sentido, é necessário encontrar um equilíbrio adequado entre a aquisição de qualificação por meio da educação formal com aquela obtida pelo exercício profissional. Se, por um lado, a entrada precoce no mercado de trabalho pode prejudicar a educação, por outro, o ingresso tardio também pode dificultar a inserção, por falta de experiência. Por estas razões, torna-se fundamental uma adequada articulação entre as políticas

educacionais, de formação profissional e as políticas públicas de trabalho, emprego e renda, para facilitar a transição da escola para o mundo laboral (O' HIGGINS, 2001).

Mesmo considerando que os esforços para melhorar a qualificação e a escolaridade dos jovens sejam fundamentais para propiciar uma trajetória de trabalho decente, é importante notar que, *per se*, não são condição suficiente. De pouco adianta educar e qualificar os jovens se não houver geração de trabalho decente para absorver o seu ingresso no mercado de trabalho. Por essa razão, o crescimento econômico sustentado pode ser visto como uma condição necessária para garantir empregos de qualidade aos jovens, tendo em vista que uma alta taxa de desemprego juvenil, muitas vezes, reflete o fraco desempenho macroeconômico de um país.

Na década de 1990, o aumento do nível de escolaridade e de qualificação da juventude brasileira não resultou na redução do desemprego juvenil, tendo em vista o cenário macroeconômico de baixo crescimento, em função da combinação de esforços para estabilização de preços na economia e uma reestruturação produtiva defensiva, centrada na redução dos custos do trabalho como resposta a profundas transformações na economia (abertura comercial e privatizações). Isto denota que apenas a elevação da qualificação pode ser pouco eficaz, em um cenário de ausência do incremento sustentado da produção. Por essa razão, o crescimento econômico, promotor do trabalho decente, é o pilar básico de uma política de inclusão dos jovens no emprego de qualidade.

Contudo, o crescimento econômico sustentado tampouco é condição suficiente para garantir uma trajetória de trabalho decente para os jovens da ambos os sexos. O tipo de crescimento e/ou os setores que puxam o incremento da produção têm interferência direta sobre o problema. Por exemplo, um crescimento alavancado pelo setor da construção civil, na ausência de políticas públicas, tende a gerar muito mais trabalho para os homens do que para as mulheres, tendo em vista que a maior parcela da mão-de-obra utilizada nesse setor é masculina.

De forma semelhante, um crescimento baseado nos setores intensivos em capital ou em mão-de-obra mal remunerada e alta informalidade, também terá efeitos limitados, em termos da criação de oportunidades de empregos de qualidade para os jovens. Também é necessário dar oportunidades e condições aos excluídos, para que eles tenham condições de se beneficiar de um ambiente macroeconômico de maior prosperidade, em termos de crescimento da produção e do emprego.

No âmbito das Agendas Hemisférica e Nacional de Trabalho Decente, a promoção do emprego de qualidade para todos os trabalhadores e trabalhadoras, inclusive os e as jovens, deve ser buscada por meio da

combinação entre crescimento econômico sustentado e políticas meso e microeconômicas, que aumentem as possibilidades de uma inserção de qualidade dos jovens no mundo do trabalho. O alcance desse objetivo implica em estimular setores e atividades que sejam intensivas no uso de mão-de-obra juvenil, principalmente em ocupações que aumentem a probabilidade de trabalho decente para os jovens.

Um dos setores mais intensivos em mão-de-obra juvenil é o comércio. Contudo, este se caracteriza por possuir uma parcela relevante de trabalhadores sem proteção social, com baixos salários e elevadas jornadas de trabalho. Outro importante nicho de atuação é o setor de tecnologias da informação, onde os jovens podem ter uma vantagem competitiva em relação aos adultos, e por ter um relevante potencial de criação de trabalho decente.

De qualquer forma, o mais importante é ter claro que, tanto a escolaridade e a qualificação quanto o crescimento econômico sustentado, são condições necessárias para garantir trabalho decente para todos os trabalhadores, inclusive os jovens, mas não suficientes para isto.

3.3 Recomendações às políticas voltadas para a juventude

A promoção do emprego de qualidade para os jovens deve ser um dos elementos centrais de uma estratégia geral de promoção do trabalho decente no Brasil. Ela deve conciliar ações do lado da oferta e da demanda do mercado de trabalho, evitando se apoiar exclusivamente na oferta, em especial na questão da escolaridade e qualificação dos jovens; por outro lado, ela tampouco pode estar baseada apenas na demanda, em especial na visão de que o crescimento econômico sustentado pode resolver todos os problemas de inserção laboral da juventude. Ademais, é fundamental conciliar o crescimento econômico, promotor do trabalho decente, com políticas micro e meso-econômicas, e com políticas sociais e de mercado de trabalho para a geração de emprego de qualidade.

Para tanto, faz-se necessário investir nos seguintes objetivos:

a) Assegurar o crescimento econômico sustentado, e também as formas de aumento da produção que promovam a geração de mais e melhores empregos, em um contexto de globalização, pela via da articulação das políticas econômicas e sociais, e das políticas macro, meso e microeconômicas;

b) Garantir acesso a uma educação de boa qualidade para todos os e as jovens, bem como assegurar condições sociais a suas famílias, para que eles possam ter uma trajetória educacional de melhor qualidade e que lhes permita alcançar níveis mais elevados de escolaridade;

c) Garantir a aplicação efetiva dos princípios e direitos fundamentais do trabalho;

d) Ampliar e fortalecer a proteção social dos trabalhadores, em especial aqueles do setor informal, buscando conciliar seguridade social com eficiência produtiva e competitividade;

e) Combater todas as formas de discriminação para reduzir as desigualdades;

f) Fortalecer o tripartismo e o diálogo social;

g) Estimular o debate sobre o tema da juventude na sociedade, bem como a participação de jovens na formulação, implementação e gestão das políticas de juventude;

h) Aperfeiçoar o sistema de informações sobre a situação social e de trabalho da juventude, bem como do monitoramento e da avaliação das políticas de juventude; e,

i) Estimular um pacto social em prol do trabalho decente para a juventude.

Esses objetivos devem ser buscados em um contexto de rápidas mudanças e necessidade de aumento da competitividade, decorrentes da globalização; disseminação das novas tecnologias da informação; incremento da demanda por qualificação; alteração do papel do Estado na economia; e todo um conjunto de transformações reais e institucionais, que devem ser levados em conta na formulação de políticas e ações de juventude. Também é fundamental o reconhecimento da diversidade e da heterogeneidade da juventude brasileira[78].

A promoção do emprego de qualidade implica na combinação de aumento sustentado do investimento público e privado, na dinamização do mercado doméstico e na inserção adequada do país no mercado internacional de bens e serviços.

Para buscar um crescimento econômico promotor do trabalho decente, é necessária a convergência das políticas econômicas e sociais em direção ao objetivo de criação de emprego de qualidade. A geração de trabalho decente também advirá da combinação do crescimento econômico com políticas meso e microeconômicas, tais como: a) aperfeiçoamento das Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda; b) estímulos ao desenvolvimento da infra-estrutura produtiva e de arranjos produtivos locais; c) aperfeiçoamento do sistema financeiro, no sentido de financiar a produção e os investimentos produtivos, em especial dos micro e pequenos empreendedores jovens; d) estímulo ao fortalecimento do setor de serviços, pelo seu caráter intensivo no uso de mão-de-obra e por ser o setor

[78] Sugere-se, também, a leitura das recomendações contidas no livro *Política Nacional de Juventude: Diretrizes e Perspectivas*, Conjuve, 2006.

que mais emprega jovens; e) promoção das exportações, em especial daquelas intensivas em trabalho; f) desenvolvimento de entorno favorável à criação de mais e melhores empresas, inclusive para empreendedores juvenis; g) apoio ao empreendedorismo juvenil; e, h) incentivos às micro e pequenas empresas, tanto porque adquiriram maior importância na criação de empregos (década de 90), como também, de forma paradoxal, porque elas possuem as piores condições de trabalho se comparadas às empresas de grande porte.

Outro eixo estratégico importante na promoção do trabalho decente para a juventude diz respeito à necessidade de ampliar a proteção social. Há que se reduzir a elevada informalidade prevalente entre os jovens trabalhadores[79]. Essa elevada informalidade expressa uma situação de enorme vulnerabilidade, desproteção e falta de seguridade social em relação às contingências como acidentes do trabalho, desemprego, e vislumbra uma trajetória problemática no tocante ao grau de proteção na aposentadoria.

Além disso, a redução da informalidade da juventude também é um fator importante para melhorar a sustentabilidade financeira da Previdência Social, frente a um processo de envelhecimento da população que tende a reduzir a relação entre contribuintes e beneficiários, no atual sistema de repartição.

É evidente que a alta informalidade é um aspecto estrutural do mercado de trabalho brasileiro, e essa preocupação em relação à população juvenil deve estar inserida em uma estratégia global de redução da informalidade. Contudo, para os jovens, esse objetivo ganha contornos especiais, devido tanto à intensidade do problema quanto ao fato de que uma inserção precária no começo da carreira laboral pode comprometer a trajetória profissional posterior.

Uma política de combate à discriminação também se faz necessária. As mulheres e os negros jovens têm uma inserção mais precária no mundo do trabalho, por exemplo, do que os jovens do sexo masculino e de cor branca. Ademais, a discriminação de gênero e a de raça se sobrepõem de tal forma que as jovens mulheres negras têm uma situação diametralmente oposta à dos jovens homens brancos. Também há que considerar outros tipos de discriminação como aquelas existentes em relação às pessoas com deficiência, às pessoas vivendo com o vírus HIV/aids, ou devido à orientação sexual. Cabe ressaltar também a necessidade de considerar, na formulação e implementação das

[79] Como mostrado no Capítulo 1, de cada 10 jovens ocupados no Brasil, seis estavam trabalhando no setor informal; no caso dos jovens negros, essa relação se elevava para sete em cada 10 ocupados. Em termos absolutos, do total de 18,2 milhões de jovens ocupados em 2006, no Brasil, cerca de 11 milhões estavam na informalidade.

políticas, a especificidade da juventude rural e da juventude indígena.

Outro aspecto relevante diz respeito à questão do aprimoramento do diálogo social e do tripartismo entre a juventude. Nesse sentido, parece importante buscar a ampliação da taxa de sindicalização entre os jovens, tendo em vista que dos 18,2 milhões de jovens ocupados, apenas 1,6 milhões estavam associados a algum sindicato, o que equivale a uma taxa de sindicalização de 8,9%, enquanto que a dos adultos (com 25 anos ou mais) era de 21,6%, ou seja, cerca de 2,4 vezes maior (dados de 2006). Além disso, importa estimular o debate sobre a promoção do trabalho decente para a juventude, bem como incentivar sua organização e participação na formulação, implementação, gestão, monitoramento e avaliação de políticas de juventude.

3.3.1 Políticas sociais que garantam acesso à educação, cultura e qualificação profissional de qualidade para todos os jovens

Apesar da importância dos programas e ações voltados para o resgate educacional de jovens que estão atualmente fora da escola ou com grande defasagem escolar, é preciso não perder de vista a necessidade de prevenir que, no futuro, essa situação se reproduza com as novas gerações. Portanto, a promoção do trabalho decente para a juventude, no médio e longo prazos, implica na adoção de mudanças no sistema educacional, assim como no fortalecimento e consolidação das estratégias de combate à pobreza e na rede de proteção social às famílias, para que atuem como fatores de prevenção de trajetórias educacionais irregulares e problemáticas, que são hoje uma realidade para uma parcela expressiva dos jovens brasileiros. Como assinalado anteriormente, a estratégia de promoção do trabalho decente para a juventude deve estar articulada com o conjunto das demais políticas sociais. Nesse contexto, ganha importância o Programa Bolsa Família, que inclui, entre suas condicionalidades a frequência escolar.

O Bolsa Família é um instrumento de prevenção da saída precoce de crianças, adolescentes e jovens do sistema regular de ensino e, neste sentido, contribui para diminuir a probabilidade de trajetórias educacionais irregulares e incompletas. Portanto, programas de transferência condicionada de renda para famílias pobres, que incluem condicionalidades em termos de educação, são mecanismos importantes para garantir que, no futuro, tenhamos uma parcela maior de jovens com maior acesso à educação e melhores oportunidades de ampliar seus investimentos em capital humano.

Mas é importante não apenas estimular ou viabilizar a frequência escolar entre as famílias pobres, como também buscar melhorar a qualidade de ensino a que esses jovens terão acesso. Os programas que transferem

renda para as famílias, condicionada à frequência escolar de seus filhos, terão impactos mais positivos no futuro, quanto melhor for a qualidade do sistema educacional.

Por outro lado, um dos elementos centrais e fundamentais de qualquer estratégia de promoção do trabalho decente para a juventude passa, necessariamente, pela busca de uma melhor qualidade da educação no país. Um dos desafios é universalizar o ensino médio e democratizar o acesso ao ensino superior, em especial para os jovens de baixa renda, os negros, os indígenas e aqueles que vivem no campo. Também é importante ampliar a oferta da educação profissional e tecnológica de boa qualidade.

Sinteticamente, as recomendações seriam: a) manter e ampliar as políticas sociais, como o Bolsa Família, que favorecem a permanência de crianças e adolescentes pobres na escola; b) melhorar a qualidade do sistema educacional como um todo; d) reduzir o problema da defasagem escolar; e) ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, em sintonia com a demanda local, e como mecanismo de fortalecimento dos arranjos produtivos locais; f) universalizar o acesso e a permanência no ensino fundamental e médio e ampliar o acesso da juventude ao ensino superior; g) buscar uma melhor articulação entre o sistema educacional e o mundo produtivo; e, h) ampliar o acesso dos jovens à cultura.

3.3.2 Combinação de ações do lado da demanda e da oferta

As políticas públicas de juventude sofreram importantes alterações no período recente, no Brasil. O Programa Primeiro Emprego, lançado em 2003, foi uma tentativa de criar uma política específica para a inserção da juventude no mundo do trabalho. Embora o Programa contivesse diversas linhas de ação, sua principal vertente era a subvenção econômica, que visava estimular a contratação de jovens por meio do pagamento de um subsídio. Era, portanto, uma ação do lado da demanda de mercado de trabalho.

A execução dessa linha de ação, entre 2003 e 2007, foi muito baixa, ficando aquém das metas estabelecidas, o que acabou ocasionando a sua extinção. Com o fracasso da subvenção econômica, houve uma importante alteração no rumo das políticas voltadas à juventude, no âmbito do governo federal. Assim, essa ação do lado da demanda, pensada inicialmente como a principal vertente da política, acabou dando espaço para um amplo conjunto de iniciativas voltadas para o lado da oferta. Embora seja inegável que a linha da subvenção econômica não tenha sido bem sucedida, é recomendável proceder a uma avaliação mais profunda das causas da baixa execução, para daí extraírem-se lições e subsídios para repensar alternativas do lado da demanda, que também são necessárias.

3.3.3 Fortalecimento do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda

A busca por maior eficiência, eficácia e efetividade do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPTER) é outro aspecto importante na definição da estratégia de promoção do trabalho decente. Há várias ações de grande importância nesse Sistema, como a intermediação realizada pelo Sistema Nacional de Emprego (Sine), o Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional (PNQSP) e os Programas de Geração de Emprego e Renda, com recursos de depósitos especiais remunerados do FAT. Todas estas ações podem e devem ser utilizadas, de forma a estimular o emprego juvenil e a promoção do trabalho decente para jovens e adultos.

No entanto, é fundamental buscar uma maior eficácia e efetividade do Sine, no que se refere à inserção dos jovens no mundo do trabalho[80]. Para isto, recomenda-se a utilização mais intensa das novas tecnologias de informação (intermediação pela internet e outras), maior integração com as demais políticas, a busca de inserção por meio de formas inovadoras e outras ações que possam aumentar a eficiência do Sine, na intermediação dos trabalhadores jovens de ambos os sexos.

