

**Desemprego Juvenil
no Brasil: em busca de opções
à luz de algumas experiências internacionais**

Desemprego Juvenil no Brasil: em busca de opções à luz de algumas experiências internacionais

Copyright © Organização Internacional do Trabalho, 2001
1ª edição 1999
2ª edição 2001

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 Serviço de Publicações (Direitos do autor e Licenças), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Os pedidos serão bem-vindos.

Organização Internacional do Trabalho
Desemprego juvenil no Brasil: em busca de opções à luz de algumas experiências internacionais. 2. ed. - Brasília : OIT, 2001.
92p.

ISBN 92-2-812663-9
I. Desemprego juvenil - Brasil. II. Juventude - Brasil. III. Título.

13.01.4

As designações empregadas nas publicações da OIT, todas 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 desaprovção.

As publicações da OIT podem ser obtidas no escritório para o Brasil: Setor de Embaixadas Norte, Lote 35, 70800-400 Brasília - DF - Brasil - Tel: (61) 426-0100, Fax: (61) 322-4352, ou no International Labour Office, CH-1211, Genebra 22, Suíça. Catálogos ou listas de novas publicações estão disponíveis gratuitamente nos endereços acima, ou por e-mail: brasilia@oitbrasil.org.br e pubvente@ilo.org
Visite nossa página na internet: www.ilo.org/publns

Impresso no Brasil
Estação Gráfica Ltda (estagraf@uol.com.br)

SUMÁRIO

Prefácio	07
Introdução	09
Capítulo 1 Armand F. Pereira, em colaboração com Elizeu de Oliveira Chaves Júnior: Educação, Formação e Empregabilidade: Algumas Questões e Opções para Combater o Desemprego Juvenil.....	13
Capítulo 2 OIT: Desemprego Juvenil por Níveis de Educação, Faixas Etárias e Níveis de Renda Domiciliar no Brasil, 1990 e 1997.....	19
Capítulo 3 Márcio Pochmann: Emprego e Desemprego Juvenil no Brasil: As Transformações nos Anos 90.....	27
Capítulo 4 OIT (Divisão de Políticas de Emprego): Juventude e Emprego.....	41
Capítulo 5 Ana Cárdenas e Carolina Flores: Políticas Comunitárias para enfrentar o Desemprego Juvenil na União Européia (Extratos).....	57
Anexo 1 Elizeu de Oliveira Chaves Júnior: Algumas das principais iniciativas de combate ao desemprego juvenil no Brasil: Sumário Ilustrativo	73
Anexo 2 OIT: Resolução Sobre o Emprego Juvenil (Conferência Internacional do Trabalho, 86ª Reunião, Genebra, 1998).....	81
Referências Bibliográficas Seleccionadas	85

PREFÁCIO

O desemprego juvenil vem se tornando uma das principais preocupações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e de outras agências internacionais, bem como de instituições governamentais e não governamentais. Por isso, tem sido alvo de diversos estudos e seminários, bem como de esforços inter-institucionais e inter-governamentais.

Este livro inclui alguns estudos recentes sobre o desemprego juvenil e opções para combatê-lo. Foi produzido com o intuito de oferecer uma base parcial de discussão para o evento **Fórum Jovem Século XXI: Educação, Formação Profissional e Empregabilidade**, realizado em Brasília, de 7 a 9 de dezembro de 1999.

Levando em consideração a experiência, as iniciativas internacionais e os compromissos firmados na Declaração de Lisboa, o **Fórum** buscou:

- ampliar o conhecimento sobre as tendências, desafios e oportunidades de **Educação, Formação Profissional e “Empregabilidade”**, definida como “aquisição de qualificações, competências e habilidades requeridas pelo mercado de trabalho”, e não como uma responsabilidade de cada indivíduo de agir por conta própria, como tem sido entendido por alguns;
- proporcionar intercâmbio de ações e experiências de entidades direta ou indiretamente envolvidas com estes temas, e
- promover cooperação técnica e maior integração entre os esforços governamentais recém iniciados no Brasil e as iniciativas de agências internacionais e de organizações de empregadores e trabalhadores, associações comunitárias e outras organizações não-governamentais.

A ênfase temática do **Fórum** recaiu principalmente sobre iniciativas positivas de educação e formação que visam contribuir para a empregabilidade dos jovens, bem como iniciativas de geração de emprego (no sentido *lato sensu* de trabalho remunerado) que, junto com programas de amparo social, são essenciais para combater os problemas da violência, das drogas e da prostituição juvenil.

Em particular, esperou-se despertar a atenção para oportunidades de emprego em *atividades não tradicionais* onde os jovens tenham vantagens especiais e, por isso, não representem concorrência crítica no mercado de trabalho.

Armand F. Pereira
Diretor da OIT no Brasil

INTRODUÇÃO

O desemprego¹ e a baixa empregabilidade dos jovens² têm contribuído para o aumento da violência, da prostituição e do consumo e dependência de drogas entre os jovens, gerando um nível de vulnerabilidade social que, em alguns países, ameaça a estabilidade social e o progresso econômico.

O combate a essa epidemia requer uma análise do desemprego juvenil e das opções de políticas e de programas para aliviar o desemprego e aumentar oportunidades de emprego e de integração dos jovens na sociedade.

Nos últimos anos, o índice de desemprego aberto variou entre 8 e 12% na grande maioria dos países da União Européia e da América Latina³. Porém, essa semelhança estatística tem significados diferentes nas duas regiões devido a diferenças marcantes nos sistemas de proteção social e nos níveis de informalidade dos mercados de trabalho.

Na América Latina, mais que na União Européia, as taxas de desemprego aberto escondem a realidade, na medida em que a falta de oportunidades de emprego faz aumentar o chamado desemprego “oculto” ligado ao “desalento”. As pessoas ficam desempregadas, procuram e não encontram emprego, deixam de procurar e assim acabam saindo do universo captado pelos indicadores de desemprego (i.e. aqueles que buscaram emprego mas não o encontraram nos últimos “x” ou “y” dias).

Por esse motivo, a taxa de desemprego aberto, embora útil como indicador de aumentos ou decréscimos ao longo do tempo, não reflete adequadamente o quadro total de desemprego aberto e camuflado (subemprego) e muito menos o quadro da pobreza.

Dir-se-ia até que o “não emprego” seria talvez um conceito mais útil que o de “desemprego”, mas as estatísticas atuais não nos permitem ainda trabalhar com esse novo conceito.

No Brasil, as taxas de desemprego total e juvenil cresceram acentuadamente entre 1989 e 1999. Concorreram para isso a inserção da economia brasileira no mercado internacional de maneira mais competitiva, o processo de reestruturação econômica e de privatizações, bem como as mudanças tecnológicas e organizacionais que, por sua vez, têm modificado a estrutura ocupacional e os perfis de competências.

Os efeitos das políticas nacionais de ajuste às crises financeiras internacionais, desde outubro de 1997, agravaram ainda mais a tendência de desemprego já evidente desde o início da década. A rigidez de alguns aspectos da legislação trabalhista causou também alguma influência negativa ao longo dos anos, embora com maior reflexo na composição e qualidade geral do emprego do que propriamente nas taxas de desemprego aberto.

O desemprego juvenil é crítico por ser muito alto e pelo fato de, nos últimos anos, ter

¹ A OIT define “desempregados” como aqueles que não trabalharam mais de uma hora durante o período de referência, mas estão disponíveis para trabalhar e na busca ativa de emprego. (ver explicações qualitativas no texto).

² Pela definição das Nações Unidas, utilizada também pela OIT, os jovens são o grupo etário entre os 15 e 24 anos, mas varia de país para país. Nos países industrializados, a idade mínima limite corresponde, em geral, à idade mínima do fim da escolaridade obrigatória. A máxima varia. Nos países em desenvolvimento, a idade mínima limite também varia muito. No Brasil e muitos outros países, as estatísticas oficiais de população economicamente ativa têm 10 anos por base, mesmo que essa idade seja ou se tenha tornado ilegal para trabalhar.

³ A Espanha e a Argentina foram exceções, com taxas bem superiores à média de cada região.

crescido mais que o desemprego geral. Na maioria dos países da União Européia e da América Latina, as taxas de desemprego aberto entre os jovens de 15 a 24 anos são aproximadamente o dobro das taxas dos adultos.

No Brasil, a taxa de desemprego geral subiu de 3% em 1989 para mais de 8% em 1997. Em 1999, essa taxa sobe até 10%, atingindo 11,6% entre a população economicamente ativa urbana. Para o grupo de pessoas com idade entre 10 e 24 anos, a taxa quase triplicou: passou de cerca de 5% em 1989 para mais de 14% em 1997. Em 1999 atingiu por volta de 20%, com variações significativas entre diversas faixas etárias.

Em 1997, o desemprego entre os jovens brasileiros de 15 a 24 anos variou de 17,8%, para aqueles com idade entre 15 e 17 anos, a 13,3%, para o grupo de 18 a 24 anos. Isso demonstra que a taxa de desemprego dos jovens é três vezes maior do que a taxa de desemprego do grupo com idade acima de 25 anos (que é de 5,3%).

Entre os jovens, as taxas de desemprego das mulheres jovens são também, com frequência, mais elevadas que as dos homens jovens. As taxas dos jovens portadores de necessidades especiais, as dos jovens provenientes de minorias étnicas e as dos jovens de baixos níveis de educação são ainda bem maiores.

Entre as jovens mulheres com idade entre 18 e 24 anos, em 1997, o desemprego chegou a 17,1%. No grupo de 15 a 17 anos, a taxa correspondente foi de 22,3%, representando, respectivamente, 7 e 4 pontos percentuais acima dos homens jovens nessas mesmas faixas etárias. Isto se vincula estreitamente com o nível educacional e com o nível de renda do domicílio.

O desemprego aberto entre os jovens negros é também muito superior ao dos jovens brancos. Segundo dados do DIEESE, em 1998 o desemprego aberto entre jovens de 18 a 24 anos na região metropolitana de São Paulo era estimado em 25,7%, refletindo 29,3% entre negros versus 23,7% entre brancos. Na região metropolitana de Salvador, as percentagens correspondentes à mesma faixa etária eram de 37,2% para o total, refletindo 38% entre os negros e 33,2% entre os brancos.