É necessário dar uma atenção especial aos jovens no âmbito dos Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs) –estaduais e municipais– e nos setoriais (PlanSeQs), bem como dos Programas de Geração de Emprego e Renda, particularmente para aqueles que, por suas condições, podem ter maior dificuldade de inserção no mundo do trabalho. Também é básico garantir que as ofertas dos cursos de qualificação profissional sejam feitas de acordo com as demandas locais, e como mecanismo para fortalecer os arranjos produtivos locais, a exemplo do que ocorre nos Planos Setoriais de Qualificação.

Uma alternativa interessante seria criar planos setoriais de qualificação em nichos onde haja oportunidade para uma absorção mais intensa dos jovens, não apenas na área de tecnologias de informação, como também na área de cultura, lazer, e trabalho social e comunitário. Embora não seja possível estabelecer uma regra geral de nichos a serem apoiados, é importante buscar setores onde a capacidade de inovação e de quebra de paradigma dos jovens seja um atributo mais importante do que a experiência profissional, como ocorre em atividades no setor de serviços.

[80] Como foi visto no Capítulo 2 deste informe, de cada 100 jovens inscritos no Sine, apenas 16 conseguiam ser inseridos no mundo do trabalho.

3.3.4 Busca por formas inovadoras de inserção no mundo do trabalho e o apoio ao empreendedorismo juvenil

A estratégia de promoção do trabalho decente para a juventude brasileira também precisa levar em conta as transformações que vêm ocorrendo no mundo do trabalho. O emprego assalariado não é a única forma possível de inserção dos jovens no mercado de trabalho nem necessariamente a única condizente com padrões de trabalho decente. É necessário levar em consideração outras alternativas de geração de trabalho e renda, como o empreendedorismo, individual ou coletivo, os empreendimentos econômicos solidários, como empresas autogestionárias, cooperativas, agricultura familiar, e outras formas.

No tocante ao empreendedorismo, parece interessante a ideia de se estabelecer um Fundo de Aval, que possa servir de garantia para as instituições financeiras e, assim, diminuir a aversão dos bancos ao risco nos empréstimos para trabalhadores jovens, bem como eliminar a necessidade de que os jovens tenham de oferecer garantias que, em geral, não possuem[81].

Dadas as dificuldades, poderiam ser recomendadas as seguintes alternativas, do ponto de vista de políticas públicas de juventude:

a) Integração dos programas de qualificação e geração de emprego e renda, de tal sorte que os jovens empreendedores qualificados possam acessar a linha de crédito para jovens com recursos do FAT, com cobertura total do valor do crédito por Fundos de Aval;

b) Aumento da cobertura do valor do crédito dos atuais 80% para 90%, ou mesmo 95% do valor do crédito, no âmbito das linhas de crédito do programa de geração de emprego e renda, na modalidade urbana, com recursos do FAT, para jovens de 18 a 29 anos[82];

c) Abertura de novas linhas de crédito especial para jovens empreendedores em outros fundos governamentais ou mesmo privados; e

d) Criação de Fundos de Aval para democratizar o acesso ao crédito para jovens empreendedores. Neste caso, a criação do Fundo de Aval poderia ser feita da mesma forma que foi feita a criação no âmbito do Proger Urbano, ou seja, por meio da retenção de parte da remuneração do Fundo na

---

[81] Esse Fundo de Aval foi criado no âmbito do Programa Primeiro Emprego, mas teve, até agora, uma baixa execução, resultado, em parte, da obrigação legal de realizar uma capacitação prévia para obter a cobertura do valor total do crédito pelos Fundos de Aval. Pela atual legislação, apenas beneficiários com capacitação prévia podem obter essa cobertura total. Nos demais casos, a cobertura tem como regra geral uma garantia de 80% do valor do crédito, no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda, na modalidade urbana, com recursos de depósitos especiais remunerados do FAT.

[82] Mesmo que esta medida não tenha um impacto tão grande sobre a execução, de qualquer forma pode ser positiva e de implementação relativamente fácil (via resolução do Codefat).

instituição financeira, ao invés do retorno ao referido Fundo.

Também é importante o estímulo à organização e ao fortalecimento de organizações representantes dos jovens empreendedores como, por exemplo, a Confederação Nacional dos Jovens Empresários (Conaje). A estrutura do movimento de jovens empresários brasileiros começou nas Associações de Jovens Empresários (AJE) estaduais, que congregam também associações municipais.

Além do apoio ao empreendedorismo, e da cultura empreendedora, é fundamental estimular outras formas inovadoras de geração de trabalho e renda, tais como aquelas ligadas à economia solidária e à agricultura familiar. Na economia solidária é importante apoiar empreendimentos coletivos e solidários, como cooperativas ou empresas autogestionárias, tanto pela sua importância em termos de criação de postos de trabalho para a juventude, como pelos valores que esses empreendimentos enaltecem: maior consciência coletiva em detrimento de uma visão individualista do processo de produção.

A agricultura familiar é outra forma de geração de trabalho e renda no Brasil, que conta com uma política de apoio que inclui, entre outras ações, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), executado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. No âmbito das linhas de crédito do Pronaf, foi criada uma linha especial para os jovens, o Pronaf Jovem. Esta linha se constitui em estímulo específico à ocupação dos jovens, no âmbito da agricultura familiar, e também é uma medida positiva que, entretanto, necessita de maior escala de execução.

3.3.5 Aprendizagem

Em relação à adoção de contratos especiais de trabalho para os jovens, cabe aqui levantar uma questão: quais são as dificuldades encontradas pelas empresas para o cumprimento das cotas estabelecidas pela legislação? Pode haver razões de ordem econômica, que as impeçam de cumprir as cotas, como determina a regulamentação. Um dos fatores também pode ser a oferta limitada de formação profissional para os jovens aprendizes.

Portanto, a ampliação dos contratos de aprendizagem, além da fiscalização exercida pelo Ministério do Trabalho e de campanhas de sensibilização, passa também pelo aumento da oferta de formação dos aprendizes, bem como pela maior flexibilidade dessa oferta. De qualquer forma, é importante que a ampliação da aprendizagem ocorra pela via da negociação entre governo, empregadores, trabalhadores e organizações representantes dos interesses dos jovens. Neste sentido, seria recomendável a busca por um pacto social entre governo, empregadores, trabalhadores e organizações juvenis em prol da aprendizagem.

Outra possibilidade de contratação de jovens, com menores custos do que os estabelecidos pelos contratos de trabalho regulares, é o estágio, que não é considerado formalmente como um contrato de trabalho, mas sim um elemento do processo da formação educacional dos jovens e dos estudantes, de um modo geral. Apesar de, na prática, existir a possibilidade de desvirtuamento do sentido do estágio, que passa a ser utilizado, muitas vezes, como mera fonte de mão-de-obra barata, sem implicar em maiores ganhos em termos de formação e experiência profissional, para muitos jovens ele é uma alternativa importante de aquisição de experiência profissional e de início de uma trajetória de trabalho decente.

De qualquer forma, o objetivo de elevar a contratação dos jovens não deve resultar em medidas que levem à precarização do mercado de trabalho ou à redução da proteção social.

3.3.6 Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude

A elaboração da Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude brasileira passa por um amplo processo de discussão entre governo, organizações de empregadores, de trabalhadores e organizações juvenis.

Não é objetivo deste Relatório definir o conteúdo da Agenda, mas sim fornecer subsídios à sua construção. Um importante passo nesta direção já foi dado com a criação de uma Subcomissão para a Juventude, no âmbito do Comitê Executivo Interministerial, que objetiva a construção de um Plano Nacional de Trabalho Decente para a Juventude, instituído por decreto presidencial, em 4 de junho de 2009.

O artigo 5º do Decreto estipula:

Art. 5º Fica instituído, no âmbito do Comitê Executivo, Subcomitê para promover a implementação das ações a que se referem os artigos 1º[83] *e* 2º[84] *voltadas*

[83] Art. 1º Fica instituído Comitê Executivo para estabelecer programa de cooperação técnica, objetivando a construção de agenda de promoção do trabalho decente, de acordo com o Memorando de Entendimento firmado entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização Internacional do Trabalho - OIT, datado de 2 de junho de 2003.

Parágrafo único. O programa previsto no *caput* será executado em consulta com as entidades representativas de empregadores e trabalhadores de âmbito nacional.

[84] Art. 2º Compete ao Comitê Executivo: I - formular propostas de projetos e atividades de cooperação técnica nas áreas de: a) geração de emprego, trabalho e renda, microcrédito e qualificação social e profissional; b) viabilização e ampliação do sistema de seguridade social; c) fortalecimento do diálogo social, especialmente entre governo, trabalhadores e empregadores; d) erradicação do trabalho infantil e combate à exploração sexual de crianças e adolescentes; e) erradicação do trabalho análogo ao de escravo; e f) combate à discriminação no emprego e na ocupação; II - envidar os esforços necessários para mobilizar recursos técnicos, humanos e financeiros próprios e da comunidade internacional para a implementação dos projetos e atividades de que trata o inciso I; III - acompanhar e avaliar a execução dos projetos e atividades de cooperação implementados de acordo com o Memorando de Entendimento; e IV - rever os objetivos e termos do referido Memorando de Entendimento.

especificamente para a juventude, coordenado conjuntamente pela Secretaria-Geral da Presidência da República e pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

§ 1° O *Subcomitê a que se refere o caput será composto por integrantes do Conselho Nacional de Juventude, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Ministério da Ciência e Tecnologia, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e por representantes de outros órgãos indicados pelo Comitê Executivo, e será instalado trinta dias após a publicação deste Decreto.*

§ 2° *Na implementação de suas ações, o Subcomitê a que se refere o caput adotará o diálogo com organizações da sociedade civil, de empregadores e de trabalhadores.*

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este informe mostrou que a sociedade brasileira tem uma grande dívida social em relação à nossa juventude. Parcela grande dos jovens brasileiros não tem acesso a direitos fundamentais, como os de uma formação educacional e profissional de boa qualidade. Uma grande parte dos que estão inseridos no mundo do trabalho não tem acesso a um trabalho decente, estando sujeitos a elevadas taxas de desemprego e informalidade.

Esse quadro de exclusão econômica e social, em que se encontra parcela relevante da juventude brasileira, é um desafio que a sociedade precisa enfrentar. A superação do elevado déficit de trabalho decente dos jovens é uma necessidade iniludível para o desenvolvimento humano, a sustentabilidade econômica e a construção da justiça social no Brasil.

As desigualdades estruturais e históricas da sociedade brasileira (em termos sociais, de gênero e raça) deixaram marcas profundas. Combater essas desigualdades e promover o resgate econômico e social desses jovens excluídos é uma forma de construir uma nação mais justa e igualitária.

A juventude não deve ser vista como um problema, mas, acima de tudo, como solução para as dificuldades do desenvolvimento e da desigualdade social no Brasil.

Há hoje várias iniciativas no País que buscam amenizar este histórico quadro de desigualdade, e promover a discussão e a execução de políticas adequadas à juventude, incluindo aquelas voltadas à promoção do trabalho decente.

Este diagnóstico visa a contribuir com esse esforço, por meio da ampliação da base de conhecimentos sobre a situação dos jovens no Brasil, em particular no que se refere às suas condições de educação e inserção no mundo do trabalho, e colaborar para o aperfeiçoamento das políticas de juventude. Objetiva também estimular o debate sobre o emprego juvenil na sociedade, além de cooperar com a construção da agenda de trabalho decente para a juventude.

POSIÇÃO DOS ATORES SOCIAIS SOBRE A QUESTÃO DA JUVENTUDE

1. Opinião dos representantes do Governo:

Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)
Secretaria Nacional da Juventude – Secretaria-Geral da Presidência da República (SNJ/SG/PR)

Introdução

O presente texto tem por objetivo apresentar o posicionamento do Ministério do Trabalho e Emprego e da Secretaria-Geral da Presidência da República, por intermédio da Secretaria Nacional de Juventude, com relação ao relatório Trabalho Decente e Juventude no Brasil. Visa, também, tecer algumas recomendações e elencar desafios para o aperfeiçoamento das políticas de promoção de trabalho, emprego e renda, destinadas a jovens.

Cabe observar que a faixa etária considerada pela OIT neste estudo compreende dos 16 aos 24 anos, mas que diante do prolongamento da experiência juvenil na vida das pessoas, o governo brasileiro tem adotado uma faixa etária mais abrangente: dos 15 aos 29 anos. Nesse caso, podem ser considerados jovens os *adolescentes-jovens* (entre 15 e 17 anos), os *jovens-jovens* (entre 18 e 24 anos) e os *jovens-adultos* (entre 25 e 29 anos). Esse é um recorte importante, uma vez que, com essa definição, o governo está decidindo a quem serão destinados os recursos, e sob a forma de que modalidades de serviços, programas e projetos.

Parte-se, também, do pressuposto de que há o consenso de que as dimensões *trabalho, cultura* e *educação* sejam pilares das políticas dirigidas à juventude, sem desconsiderar o avanço que representa a inclusão de ações visando à promoção do esporte, da cultura, da saúde, do lazer e da participação social.

A enorme diversidade de expectativas de presente e futuro, mais latentes no segmento jovem da população, de fato nos remete ao conceito de *juventudes*, explicitado na introdução deste trabalho organizado pela OIT.

Com o intuito de investir em uma política de juventude nacional integrada, com ações voltadas ao desenvolvimento integral dos jovens em situação de exclusão social, o governo lançou, em meados de 2007, o ProJovem Integrado, um programa de juventude, formulado a partir da avaliação do ProJovem iniciado em 2005, e que unificou seis programas já existentes voltados para a juventude – Agente Jovem, ProJovem, Saberes da Terra, Consórcio de Juventude, Empreendedorismo Juvenil, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica.

O ProJovem Integrado, instituído pela Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008, compreende as seguintes modalidades: I - ProJovem Adolescente; II - ProJovem Urbano; III - ProJovem Campo – Saberes da Terra; e, IV – ProJovem Trabalhador. Uma importante inovação desse programa é a ampliação da faixa etária dos beneficiários das principais ações voltadas à juventude, a qual anteriormente era apenas de 15 aos 24 anos, passando a atender a faixa etária de 15 a 29 anos.

Na perspectiva de atender um extrato mais amplo da sociedade, buscando propiciar oportunidades para um contingente cada vez maior de cidadãos, foram apresentados os pressupostos e desenvolvidas as metodologias que possibilitam contemplar uma concepção de *qualificação social e profissional*, adotada como base da nova política pública de qualificação dos trabalhadores, em ações de todo o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda. Esse é um diferencial que pretendemos destacar em nossa abordagem.

Assim, como contribuição, queremos destacar dois pontos:

a) a ênfase e o detalhamento, do registro já feito neste Relatório, da instituição pelo governo brasileiro, em 2005, da

Secretaria Nacional da Juventude e do Conselho Nacional da Juventude, instâncias formuladoras de propostas-diretrizes para a ação do governo, inclusive na área do emprego, e da opção por aderir à implementação das ações voltadas especificamente para a juventude, dentro do programa de cooperação técnica que objetiva a construção de agenda de promoção do trabalho decente; e,

b) conceito da qualificação nas ações e programas desenvolvidos pelo governo.