Entre 1997 e 1999, a situação dos jovens piorou, embora as estatísticas da PNAD disponíveis para 1999 não sejam perfeitamente comparáveis com as de 1997. Em 1999, o desemprego entre os jovens brasileiros de 15 a 24 anos, nas zonas urbanas, variou entre 17,2% para o grupo de 20 a 24 anos e 27,8% para aqueles com idade entre 15 e 19 anos.

O presente livro analisa o desemprego juvenil no Brasil à luz das tendências de outros países e das iniciativas que têm sido consideradas e implementadas para combater esse desemprego, especialmente nos países da União Européia.

O capítulo 1, de Armand F. Pereira, Diretor da OIT no Brasil (em colaboração com Elizeu de Oliveira Chaves Júnior), oferece um breve panorama da problemática juvenil atual, revendo algumas das principais questões da juventude frente ao mercado de trabalho e abrindo a discussão do leque de opções a considerar para combater as altas taxas de desemprego juvenil.

Salienta que um aumento de empregabilidade é indispensável a médio prazo, porém insuficiente a curto prazo, havendo necessidade de programas especiais para aliviar o desemprego juvenil atual.

Propõe considerar as opções de uma cobertura ampla de renda mínima para evitar uma deterioração social. O texto inclui detalhes da proposta de criação de uma Rede nacional integrando entidades governamentais e ONGs direta e indiretamente envolvidas com ações de apoio à juventude.

O capítulo 2, da OIT, foi preparado através de uma colaboração entre Bolívar Pino, Coordenador do Projeto da OIT “Serviço de Informação da América Latina” (OIT-SIAL), sediado no Panamá, Jaime Mezzera e Armand Pereira, Diretor da OIT no Brasil.

O texto analisa o desemprego juvenil no Brasil nos anos 1990 e 1997 a partir das estatísticas das Pesquisas Nacionais por Amostra Domiciliar (PNAD). Mostra uma melhoria dos níveis de escolaridade que, junto com uma tendência demográfica favorável, dão sinais de esperança no futuro. No entanto, chama a atenção para o quadro preocupante do desemprego juvenil.

O capítulo 3, de autoria do Prof. Márcio Pochmann, da UNICAMP, faz uma análise mais ampla desse quadro no Brasil ao longo da década de noventa. Destaca a relação entre o desemprego juvenil e a evolução do desemprego em geral no contexto das mudanças do mercado de trabalho e da economia. Discute as dificuldades da inserção dos jovens no mundo do trabalho e salienta que a maioria das opções são precárias, com postos não-assalariados ou sem registro formal.

O capítulo 4 foi preparado pela Divisão de Políticas de Emprego da OIT-Genebra a pedido da Unidade dos Jovens, das Nações Unidas, para a Primeira Sessão da Conferência Mundial de Ministros Responsáveis pela Juventude (Lisboa, 8-12 de agosto, 1998).

O texto oferece uma visão global do desemprego juvenil, enfatizando o papel dos fora e das agências internacionais e regionais, bem como de organizações de empregadores e de trabalhadores e de outras ONGs na formulação e implementação de políticas de emprego para os jovens, apontando iniciativas e prioridades.

O capítulo 5, de Ana Cárdenas e Cristina Flores, sumariza algumas das principais ações comunitárias da União Européia para reduzir o desemprego juvenil. Esse texto é extraído do original publicado pela Equipe Técnica Multidisciplinar da OIT de Santiago.

O texto mostra que, na União Européia, o desemprego juvenil tem recebido atenção especial por ser considerado uma ameaça à estabilidade social e um elemento desestabilizador num processo de integração regional.

Essa experiência é relevante para o Brasil, na medida em que integra esforços comunitários com esforços isolados a nível dos Estados membros, devido à dimensão territorial, à diversidade cultural e às disparidades entre os Estados em termos de renda e de capacidade para enfrentar o desemprego juvenil.

O anexo 1, de Elizeu de Oliveira Chaves Júnior, colaborador externo da OIT no Brasil, é uma compilação de sumários das atividades de diversas entidades dedicadas parcialmente ou exclusivamente à juventude no Brasil.

Trata-se de um esforço direcionado ao intercâmbio de informações que poderão fazer parte de uma rede virtual de entidades envolvidas com a educação, formação, emprego e assistência social aos jovens.

O texto não é um sumário exaustivo das atividades dessas entidades. Foi produzido a partir das informações das próprias entidades. Houveram consultas, entretanto, em virtude de algumas dessas entidades não terem devolvido os textos revisados, poderá haver alguns erros e informações incompletas.

O anexo 2 contém o texto da Resolução Sobre o Emprego Juvenil, produzida, por consenso, pela Conferência Internacional do Trabalho, durante a 86ª Reunião em Genebra, em 1998.

A produção deste livro a tempo para o *Fórum Jovem Século XXI* refletiu uma maratona de trabalho que não seria possível sem o esforço da equipe inteira do Escritório da OIT no Brasil e de seus colaboradores. Agradecimentos especiais se devem a Márcia Prates e a Lilian Santos pelo apoio e boa vontade que dispuseram.

Armand F. Pereira
Diretor da OIT no Brasil

Capítulo 1

EDUCAÇÃO, FORMAÇÃO E EMPREGABILIDADE: ALGUMAS QUESTÕES E OPÇÕES PARA COMBATER O DESEMPREGO JUVENIL

Armand F. Pereira

(em colaboração com Elizeu de Oliveira Chaves Júnior)

O problema dos jovens no quadro geral de desemprego e de pobreza é extremamente preocupante e complexo, especialmente em situações conjunturais prolongadas de estagnação ou recessão econômica.

O que era, em muitos países, considerado um fenômeno desprezível de marginalidade juvenil minoritária e isolada, vem se transformando cada vez mais num processo de “exclusão juvenil” em plena expansão.

Esta situação compromete o desenvolvimento econômico e ameaça a estabilidade social no futuro, tornando urgente ações definitivas de integração social e econômica dos jovens.

As taxas de desemprego juvenil que são, em geral, cerca do dobro das taxas gerais de desemprego, indicam a necessidade de aumentar a “empregabilidade” dos jovens, definida aqui como “aquisição de qualificações, competências e habilidades requeridas pelo mercado de trabalho”. Esse objetivo requer melhorias de educação e formação profissional, de preferência acompanhadas de esforços especiais de inserção dos jovens no mercado de trabalho. Tal melhoria não se consegue de um dia para o outro.

Entretanto, a curto prazo, para evitar riscos perigosos de exclusão juvenil e de uma potencial desintegração social em diversos países, é necessário incrementar mais vigorosamente um conjunto de medidas orientadas a *aliviar* o desemprego e a vulnerabilidade social dos jovens, especialmente aqueles em situações de risco, i.e. que se encontram à beira da marginalidade marcada pela violência, droga, prostituição, e crimes decorrentes.

Tanto as ações de maior longevidade que visem aumentar a empregabilidade, quanto as ações de curto prazo para aliviar o desemprego e a vulnerabilidade social dos jovens precisam de alianças entre esforços governamentais e não-governamentais. O recente encolhimento do Estado em diversos países requer cada vez mais de iniciativas solidárias e inovadoras de ampla participação social.

Ambas ações necessitam de estratégias seletivas que distingam diversas categorias de jovens em termos de: situação relativa de risco, renda e apoio familiar, e nível e desempenho educacional.

Analisa-se abaixo algumas das questões mais prementes da empregabilidade e de suas ligações com a educação e a formação profissional, seguidas de algumas propostas visando a promoção de oportunidades de emprego para jovens.

Empregabilidade

A crescente exclusão dos jovens do mercado de trabalho formal no Brasil (entre outros países) decorre das tendências estruturais e conjunturais de desemprego e de subemprego (capítulos 2 e 3), de encargos sociais elevados, e de excessiva rigidez em alguns aspectos do sistema de direito do trabalho. Mas essas tendências são comuns a todos os segmentos da

população economicamente ativa e não explicam as taxas de desemprego maiores entre os jovens.

O desemprego juvenil é agravado pelos índices de baixa escolaridade, pela insuficiência e deficiência do ensino básico e médio (apesar das reconhecidas melhorias recentes) e, até certo ponto, pela defasagem entre as demandas do mercado de trabalho e a oferta do complexo multi-institucional de capacitação profissionalizante existente.

Paradoxalmente, o desemprego juvenil convive com o fato de que muitos dos postos de trabalho existentes em diversos setores deixam de ser preenchidos porque a mão-de-obra disponível não possui requisitos educacionais mínimos para ocupá-los.

A internacionalização da produção e a integração crescente de processos e tecnologias têm gerado grandes mudanças no perfil da demanda de competências. Cada vez mais existe uma demanda por uma capacidade de adaptação às inovações incrementais de tecnologia e de organização do trabalho, por uma capacidade de resolver problemas, por atitudes flexíveis de polivalência, de adaptação a desafios, de trabalho de equipe, de predisposição à aprendizagem contínua, etc. O maior espaço vem sendo reservado para as pessoas polivalentes e criativas. Esta tendência se evidenciará crescentemente no Século XXI.

Esse quadro tem certamente aumentado os desafios do complexo multi-institucional de educação e de formação profissionalizante.

As instituições educacionais e profissionalizantes têm uma responsabilidade fundamental em aumentar a empregabilidade dos seus alunos através de dois eixos principais: adaptação curricular e promoção de oportunidades de primeiro emprego (incluindo esquemas de auto-emprego).

Quanto à adaptação curricular, há necessidade de instituir sistemas dinâmicos de revisão curricular de modo a identificar e incorporar matérias científicas e tecnológicas que gerem novas competências e habilidades requeridas por empregos emergentes.

Quanto à promoção de emprego, cabe também a essas instituições um esforço mais ativo na busca de acordos e outras iniciativas inovadoras de escola-empresa, de promoção e assistência técnica a microempreendimentos, etc.

Educação: Continuidade das melhorias já observadas

A educação tem sido enfaticamente identificada como fator essencial para alavancar o desenvolvimento econômico e social. Nessa linha, o BID, o PNUD e a UNESCO, entre outras entidades, têm defendido que as deficiências educacionais são atualmente em muitos países um dos principais obstáculos ao aumento sustentável das taxas de crescimento econômico.

A insuficiência e/ou deficiência de educação básica e média - apesar da reconhecida melhoria recente em vários países, inclusive no Brasil (ver capítulo 2) - acaba repercutindo negativamente para toda a vida. A formação profissionalizante, por muito boa que seja, dificilmente consegue compensar essa deficiência.

No Brasil, o papel da educação como pilar do progresso da sociedade brasileira foi enfatizado pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Se por um lado, o contínuo crescimento relativo do grupo dos jovens de 15-24 no Brasil gera problemas de desemprego e desafios de inclusão social, por outro lado o *potencial econômico* desse grupo parece ter sido subestimado.

Na medida que o conhecimento científico-tecnológico e a inovação se tornam cada vez mais fundamentais nos processos de desenvolvimento econômico e social, o papel da juventude adquire também maior relevância, uma vez que os jovens têm relativa facilidade de se adaptar a mudanças e de assumir novos desafios.

Em qualquer país, o sistema educacional para ser eficaz tem de cumprir o triplo papel de (a) educar de forma a responder às mudanças de prioridades de conhecimento científico e tecnológico, (b) proporcionar pelo menos um patamar mínimo de apoio social e pedagógico orientador necessário para manter os jovens carentes e os jovens em grupos de risco motivados na escola, e (c) ajudar os jovens formando na inserção no mercado de trabalho.

O cumprimento eficaz desses papéis requer estratégias que de alguma forma distingam três categorias básicas de jovens: (a) os pobres carentes de um mínimo de educação e capacitação e de apoio social, (b) os de maior escolaridade necessitados de um mínimo de sociabilidade e de familiaridade com as exigências correntes do mercado de trabalho e (c) os de alta escolaridade, cujo aproveitamento depende freqüentemente de orientação pedagógica para mantê-los motivados a enfrentar a concorrência.

A educação, em geral, não tem conseguido promover suficientemente esse tal perfil de polivalência e criatividade. O ensino médio, embora em fase de melhoria, requer ainda de mudanças mais rápidas nos currículos de formação para o desenvolvimento de competências básicas, liderança, comunicação e trabalho em equipe, o que requer também mudanças de atitudes de alunos e professores.

Formação Profissional: Um patrimônio em reciclagem

Se as mudanças no sistema educacional tendem a ser lentas, como se pode assegurar uma complementarão do sistema através de uma melhoria dos programas voltados para a formação profissionalizante? Como adaptar esses programas às tendências tecnológicas do Século XXI? Como ampliar e melhorar algumas das iniciativas governamentais e não governamentais em vigor?

Apesar de melhorias recentes, a histórica insuficiência e deficiência do sistema formal de ensino básico e médio no Brasil e muitos outros países tem sido parcialmente compensada por sistemas formais e não formais de educação e de formação profissional.

No Brasil, o sistema de instituições de aprendizagem vinculados às organizações dos empregadores (o chamado sistema “S”) tem tido e continua tendo um papel *fundamental neste contexto. Especialmente nos anos recentes, as organizações dos trabalhadores têm também ocupado um espaço importante na formação profissional.

Levantamentos recentes pela Fundação Odebrecht e pelo Ministério do Trabalho e Emprego no contexto do Plano Nacional de Formação (PLANFOR) revelaram uma quantidade e variedade impressionante de programas não formais de educação e capacitação técnica profissionalizante, cujo potencial valor econômico provavelmente supera qualquer previsão ou expectativa. Esta situação merece no mínimo uma avaliação das oportunidades de alavancar a qualidade de pelo menos uma boa parte desses programas de modo a tentar integrá-los aos sistemas formais de educação e formação profissional. O atual Censo de Educação Profissional conduzido pelo MEC pode representar um importante passo nessa direção.

Provavelmente existirão aqui oportunidades de expandir parcerias dirigidas pelo MEC envolvendo as instituições do sistema “S”. Existirá neste contexto oportunidade também para

aprimorar esquemas de validação e acreditação de entidades de formação, bem como para desenvolver uma rede e eventual sistema de certificação de competências.

Promovendo iniciativas inovadoras de emprego (e auto emprego) para jovens

Pelo que foi exposto acima, é evidente que o aumento da empregabilidade juvenil deve ser reconhecido como uma meta de médio a longo prazo. Isso requer grandes investimentos em educação básica e formação profissionalizante. Além disso, o aumento da empregabilidade é uma condição necessária porém insuficiente para combater o desemprego e a vulnerabilidade social juvenil, visto que as oportunidades de emprego para os jovens emergem ou através do crescimento econômico, e/ou através de um redirecionamento de prioridades de investimentos públicos, e/ou através de inovações especificamente direcionadas aos jovens.

Entretanto, no curto prazo, o desemprego juvenil - e, maior que isso, a pobreza juvenil - têm de ser aliviados por programas especiais de emprego e de auto-emprego e, dentro das possibilidades financeiras do Estado, de programas de assistência social, preferencialmente em um contexto de políticas sociais de renda mínima que evitem pelo menos um patamar insuportável de pobreza.

Mesmo os programas desenhados para aliviar o desemprego juvenil a curto prazo enfrentam um problema fundamental: A busca de empregos para jovens afeta o desemprego de adultos. A saída deste enigma requer inovações na abertura de novas atividades econômicas. Porém, em situações de estagnação e de recessão econômica, isso requer **reengenharia social**, que pode ser voltada para duas vertentes principais:

- (a) promoção de produtos e serviços de valor econômico social que as forças de mercado não priorizam por falta de demanda espontânea, falta de incentivos e distorções de preços, e
- (b) transformação de carências sociais vinculadas à pobreza em oportunidades de crescimento: habitações baratas, serviços de assistência sanitária, limpeza urbana, transporte alternativo, etc.

Partindo dessas duas vertentes pode-se identificar uma série de ações que merecem análise mais aprofundada no âmbito nacional:

- promover maior consciência social sobre a importância e a relação entre educação/capacitação e a empregabilidade, apoiadas no exercício e desenvolvimento da cidadania;
- identificar obstáculos à criação e manutenção de empregos entre os jovens;
- identificar opções para melhorar o ensino básico, médio, técnico e profissional à luz das experiências nacional e internacional;
- promover parcerias para desenvolver ou expandir programas e inovações de educação e formação profissionalizante especialmente (mas não exclusivamente) para jovens entre 14 e 16 anos, atendendo às implicações da nova lei de idade mínima de trabalho;
- promover o intercâmbio entre escolas do 2º grau, escolas profissionalizantes, universidades e faculdades isoladas, institutos de pesquisa, organismos do governo e empresas privadas;
- analisar a relação entre educação/capacitação e crescimento econômico sustentável à luz da experiência internacional;

- melhorar os currículos de ensino e de capacitação para desenvolver a criatividade, a polivalência e a capacidade de solucionar problemas, cada vez mais indispensáveis para o mercado de trabalho;
- estimular a integração entre especialistas em educação profissionalizante, estudantes de nível médio, universitário, dirigentes sindicais, empresários e agentes governamentais atuantes na promoção de emprego;
- identificar e fomentar experiências bem sucedidas de geração de emprego e renda para jovens;
- promover programas especiais de capacitação para auto-emprego via micro-empresendimentos individuais e cooperados;
- abrir atividades econômicas de rentabilidade social potencialmente alta que tenham sido negligenciadas pelas forças de mercado (por falta de valorização social ou de incentivos), tais como:
 - serviços de apoio ao turismo, serviços de hotelaria e atividades conexas,
 - serviços de segurança passiva em orlas turísticas de comunidades urbanas,
 - conservação e melhoria de solos e sistemas de irrigação em zonas semi-áridas,
 - reflorestamento e conservação de florestas e matas, e prevenção de fogos,
 - conservação e embelezamento urbano como investimento turístico,
 - prestação de serviços a creches e a lares de idosos, apoio ao ensino básico e atividades sociais e desportivas extracurriculares,
 - serviços de assistência a menores abandonados e a programas anti-droga e anti-prostituição, etc.;

Devido à dimensão do desemprego e da pobreza entre os jovens, programas especiais de emprego e auto emprego serão mais que provavelmente insuficientes no curto prazo brasileiro. Poderá haver necessidade de programas de renda mínima até agora tímida e seletivamente iniciados sob uma conjuntura econômica e financeira desfavorável. A necessidade de um patamar mínimo de renda parece cada vez mais óbvia, independentemente de posições ideológicas ou partidárias. Este tema carece de avaliações de alguns programas já em curso em algumas prefeituras. Além disso, num âmbito nacional mais amplo, há necessidade de estudar o que seria um patamar de renda mínima que seja: viável do ponto de vista das finanças do Estado, útil do ponto de vista do desenvolvimento dos pobre beneficiário e, que ao mesmo tempo, não desestime a busca de trabalho remunerado, nem estimule a fecundidade.

Considerações para a promoção de ações integradas de combate ao desemprego e pobreza dos jovens

As colocações anteriores nos levam a salientar alguns pontos fundamentais que nos parecem merecer consideração, e que culminam com uma proposta de **REDE** de ação integrada apoiada na experiência internacional que a OIT tem promovido e acompanhado.

- O esforço governamental recentemente iniciado no Brasil, bem como iniciativas não governamentais visando um programa de apoio aos jovens (anexo 2), podem ser

fortalecidas através de um envolvimento mais amplo da sociedade direcionado a fomentar novas iniciativas.

- A prevenção de violência, da prostituição e da dependência de álcool e droga entre os jovens vem-se tornando prioridade que requer intervenções articuladas dos diversos segmentos sociais, em colaboração com as agências internacionais que têm atuado nestas áreas, incluindo a UNESCO, o UNICEF, o UNDCP, a OIT, o Banco Mundial e o BID.
- A nova lei (decorrente da PEC 20) que estabelece 16 anos como idade mínima de trabalho diminuiu, por definição, o contingente de adolescentes buscando *legalmente* emprego. Entretanto, não se alteraram ainda as necessidades de emprego nem o quadro nacional de educação e formação profissional. Na conjuntura econômica atual, esta mudança tem tendência a aumentar o trabalho informal clandestino de jovens, tendo implicações mais amplas ainda não avaliadas para o mercado de trabalho e para a educação e formação profissionalizante. Essa nova lei tem também impacto no debate no Congresso a respeito da possível ratificação da Convenção Nº 138 da OIT sobre idade mínima de Trabalho.
- As metas estabelecidas pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos, patrocinada por PNUD, UNESCO, UNICEF e Banco Mundial, realizada em Jontiem, Tailândia, em março de 1990 continuam sendo relevantes mas insuficientemente promovidas no Brasil.
- O disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente referente aos direitos à vida, saúde, alimentação, educação, esporte, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, respeito, liberdade e convivência familiar e comunitária tem tido implementação limitada no Brasil por razões diversas que merecem análise no sentido de identificar obstáculos e possíveis melhorias.
- O Programa de Ação da ONU para a Juventude até o Ano 2000 e Além, ratificado durante a 50ª Reunião da Assembléia Geral das Nações Unidas, e a Declaração de Lisboa, aprovada na Conferência Mundial de Ministros Responsáveis por Juventude, trazem novas perspectivas para a juventude nas discussões sobre políticas públicas e em sua participação no processo decisório.