A instituição da Secretaria Nacional da Juventude e do Conselho Nacional da Juventude e a construção de agenda de promoção do trabalho decente

Na perspectiva da construção de uma Política Nacional de Juventude, a construção de um projeto de desenvolvimento do País, garantindo os direitos instituídos e gerando oportunidades, necessita de uma Agenda Nacional do Trabalho Decente para a Juventude. Uma agenda que:

a) Defina as prioridades para o desenvolvimento de políticas, planos, programas, projetos e atividades afins, que tenham como propósito a promoção do trabalho decente para a juventude no País, em consulta com organizações de empregadores e de trabalhadores;

b) Articule atores envolvidos na elaboração e implementação da Agenda Nacional do Trabalho Decente para a Juventude;

c) Proporcione informações necessárias que contribuam para a tomada de decisões por parte dos responsáveis pela execução dos objetivos e ações da Agenda;

d) Acompanhe o desenvolvimento das ações e tarefas referentes à execução da Agenda;

e) Identifique e mensure os resultados, efeitos e impactos dos objetivos e ações propostos; e,

f) Avalie continuamente a implementação da Agenda, nas diferentes esferas, ajustando as condições operacionais e fazendo a correção de rumos, durante o processo de execução.

1.1 O conceito da qualificação

O documento B*ases de uma* N*ova* P*olítica* P*ública de* Q*ualificação*, publicado em 2003, apresenta a *qualificação* como fator de inclusão social, que deve estar integrada às políticas de desenvolvimento econômico e social.

Uma política de qualificação, que venha a se afirmar como um fator de inclusão social, de desenvolvimento econômico, com geração de trabalho e distribuição de renda, deve nortear-se por uma concepção de qualificação entendida como uma *construção social*, de maneira a fazer um contraponto àquelas que se fundamentam na aquisição de conhecimentos como processos estritamente individuais, e como uma derivação das exigências dos postos de trabalho. (MTE, Plano Nacional de Qualificação, 2003-2007).

Nessa perspectiva, a qualificação profissional não se restringe a uma ação educativa, muito menos a um processo educativo de caráter exclusivamente técnico. Esta nova concepção nasce em razão das mudanças causadas pelo advento das novas tecnologias e seu impacto na demanda por mão-de-obra mais qualificada, em contraponto com o crescimento do desemprego e o surgimento de novas alternativas de inserção produtiva e de geração de renda, por meio de empreendimentos individuais, associativismo, cooperativismo e economia solidária.

Na medida da sua integração às outras políticas de desenvolvimento econômico, o caráter social da política de *qualificação* seria como força propulsora, capaz de criar ou transformar realidades de vida, a partir de uma inserção para atuação cidadã no mundo do trabalho.

O Consórcio Social da Juventude, uma das modalidades do antigo Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE)[85], contempla a profissionalização, ou seja, o processo educativo de caráter técnico, porém sob uma perspectiva de formação integral do jovem, incluindo a dimensão cidadã por meio da sua participação em trabalhos dedicados à comunidade (quando da vigência do PNPE isto ocorria por meio do chamado "Serviço Civil Voluntário"), e pelas horas dedicadas à elevação de escolaridade. Porém, no atual ProJovem Trabalhador os trabalhos dedicados à comunidade não se constituem em regra e tampouco mantém vinculação com a concessão do benefício ao jovem, mas podem ocorrer de forma voluntária, em um ou outro convênio ou parceria.

Desenvolvido pelas entidades da sociedade civil, organizadas em consórcios, nos convênios com o MTE está previsto o desenvolvimento de ações efetivas para a inserção dos egressos dos Consórcios em empregos formais ou em atividades empreendedoras.

A modalidade Juventude Cidadã, partindo da mesma premissa, é desenvolvida em parceria entre o MTE e os estados, municípios e Distrito Federal, possibilitando o seu controle social pelas Comissões Municipais e Estaduais de Emprego, que devem receber os planos de implementação antes do início da execução do Programa e acompanhá-los.

Em que pese a ausência de ações sistemáticas para acompanhamento da trajetória social e profissional de egressos, o que retroalimentaria a condução dos programas, promovendo sua maior efetividade, essas duas modalidades –consideradas inovadoras em razão da articulação de qualificação profissional, elevação de escolaridade, controle social e inserção no merca-

[85] Revogado pelo Decreto nº 6.629, de 4 de novembro de 2008, que regulamenta o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, e regido pela Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008, e dá outras providências, e pelo Decreto nº 5.199, de 30 de agosto de 2004.

do de trabalho– foram mantidas mesmo após a reformulação do PNPE, tendo sido reintegradas ao ProJovem Trabalhador, o que demonstra o acerto na sua concepção.

O mesmo caminho, pelo alinhamento à política de qualificação do MTE e à Política Nacional de Juventude do MTE, seguiu o instituto da aprendizagem profissional.

Não obstante a modalidade da aprendizagem remonte aos anos 40 de idade, com a criação dos Serviços Nacionais de Aprendizagem no setor industrial (Senai, em 1942), no setor comercial (Senac) e, mais recentemente, nos setores agrícola e de transporte, o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop), e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat), a ampliação da idade máxima dos aprendizes para 24 anos, segundo a Lei nº 11.180/2005, é o marco legal que propicia a expansão quantitativa das oportunidades de qualificação socioprofissional, principalmente pela possibilidade de inclusão em setores cujas atividades impeçam a contratação de menores de 18 anos.

A necessidade de adotar novos princípios, que deverão nortear a elaboração e o desenvolvimento de ações públicas, de caráter social, cultural ou econômico, permitindo uma aproximação com os anseios e possibilidades da juventude, a despeito de sua enorme diversidade, torna-se cada vez mais evidente.

1.2 Desafios

O maior desafio continua sendo o de integrar os programas e ações de caráter emergencial às ações das políticas estruturantes, o que se iniciaria pelo direcionamento correto à oferta das políticas, levando-se em consideração a faixa etária, a escolaridade, o território e as expectativas de cada público.

Sem a pretensão de elencar todos os programas que envolvem oportunidades de inserção laboral para jovens, citam-se alguns exemplos do que seria esse direcionamento:

1. **Programa ProJovem Urbano** – Deve ser direcionado ao público com grave defasagem escolar. Após a conclusão do ensino fundamental, estarão aptos a serem encaminhados à Aprendizagem, por exemplo;

2. **ProJovem Trabalhador** – A qualificação ofertada deveria ser focalizada naqueles que concluíram o ensino fundamental, como estímulo para que concluam sua formação básica nos programas de educação de jovens e adultos;

3. **Aprendizagem** – A priori, não faz recorte de renda ou escolaridade, devendo ser vista como uma formação preferencialmente dirigida aos adolescentes e jovens com pouca ou nenhuma defasagem do ponto de vista de escolaridade. Isto porque é um contrato de trabalho formal de até dois anos, cuja sustentabilidade é mais provável do que nos outros casos. Com a criação dos Institutos Federais, a partir da promulgação da Lei nº 11.892/2008, parece que se delineia o momento exato para entrelaçar dois eixos basilares da política nacional para a juventude, a educação e o trabalho, em uma ação efetiva para a inserção laboral de acordo com o conceito de trabalho decente; e,

4. **Estágio** – Ainda que a legislação atual permita o estágio para estudantes do nível médio regular e até no âmbito da educação fundamental de jovens e adultos, entende-se que nos níveis superior e técnico estão as melhores oportunidades de estágio que atendam os projetos pedagógicos dos cursos correspondentes.

Além deste direcionamento, que exigiria a articulação de bancos de dados ou, o que sempre se almejou, uma única base de dados de beneficiários dos programas sociais, o que não é difícil de se obter, a partir do Cadastro Único mantido pelo MDS, deveriam ser acelerados os processos de:

a) Regulamentação da aprendizagem na administração direta, priorizando os mais vulneráveis do ponto de vista econômico e social, como os egressos de medidas sócio-educativas, por exemplo;

b) Desenvolvimento de instrumentos sistemáticos para o monitoramento e avaliação das ações de qualificação, previstas em convênios e termos de cooperação técnica, com ênfase na qualidade pedagógica e na efetividade social;

c) Criação de itinerários formativos: arcos ocupacionais e articulação com o nível técnico de ensino;

d) Estímulo à participação social dos fóruns, conselhos e consultas públicas na discussão das questões da juventude, visando uma avaliação continuada e a reorientação das políticas de juventude;

e) Apoio de estudos, pesquisas e monitoramento do mundo do trabalho; e,

f) Ampliação do investimento na formação de formadores.

2. Jovens e trabalho decente: considerações dos empregadores

Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)
Confederação Nacional do Comércio, Bens, Serviços e Turismo (CNC)
Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF)
Confederação Nacional da Indústria (CNI)
Confederação Nacional do Transporte (CNT)

A inserção dos jovens no mercado de trabalho é um tema que vem recebendo crescente atenção de instituições governamentais e não-governamentais, envolvendo grupos sociais dos mais distintos matizes. Sua relevância evidencia-se quando se constata

que a dinâmica do mercado de trabalho dos jovens, naturalmente, caracteriza-se por maiores taxas de desemprego e informalidade, e menores níveis de rendimentos e incidência de instrumentos de proteção social. Essa constatação tem motivado a formulação e a aplicação de estratégias que visam ampliar as condições de empregabilidade dos jovens, proporcionando-lhes reais possibilidades de obtenção de empregos dignos e produtivos.

As organizações de representação patronal consideram fundamental que se ampliem os debates e esforços para a construção de uma política integrada de trabalho decente para a juventude. Este é, sem dúvida, um tema prioritário para a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Confederação Nacional do Comércio, Bens, Serviços e Turismo (CNC), a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a Confederação Nacional do Transporte (CNT) e a Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF), que lideram sistemas que, há décadas, têm investido na preparação de jovens para o mercado de trabalho, especialmente por meio de ações de formação, qualificação e colocação profissional.

Focadas na demanda de seus respectivos setores de atuação, as intervenções dessas instituições em favor da inserção decente de jovens no mercado de trabalho, têm-lhes permitido acumular, ao longo do tempo, grande conhecimento e experiência. As entidades de representação patronal, com efeito, conhecem profundamente os desafios de elaborar estratégias e empreender ações capazes de impactar positivamente as condições do mercado de trabalho dos jovens no Brasil. Por isso, estão cientes de que a formulação de políticas para esse estrato social requer cuidados metodológicos e análises bem fundamentadas, a exemplo daquelas que vêm sendo desenvolvidas pela OIT.

De fato, o mercado de trabalho juvenil é marcado por um conjunto de idiossincrasias que tornam a interpretação das estatísticas descritivas mais complexa e menos linear do que usualmente se espera. Em virtude dessas especificidades, a comparação direta

com o mercado de trabalho adulto pode levar a conclusões precipitadas, uma vez que não apenas as dinâmicas de funcionamento são bastante diferentes, como também são distintos os indicadores disponíveis. Mesmo dentro do próprio universo da juventude, os elevados níveis de heterogeneidade (aprendizes, estagiários de nível médio e superior, jovens empreendedores que trabalham com a família, diferentes níveis de qualificação associados a diferentes atividades e/ou a áreas rurais e urbanas, etc.) dificultam a construção de indicadores compatíveis e a realização de análises de natureza comparativa.

Isso explica por que a compreensão do fenômeno da empregabilidade dos jovens pressupõe esforços de coleta de informações claras, de construção de indicadores adequados e de realização de análises e diagnósticos precisos sobre cada um dos problemas e sobre as necessidades específicas de cada situação. Há, por exemplo, diferentes interpretações acerca do fenômeno da rotatividade do jovem trabalhador. Sua explicação decorreria da precariedade do mercado de trabalho dos jovens ou da contínua prospecção de melhores oportunidades por indivíduos que recém ingressaram nesse ambiente?

Sem dúvida, relações de causalidade devem ser manipuladas com cuidado, uma vez que: a) nem sempre a existência de correlação entre duas variáveis garante que uma seja a causa da outra; e, b) frequentemente, a associação entre duas variáveis pode ser explicada por uma terceira ("variável omitida"). Desse modo, os maiores índices de desemprego entre os índios, por exemplo, podem ser explicados por seus níveis educacionais, e não apenas por sua etnia. Aspectos dessa natureza reafirmam a necessidade de cautela na manipulação das estatísticas sobre o tema e têm grandes implicações sobre as recomendações e as políticas propostas para lidar com os problemas identificados.

Diante da importância do tema na agenda de políticas sociais e dos fortes impactos exercidos sobre diferentes estratos popula-

cionais, os processos de tomada de decisão e o estabelecimento de programas de ação pública tendem a ocorrer sob a pressão de circunstâncias específicas e de grupos de interesse, prescindindo, frequentemente, de uma análise mais detalhada das prioridades e das especificidades dos focos de intervenção. É possível que essa percepção explique os resultados tímidos obtidos em alguns programas sociais, de natureza focalizada, que, em certos momentos, buscam responder às pressões com base no voluntarismo, na intuição e no senso comum.

Não obstante as louváveis intenções, a ausência de referências teóricas e empíricas mais sólidas pode levar essas iniciativas a escorregarem facilmente para a politização e a ideologização, comprometendo os seus resultados. Isso explica a necessidade de um debate consistente e bem fundamentado, para que não haja desvios de foco e/ou inadequação dos instrumentos, que têm como consequência o desperdício de recursos e a perda de eficiência das políticas dirigidas para esse público. Em particular, no âmbito do presente documento, a interlocução com representantes do governo, dos empregadores, dos trabalhadores e do Conselho Nacional da Juventude seguramente contribuiu para que problemas dessa natureza fossem evitados.

Em que pese o cuidado com que se deve manipular os dados e analisar as informações sobre o tema, parece consensual que a inserção decente dos jovens no mercado de trabalho está associada a um conjunto de instrumentos e ações, dentre os quais se destacam: a) qualificação profissional; b) incentivos e subvenções; e, c) existência de órgãos de intermediação.

De fato, as diversas estatísticas disponíveis reforçam a percepção de que a inserção decente tem forte correlação com os níveis de escolaridade dos jovens. Nesse sentido, a qualificação profissional, ao desenvolver as habilidades requeridas pelo mercado, é um instrumento de fundamental importância para o alcance dos objetivos propostos, complementando ações educacionais do

poder público. A existência de incentivos e subvenções para a contratação de jovens, por sua vez, ao aumentar a oferta de postos de trabalho para essa faixa etária, contribui para a dinamização do mercado. Além disso, as excessivas burocratização e regulamentação do trabalho no Brasil desincentivam as contratações.

É necessário, pois, encontrar maneiras de coibir o trabalho indigno sem tolher o adequado funcionamento dos mecanismos saudáveis do mercado. Assim, surge ainda a necessidade de flexibilizar a legislação, adequando-a às necessidades específicas para estimular a inserção dos jovens no mercado de trabalho. Finalmente, a articulação entre a oferta e a demanda por vagas de trabalho tem sido crescentemente reconhecida como um instrumento de dinamização do mercado. Em particular, no caso dos jovens –cujas redes de relação são ainda incipientes– os órgãos de intermediação de estágios e de oportunidades de trabalho têm um papel fundamental.

As políticas bem-sucedidas seguramente resultam da adequada combinação dos vários instrumentos disponíveis e de seu ajuste às diferentes realidades. Dessa maneira, a oferta de qualificação sem que se criem, paralelamente, oportunidades de inserção no mercado de trabalho, não resolve o problema. Da mesma forma, a existência de incentivos e subvenções para a contratação de jovens sem a necessária qualificação para o exercício das funções tampouco consegue solucioná-lo.

É importante ressaltar ainda que as ações de intermediação, ao mesmo tempo em que permitem a inserção dos jovens no mercado de trabalho, procuram também qualificá-los por meio do treinamento inerente a uma experiência prática. Com base nessas considerações, postula-se que o sucesso de uma política de geração de emprego decente direcionada à juventude está associado à execução articulada de programas adequadamente formulados, e à coordenação das várias ações empreendidas por instâncias governamentais e não governamentais.