Proposta de **REDE** de entidades governamentais e ONGs

O **FÓRUM JÓVEM SÉCULO XXI: EDUCAÇÃO, FORMAÇÃO PROFISSIONAL E EMPREGABILIDADE**, realizado em Brasília a 7-10 de dezembro de 1999 foi idealizado como uma iniciativa para promover uma **REDE** de informação virtual contínua entre instituições envolvidas com políticas e programas de educação, capacitação, emprego e auto-emprego juvenil. Essa **REDE** - temporariamente situada no <http://bboard.ilo.org> - tem por objetivos gerais:

- facilitar o encontro e mobilizar ações das diversas entidades governamentais e não governamentais direta ou indiretamente envolvidas com o aumento da empregabilidade e com a oferta de oportunidades de emprego e auto emprego dos jovens, bem como com as questões de educação, de formação profissionalizante, e de integração social dos jovens, e
- promover a cooperação entre entidades de governo, de empregadores e de trabalhadores no: (a) desenvolvimento de novas frentes de atividade econômica de relevância especial para jovens e (b) apoio à capacitação e integração escola-trabalho.

Capítulo 2

DESEMPREGO JUVENIL POR NÍVEIS DE EDUCAÇÃO, FAIXAS ETÁRIAS E NÍVEIS DE RENDA DOMICILIAR NO BRASIL, 1990 e 1997

OIT¹

Este capítulo apresenta e analisa estatísticas das Pesquisas Nacionais por Amostra Domiciliar (PNADs) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), processadas pela equipe da OIT-SIAL (ver Introdução).²

Embora a análise aqui apresentada se limite a uma comparação de apenas dois anos - 1990 e 1997 - os dados sugerem uma melhoria significativa do quadro quantitativo da nível de escolaridade e uma deterioração do desemprego.

A população na faixa de 10 e mais anos - que concentra quase toda a população que trabalha legal ou ilegalmente - cresceu a uma taxa relativamente baixa de 1,4% ao ano, comparada com 1,8% para o grupo da população de 25 e mais anos. Esse diferencial reflete que o grupo dos jovens de 15 e 24 anos cresceu menos que o grupo de 25 e mais anos; os dados se apresentam no gráfico **“Taxa anual de crescimento da população de 10 e mais anos de idade, segundo níveis educacionais”**.

No total da população, e especialmente entre a população de 10 e mais anos, observa-se uma queda não só da proporção como também do número absoluto daqueles com menos de 6 anos de escolaridade.

Entretanto, aqueles com 6 a 9 e com 10 a 12 anos de estudo cresceram a taxas de quase 4 e 5 %, respetivamente. Essas taxas de crescimento foram ainda maiores para a faixa etária dos 15 aos 17 anos.

Observa-se também que aqueles com 13 ou mais anos de estudo, entre a população de 10 e mais anos, aumentaram em 2,3%, quase o dobro da taxa de crescimento populacional desse grupo.

No seu conjunto, estes dados mostram uma nítida melhoria do nível de escolaridade da população brasileira, o que reflete sem dúvida um esforço educacional importante do Governo e da sociedade em geral.

Os dados porém não nos indicam se essa melhoria educacional foi suficiente ou insuficiente para acompanhar as mudanças na economia e no perfil da demanda. Também não indica até que ponto houve uma melhoria qualitativa do ensino. Estas duas questões merecem análise mas transcendem o esboço deste capítulo.

Os dados da PNAD permitem uma análise da composição do total da população

¹ As estatísticas foram preparadas por OIT-SIAL sob a responsabilidade de Bolívar Pino, um texto preliminar foi preparado por Jaime Mezzera e a versão final ficou por conta de Armand F. Pereira.

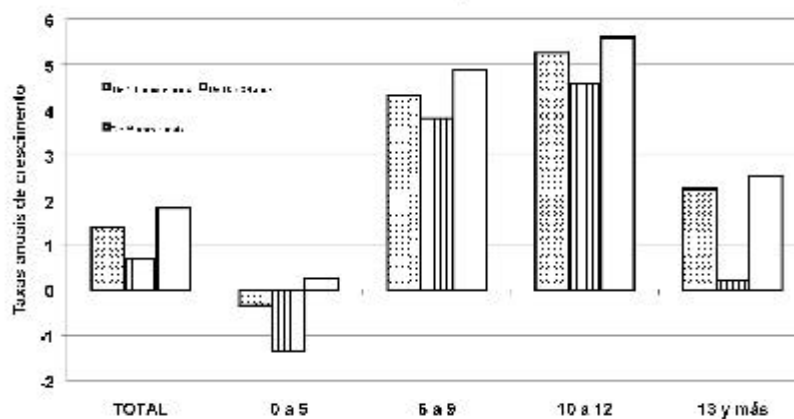
² As estatísticas de desemprego do IBGE - captadas anualmente pelas PNADs para quase todo o território nacional e também pelas Pesquisas Mensais de Emprego para as seis maiores metrópoles - diferem das do Convênio Fundação SEADE/DIEESE para a área metropolitana de São Paulo devido a uma abrangência maior, neste caso, da definição de desemprego. Porque causa disso, as taxas de desemprego do SEADE/DIEESE têm sido recentemente quase o dobro das do IBGE, mas o mais importante é que as tendências de crescimento ou decréscimo do desemprego são captadas pelas duas metodologias. Embora diferentes, as duas metodologias são tecnicamente válidas e se suplementam.

economicamente ativa (PEA) e das pessoas “ocupadas” (empregadas) e das “desocupadas” (desempregadas), por faixa etária e sexo, segundo níveis educacionais.³ No que segue abaixo, faz-se um sumário gráfico das principais tendências comparando 1990 e 1997. No próximo capítulo, Pochmann analisa a evolução desses dados ao longo da década.

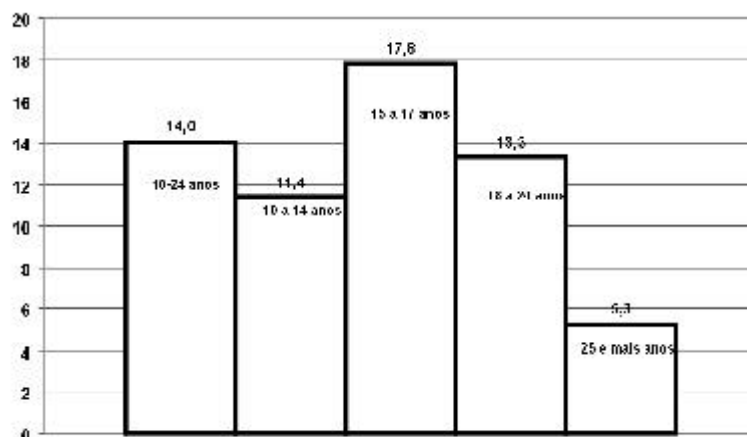
Em 1997, como mostra o gráfico “**Taxa de desemprego por faixa etária, 1997**”, o desemprego entre os jovens de 15 a 24 anos variou entre 13,3% para os de 18 a 24 anos e 17,8% para os de 15 a 17 anos, portanto quase o triplo do desemprego da grupo de 25 e mais anos, que foi de 5,3%.

Entre as jovens mulheres, o desemprego chegou a 17,1% entre os 18 e 24 anos e a 22,3% entre os 15 e 17 anos, representando, respectivamente, 4 e 7 pontos percentuais acima dos homens jovens nessas mesmas faixas etárias. Isto se vincula estreitamente com o nível educacional e com o nível de renda do domicílio.

Taxa anual de crescimento da população de 10 e mais anos de idade, segundo níveis educacionais, 1990-97



Taxa de desemprego por faixa etária, 1997



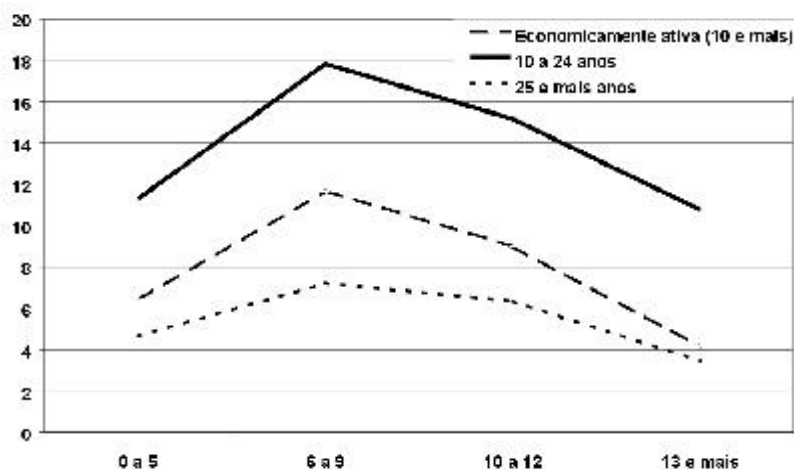
³ População “ocupada” é aquela que trabalha ou tenha trabalho (ainda que tenha estado doente, de férias, etc.) no período de referência da pesquisa (que usualmente é a semana anterior à entrevista). População desempregada é aquela que não trabalhou e procurou trabalho nesse mesmo período. Finalmente, a soma dos ocupados e dos desempregados compõe a população economicamente ativa.