Um outro aspecto que se deve levar em consideração são as diferentes realidades empresariais, que criam necessidades específicas para os distintos segmentos empregadores. A subvenção econômica, por exemplo, poderia estimular a contratação de jovens por empresas de menor porte, enquanto as grandes, por sua vez, poderiam preferir contar com programas de qualificação de mão-de-obra. Aspectos dessa natureza não podem ser negligenciados no processo de formulação de políticas voltadas para a inserção decente dos jovens no mercado de trabalho. Além da citada articulação, o que difere o quanto uma subvenção está adequada é o quanto ela consegue despertar, de fato, o interesse das empresas.

As organizações de representação patronal compreendem a importância do debate sobre a inserção decente dos jovens no mercado de trabalho, e consideram a discussão do tema oportuna e necessária para o aprimoramento de políticas e programas públicos e privados. O conceito de inserção decente, neste caso, vai além do conceito de trabalho formal. Entende-se por trabalho decente um trabalho produtivo, adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, sem quaisquer formas de discriminação, e capaz de garantir uma vida digna a todas as pessoas que dele extraem o seu sustento.

Particularmente em relação à juventude, a busca de condições de trabalho decente deve envolver esforços de construção de um perfil profissional e constantes oportunidades de treinamento e qualificação. O trabalho decente, para os jovens, pressupõe o acesso a oportunidades de aprendizagem no ambiente de trabalho, uma política sistematicamente adotada pelas entidades de representação empresarial, que poderia ser reforçada no âmbito de quaisquer novas iniciativas.

Lembrando o papel exercido e as obrigações assumidas perante a sociedade pelas organizações patronais, cabe ainda mencionar

o recente Termo de Compromisso firmado entre e o Sistema S e o Ministério da Educação para fortalecimento do ensino técnico e profissionalizante. Neste acordo, fruto de intenso diálogo social, o Sistema S demonstrou a importância de seu modelo de funcionamento para a competitividade industrial, desconstruindo estereótipos e desmistificando situações.

Ajustou também suas premissas de atuação, explicitando os objetivos de aumentar a oferta de cursos gratuitos para população de baixa renda e ampliar a receita destinada a vagas de educação básica e continuada. Igualmente, a Federação Nacional dos Bancos, entidade sindical representativa dos bancos em todo o território nacional, também vem, nos anos de 2004 a 2006 e 2007 a 2009, desenvolvendo o Programa Nacional Jovem Aprendiz no Setor Bancário, mediante Termo de Cooperação Técnica com o Ministério do Trabalho e Emprego, com um nível médio de efetivação no setor de 58%. O governo também tem avançado na reestruturação de seus centros de formação técnica e ampliado os investimentos para formação de pessoal.

Para concluir, convém reafirmar que a agenda nacional para o trabalho decente do jovem inicia-se com um diagnóstico preciso, que identifique e aborde cada uma das diversas situações que o mercado apresenta. Apenas dessa maneira poderão ser desenhadas políticas adequadas, que combinem instrumentos eficientes para que se alcancem os resultados pretendidos. Esses são os propósitos da discussão que se abre a partir da profícua parceria estabelecida entre a OIT e as representações patronais e laborais, que se integram plenamente à luta pelo estabelecimento de condições de trabalho decente no Brasil.

3. Posição das centrais sindicais de trabalhadores

Central Única dos Trabalhadores (CUT)
Força Sindical (FS)
União Geral dos Trabalhadores (UGT)

3.1 Causas do déficit de trabalho decente para a juventude brasileira

O aprofundamento da precarização do trabalho de jovens é resultado de um conjunto de fatores relacionados à dinâmica geral do mercado de trabalho e das mudanças sofridas no papel do Estado.

O período de hegemonia do projeto neoliberal em nosso país provocou profunda desestruturação do mercado de trabalho e a diminuição do papel do Estado no provimento de políticas sociais. O resultado da política econômica desse período foi o baixo crescimento econômico e o achatamento da renda das famílias.

A conjunção desses fatores impôs aos filhos e filhas em idade escolar a necessidade de buscar formas de incremento da renda familiar. A juventude brasileira, portanto, foi obrigada a entrar cada vez mais cedo no mercado de trabalho, em busca de qualquer ocupação que pudesse contribuir com a renda de suas famílias.

O mercado de trabalho brasileiro é, historicamente, precário por sua alta flexibilização. Existe uma ampla liberdade dos empresários em ditar as formas de contratação e uso da força de trabalho. A redução da regulação pública do trabalho, aprofundada nos anos 1990, contribuiu muito para ampliar a liberdade empresarial para demitir, estabelecer jornadas e remunerações e definir as formas de contratação.

É nesse quadro, absolutamente negativo, que aumenta a inserção de jovens no mercado de trabalho. A estratégia para a promoção do trabalho decente para a juventude brasileira não pode ser deslocada da necessidade de reversão do quadro aqui citado.

3.2 Estratégia para promoção do trabalho decente

As Centrais Sindicais que subscrevem esse texto tem grande concordância com a necessidade urgente de se adotar uma estratégia para promoção do trabalho decente de jovens em nosso país. Essa estratégia somente será eficaz se o Estado reassumir o papel de regulação pública do trabalho e se houver liberdade de organização sindical para trabalhadores e trabalhadoras.

Concordamos com o conjunto de recomendações apresentadas no relatório *Trabalho Decente e Juventude no Brasil*, ora publicado pelo Prejal/OIT. Dentre elas, destacamos: acesso à educação, à cultura e à qualificação profissional; combinação do lado da demanda e da oferta; fortalecimento do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPTER); criação de uma Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude, com a criação de instrumento eficaz de acompanhamento do déficit de trabalho decente no País.

Por outro lado, somos absolutamente críticos em relação a algumas recomendações apresentadas. Não temos acordo com a afirmação segundo a qual o empreendedorismo empresarial juvenil pode ser uma alternativa de promoção de trabalho decente para jovens. Relembramos que as centrais sindicais recusaram nas ruas, em diversas mobilizações, a aprovação da Emenda nº 3 ao Projeto da Super Receita, que estabelecia a legitimação da contratação de trabalhadores na forma de pessoa jurídica (PJ). Apoiamos o veto do presidente Luis Inácio Lula da Silva a essa emenda, que liberalizava as relações de trabalho, tratando cada trabalhador como uma pequena empresa, um empreendedor.

Na prática, o empreendedorismo empresarial esconde a fraude trabalhista e contribui para os empresários ajustarem o custo de contratação e o uso da força de trabalho. É um discurso desfavorável à classe trabalhadora. Longe de ser uma alternativa, é uma recomendação que aprofunda relações precárias de trabalho para a juventude.

Defendemos maior regulação pública das relações de trabalho. O mercado de trabalho brasileiro é marcado pela grande flexibilização e liberdade dos empresários. Aumentar a regulação pública significa reduzir a insegurança no trabalho, o autoritarismo empresarial, e garantir a efetivação do direito do trabalho. Isso requer aumento da estrutura pública de fiscalização e de ação efetiva do Ministério Público do Trabalho em defesa dos direitos dos trabalhadores. Ao mesmo tempo, a promoção do trabalho decente deve resultar de aprovação de leis que protejam os trabalhadores contra a exploração e a precarização do trabalho.

Um ponto absolutamente fundamental, e que está ausente no diagnóstico aqui apresentado, é a crítica às práticas anti-sindicais e à afirmação da importância da negociação coletiva na proteção ao trabalho de jovens. Constituem pilares do trabalho decente a liberdade de organização sindical e a negociação coletiva. Se a taxa de sindicalização entre jovens está abaixo da média dos sindicalizados do país, como demonstra o diagnóstico do Prejal, é necessário apresentar recomendações para a reversão dessa realidade. Sem isso, veremos o enfraquecimento da ação sindical.

Vivenciamos, em nosso país, um quadro de alarmante impunidade frente às práticas anti-sindicais, praticadas por empresários e governantes. Proibições à organização no local de trabalho, interditos proibitórios, criminalização das ações coletivas, como greves e paralisações, impedimentos à sindicalização, demissão de dirigentes sindicais são todos exemplos desse quadro desfavorável para o estabelecimento da negociação coletiva. São verdadeiros ataques ao direito de organização sindical. Devemos inserir, na estratégia para promoção do trabalho decente para a juventude, mecanismos de punição às práticas anti-sindicais.

Ainda sobre lacunas, há uma diminuição da importância da agricultura familiar e do serviço público nessa estratégia. O investimento na agricultura familiar constitui-se em mecanismo fundamental para a permanência dos jovens no campo. Garantir

condições de produção e de comercialização dos produtos, assim como condições de acesso e permanência ao sistema educacional, em todos os níveis, são desafios a serem alcançados, no que diz respeito à juventude rural.

O serviço público precisa ser valorizado, recuperando a capacidade do Estado no oferecimento de educação e saúde gratuitas e universais, de acesso à cultura, ao lazer e à informação, à segurança pública, ao transporte e aos equipamentos públicos que socializam o trabalho doméstico e de cuidados.

Portanto, discordamos da opinião segundo a qual as iniciativas chamadas de "responsabilidade social empresarial" podem ser colocadas no rol de iniciativas para promoção de trabalho decente. Elas são, em geral, mecanismos de marketing social das empresas, sem impacto real sobre a vida dos jovens. Não são políticas públicas. São políticas privadas de empresas e ONGs empresariais.

É a valorização do serviço público que garantirá a qualidade da educação brasileira. Não é suficiente afirmar a importância da educação e da qualificação profissional, se não inserirmos recomendações para isso na estratégia. Questões como a implementação do Piso Nacional dos Profissionais da Educação e os investimentos em políticas de assistência estudantil são desafios centrais.

Na opinião dos trabalhadores e trabalhadoras, a educação deve ser integral e não reduzida aos interesses demandados pelo mercado de trabalho. Assim, defendemos o caráter e a natureza pública do Sistema Nacional de Educação Profissional e Tecnológica

Além disso, os Sistemas Nacionais de Aprendizagem (Sistema S) devem ser democratizados. A democratização do Sistema S significa a instituição de sistemas tripartites e paritários de gestão financeira e pedagógica, tanto para as ações de aprendizagem quanto para as ações sociais, com a garantia da gratuidade em todos os cursos e atividades ofertados, transparência e contro-

le público e social sobre a gestão financeira; e participação nas definições de políticas e ações de educação profissional, cultura, lazer e políticas sociais, assim como de valorização dos funcionários que trabalham nas unidades do Sistema S. É fundamental também aprofundar o caráter público dos serviços desenvolvidos no Sistema S, vinculando a oferta de cursos à política pública de educação profissional e tecnológica, priorizando o atendimento de egressos da escola pública ou financiados com verbas públicas, por meio de bolsas de estudo, e a Educação de Jovens e Adultos.

Garantir a universalização do ensino público, gratuito e de qualidade aos jovens trabalhadores e às jovens trabalhadoras, na perspectiva do trabalho decente, significa ampliar concretamente as condições de acesso e permanência nos ensinos básico e superior; e, possibilitar a qualificação profissional adequada às demandas ocupacionais da sociedade contemporânea, de modo integral, como direito fundamental dos jovens e dos cidadãos.

Garantir o direito à educação e à qualificação aos jovens brasileiros pressupõe políticas públicas de suporte econômico e social às famílias de baixa renda, e alternativas de obtenção de renda. É necessário que existam mecanismos eficazes de fiscalização da contratação, garantia dos direitos trabalhistas, jornada e condições de trabalho, e atividades desenvolvidas por aprendizes e estagiários, em todos os segmentos do mercado de trabalho. A liberdade de organização sindical e o fortalecimento da negociação coletiva também são imprescindíveis a isso.

3.3 Políticas estruturantes do mercado de trabalho

Na opinião das centrais sindicais que subscrevem esse texto (CUT, FS e UGT), o trabalho decente pode ser promovido através de políticas estruturantes do mercado de trabalho. Citamos alguns exemplos importantes nesse sentido:

a) **Elevação da renda das famílias,** de forma a reduzir a imposição aos jovens da necessidade de busca por ocupações precárias. Ações de Estado: aprofundar a política de valorização do salário mínimo; ampliar e criar novas políticas de transferência de renda para jovens, de forma a adiar sua inserção no mercado de trabalho; e estabelecer pisos salariais nacionais, por meio de negociações coletivas com as centrais sindicais;

b) **Geração de emprego:** reduzir a jornada de trabalho sem reduzir salários; aumentar os investimentos em empreendimentos da economia popular e solidária, e na agricultura familiar, garantindo mecanismos de comercialização dos produtos de ambos;

c) **Qualidade do emprego:** ratificar a Convenção nº 158 da OIT; garantir o acesso público e universal à qualificação profissional; fortalecer o Sistema Público de Educação Profissional, incorporando todo atual Sistema S; não reduzir a oferta de educação para jovens à educação para o trabalho; a educação deve ser integral e politécnica;

d) **Fortalecimento da Negociação Coletiva:** combate às práticas anti-sindicais, com mecanismos de punição aos empregadores;

e) **Proteção social:** fim do fator previdenciário; não reduzir os direitos trabalhistas para gerar empregos para os jovens; e

f) Modelo de desenvolvimento sustentável com distribuição de renda e valorização do trabalho.

O crescimento econômico é imprescindível para a geração de empregos. Porém, precisamos garantir a qualidade dos empregos gerados. Nesse sentido, a campanha da OIT pela promoção do trabalho decente é bastante oportuna. Para nós, esse é o sentido da valorização do trabalho no decorrer do desenvolvimento econômico.

No entanto, a decência do trabalho deve ser alcançada com políticas de distribuição de renda, e de democratização do Estado

e da sociedade. Não há decência do trabalho enquanto existir tamanha liberdade dos empresários em ditar as formas de contratação e de uso da força de trabalho; enquanto os sindicatos forem proibidos de organizar os trabalhadores e trabalhadoras nos locais de trabalho; enquanto existirem diferenças de remuneração entre homens e mulheres, brancos e negros, adultos e jovens; e enquanto a produção da economia e o consumo de mercadorias continuarem a provocar a destruição do meio ambiente.

Para as centrais sindicais de trabalhadores e trabalhadoras, o trabalho decente será resultado de um modelo de desenvolvimento sustentável, com distribuição de renda e valorização do trabalho, do qual a democracia e a soberania nacional são partes indissociáveis.

4. Posicionamento do Conselho Nacional da Juventude

O relatório sobre *Trabalho Decente e Juventude no Brasil*, produzido pela OIT, é altamente relevante ao identificar e analisar a complexidade das questões aí envolvidas, evidenciando que as dificuldades enfrentadas pelos/as jovens vão muito além do acesso ao primeiro emprego.

No texto que se segue, os trechos em itálico identificam citações da *Política Nacional de Juventude: Diretrizes e Perspectivas*, publicada pelo Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), em 2006.

4.1 Concepção de juventude

Sabemos que as noções de juventude são variadas e se encontram em disputa. E o Relatório acerta, ao abordar a complexidade da questão logo no início, reconhecendo que jovens são sujeitos de direitos e portadores de necessidades legítimas.

Considerando os jovens como sujeitos de direito, evita-se qualquer entendimento de que a juventude é uma faixa etária problemática, essencialmente por ser a mais comum vítima dos problemas socioeconômicos do País.

Evita-se também sua idealização, no sentido de entendê-la como a única protagonista da mudança, em uma nova interpretação heróica de seu papel mítico. A juventude brasileira é fruto da sociedade brasileira e, em tempos de globalização e de rápidas mudanças tecnológicas, deve-se ter condições, oportunidades e responsabilidades específicas na construção de um país justo e próspero. (p.7)

4.2 Juventude: educação, trabalho e cultura

Os dados analisados evidenciam que a juventude brasileira é trabalhadora e que boa parte dela busca conciliar estudo e trabalho. Para o Conjuve, é preciso reconhecer aos jovens o direito ao trabalho: "*... não é mais possível que educação e trabalho sejam considerados como situações da vida dos jovens que necessariamente se anulam, de modo que os jovens devam somente estudar até que estejam supostamente preparados para o mercado de trabalho, em idade legal.*" (p.27).