O gráfico de **“Taxas de desemprego por idade e nível educacional”** demonstra uma trajetória de forma de “U” invertido com relação ao nível educacional. Percebe-se que a taxa de desocupação (desemprego) é relativamente baixo entre os de menor educação. Isto sugere uma certa contradição aos argumentos simplistas de que o desemprego se produz por ausência de qualificações.

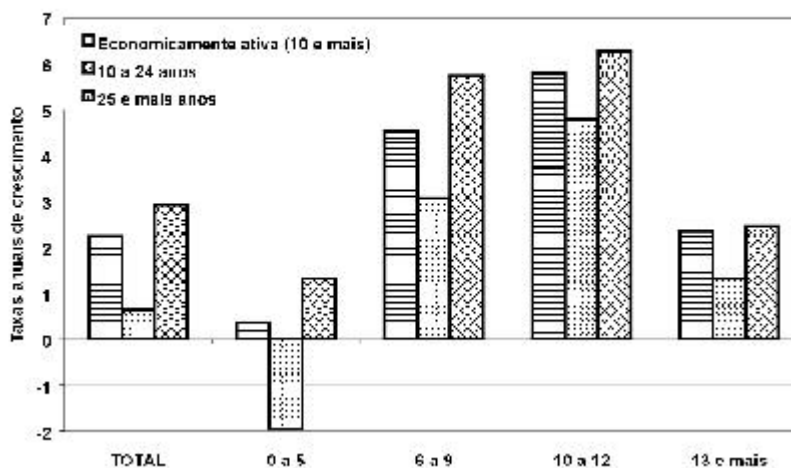
Essa relação depende da qualidade do emprego em questão. A pesquisa domiciliar capta emprego formal e informal. Os menos educados são, em geral, os mais pobres, mesmo quando não acham um emprego tão “bom” quanto desejam, não se podem dar ao luxo de permanecerem desempregados, e se “ocupam” de qualquer jeito para sobreviver, especialmente em atividades diversas do setor informal que, na maioria dos casos, requerem baixas qualificações.

A taxa de desemprego é maior entre aqueles com 6 a 9 anos de educação. Isto pode ser explicado até certo ponto pelo fato de que moram geralmente em domicílios menos pobres e são ou foram empregados no setor formal. Quando desempregados, tendem a buscar empregos de melhor qualidade. Porque são relativamente menos carentes de renda para sobreviver, são mais seletivos na busca de recolocação.

Taxas de desemprego por idade e nível educacional, 1997



Taxa de crescimento da população economicamente ativa, segundo níveis educacionais, 1990-97



A taxa de desemprego diminuiu para os níveis de escolaridade de 10 e mais anos, o que reflete a demanda do mercado de trabalho por níveis de qualificação mais elevada.

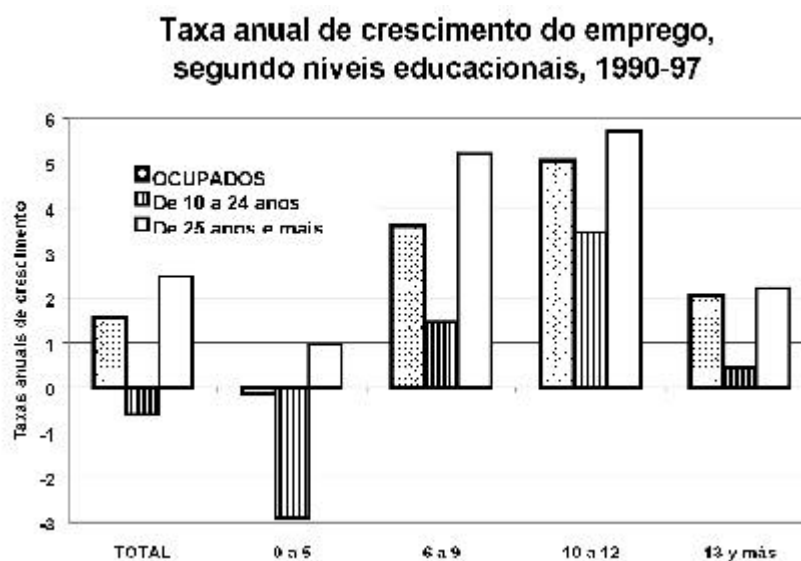
A qualquer nível educacional, as taxas de desemprego dos jovens de 15 a 24 anos (apresentados em duas faixas de 15 a 17 e de 18 a 24) são cerca de 2.5 vezes maiores que as taxas das pessoas de 25 e mais anos.

O gráfico “**Taxa anual de crescimento da população economicamente ativa segundo níveis educacionais, 1990-97**” mostra que o crescimento mais elevado foi o do nível de 10-12 anos de escolaridade para todas as faixas etárias, o que confirma a melhoria de escolaridade da sociedade brasileira.

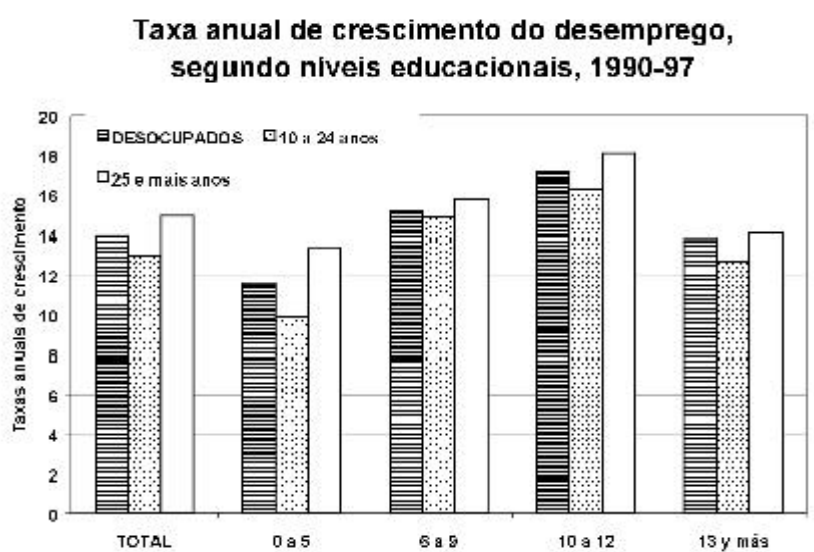
O gráfico “**Taxa anual de crescimento do emprego, segundo níveis educacionais, 1990-97**” mostra que a queda de aproximadamente 0.5 % no emprego total das pessoas de 10 a 24 anos aconteceu unicamente na faixa educacional de 0 a 5 anos, enquanto o emprego de jovens aumentava nas demais faixas educacionais.

O gráfico “**Taxa anual de crescimento do desemprego segundo níveis educacionais, 1990-97**” contribui de alguma forma para uma compreensão melhor das mudanças estruturais da década. Mostra-se aí que as taxas anuais de crescimento do desemprego do grupo de 10 a 24 anos foram um pouquinho menores que as do total de desocupados e do grupo de 25 e mais anos em todos os níveis de escolaridade. Embora o diferencial fosse muito pequeno (de 0.3 a 0.8 % nas taxas de crescimento de desemprego que variam de 15 a 18 % para os níveis educacionais de 6-9 e 10-12 anos de escolaridade), é bem provável que isto se explique pela relativa concentração da perda recente de empregos na indústria de transformação onde os jovens têm tido menor participação.⁴

Quanto à relação entre desemprego e renda familiar, o gráfico “**Taxas de desemprego, total e de jovens, por decil de renda familiar, 1997**” mostra que a taxa de desemprego diminuiu à medida que se passa das famílias mais pobres (as do decil I) às mais ricas (as do decil X), i.e. das 10 % mais pobres às 10 % mais ricas da amostra do PNAD que cobre 100.000 domicílios.



⁴ O processo de abertura comercial e da resultante concorrência externa, junto com a modernização tecnológica, afetaram sobretudo a indústria de transformação.



A forte mudança entre a taxa de desemprego geral do decil I e a do II e as taxas dos seguintes decis, se deve em grande parte ao modo de cálculo da pobreza, que simplesmente soma as rendas da família na semana de referência. Obviamente, se existe só uma pessoa com renda na família, ou uma pessoa com renda muito maior que a dos outros, se essa pessoa fica subitamente sem renda, a família fica na indigência.⁵ Mas o principal que interessa, é que a taxa de desemprego, tanto a total como a dos jovens, como seria de esperar, diminui constantemente à medida que se passa a decis de maior renda, sendo a dos jovens sempre muito maior que a do total da PEA.

No desdobramento desses dados, o gráfico **“Razão entre taxas de desemprego, dos grupos de 10 a 24 anos e de 25 e mais anos por sexo e decil de renda familiar, 1997”** permite apontar algumas tendências importantes.

À medida que a renda familiar aumenta, as disparidades entre as taxas de desemprego do grupo jovem de 10 a 24 anos e do grupo de 25 e mais anos aumentam, isto é: o desemprego dos jovens aumenta com relação ao do grupo de 25 e mais anos. Partem de uma razão de quase paridade no decil I, subindo até uma razão de 3/1 no decil IV, mas sem disparidade entre os sexos. Entre o IV e o VIII decil, a disparidade agregada das taxas de desemprego entre os dois grupos de idade sobe pouco, mas observa-se entretanto uma disparidade dessas taxas entre os sexos que não se observa até ao decil IV. A disparidade agregada das taxas de desemprego sobe vertiginosamente no decil IX e X até uma razão de 6,5/1 no decil X.

Entretanto, a disparidade sexual dessa relação também aumenta: para 7,8/1 para o sexo masculino versus 5,2 para o sexo feminino no decil X, ou seja: a disparidade entre as taxas de desemprego dos dois grupos de idade (10 a 24 versus 25 e mais anos) passa a ser maior entre os homens que entre as mulheres.

Essa tendência de disparidade crescente das taxas de desemprego dos dois grupos parece refletir três fatores fundamentais: a distorção da inclusão das crianças de 10 a 14 anos no grupo agregado dos jovens, o fato que os jovens de famílias de renda mais alta são mais seletivos na busca de emprego, e a valorização de experiência profissional pelo mercado de trabalho, a qual os jovens têm dificuldade de superar apesar de terem níveis educacionais superiores.