Os/as jovens demandam trabalho e o fazem por motivos diversos, que vão da necessidade de sobrevivência imediata à construção de uma trajetória de inserção social. Portanto, as políticas não podem restringir-se a postergar sua entrada no mercado de trabalho, sob pena de fracassarem. A responsabilidade do Estado deve ser a de *oferecer políticas, programas e ações para que o jovem possa construir sua trajetória educacional, sua educação profissional e sua relação com o mundo do trabalho em condições adequadas*. (p.27).

O E*stado deve também garantir segurança material, para que a trajetória educacional do jovem não seja prejudicada pela necessidade de se garantir sobrevivência própria ou de seus familiares*. H*oje o que se tem é uma perversa diferenciação entre jovens que podem combinar trabalhos criativos e educação de qualidade, e outros que, quando têm emprego e tentam perseguir alguma escolarização, têm que se engajar em trabalhos exaustivos que tolhem a possibilidade de dedicação a estudos mais reflexivos e críticos*. A *ênfase na equação estudo e trabalho não desconsidera que juventude é tempo de formação educa-*

cional, cultural, e que, portanto, o tempo de lazer e divertimento também deve ser garantido como direito. (p.27-28).

Como afirma o Relatório, o fundamental é evitar uma entrada precoce, que afete a formação educacional dos jovens, ou uma entrada tardia no mercado de trabalho, que também afete negativamente a sua trajetória profissional, buscando a conciliação entre escola e trabalho, para aqueles jovens que precisam ou querem trabalhar, bem como respeitar as preferências dos jovens e as peculiaridades das trajetórias escolhidas.

4.3 Políticas estruturais de educação e de trabalho

Nas últimas duas décadas, o que se viu foi um esforço considerável dos governos no sentido de buscar a universalização do ensino fundamental e a ampliação do acesso ao ensino médio e ao ensino superior. Ainda assim, grande parte dos jovens sequer conclui sua educação básica. E se junta a isso o desafio de se garantir a qualidade do ensino ofertado.

Para que isso seja possível, torna-se necessário repensar e alterar currículos, tempos e estratégias educativas, de modo a tornar a educação formal um momento mais significativo e produtivo para as vidas dos jovens. Além disso, as condições para que a educação de jovens ocorra de maneira satisfatória também implica na reforma de estruturas físicas (oferta de laboratórios, mídias, tecnologias, bibliotecas, espaços diferenciados, etc.) e condições mais satisfatórias de trabalho docente (remuneração, planos de carreira, formação inicial e permanente, entre outros).

A preocupação não apenas com o acesso, mas com a permanência dos jovens na escola, também se reflete na urgência de medidas que possam enfrentar a violência crescente nos estabelecimentos de ensino, que muitas vezes tem inviabilizado a prática educacional e a própria existência da escola como espaço de sociabilidade juvenil. (p.28).

Mas, se muitos são os desafios na área educacional, maiores ainda o são no campo do trabalho, que sequer conta com uma po-

lítica para a juventude. É preciso ir além das iniciativas que buscam proporcionar melhores oportunidades de inserção no mercado de trabalho a jovens oriundos de setores populacionais que possuem condições sócio-econômicas desfavoráveis, e se baseiam em cursos de formação rápida, não formal, vinculados geralmente ao recebimento de uma bolsa ou incentivo. *Trata-se de encontrar mecanismos que vinculem, de maneira mais efetiva, o aumento dos níveis de escolarização, a educação profissional e o acesso ao trabalho. Talvez essa seja uma forma de se pensar na constituição de uma política estrutural de trabalho juvenil, em que se possa aproveitar o que já existe em termos de formação para o trabalho.* (p.29).

O Conjuve reforça a preocupação apontada pelo Relatório com o fato de que as iniciativas governamentais no campo do trabalho para a juventude têm se concentrado no lado da oferta, deixando de lado a criação e implementação de ações do lado da demanda. É preciso desenvolver ações dos dois lados, de forma articulada.

Ampliar a escolaridade e garantir acesso a uma formação profissional não é garantia de melhor inserção para os jovens.

4.4 Empreendedorismo

O empreendedorismo tem sido, muitas vezes, defendido como panacéia para os males do desemprego (estrutural) juvenil. Cultua-se o empreendedorismo como uma qualidade fundamental a ser incentivada entre os jovens e, ao mesmo tempo, uma forma de inserção no mundo do trabalho, por meio do auto-emprego, da abertura de um negócio próprio.

Os números, entretanto, não são muito animadores. O próprio Sebrae identifica que apenas 5% dos empreendimentos criados anualmente conseguem manter-se no mercado. Os jovens que frequentam cursos nesta área sentem recair em seus ombros a responsabilidade pelo fracasso de seus negócios: não teriam conseguido sucesso por não serem bons empreendedores.

Não basta, portanto, estimular o "espírito" empreendedor. Se não houver medidas governamentais que intervenham na forma como o mercado e o tra-

balho estão organizados e que apóiem iniciativas juvenis voltadas a outras formas de geração de renda, os resultados serão mínimos.

Na perspectiva de garantir o direito ao trabalho entre os jovens, é preciso facilitar a relação dos jovens com a burocracia, como por exemplo, no momento de se abrir (e fechar) uma empresa, nas regulamentações que limitam o recurso à criação e manutenção de cooperativas e na lei de licitações públicas, de maneira a favorecer empreendimentos pautados nos conceitos da economia solidária nesse âmbito. Ações desse tipo podem proporcionar alternativas de geração de emprego e renda aos jovens da cidade, mas principalmente aos jovens do campo e das comunidades quilombolas, caiçaras, indígenas e ribeirinhas, que têm ainda mais dificuldade de se relacionar com as formalidades do mundo do trabalho. (p. 31-34).

4.5 Educação profissional

O Conjuve avalia que os governos devem priorizar a ampliação dos estabelecimentos de ensino profissionalizante, implementando metodologias de aprendizagem que garantam conteúdos relativos ao ensino regular e à prática profissional. Ainda que se respeitem as iniciativas que lidam com demandas emergenciais, que atendam a camadas muito definidas dos jovens brasileiros, o modo como são implementados esses programas deixa muito a desejar. (p. 29).

4.6 Assimetria de informações

O Relatório aponta, com propriedade, que um problema que afeta a inserção dos trabalhadores, especialmente os jovens, é a assimetria de informações. No entanto, nenhuma recomendação é feita nesse sentido. O Conjuve considera que a informação é um direito a ser garantido aos jovens e que sua efetivação requer uma política específica, articulando ações no âmbito da escola, dos meios de comunicação, do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda, entre outros.

Nessa perspectiva, é fundamental que o ensino médio incorpore a responsabilidade de apresentar aos jovens de ambos os sexos as possibilidades existentes, tanto de continuidade dos estudos no nível superior, como de formação de caráter profissionalizante, e os mecanismos de acesso ao mundo do trabalho.

4.7 Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda

Reforçando a orientação do Relatório, recomenda-se o desenvolvimento de uma perspectiva geracional no âmbito do SPTER, de forma a reunir esforços na identificação das especificidades dos desafios enfrentados pelos/as diferentes jovens, nas mais diferentes regiões do país, e no desenho de estratégias para seu enfrentamento.

4.8 Serviço público

A efetivação dos direitos da população brasileira passa pelo fortalecimento do Estado e requer profissionais qualificados, com trabalho decente. Nesse contexto, o serviço público pode ser um importante espaço para a promoção de trabalho decente para a juventude, garantindo, entre outras coisas, a possibilidade de sua conciliação com a educação.

4.9 Aprendizagem

Embora importante instrumento para a promoção de trabalho decente, é preciso avaliar a extensão da figura do aprendiz em relação aos jovens de até 24 anos. Tendo em vista que aos 18 anos grande parte deles já tem experiências no mundo do trabalho, a condição de aprendiz até os 24 anos pode prolongar o processo de precarização do trabalho que eles vivem desde cedo.

4.10 Direito à cidade

Existe uma dimensão da desigualdade social brasileira que é mais perceptível, se tivermos um olhar atento ao modo como as cidades se configuram espacialmente. As formas de organização das cidades, por vezes, limitam o exercício de direitos civis, sociais e políticos. Os entraves ao acesso a equipamentos públicos e de serviços de toda ordem dificultam ainda mais a superação das desigualdades, em especial para aqueles moradores de periferias e de contextos não urbanos. No caso dos jovens, esses problemas prejudicam seu processo de integração social e a vivência de sua própria condição juvenil. (p.34).

Muitos jovens à procura de trabalho nos centros urbanos enfrentam barreiras físicas, como a distância; e sociais, como o estigma de morar na periferia, para encontrar trabalho. Estas segregações se potencializam com relação aos jovens moradores de áreas rurais, que vêem a possibilidade de escolarização limitada pelo difícil acesso aos equipamentos públicos de ensino. Assim, a centralização de equipamentos de cultura e lazer em determinadas regiões e o alto custo para sua fruição, acaba limitando as atividades dos jovens em seu tempo livre.

As cidades devem possibilitar o acesso dos jovens à educação, ao trabalho, à cultura e ao lazer. A concentração dos locais de trabalho, dos serviços e dos equipamentos culturais e educativos nas zonas centrais das cidades deve ser verdadeiramente combatida pelo poder público, que precisa induzir o surgimento de novas centralidades urbanas.

O transporte público é um setor de extrema relevância para a diminuição das desigualdades produzidas pelas cidades. As manifestações sobre o passe estudantil refletem uma situação que não se restringe aos estudantes. O acesso a eventos esportivos e culturais precisa ser melhorado e facilitado, com estratégias específicas para essas atividades que incluam a preocupação com o ir e vir. É preciso que o poder público se preocupe em reduzir ao máximo as tarifas dos meios públicos de transporte para os jovens. (p.35).

4.11 "Viver a juventude" em diferentes áreas rurais

Os jovens rurais *enfrentam dificuldades ainda mais acentuadas para superar questões como taxas de analfabetismo (três vezes maior que a das*

áreas urbanas[86]*), rendimento médio do trabalho bem menor do que o dos jovens das áreas urbanas, e migração para as cidades não por opção, mas pressionados pela falta de oportunidades e pela necessidade de sobrevivência pessoal e familiar.*

Além da baixa renda familiar, falta ao jovem rural uma educação diferenciada e de qualidade, que lhe permita atuar sobre seu meio de forma produtiva. Na maior parte das regiões Norte e Nordeste, quando conseguem completar as primeiras séries escolares, esses jovens precisam se deslocar diariamente, geralmente à noite, para frequentar as séries mais avançadas, oferecidas nas áreas urbanas. Agravando ainda mais este quadro, os conteúdos trabalhados pelas escolas geralmente não têm relação com o meio onde eles moram, com o seu trabalho e com a sua cultura. Além de uma educação formal contextualizada, o jovem rural ainda carece de outras condições sociais básicas, como estruturas de lazer, cultura[87] *e saúde. A indústria cultural tende a hierarquizar os estilos de vida e a impor os modelos urbanos como superiores. Não se pode esperar que os jovens queiram permanecer no campo ou nas pequenas cidades, se vivem na pobreza, e a mídia lhes apresenta a "cidade grande" como o melhor dos mundos.*

Assim como os jovens urbanos, a juventude rural não é homogênea ou uniforme. Ela apresenta traços que a diferenciam profundamente em suas situações particulares, condicionadas multiplamente por elementos relacionados, por exemplo, à posição social de origem, à ocupação, ao grau de escolarização, ao acesso à terra e aos meios de produção, às relações de gênero, às condições socioambientais, ao lugar que ocupa no seio da família.

No caso particular das diferentes formas de expressão juvenil no meio rural, é possível identificar os temas emergentes de uma agenda de trabalho que procura enfrentar os principais desafios

[86] Em pesquisa realizada pela Contag/Unicef, nos anos de 2003 e 2004, 52,2% dos entrevistados não haviam completado o ensino fundamental.

[87] A pesquisa da Contag/Unicef aponta também que cerca de metade (49,2%) dos jovens nunca tinham ido ao cinema, e 31,6% tinha ido apenas uma vez. A situação, com relação à frequência a teatros é ainda mais grave, pois 63,9% deles nunca foram a um teatro, e 23,2% só foram uma vez.

da juventude rural: a precariedade e, inclusive, a ausência das políticas públicas que estimulem a produção agrossilvopastoril, que garantam o acesso à terra e aos mecanismos para torná-la produtiva e sustentável, e que assegurem os direitos trabalhistas; a falta de oportunidades de geração de ocupação e renda, que proporcione a construção de projetos de vida autônomos em relação à família; a dificuldade de acesso ou, em outros casos, a inexistência dos serviços de infra-estrutura social nas áreas de educação pública, saúde, cultura e lazer, que lhes permitam condições dignas de vida e trabalho; o esvaziamento populacional e a masculinização das áreas rurais, provocados, fundamentalmente, pela falta de perspectivas de permanência no espaço rural, que coloca a migração como uma alternativa forçada e não como um exercício de liberdade de escolha de cada indivíduo.

Apesar da histórica invisibilidade do tema, seja pela lógica do desenvolvimento implementada até então, ou pela ideia de que é impossível garantir a permanência dos jovens no campo, atualmente está se percebendo um aumento do interesse público pela temática da juventude rural, principalmente das organizações dos agricultores e das que atuam no espaço rural, além de estudos e pesquisas que, apesar de serem poucos, começam a ultrapassar o ambiente das universidades.

Começa-se a implementar políticas diferenciadas para os jovens rurais, como o Programa Nossa Primeira Terra e o Pronaf Jovem. No entanto, é necessário pensar políticas estruturantes para os jovens rurais, que enfrentem os graves problemas que têm impossibilitado sua permanência no espaço rural, como realizar uma reforma agrária ampla e massiva que contemple os jovens também como beneficiários, garantindo a infra-estrutura e os recursos necessários para potencializar o início da produção; avançar na pesquisa de tecnologias apropriadas às pequenas propriedades; estimular iniciativas de geração de trabalho e renda agrícola e não-agrícola no espaço rural; avançar na implementação das Diretrizes Nacionais por uma Educação Básica do Campo, garantindo, além da superação do analfabetismo entre os jovens rurais e o acesso a todos os níveis educacionais, que esta educação

contemple as diversidades e realidade do campo; além de garantir acesso a lazer, cultura, saúde, de forma que estes jovens possam optar por continuar a viver no meio rural. (p.35-36).

4.12 Jovens negros e negras

São necessárias políticas que reparem uma dívida histórica do Brasil com a população negra e, nesse sentido, é necessária a oferta de políticas que garantam uma inserção mais positiva desta parcela da população, em especial dos/das jovens. No entanto, os/as jovens negros/as não devem e não querem se inserir num mundo racista. Por isso, também é preciso criar estratégias que superem essa ideologia.

Assim, o Conjuve afirma a necessidade de ações que visem à promoção de uma sociedade que não seja preconceituosa e não discrimine negros e negras, seja em suas instituições, seja nas relações particulares ou privadas, e faz as seguintes recomendações:

a) C*riar mecanismos que enfrentem a discriminação racial e de geração, por parte de instituições públicas, em especial da polícia, de modo a constituir padrões de respeito à dignidade, à vida e aos direitos de jovens negros*;

b) C*riar programas e projetos destinados especificamente à promoção dos direitos econômicos dos/as jovens negros/as, de modo a garantir renda, e a ocupação de cargos e postos de trabalho destinados exclusivamente à população branca*; *e*

c) C*riar mecanismos de fiscalização do mercado de trabalho para garantir a igualdade de direitos e oportunidades, bem como políticas contra a discriminação na busca, acesso, permanência e promoção dos/as jovens negros/as no mercado de trabalho.* (p. 99).

4.13 Jovens mulheres

A política para jovens mulheres, no campo do trabalho, não deve se restringir à garantia de vagas nos cursos profissionalizantes. É preciso criar mecanismos que promovam seu acesso ao

trabalho decente e que contribuam para a superação da desigualdade entre homens e mulheres.

Chama a atenção a forte presença de mulheres, e mulheres cônjuges, entre os jovens que não estudam, não trabalham e não buscam trabalho, sugerindo que muitas delas estejam, possivelmente, dedicando-se à esfera da reprodução, e que isto estaria associado às suas dificuldades de inserção no mercado de trabalho. As políticas, portanto, devem contemplar ações também nesta esfera.

4.14 Jovens indígenas

É *preciso garantir a promoção do acesso a uma educação que respeite e valorize os saberes e fazeres dos povos indígenas; e a promoção de iniciativas que visem ao desenvolvimento econômico de grupos e populações indígenas (para isso, são sugeridas iniciativas de fomento, crédito e comercialização de produtos indígenas*). (p.107).

4.15 Jovens com deficiência

As políticas de juventude (alinhadas com a legislação brasileira) devem contribuir para a efetivação dos direitos de jovens com deficiência. Para isso, devem ser implementadas, entre outras, as seguintes ações:

a) *Garantir a aplicação de leis nacionais e decretos federais (em especial o Decreto Federal nº 5.296/2004) que tratam da inclusão e da acessibilidade de jovens com deficiência, combatendo a segregação e a discriminação, buscando a equidade, o empoderamento, a produtividade, a sustentabilidade e a segurança desses jovens na sociedade*;

b) *Promover a acessibilidade arquitetônica e de comunicação, por meio de ajudas técnicas: rampas de acesso, banheiros adaptados, intérpretes de Língua de Sinais Brasileira (Libras), material em braile, letras ampliadas, meio digital, entre outras, em todos os espaços sociais*;

c) Garantir que as políticas, programas e projetos do poder público, nas três esferas (municipal, estadual e federal), tenham previsão no orçamento para ajudas técnicas que contribuam para o pleno desenvolvimento das potencialidades dos jovens com deficiência;

d) Garantir o direito à participação de jovens com deficiência intelectual e transtornos mentais em projetos, programas e políticas de governo nas áreas de educação, saúde, emprego e renda, entre outras;

e) Garantir que congressos, seminários, oficinas e demais eventos científicos e culturais, promovidos para a população jovem ofereçam, mediante solicitação, apoios humanos a jovens com deficiência, tais como tradutores e intérpretes de Libras, ledores, guias-intérpretes, ou tecnologias de informação e comunicação;

f) Garantir que qualquer conteúdo publicado, prioritariamente os educativos e culturais, estejam disponíveis em braile e em formatos alternativos (áudio, caracteres ampliados, fitas cassete, mapas táteis, etc.); estabelecer, enquanto política nacional, a edição e acessibilidade de livros às pessoas com deficiência visual;

g) Promover a acessibilidade nos serviços de transporte coletivo terrestre, aquaviário e aéreo, nas três esferas (municipal, estadual e federal), considerando-se como integrantes desses serviços os veículos, terminais, estações, pontos de parada, vias, acessos e operação. (p. 110-111).

4.16 Contra todas as formas de discriminação

É preciso garantir a todos/as os/as jovens as mesmas condições de acesso ao trabalho decente, independentemente de classe social, raça/etnia, gênero, local de moradia, orientação sexual, filiação religiosa, deficiência, soropositividade.

4.17 Participação

A dimensão participativa deve constituir-se em uma das principais características de todo o processo de formulação das políticas de juventude, desde a organização das demandas até a avaliação dos programas desenvolvidos.

É *preciso que a sociedade e o* Estado *sejam receptivos às possibilidades e oportunidades de participação juvenil, não só por motivos de ampliação da democracia, mas também pela importância da vivência política nos processos de desenvolvimento pessoal dos jovens*.

U*ma cultura de participação, entretanto, não é algo que se cria em pouco tempo ou de maneira episódica*. T*em sido muito criticada uma certa "obrigatoriedade" da participação, que nos programas voltados à "inclusão" de jovens muitas vezes é utilizada como contrapartida ao recebimento de bolsas ou cursos de formação.* E*stas situações por vezes produzem um efeito contrário: no lugar do que deveria ser espontâneo e onde deveriam ser respeitados os pendores individuais dos jovens, a "participação" termina por transformar-se em um "dever" e não o exercício de um direito.* N*ão se cria uma cultura de identificação e ação sobre o que deve ser transformado na sociedade*. É *preciso que os gestores destes programas estejam atentos para isso e definam estratégias e parcerias para apoio à execução e monitoramento dessas ações*.

É *importante que a gestão dos equipamentos voltados para os jovens seja feita em contínua relação com seu público principal*. E*specificamente quanto à educação, há uma contínua reivindicação pela gestão democrática da escola, o apoio às organizações estudantis, a ampliação da participação dos estudantes nas instâncias deliberativas de universidades públicas e particulares, a presença de jovens nos conselhos de educação, em todos os entes federativos e, considerando também instâncias como os conselhos referentes à pós-graduação, na* Capes *e no* CNPq.

A *juventude é uma dimensão social que articula movimentos de vários tipos e com distintas práticas discursivas e de organização.* D*e acordo com essa realidade, o poder público deve ser criativo no desenvolvimento de metodologias e oportunidades que ampliem as condições de participação de um conjunto cada vez maior de jovens, assegurando a pluralidade de manifestação da juventude*.

A *diversidade de sentidos do conceito de participação pede múltiplas estratégias para garantir o direito de participar.* N*o plano do jogo político formal é importante considerar a informação e a transparência dos processos de deliberação pública*. D*eve-se sempre garantir a oportunidade de manifestação das*

diversas tendências, nos foros de debate, sobretudo naqueles que se dediquem às políticas de juventude. Em particular, cabe ao Conjuve investir na institucionalização de um sistema de acompanhamento das políticas públicas, que consiga ir além da forma fácil dos eventos. O jovem não deve ser chamado apenas a homologar as decisões previamente tomadas pelos governos. Esses, porém, devem promover o direito de todos à participação. (p. 37-38).

4.18 Como estruturar as políticas de juventude?

Trata-se aqui de levantar alguns pontos de discussão mais específicos sobre como vêem sendo estruturadas as políticas de juventude no governo atual.

1) **A *participação da sociedade*:** *é preciso garantir um espaço para que a sociedade civil possa contribuir na elaboração, implementação, fiscalização e avaliação das políticas públicas de juventude. Foi quase consensual entre os conselheiros a posição de que a execução dos programas deve ficar a cargo do poder público. Entretanto, se não houver uma interlocução entre o poder público e a sociedade, corre-se o risco de que os programas não funcionem bem. Isso também vale no que diz respeito a um acompanhamento mais próximo dos investimentos do Estado nos programas voltados para os jovens.*

2) **A *gerência e a execução das políticas*:** *depois da nova legislação sobre as "parcerias" entre o Estado e as organizações da sociedade civil, que entrou em vigor em 2002, ao final do governo Fernando Henrique Cardoso, simplificaram-se os trâmites necessários para essa relação. O governo federal passa a relacionar-se diretamente com as entidades não-governamentais, executoras dos programas propostos. Isso não se alterou substancialmente no governo atual, que mantém programas nos quais há um relacionamento direto da União com as entidades executoras, como os Consórcios Sociais da Juventude e os Pontos de Cultura. No entanto, alguns outros programas, como o ProJovem e o novo Agente Jovem, têm buscado reforçar a relação do governo federal com estados e municípios. É certo que, não só no Brasil, é difícil falar em relações "harmoniosas" entre os entes federativos. O fortalecimento das relações entre União, estados e municípios viria no sentido de melhor articular a estrutura pública de governo e propiciar uma melhor fiscalização das*

ações, o que não inviabilizaria, a princípio, que os estados e especialmente os municípios mantivessem parcerias com as organizações não-governamentais. Estas possuem experiência em questões específicas e, conforme o programa a ser executado, podem ampliar a sustentação social das ações.

3) **As faixas etárias de referência:** *é essencial compreender que a grande diversidade nas dimensões de vida dos jovens também reside nas suas diferentes idades. Os desafios existenciais colocados para jovens de 16 anos são bastante distintos dos colocados para jovens de 24 ou 29 anos. No entanto, os programas acabam por padronizar suas atividades, gerando o risco de um descompasso entre as necessidades e os desejos dos jovens, e o quadro institucional no qual os programas são gerados e implementados.*

4) **A modalidade de transferência de recurso:** *há uma discussão sendo travada na esfera governamental sobre qual a melhor forma de transferir recurso em programas sociais que envolvem sua liberação diretamente ao cidadão. O ProJovem tem sido um programa pioneiro nesse sentido, utilizando a conta simplificada, que possibilita uma variedade maior de serviços bancários (como linhas de crédito, por exemplo) ao jovem, para esse fim. Parece ser uma tendência importante que se substitua, desse modo, o recebimento apenas por meio da bolsa-benefício, que limita bastante a atividade bancária do cidadão. De todo modo, há que se reafirmar a importância de que a transferência seja feita diretamente ao jovem.* (p. 38-39).

Bibliografia

BRASIL. **Decreto nº. 87.497 de 18 de agosto de 1982.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D87497.htm. Acesso em: 18 set. 2009.

_____. **Decreto nº 5.199, de 30 de agosto de 2004**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5199.htm. Acesso em: 18 set. 2009.

_____. **Decreto nº. 5.478 de 24 de junho de 2005.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5478.htm. Acesso em: 18 set. 2009.

_____. **Decreto nº. 5.598 de 1° de dezembro de 2005.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5598.htm. Acesso em: 18 set. 2009.

_____. **Decreto nº. 5.840, de 13 de julho de 2006**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5840.htm. Acesso em: 18 set. 2009.

_____. **Decreto nº 6.629, de 4 de novembro de 2008.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6629.htm. Acesso em: 18 set. 2009.

_____. **Lei nº. 6.494, de 7 de dezembro de 1977**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6494.htm. Acesso em: 21 set. 2009.

_____. **Lei nº. 10.097, de 19 de dezembro de 2000**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10097.htm. Acesso em: 21 set. 2009.

_____. **Lei nº. 10.748, de 22 de outubro de 2003**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.748.htm. Acesso em: 21 set. 2009.

_____. **Lei nº. 10.940, de 27 de agosto de 2004.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.940.htm. Acesso em: 21 set. 2009.

_____. **Lei nº. 11.129, de 30 de junho de 2005.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11129.htm. Acesso em: 21 set. 2009.

_____. **Lei nº. 11.180, de 23 de setembro de 2005**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11180.htm. Acesso em: 21 set. 2009.

_____. **Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11692.htm. Acesso em: 21 set. 2009.

_____. **Medida Provisória nº. 238, de 1º de fevereiro de 2005**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Mpv/238.htm. Acesso em: 21 set. 2009.

_____. **Medida Provisória nº. 411, de 28 de dezembro de 2007**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Mpv/411.htm. Acesso em: 21 set. 2009.

BRASIL. Governo Federal. **Relatório parcial de avaliação do PROJOVEM 2007**. [S.l.: s.n.], 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Proteção Social Básica. **Formação técnica geral no ProJovem Adolescente.** Brasília, DF, 2008.

_____. **As ações socioeducativas na política de assistência social.** Brasília, DF, 2008a.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Profissional e Tecnológica. **Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade Educação de Jovens e Adultos - PROEJA**: documento base. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Manual da aprendizagem**. Brasília, DF, 2006.

_____. **Plano Nacional de Qualificação, 2003-2007**: orientações para a elaboração dos projetos especiais de qualificação PROESQ. Brasília, DF, [200-]. Disponível em: http://www.mte.gov.br/pnq/proesq.pdf. Acesso em: 25 set. 2009.

_____. **Portaria nº. 392 de 15 de agosto de 2005**. Brasília, DF, 2005.

_____. **Portaria nº. 618, de 13 de dezembro de 2007**. Brasília, DF, 2007.

_____. **Relação Anual de Informações Sociais - RAIS**. Brasília, DF, [200-]. Disponível em: http://www.mte.gov.br/pnq/proesq.pdf. Acesso em: 25 set. 2009.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Nacional da Juventude. **Conferência Nacional de Juventude 1ª**: documento base. Brasília, DF, 2008.

_____. **Informações sobre o perfil dos jovens do Projovem.** [S.l.: s.n.], 2007.

CACCIAMALI, Maria Cristina. **Mercado de trabajo juvenil**: Argentina, Brasil y México. Ginebra: OIT, 2005. (Documentos de estrategias de empleo, 2005/2).

_____. et al. **I Oficina Comissão para Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI) sobre Geração de Trabalho Decente para Adolescentes - São Paulo - novembro de 2006**. [S.l.: s.n., 2006?].

CAMARANO, Ana Amélia (Org.). **Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

CARDOSO JUNIOR, Jose Celso. **Qualificação social e inserção laboral**: os desafios dos consórcios sociais da juventude. [S.l.: s.n.], 2006.

_____. et al. **Longa caminhada, fôlego curto**: o desafio da inserção laboral juvenil por meio dos consórcios sociais da juventude Brasília, DF: IPEA, 2006a. (Texto para discussão, nº. 1.224).

_____.; FERNANDES, Suiane. A informalidade revisitada: evolução nos últimos 20 anos e mais uma hipótese de pesquisa. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise. Rio de Janeiro, Brasília, DF, v. 5, n. 14, p. 41-49, out. 2000.

CASTRO, Jorge Abrahão; AQUINO, Luseni. **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2008. (Texto para discussão, nº. 1335).

CONFERÊNCIA NACIONAL DE JUVENTUDE DA CUT, 1. **Relatório.** [S.l.: s.n., 200-?].

CORROCHANO, Maria Carla et al. **Jovens e trabalho no Brasil**: desigualdades e desafios para as políticas públicas. São Paulo: Instituto IBI, 2008.

CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE (Brasil). **Política Nacional de Juventude**: diretrizes e perspectivas. São Paulo, 2006. Disponível em: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05611.pdf. Acesso em: 22 set. 2009.

CUNHA, Gabriela Cavalcanti; SILVA, Ana Amélia da. A Política Nacional de Trabalho para a Juventude em sua Primeira Infância: notas para uma avaliação preliminar sobre o Programa Primeiro Emprego (2003-2007). **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental,** Brasília, DF, v. 5, n. 2, p. 79-103, jul./dez. 2006.

DESEMPREGO juvenil no Brasil: em busca de opções à luz de algumas experiências internacionais. Brasília, DF: OIT, 1999.

EMPREGO, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente. Brasília, DF: CEPAL: PNUD: OIT, 2008.

FLORI, Priscilla Matias. **Desemprego de jovens no Brasil**. [S.l.: s.n., 2004?]. Disponível em: http://prejal.oit.org.pe/docs/ficheros/200711160015_4_2_0.pdf. Acesso em: 21 set. 2009.

GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS – GIFE. **Juventude**: tempo presente ou tempo futuro. São Paulo, 2007.

GUIMARÃES, Nadya Araujo; SOUZA, André Portela. **Emprego e heterogeneidade estrutural no Brasil**: refletindo sobre tendências recentes. [S.l.: s.n.], 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. **Aspectos complementares de educação, afazeres domésticos e trabalho infantil 2006.** Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/suplementos/afazeres/publicacao_afazeres.pdf. Acesso em: 21 set. 2009.

MORAN, José Manuel. **Novas tecnologias e mediação pedagógica.** 12ª ed. Campinas: Papirus, 2000. p. 12.