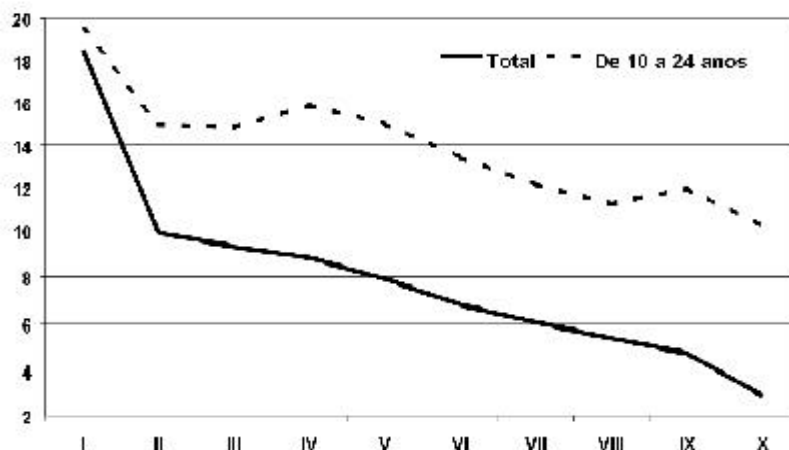
⁵ Esse fenômeno não se produz quando a pobreza se mede pela técnica das necessidades básicas insatisfeitas, um modo de cálculo mais estrutural que não depende da renda corrente.

Como demonstra o gráfico “**Níveis educacionais dos grupos de 18 a 24 anos e de 25 e mais anos, 1997**”, cerca de 55% da faixa de 25 e mais anos tinham de 0 a 5 anos de estudo comparado com 39% entre o grupo jovem de 18 a 24 anos. A situação se inverte nos níveis de escolaridade maiores. Apenas uns 17% dos de 25 e mais anos tinham 6-9 e 10-12 anos de estudo, enquanto que 30 e 26 % dos jovens de 18 a 24 anos tinham esses dois níveis de escolaridade, respetivamente.

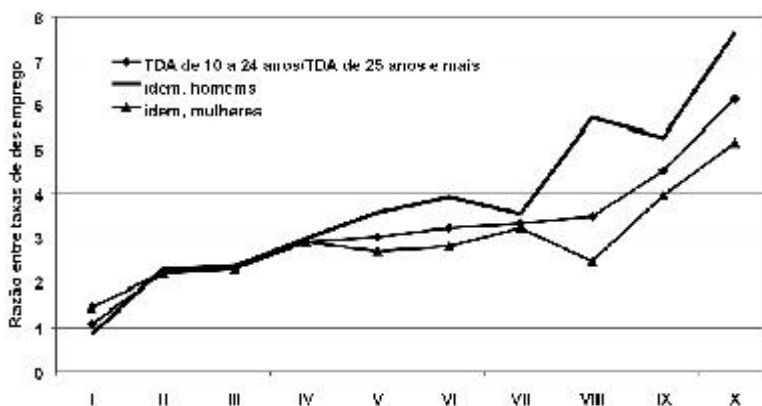
Como demonstra o gráfico “**Diferenciais da renda do trabalho dos grupos de 18 a 24 anos e de 25 e mais anos, segundo o nível educacional, 1997**”, as rendas dos jovens são muito menores que as dos adultos de igual qualificação, confirmando a valorização da experiência pelo mercado de trabalho.

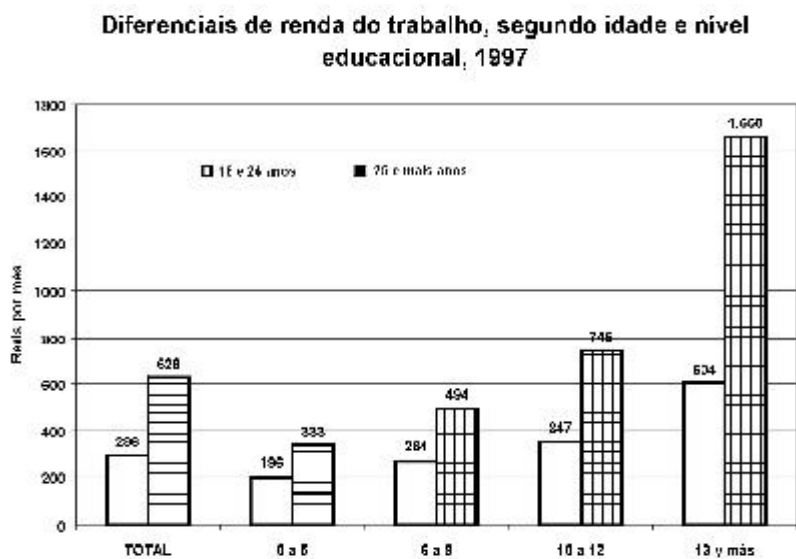
A disparidade de renda também aumenta significativamente com os níveis de educação. Em reais por mês, a renda do grupo de 25 e mais anos é cerca de 2,2 vezes maior que a do grupo jovem de 18 a 24 anos. Entretanto, é 1,7 vezes maior entre aqueles com 0 a 5 anos de escola, aumentando até 2.7 vezes entre aqueles com 13 e mais anos de escola.

Taxa de desemprego, total e de jovens, segundo decil de renda familiar, 1997



Razão entre taxas de desemprego do grupo de 10 a 24 anos, e de 25 e mais anos, por decil de renda familiar e sexo, 1997





Considerações finais

Os dados analisados anualmente pelo *Panorama Laboral* da OIT para o conjunto de países da América Latina e Caribe mostram que, para a década de noventa, o quadro geral de indicadores de emprego e desemprego brasileiro foi melhor que a média desses países. A situação brasileira agravou-se especialmente desde a crise asiática no quarto trimestre de 1997, com records históricos de desemprego vinculados à estagnação econômica.

Apesar disso, observam-se duas tendências aparentemente positivas que, em princípio, poderão ajudar a revitalizar a economia perante uma eventual melhoria das forças conjunturais recentes. A primeira é uma relativamente baixa taxa de crescimento populacional do grupo de 10 e mais anos quando comparada com a série histórica. A segunda é uma nítida melhoria do nível de escolaridade da PEA.

Fica entretanto incerto até que ponto essa melhoria quantitativa foi suficiente ou insuficiente para alavancar o crescimento. A qualidade da educação é outra questão que necessita de maior análise.

Do lado negativo, observa-se um problema grave de desemprego juvenil. A disparidade entre as taxas de desemprego total e de desemprego juvenil tem sido superior à média dos países da região e dos países europeus.

Este quadro enfatiza um dos argumentos do capítulo anterior: a necessidade de iniciativas de curto prazo para aliviar o desemprego juvenil.

Capítulo 3

EMPREGO E DESEMPREGO JUVENIL NO BRASIL: AS TRANSFORMAÇÕES NOS ANOS 90¹

Márcio Pochmann²

A crise do emprego ganhou espaço na agenda dos debates sobre os atuais problemas brasileiros. Há um sensível esvaziamento e esgotamento tanto dos argumentos que identificavam o Brasil com o quase pleno-emprego da mão-de-obra³ quanto das hipóteses de problemas do mercado de trabalho gerados a partir do custo do emprego e da rigidez dos contratos de trabalho⁴. Mais uma vez, a força da realidade termina por apontar a inconsistência das visões que tradicionalmente vinham predominando no debate brasileiro sobre o tema do emprego.

O Brasil possui hoje o maior desemprego verificado desde a transição do regime escravista para o assalariado, no final do século XIX. Além da elevada dimensão do desemprego, percebe-se que a condição de sem-emprego atinge aos mais diversos segmentos da força de trabalho, bem ao contrário do que se verificava nos períodos anteriores, quando o desemprego se referia fundamentalmente ao trabalhador de baixa escolaridade e sem experiência profissional.

Mas isso não significa que o fenômeno do desemprego atinja de forma homogênea a totalidade da força de trabalho. Quando se analisa a composição dos sem-emprego no Brasil nota-se a presença de segmentos sociais mais frágeis no interior da força de trabalho, que tradicionalmente estão sob o maior risco do desemprego.

Com o objetivo de ressaltar a heterogeneidade do problema do desemprego no Brasil, realizou-se a presente investigação sobre a situação do jovem no mercado de trabalho, tendo por referência as informações oficiais disponíveis. O estudo encontra-se dividido em duas partes. A primeira parte trata das principais alterações ocorridas no mercado de trabalho do jovem desde 1990, analisando as distintas situações de inserção da População em Idade Ativa, segundo as categorias ocupacionais e de desemprego. A segunda parte refere-se ao processo de ruptura do padrão tradicional de inserção ocupacional do jovem brasileiro nos anos 90. O texto finaliza trazendo as principais conclusões da presente investigação.

As principais transformações do mercado de trabalho do jovem no Brasil dos anos 90⁵

Os novos problemas do mercado de trabalho emergem das profundas transformações em curso na economia nacional. Desde o início dos anos 90, com a implementação de um novo modelo econômico para o país (inserção externa competitiva), tornou mais claro o movimento de desestruturação do mercado de trabalho.

Por desestruturação do mercado de trabalho entende-se o movimento combinado de

¹ *Agradecimento especial à contribuição dos colegas do CESIT: Sônia Tomazini, André Martins, Denis Gimenez e Alberto Pedroni Junior.*

² Professor do Instituto de Economia (IE) e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Tel. (19) 2891565/7888263. E-mail: pochmann@eco.unicamp.br

³ Ver sobre isso especialmente: Amadeo *et alii*, 1994; Urani, 1995; Camargo, 1997.

⁴ Ver especialmente: Pastores, 1994; Ramos & Reis, 1997, Zylberstajn, 1997.

⁵ Os dados das PNAD's ajustadas desde 1989, encontram-se definidos em Pochmann, 1997.

expansão das taxas de desemprego aberto, de desassalariamento (perda de participação relativa do emprego assalariado no total da ocupação) e de geração insuficiente e, na maioria das vezes, de postos de trabalhos precários. Esse movimento repercutiu desfavoravelmente em todos os segmentos da força de trabalho, especialmente os mais frágeis, como jovens, mulheres e idosos.

Para identificar os principais efeitos do movimento de desestruturação do mercado de trabalho sobre o segmento juvenil da mão-de-obra no Brasil apresenta-se a seguir os três principais fenômenos de: (i) elevação do desemprego, (ii) desassalariamento e (iii) geração de postos de trabalho precários para jovens. A partir disso, torna-se perceptível a drástica mudança no padrão de inserção ocupacional do jovem nos anos 90.