O'HIGGINS, Nial. **Youth unemployment and employment policy**: A global perspective. Geneva: International Labour Office, 2001.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Trabajo decente y juventud**: relatório regional. Lima, 2007.

_____. **Trabajo decente y juventud**: documentos de base: América Latina. Lima, 2007. 2 v.

_____. **Trabajo decente y juventud:** Argentina. Lima, 2007.

_____. **Trabajo decente y juventud:** Chile. Lima, 2007.

_____. **Trabajo decente y juventud:** Mexico. Lima, 2007.

_____. **Trabajo decente y juventud.** Peru. Lima, 2007.

_____. **Trabalho decente e juventude**: América Latina: [resumo executivo]. Brasília, DF, 2007.

PEREIRA, Armand F.; BOLZON, Andréa, PORTO, Valéria. **Via Jovem**: Fórum Jovem Século XXI. Brasília, DF: OIT, 2001.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria da Assistência Social. PROJOVEM: novas Reflexões. **Cadernos da Assistência Social**, Rio de Janeiro, v. 10, nov. 2007.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL. **Relatório de Atividades de 2006.** [S.l.], 2007.

_____. **Programa de Aprendizagem Comercial**: referenciais para a ação. [S.l.], 2006. (Série de documentos técnicos)**.**

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL. **Relatório de atividades de 2007.** [S.l.], 2008.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM RURAL. **Relatório de atividades 2006.** [S.l.], 2007.

_____. **Aprendizagem rural:** documento norteador. [S.l.], 2006.

SOARES, Fábio Veras. **Do informal workers queue for formal jobs in Brazil?** Brasília, DF: IPEA, 2004. (Texto para discussão nº. 1.024).

TRABALHO e família: rumo a novas formas de conciliação com co-responsabilidade social. Brasília: PNUD: OIT: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2009.

UNESCO. **Relatório de monitoramento de educação para todos Brasil 2008**: educação para todos em 2015; alcançaremos a meta? [S.l.], 2008.

VALENZUELA, María Helena. Políticas públicas de juventud para la inclusión social y para combatir la desigualdad y discriminación en el mundo del trabajo. In: TRABAJO decente y juventud: documentos de base, Volumen II. Lima: Oficina Internacional del Trabajo, 2007. p. 155-193.

Anexo Estatístico

Tabela A.1
Taxa de participação dos jovens em % - Brasil 1992 a 2006

Taxa de participação	15 a 19 anos	20 a 24 anos	15 a 24 anos
1992	59,8	75,6	67,2
1993	59,0	75,1	66,4
1995	56,6	75,6	65,2
1996	53,2	74,1	62,6
1997	53,1	75,4	63,1
1998	52,7	75,5	63,0
1999	52,4	76,1	63,3
2001	49,8	75,1	61,8
2002	50,5	76,2	63,0
2003	49,2	76,8	62,7
2004	50,3	77,7	63,8
2005	51,6	79,1	65,2
2006	50,2	77,5	63,8

Fonte: Elaboração OIT/Prejal, a partir dos microdados da PNAD/IBGE; excluída a área rural do Norte, exceto Tocantins, nos anos de 2004 a 2006, para garantir comparabilidade com dados de 1992 a 2003.

Tabela A.2
Taxa de participação dos jovens em % - Brasil 2006

Idade	PEA	Não PEA	População	Taxa de participação em %
15 anos	928.524	2.516.777	3.445.301	27,0
16 anos	1.405.078	2.024.524	3.429.602	41,0
17 anos	1.768.447	1.781.405	3.549.852	49,8
18 anos	2.316.001	1.280.859	3.596.860	64,4
19 anos	2.372.821	1.040.366	3.413.187	69,5
20 anos	2.589.854	924.666	3.514.520	73,7
21 anos	2.630.014	817.772	3.447.786	76,3
22 anos	2.614.382	724.271	3.338.653	78,3
23 anos	2.730.223	734.158	3.464.381	78,8
24 anos	2.827.810	681.953	3.509.763	80,6
15 a 24 anos	22.183.154	12.526.751	34.709.905	63,9

Fonte: Elaboração OIT/Prejal, a partir dos microdados da PNAD/IBGE, 2006; Brasil como um todo, inclusive área rural do Norte.

Tabela A.3
Taxa de participação dos jovens em % - Brasil 2006

Idade	Homens	Mulheres	Total	Diferença absoluta da taxa de participação
15 anos	33,7	20,4	**27,0**	13,3
16 anos	48,7	32,9	**41,0**	15,8
17 anos	57,5	42,1	**49,8**	15,4
18 anos	72,7	56,1	**64,4**	16,5
19 anos	78,4	60,6	**69,5**	17,8
20 anos	83,9	63,9	**73,7**	20,1
21 anos	86,7	65,9	**76,3**	20,7
22 anos	89,1	67,7	**78,3**	21,3
23 anos	89,3	68,4	**78,8**	20,9
24 anos	91,7	69,8	**80,6**	21,8

Fonte: Elaboração OIT/Prejal, a partir dos microdadosda IBGE/PNAD, 2006; Brasil como um todo, inclusive área rural do Norte.

Tabela A.4
Percentual de jovens que estavam estudando, em %
Brasil 1992 a 2006

Ano	15 a 19 anos	20 a 24 anos	15 a 24 anos
1992	50,8	16,9	34,9
1993	53,6	18,3	37,3
1995	57,6	20,6	40,9
1996	59,8	21,3	42,6
1997	63,0	21,9	44,6
1998	66,1	24,2	47,2
1999	68,2	25,5	48,7
2001	68,9	26,2	48,6
2002	69,4	26,7	48,6
2003	70,3	26,8	49,0
2004	69,0	25,6	47,7
2005	68,3	25,2	47,0
2006	68,3	25,6	47,0

Fonte: Elaboração OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD; excluída a área rural do Norte, exceto Tocantins, nos anos de 2004 a 2006, para garantir comparabilidade com dados de 1992 a 2003.

Tabela A.5
Percentual de jovens não economicamente ativos que estavam estudando, em % - Brasil 1992 a 2006

Ano	15 a 19 anos	20 a 24 anos	15 a 24 anos
1992	66,5	20,8	50,5
1993	68,7	21,9	52,8
1995	71,8	25,7	57,2
1996	73,0	26,1	58,5
1997	75,0	25,6	60,3
1998	76,4	29,4	62,4
1999	78,1	30,5	64,0
2001	79,1	32,6	64,7
2002	79,9	33,6	65,4
2003	80,2	33,6	66,0
2004	80,3	32,4	65,9
2005	79,8	32,7	65,8
2006	79,9	33,7	65,6

Fonte: Elaboração OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD; excluída a área rural do Norte, exceto Tocantins, nos anos de 2004 a 2006, para garantir comparabilidade com dados de 1992 a 2003.

Tabela A.6
Percentual de jovens economicamente ativos que estavam estudando, em % Brasil 1992 a 2006

Ano	15 a 19 anos	20 a 24 anos	15 a 24 anos
1992	40,3	15,6	27,3
1993	43,1	17,1	29,5
1995	46,7	18,9	32,1
1996	48,3	19,6	33,1
1997	52,5	20,6	35,4
1998	56,8	22,5	38,3
1999	59,1	23,9	39,8
2001	58,7	24,0	38,7
2002	59,2	24,6	38,8
2003	60,1	24,7	38,9
2004	57,8	23,7	37,4
2005	57,5	23,2	36,9
2006	56,7	23,3	36,5

Fonte: Elaboração OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD; excluída a área rural do Norte, exceto Tocantins, nos anos de 2004 a 2006, para garantir comparabilidade com dados de 1992 a 2003.

Tabela A.7
Estrutura da ocupação de jovens e adultos por posição na ocupação - Brasil 2006

Posição na ocupação	Jovens (15 a 24 anos)			Jovens (25 o mais)		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
Empregado com carteira	3.926.632	2.558.075	**6.484.707**	14.125.507	7.731.108	**21.856.615**
Militar	151.533	1.752	**153.285**	111.701	6.920	**118.621**
Estatutário	113.666	120.719	**234.385**	2.256.914	3.138.244	**5.395.158**
Empregado sem carteira	3.882.993	1.852.042	**5.735.035**	6.540.998	3.237.299	**9.778.297**
Trabalhador doméstico com carteira	18.057	130.675	**148.732**	165.445	1.527.075	**1.692.520**
Trabalhador doméstico sem carteira	57.089	1.092.869	**1.149.958**	211.541	3.486.572	**3.698.113**
Conta própria	1.117.211	575.115	**1.692.326**	11.627.179	5.476.119	**17.103.298**
Empregador	109.240	44.546	**153.786**	2.816.510	1.005.936	**3.822.446**
Trabalhador na produção para o próprio consumo	225.511	309.566	**535.077**	994.630	2.243.086	**3.237.716**
Trabalhador na construção para o próprio uso	17.769	5.057	**22.826**	94.241	9.883	**104.124**
Não remunerado	1.264.916	668.952	**1.933.868**	441.742	2.099.864	**2.541.606**
Total	**10.884.617**	**7.359.586**	**18.244.203**	**39.386.990**	**29.963.270**	**69.350.260**

Fonte: Elaboração OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD; Elaboração OIT, a partir dos microdados; Brasil como um todo, inclusive área rural do Norte.

Tabela A.8
Estrutura da ocupação de jovens e adultos por grupamento ocupacional - Brasil 2006

Posição na ocupação	Jovens (15 a 24 anos)			Jovens (25 o mais)		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
Dirigentes em geral	179.643	120.286	**299.929**	2.893.254	1.545.529	**4.438.783**
Profissionais das ciências e das artes	286.347	389.653	**676.000**	2.139.192	3.129.243	**5.268.435**
Técnicos de nível médio	697.120	563.541	**1.260.661**	2.786.888	2.412.066	**5.198.954**
Trabalhadores de serviços administrativos	1.051.472	1.545.273	**2.596.745**	1.943.434	2.906.249	**4.849.683**
Trabalhadores dos serviços	1.316.089	2.001.344	**3.317.433**	4.654.780	9.495.886	**14.150.666**
Vendedores e prestadores de serviço do comércio	1.157.267	1.246.619	**2.403.886**	3.137.965	3.143.992	**6.281.957**
Trabalhadores agrícolas	2.550.767	822.188	**3.372.955**	8.227.896	4.598.759	**12.826.655**
Trabalhadores da produção de bens e serviços, e de reparação e manutenção	3.475.053	666.114	**4.141.167**	13.140.366	2.699.111	**15.839.477**
Membros das Forças Armadas e Auxiliares	170.859	4.364	**175.223**	460.223	29.824	**490.047**
Total	**10.884.617**	**7.359.586**	**18.244.203**	**39.386.990**	**29.963.270**	**69.350.260**

Fonte: Elaboração OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD; Elaboração OIT, a partir dos microdados; Brasil como um todo, inclusive área rural do Norte.

Tabela A.9
Taxa de desemprego jovens de 15 a 24 anos - Brasil 2006

Idade	PEA	Ocupados	Desempregados	Taxa de desemprego em %
15	928.524	757.177	171.347	18,5
16	1.405.078	1.077.121	327.957	23,3
17	1.768.447	1.341.999	426.448	24,1
18	2.316.001	1.752.274	563.727	24,3
19	2.372.821	1.892.111	480.710	20,3
20	2.589.854	2.117.731	472.123	18,2
21	2.630.014	2.209.917	420.097	16,0
22	2.614.382	2.244.362	370.020	14,2
23	2.730.223	2.363.813	366.410	13,4
24	2.827.810	2.487.698	340.112	12,0
15 a 24 anos	22.183.154	18.244.203	3.938.951	17,8

Fonte: Elaboração OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD; Elaboração OIT, a partir dos microdados; Brasil como um todo, inclusive área rural do Norte.

Tabela A.10
Taxa de desemprego jovens de 15 a 24 anos - Brasil 2006

Grupo	Ocupados	Desempregados	PEA	Taxa de desemprego em %
Homens	10.884.617	1.745.077	12.629.694	13,8
Mulheres	7.359.586	2.193.874	9.553.460	23,0
Brancos	8.714.144	1.743.039	10.457.183	16,7
Negros	9.415.325	2.164.419	11.579.744	18,7
Rurais	3.658.015	279.519	3.937.534	7,1
Urbanos não metropolitanos	9.799.216	2.083.938	11.883.154	17,5
Urbanos metropolitanos	4.786.972	1.575.494	6.362.466	24,8
Homens brancos	4.959143	734.527	5.693.670	12,9
Homens negros	5.863.418	998.524	6.861.942	14,6
Mulheres brancas	3.755.001	1.008.512	4.763.513	21,2
Mulheres negras	3.551.907	1.165.895	4.717802	24,7

Fonte: Elaboração OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD; Elaboração OIT, a partir dos microdados; Brasil como um todo, inclusive área rural do Norte.

Tabela A.11
Taxa de desemprego - jovens de 15 a 24 anos segundo região e unidade da federação 2006

UF/Região	Ocupados	Desempregados	PEA	Taxa de desemprego em %
Rondônia	172.445	24.441	196.886	12,4
Acre	67.611	10.610	78.221	13,6
Amazonas	28.,628	63.650	351.278	18,1
Roraima	46.323	9.682	56.005	17,3
Pará	723.965	122.126	846.091	14,4
Amapá	53.411	9.715	63.126	15,4
Tocantins	149.479	20.091	169.570	11,8
Norte	1.500.862	260.315	1.761.177	14,8
Maranhão	658.391	104.352	762.743	13,7
Piauí	360.342	34.026	394.368	8,6
Ceará	815.876	161.766	977.642	16,5
Rio Grande do Norte	292.310	61.095	353.405	17,3
Paraíba	362.301	67.671	429.972	15,7
Pernambuco	786.995	182.708	969.703	18,8
Alagoas	261.058	61.203	322.261	19,0
Sergipe	191.683	52.332	244.015	21,4
Bahia	1.461.343	313.636	1.774.979	17,7
Nordeste	5.190.299	1.038.789	6.229.088	16,7
Minas Gerais	2.022.823	415.613	2.438.436	17,0
Espírito Santo	381.819	62.713	444.532	14,1
Rio de Janeiro	1.065.688	374.821	1.440.509	26,0
São Paulo	3.927.976	1.026.655	4.954.631	20,7
Sudeste	7.398.306	1.879.802	9.278.108	20,3
Paraná	1.064.232	194.772	1.259.004	15,5
Santa Catarina	679.780	86.852	766.632	11,3
Rio Grande do Sul	1.064.888	188.488	1.253.376	15,0
Sul	2.808.900	470.112	3.279.012	14,3
Mato Grosso do Sul	238.747	48.288	287.035	16,8
Mato Grosso	300.045	62.522	362.567	17,2
Goiás	593.171	105.461	698.632	15,1
Distrito Federal	213.873	73.662	287.535	25,6
Centro-Oeste	1.345.836	289.933	1.635.769	17,7
Brasil	18.244.203	3.938.951	22.183.154	17,8

Fonte: Elaboração OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD; Elaboração OIT, a partir dos microdados; Brasil como um todo, inclusive área rural do Norte.

Tabela A.12
Taxa de informalidade em % - Brasil 2006

Grupo	Total de ocupados	Informais	Taxa de informalidade em %
Adultos	69.350.260	35.141.083	50,7
Jovens	18.244.203	11.043.687	60,5
Homens jovens	10.884.617	6.544.612	60,1
Mulheres jovens	7.359.586	4.499.075	61,1
Brancos jovens	8.714.144	4.490.395	51,5
Negros jovens	9.415.325	6.485.894	68,9
Jovens urbanos	14.586.188	7.867.175	53,9
Jovens rurais	3.658.015	3.176.512	86,8
Jovens amarelos	58.683	30.980	52,8
Jovens indígenas	55.470	35.837	64,6
Jovens homens brancos	4.959.143	2.532.430	51,1
Jovens homens negros	790.675	3.975.930	502,9
Jovens mulheres brancas	3.755.001	1.957.965	52,1
Jovens mulheres negras	3.551.907	2.509.964	70,7

Fonte: IBGE/PNAD; Elaboração OIT, a partir dos microdados;
Brasil como um todo, inclusive área rural do Norte.

Tabela A.13
Taxa de informalidade - jovens de 15 a 24 anos segundo região e unidade da federação 2006

UF/Região	Ocupados	Informais	Taxa de informalidade em %
Rondônia	172.445	118.431	68,7
Acre	67.611	53.716	79,4
Amazonas	287.628	199.317	69,3
Roraima	46.323	33.734	72,8
Pará	723.965	580.668	80,2
Amapá	53.411	35.454	66,4
Tocantins	149.479	114.253	76,4
Norte	1.500.862	1.135.573	75,7
Maranhão	658.391	569.777	86,5
Piauí	360.342	326.309	90,6
Ceará	815.876	639.602	78,4
Rio Grande do Norte	292.310	205.373	70,3
Paraíba	362.301	301.995	83,4
Pernambuco	786.995	603.349	76,7
Alagoas	261.058	213.728	81,9
Sergipe	191.683	145.579	75,9
Bahia	1.461.343	1.196.160	81,9
Nordeste	5.190.299	4.201.872	81,0
Minas Gerais	2.022.823	1.161.994	57,4
Espírito Santo	381.819	202.521	53,0
Rio de Janeiro	1.065.688	525.611	49,3
São Paulo	3.927.976	1.676.785	42,7
Sudeste	7.398.306	3.566.911	48,2
Paraná	1.064.232	566.600	53,2
Santa Catarina	679.780	270.403	39,8
Rio Grande do Sul	1.064.888	558.283	52,4
Sul	2.808.900	1.395.286	49,7
Mato Grosso do Sul	238.747	130.223	54,5
Mato Grosso	300.045	185.946	62,0
Goiás	593.171	335.087	56,5
Distrito Federal	213.873	92.789	43,4
Centro-Oeste	1.345.836	744.045	55,3
Brasil	18.244.203	11.043.687	60,5

Fonte: Elaboração OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD; Elaboração OIT, a partir dos microdados; Brasil como um todo, inclusive área rural do Norte.

Tabela A.14
Estudo e trabalho de jovens segundo sexo e raça - Brasil 2006

Valores absolutos	Homens	Mulheres	Brancos	Negros	Total
Total	**17.289.321**	**17.420.584**	**16.259.127**	**18.180.859**	**34.709.905**
Estuda e trabalha	3.586.436	2.756.617	3.173.842	3.128.717	**6.343.053**
Somente trabalha	7.297.962	4.602.969	5.540.302	6.286.389	**11.900.931**
Somente estuda	4.378.657	5.546.538	4.856.684	4.960.616	**9.925.195**
Inativo estudante	3.579.430	4.609.533	4.065.494	4.034.468	**8.188.963**
Desempregado estudante	799.227	937.005	791.190	926.148	**1.736.232**
Não estuda e não trabalha	2.026.047	4.514.241	2.688.299	3.804.699	**6.540.288**
Desempregado que não estuda	945.850	1.256.869	951.849	1.238.271	**2.202.719**
Inativo que não estuda	1.080.197	3.257.372	1.736.450	2.566.428	**4.337.569**
Distribuição em % na linha	**Homens**	**Mulheres**	**Brancos**	**Negros**	**Total**
Total	**49,8**	**50,2**	**46,8**	**52,4**	**100,0**
Estuda e trabalha	56,5	43,5	50,0	49,3	**100,0**
Somente trabalha	61,3	38,7	46,6	52,8	**100,0**
Somente estuda	44,1	55,9	48,9	50,0	**100,0**
Inativo estudante	43,7	56,3	49,6	49,3	**100,0**
Desempregado estudante	46,0	54,0	45,6	53,3	**100,0**
Não estuda e não trabalha	31,0	69,0	41,1	58,2	**100,0**
Desempregado que não estuda	42,9	57,1	43,2	56,2	**100,0**
Inativo que não estuda	24,9	75,1	40,0	59,2	**100,0**
Distribuição em % na coluna	**Homens**	**Mulheres**	**Brancos**	**Negros**	**Total**
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Estuda e trabalha	20,7	15,8	19,5	17,2	**18,3**
Somente trabalha	42,2	26,4	34,1	34,6	**34,3**
Somente estuda	25,3	31,8	29,9	27,3	**28,6**
Inativo estudante	20,7	26,5	25,0	22,2	**23,6**
Desempregado estudante	4,6	5,4	4,9	5,1	**5,0**
Não estuda e não trabalha	11,7	25,9	16,5	20,9	**18,8**
Desempregado que não estuda	5,5	7,2	5,9	6,8	**6,3**
Inativo que não estuda	6,2	18,7	10,7	14,1	**12,5**

Fonte: Elaboração OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD; Elaboração OIT, a partir dos microdados; Brasil como um todo, inclusive área rural do Norte.

Tabela A.15
Estudo e trabalho de jovens segundo sexo e raça - Brasil 2006

Valores absolutos	Homens brancos	Homens negros	Mulheres brancas	Mulheres negras	Total
Total	**7.901.686**	**9.266.777**	**8.357.441**	**8.914.082**	**34.709.905**
Estuda e trabalha	1.692.864	1.871.655	1.480.978	1.257.062	**6.343.053**
Somente trabalha	3.266.279	3.991.544	2.274.023	2.294.845	**11.900.931**
Somente estuda	2.127.609	2.202.672	2.757.944	2.729.075	**9.925.195**
Inativo estudante	1.774.251	1.764.184	2.291.243	2.270.284	**8.188.963**
Desempregado estudante	353.358	438.488	437.832	487.660	**1.736.232**
Não estuda e não trabalha	814.934	1.200.687	1.873.365	2.604.012	**6.540.288**
Desempregado que não estuda	381.169	560.036	570.680	678.235	**2.202.719**
Inativo que não estuda	433.765	640.651	1.302.685	1.925.777	**4.337.569**

Distribuição em % na linha	Homens brancos	Homens negros	Mulheres brancas	Mulheres negras	Total
Total	**22,8**	**26,7**	**24,1**	**25,7**	**100,0**
Estuda e trabalha	26,7	29,5	23,3	19,8	**100,0**
Somente trabalha	27,4	33,5	19,1	19,3	**100,0**
Somente estuda	21,4	22,2	27,8	27,5	**100,0**
Inativo estudante	21,7	21,5	28,0	27,7	**100,0**
Desempregado estudante	20,4	25,3	25,2	28,1	**100,0**
Não estuda e não trabalha	12,5	18,4	28,6	39,8	**100,0**
Desempregado que não estuda	17,3	25,4	25,9	30,8	**100,0**
Inativo que não estuda	10,0	14,8	30,0	44,4	**100,0**

Distribuição em % na coluna	Homens brancos	Homens negros	Mulheres brancas	Mulheres negras	Total
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Estuda e trabalha	21,4	20,2	17,7	14,1	**18,3**
Somente trabalha	41,3	43,1	27,2	25,7	**34,3**
Somente estuda	26,9	23,8	33,0	30,6	**28,6**
Inativo estudante	22,5	19,0	27,4	25,5	**23,6**
Desempregado estudante	4,5	4,7	5,2	5,5	**5,0**
Não estuda e não trabalha	10,3	13,0	22,4	29,2	**18,8**
Desempregado que não estuda	4,8	6,0	6,8	7,6	**6,3**
Inativo que não estuda	5,5	6,9	15,6	21,6	**12,5**

Fonte: Elaboração OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD; Elaboração OIT, a partir dos microdados; Brasil como um todo, inclusive área rural do Norte.

Tabela A.16
Estudo e trabalho de jovens segundo faixa de renda domiciliar *per capita* - Brasil 2006

Valores absolutos	Renda domiciliar *per capita* até 3 salários mínimos	Renda domiciliar *per capita* acima de 3 salários mínimos	Total
Total	**30.515.865**	**3.252.783**	**33.768.648**
Estuda e trabalha	5.238.019	869.084	**6.107.103**
Somente trabalha	10.740.212	783.443	**11.523.655**
Somente estuda	8.303.109	1.384.997	**9.688.106**
Inativo estudante	6.753.275	1.238.548	**7.991.823**
Desempregado estudante	1.549.834	146.449	**1.696.283**
Não estuda e não trabalha	6.234.525	215.259	**6.449.784**
Desempregado que não estuda	2.114.466	60.091	**2.174.557**
Inativo que não estuda	4.120.059	155.168	**4.275.227**

Distribuição em % na linha	Renda domiciliar *per capita* até 3 salários mínimos	Renda domiciliar *per capita* acima de 3 salários mínimos	Total
Total	**90,4**	**9,6**	**100,0**
Estuda e trabalha	85,8	14,2	**100,0**
Somente trabalha	93,2	6,8	**100,0**
Somente estuda	85,7	14,3	**100,0**
Inativo estudante	84,5	15,5	**100,0**
Desempregado estudante	91,4	8,6	**100,0**
Não estuda e não trabalha	96,7	3,3	**100,0**
Desempregado que não estuda	97,2	2,8	**100,0**
Inativo que não estuda	96,4	3,6	**100,0**

Distribuição em % na coluna	Renda domiciliar *per capita* até 3 salários mínimos	Renda domiciliar *per capita* acima de 3 salários mínimos	Total
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Estuda e trabalha	17,2	26,7	**18,1**
Somente trabalha	35,2	24,1	**34,1**
Somente estuda	27,2	42,6	**28,7**
Inativo estudante	22,1	38,1	**23,7**
Desempregado estudante	5,1	4,5	**5,0**
Não estuda e não trabalha	20,4	6,6	**19,1**
Desempregado que não estuda	6,9	1,8	**6,4**
Inativo que não estuda	13,5	4,8	**12,7**

Fonte: Elaboração OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD; Elaboração OIT, a partir dos microdados; Brasil como um todo, inclusive área rural do Norte. *Há jovens que não tinham a faixa de renda domiciliar *per capita* definida ou era ignorada, razão por que o total é menor.

Tabela A.17
Estudo e trabalho de jovens
segundo posição no domicílio - Brasil 2006

Valores absolutos	Pessoa de referência	Cônjuge	Filho
Total	**2.531.345**	**3.614.653**	**23.949.974**
Estuda e trabalha	262.265	206.016	5.105.473
Somente trabalha	1.871.154	1.469.768	6.966.383
Somente estuda	95.935	235.503	8.327.594
Inativo estudante	66.130	184.035	6.919.681
Desempregado estudante	29.805	51.468	1.407.913
Não estuda e não trabalha	301.991	1.703.366	3.550.524
Desempregado que não estuda	134.593	1.408.496	1.440.838
Inativo que não estuda	167.398	294.870	2.109.686
Distribuição em % na linha	**Pessoa de referência**	**Cônjuge**	**Filho**
Total	**7,3**	**10,4**	**69,0**
Estuda e trabalha	4,1	3,2	80,5
Somente trabalha	15,7	12,4	58,5
Somente estuda	1,0	2,4	83,9
Inativo estudante	0,8	2,2	84,5
Desempregado estudante	1,7	3,0	81,1
Não estuda e não trabalha	4,6	26,0	54,3
Desempregado que não estuda	4,1	42,5	43,4
Inativo que não estuda	5,2	9,1	65,4
Distribuição em % na coluna	**Pessoa de referência**	**Cônjuge**	**Filho**
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Estuda e trabalha	10,4	5,7	21,3
Somente trabalha	73,9	40,7	29,1
Somente estuda	3,8	6,5	34,8
Inativo estudante	2,6	5,1	28,9
Desempregado estudante	1,2	1,4	5,9
Não estuda e não trabalha	11,9	47,1	14,8
Desempregado que não estuda	5,3	39,0	6,0
Inativo que não estuda	6,6	8,2	8,8

Fonte: Elaboração OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD; Elaboração OIT, a partir dos microdados; Brasil como um todo, inclusive área rural do Norte.

Tabela A.18
Estudo e trabalho de jovens segundo local de moradia - Brasil 2006

Valores absolutos	Urbano	Rural	Total
Total	**28.925.206**	**5.784.261**	**34.709.467**
Estuda e trabalha	5.055.398	1.287.655	**6.343.053**
Somente trabalha	9.530.571	2.370.360	**11.900.931**
Somente estuda	8.789.021	1.136.174	**9.925.195**
Inativo estudante	7.170.353	1.018.610	**8.188.963**
Desempregado estudante	1.618.668	117.564	**1.736.232**
Não estuda e não trabalha	5.550.216	990.072	**6.540.288**
Desempregado que não estuda	2.040.764	161.955	**2.202.719**
Inativo que não estuda	3.509.452	828.117	**4.337.569**

Distribuição em % na linha	Urbano	Rural	Total
Total	**83,3**	**16,7**	**100,0**
Estuda e trabalha	79,7	20,3	**100,0**
Somente trabalha	80,1	19,9	**100,0**
Somente estuda	88,6	11,4	**100,0**
Inativo estudante	87,6	12,4	**100,0**
Desempregado estudante	93,2	6,8	**100,0**
Não estuda e não trabalha	84,9	15,1	**100,0**
Desempregado que não estuda	92,6	7,4	**100,0**
Inativo que não estuda	80,9	19,1	**100,0**

Distribuição em % na coluna	Urbano	Rural	Filho
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Estuda e trabalha	17,5	22,3	**18,3**
Somente trabalha	32,9	41,0	**34,3**
Somente estuda	30,4	19,6	**28,6**
Inativo estudante	24,8	17,6	**23,6**
Desempregado estudante	5,6	2,0	**5,0**
Não estuda e não trabalha	19,2	17,1	**18,8**
Desempregado que não estuda	7,1	2,8	**6,3**
Inativo que não estuda	12,1	14,3	**12,5**

Fonte: Elaboração OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD; Elaboração OIT, a partir dos microdados; Brasil como um todo, inclusive área rural do Norte.

Tabela A.19
Vulnerabilidade juvenil - Brasil 2006

Grupo de jovens	Total	Vulneráveis*	Índices de vulnerabilidade juvenil em %
Total	**34.709.905**	**19.320.207**	**55,7**
Homens	**17.289.321**	9.369.886	54,2
Mulheres	**17.420.584**	9.950.321	57,1
Brancos	**16.259.127**	7.969.884	49,0
Negros	**18.180.859**	11.216.741	61,7
Homens jovens brancos	**7.901.686**	3.700.722	46,8
Homens jovens negros	**9.266.777**	5.615.105	60,6
Mulheres jovens brancas	**8.357.441**	4.269.162	51,1
Mulheres jovens negras	**8.914.082**	5.601.636	62,8

Fonte: Elaboração OIT/Prejal, a partir dos microdados da IBGE/PNAD; Elaboração OIT, a partir dos microdados; Brasil como um todo, inclusive área rural do Norte; *Jovens desempregados, ou na informalidade, ou que não estudam e não trabalham.

TRABALHO DECENTE E JUVENTUDE NA AMERICA LATINA

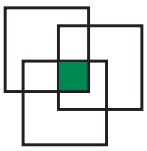
http://www.oit.org.pe/tdj

1. **Relatório Regional**
    - Resumo Executivo
        - Versão em espanhol
        - Versão em inglês
        - Versão em português
    - Versão Integral
2. **Relatórios Nacionais**
    - Argentina
    - Chile
    - 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**

proyecto PREJAL



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

"Somente através das oportunidades de trabalho decente os jovens poderão sair por si mesmos da 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
2009