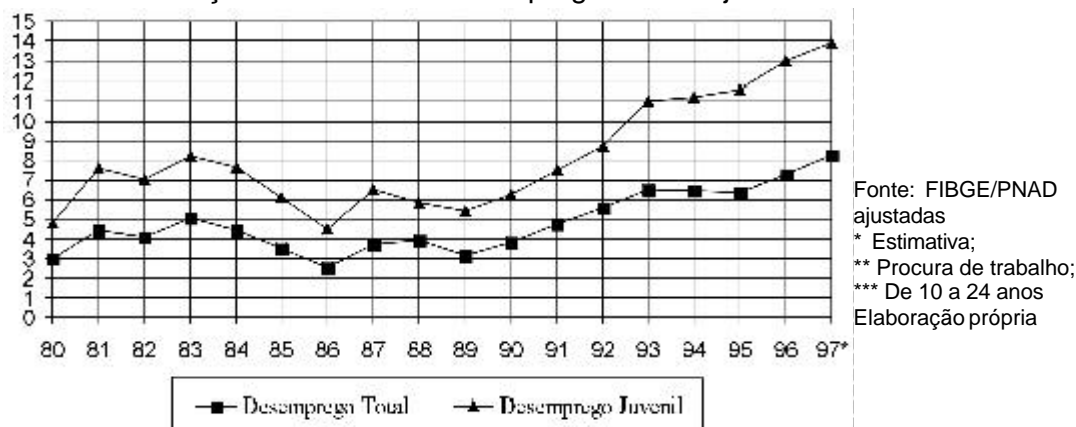
O crescimento do desemprego

A forte elevação das taxas de desemprego aberto no Brasil compreende uma das principais características do quadro geral de dificuldades que atinge a População Economicamente Ativa ao longo da década de 1990. Independente das diferenças metodológicas utilizadas na apuração do desemprego no Brasil, constata-se que o patamar do desemprego atual encontra-se, no mínimo, duas vezes maior do que era no final da década de 1980.⁶

No que diz respeito à taxa nacional de desemprego juvenil,⁷ dois aspectos fundamentais chamam a atenção. O primeiro refere-se ao crescimento significativo da taxa de desemprego juvenil nos anos 90.

Durante a década de 1980, o desemprego juvenil situou-se entre 4% e 8% da População Economicamente Ativa com idade entre 10 e 24 anos. Nos anos 90, contudo, a taxa de desemprego juvenil apresenta uma tendência de elevação sistemática, pois passou do patamar dos 5% em 1989 para próximo de 14% da PEA juvenil em 1997. Em relação a 1980, por exemplo, a taxa nacional de desemprego juvenil era de 4,5%, 3 vezes maior do que a de 1997.

Gráfico 1
Brasil: Evolução das taxas de desemprego** total e juvenil***

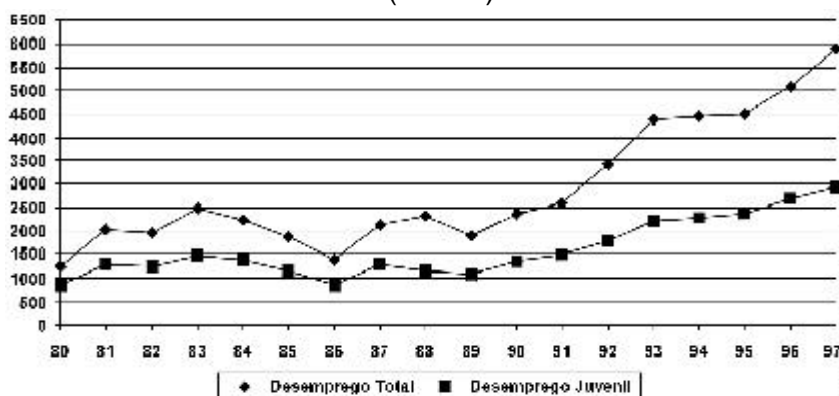


⁶ Sem desconhecer o debate atual que se desenvolve no país acerca das metodologias e dos conceitos de emprego e desemprego, optou-se por utilizar como indicativo do conjunto de desempregados no país os dados das PNADs, apesar das deficiências metodológicas. A discussão em torno da mensuração do desemprego no Brasil pode ser vista em: Troyano *et alii.*, 1985; DIEESE/FSEADE, 1995; Dedecca, 1996; Corseuil, 1994.

⁷ Por desemprego juvenil, entende-se a relação entre o contingente de desempregados na faixa de 10 a 24 anos e a População Economicamente Ativa de idêntica faixa etária. Utiliza-se um conceito mais amplo de jovem, já que não há parâmetros internacionais de uso contínuo. Há países que definem como jovem aqueles com idade entre 14 e 29 anos (Itália), outros entre 16 e 18 anos (Inglaterra), sendo a maior parte na faixa etária de 15 a 24 anos. No Brasil, tendo em vista a precocidade do ingresso de pessoas no mercado de trabalho, com menos de 14 anos de idade, optou-se por tomar como referência a população ativa com idade entre 10 e 24 anos. Dessa forma, o conceito de jovem envolveria a população *adolescente* (10 a 12 anos de idade), o *adolescente-jovem* (13 a 18 anos de idade) e o *jovem-adulto* (19 a 24 anos de idade).

O segundo aspecto é que a taxa de desemprego juvenil se manteve em torno de 1,5 vezes, no mínimo, acima da taxa de desemprego total.

Gráfico 2
Brasil: Evolução do desemprego absoluto total** e juvenil***
(em mil)



Fonte: FIBGE/PNAD ajustadas

* Estimativa; ** Procura de trabalho; *** De 10 a 24 anos

Elaboração própria

Do total de 5.081,5 milhões de trabalhadores desempregados no Brasil, segundo estimativa do IBGE para o ano de 1996, 2.686,4 milhões de pessoas tinham entre 10 e 24 anos de idade. Em outras palavras, 52,9% do total de desempregados eram formado por jovens.

Sete anos antes, em 1989, o desemprego total era estimado pelo IBGE em 1.891,2 milhões de trabalhadores, sendo 1.082,8 milhões de pessoas com menos de 24 anos de idade, o que equivaleu a 57,3% de participação do jovem no total do desemprego. Em 1980, havia 1.247,3 milhões de desempregados no Brasil, sendo 68,7% constituídos por jovens (856,4 mil).

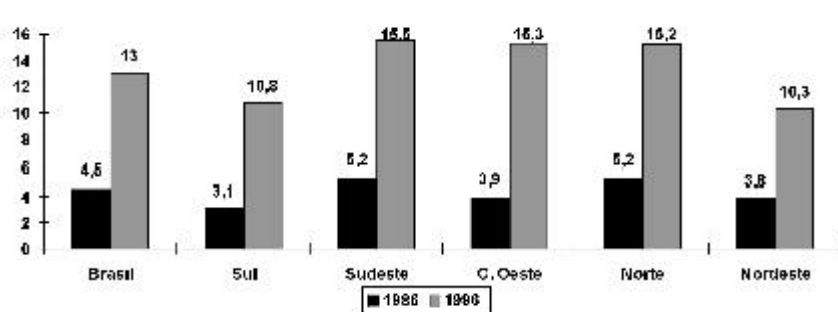
A evolução do desemprego total no país desde 1980 revela uma leve perda de participação do jovem no desemprego total. Mas isso não significa, necessariamente, que tem havido uma redução do desemprego juvenil, mas sim o aumento, mais que proporcional, de desempregados com faixa etária acima dos 24 anos de idade.

No caso do total da força de trabalho juvenil, verifica-se que para o período de 1986/96 houve uma expansão média anual de 1,1%, enquanto o nível de ocupação aumentou, em média, 0,4% ao ano. Essa desproporção entre expansão da PEA e postos de trabalho para o jovem se refletiu diretamente sobre o maior tamanho do desemprego juvenil.

Em relação à evolução do desemprego juvenil por grandes regiões geográficas, também observa-se a sua forte elevação nos anos 90. Em 1996, por exemplo, a região Sudeste apresentou a maior taxa de desemprego juvenil (15,5%) e a região Nordeste a menor taxa (10,3%).

Nos anos de 1986 e 1996, a taxa de desemprego juvenil cresceu mais na região Centro Oeste (292,3%), seguida da região Sul (248,4%), da região Sudeste (198,1%), da região Norte (192,3%) e da região Nordeste (171,1%). Para o Brasil, a taxa de desemprego juvenil, no mesmo período de tempo, aumentou 188,9%.

Gráfico 3
Brasil: evolução da taxa de desemprego* por regiões geográficas, 1989 e 1996 (em %)



Fonte: FIBGE/PNAD ajustadas
* Procura de trabalho
Elaboração própria

Diante das diferenças de variação nas taxas de desemprego, a participação das grandes regiões geográficas na composição do desemprego juvenil foi alterada. Em 1996, por exemplo, a região Sudeste foi responsável por 48,7% do desemprego juvenil nacional, seguida da região Nordeste (24,7%), da região Sul (12,9%), da região Centro-Oeste (8,5%) e da região Norte (5,2%), enquanto em 1986, a região Sudeste era responsável por 52,8% do desemprego juvenil nacional, seguida da região Nordeste (25,1%), da região Sul (12,7%), da região Centro-Oeste (6,3%) e da região Norte (3,1%).

O desassalariamento

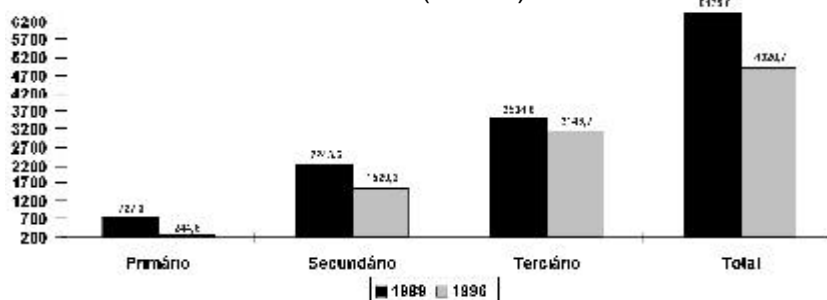
O fenômeno do desassalariamento no Brasil constitui uma novidade sem paralelo com a evolução ocupacional das últimas seis décadas, que se destacou pelo fortalecimento do emprego assalariado, sobretudo nas ocupações com carteira assinada. Em geral, o atual desassalariamento decorre tanto da destruição de empregos assalariados com carteira quanto de empregos sem registro formal.

Entre os anos de 1986 e 1996, o emprego assalariado do jovem foi reduzido em 23,8%, o que significou a redução do nível de emprego do jovem em 3.363 milhões de postos de trabalho. Desse total, 1,309 milhões foram de responsabilidade dos empregos formais (com variação negativa de 21%) e de 2.054 milhões de empregos sem registro (com variação negativa de 26%).

Do ponto de vista das grandes regiões geográficas, a evolução do total dos empregos assalariados foi negativa, salvo a situação da região Norte entre 1986 e 1996. A maior redução no emprego assalariado ocorreu na região Nordeste (-25,9%), seguida da região Sudeste (-25,3%), da região Sul (-23,9%) e da região Centro-Oeste (-21,8%). Somente a região Norte apresentou uma evolução positiva do emprego assalariado (14,1%) no período 1986/96.

Em relação ao emprego assalariado com registro, as maiores perdas se concentraram na região Sul (-23,8%), seguida da região Nordeste (-23%), da região Sudeste (-20,7%), da região Norte (-20,3%) e da região Centro-Oeste (-6,5%). No caso do emprego assalariado sem registro, nota-se que a região mais penalizada foi a Sudeste (-30,1%), seguida da região Centro-Oeste (-29,8%), da região Nordeste (-26,6%) e da região Sul (-24,0%). Na região Norte houve aumento do emprego assalariado sem registro de 43%.

Gráfico 4
 Brasil: Evolução do emprego formal do jovem em 1989
 e 1996 (em mil)

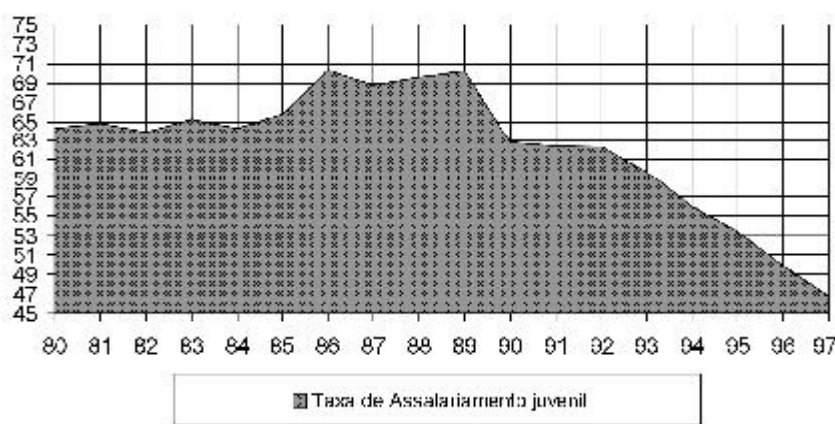


Fonte: MTb/RAIS
 Elaboração própria

O ajuste no emprego assalariado com registro ocupado pelas pessoas com menos de 24 anos de idade foi muito acentuado nos anos 90. Entre 1989 e 1996, o volume de postos de trabalho perdidos para pessoas com menos de 24 anos foi de 1.554,9 milhões, o que representou 62,2% do total de empregos assalariados com registro perdidos no Brasil.

O setor primário queimou 66,3% dos empregos assalariados com registro pertencentes aos jovens, seguido das reduções nos setores secundário (-31,8%) e terciário (-10,2%). No Brasil, a redução no volume total dos empregos assalariados com registro pertencentes às pessoas com até 24 anos de idade foi de -24% nos anos 90.

Gráfico 5
 Brasil: Evolução da taxa de assalariamento** do jovem,
 1980/97



Fonte: FIBGE/PNAD ajustadas

* Estimativa; ** Total de assalariados em relação à ocupação.

Por conta disso tudo, nota-se que a taxa de assalariamento dos jovens, ao longo da década de 1980, variou entre 64% e 71% do total de postos de trabalho. Desde 1989, contudo, apresenta uma tendência de redução acentuada, pois passou do patamar de próximo de 71% para acima de 48% em 1996.

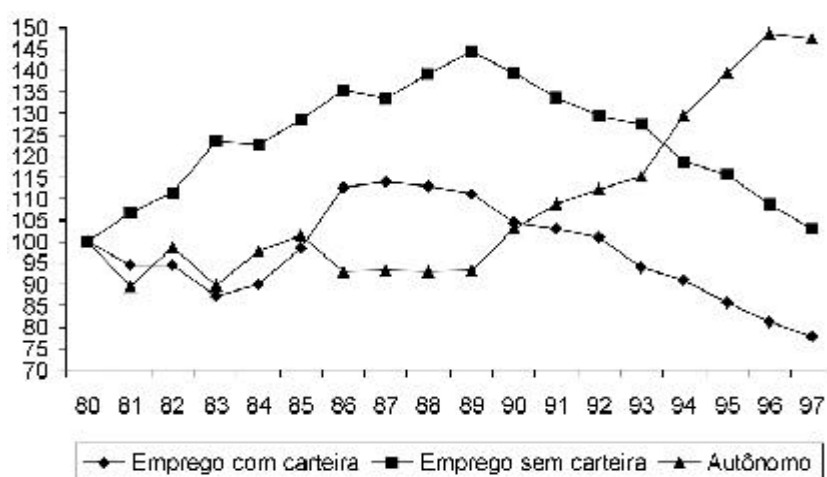
O desassalariamento não representa apenas o resultado da queda do emprego assalariado, mas também refere-se ao fortalecimento das ocupações não-assalariadas. A expansão dos postos de trabalho por conta própria, sem remuneração e de empregadores não se mostrou suficiente para compensar a regressão do emprego assalariado, resultando em maior desemprego juvenil na década de 1990.

A geração de postos de trabalho precários

Na década de 1990, registra-se um aumento das ocupações não-assalariadas, ainda que insuficiente para atender a oferta de jovens que ingressam no mercado de trabalho a cada ano. Para grande parte dos casos, os postos de trabalho não-assalariados são precários, tendo em vista os baixos rendimentos, a instabilidade ocupacional, as altas jornadas de trabalho e a ausência de mecanismos de proteção social e trabalhista.

Entre 1986 e 1996, o volume de postos de trabalho aumentou 59,3%, o equivalente a geração de 3.011 milhões vagas ocupadas por jovens. A região que melhor desempenho apresentou foi a Norte (331,6%), seguida da região Sudeste (75,3%), da região Centro Oeste (79,4%), da região Nordeste (63,3%) e da região Sul (12,9%) para o mesmo período de tempo.

Gráfico 6
Brasil: evolução dos índices da ocupação juvenil, 1980/97



Fonte: FIBGE, Censo demográfico e PNAD's ajustadas.

O que mais tem se destacado como posto de trabalho de jovem vem sendo o trabalho por conta própria, que foi o que mais cresceu nos anos 90. Durante a década de 1980, a ocupação por conta própria permaneceu relativamente estabilizada.

Para o ano de 1997, estima-se que para o total de ocupados com idade entre 10 e 24 anos, havia a para cada 10 jovens ocupados, 4 autônomos e 6 assalariados, sendo 4 sem carteira e 2 com carteira. Em 1980, a cada 10 jovens ocupados, 3 eram autônomos e 7 eram assalariados, sendo 4 com carteira e 3 sem carteira. Entre 1980 e 1997, o desemprego juvenil passou de 4,5% para 13,9%.

A ruptura do padrão de inserção ocupacional dos jovens

As trajetórias ocupacionais da população ativa tendem a se diferenciar segundo diferentes faixas etárias. No caso do jovem interessa analisar as formas tradicionais de inserção no mercado de trabalho, identificando as características presentes no período de transição do sistema educacional para o aparelho produtivo.

O padrão de inserção ocupacional do jovem permite identificar as distintas trajetórias da população juvenil, a partir da decisão de ingresso no mercado de trabalho (emprego ou desemprego) ou não (inatividade). Por conta disso, o conceito de padrão de inserção ocupacional é indispensável nas análises sobre a situação da população jovem.

Até o final da década de 1980, o padrão de inserção do jovem era marcado geralmente por uma passagem rápida e simples pela inatividade, tradicionalmente vinculada ao período educacional obrigatório. Apesar das dificuldades do jovem encontrar um posto de trabalho, o desemprego se caracterizava muito mais por ser de natureza conjuntural, ainda que acima da taxa de desemprego total.⁸

Além de desemprego relativamente baixo, os jovens encontravam oportunidades não desprezíveis de acesso aos empregos assalariados com registros, os melhores que a economia brasileira gera. É claro que esse padrão de inserção, que abria oportunidades de inclusão dos jovens nos setores modernos, também era responsável pela produção e reprodução de condições extremamente insatisfatórias para parcelas dos trabalhadores jovens, com a existência do trabalho infantil, a superexploração da mão-de-obra adolescente e a precariedade dos postos de trabalho sem carteira e não assalariados.⁹

No período recente, entretanto, o padrão de inserção ocupacional do jovem apresenta sinais inquestionáveis de alteração. Inicialmente, destaca-se uma crescente instabilidade do padrão ocupacional do jovem diante da baixa capacidade da economia brasileira gerar postos de trabalho mais qualificados e em grande quantidade. Os empregos que são criados, além de insuficientes são, em geral, precários, principalmente nos setores de serviços básicos (limpeza, segurança, garçons etc).¹⁰

Ademais de serem vagas instáveis e de baixa qualificação, a sua ocupação termina ocorrendo, na maioria das vezes, por trabalhadores adultos com escolaridade mais elevada e alguma qualificação profissional. Isto faz com que, de um lado, as antigas portas de ingresso dos jovens no primeiro emprego terminam sendo fechadas (construção civil, bancos, serviços na grande empresa e administração pública) e, de outro lado, as vagas existentes sejam ocupadas preferencialmente pelos adultos com maior escolaridade e qualificação.

Por conta disso, mesmo no caso da oferta de postos de trabalho de baixo conteúdo profissional, há elevação dos requisitos contratuais pelos empresários, como forma de impor limites mínimos na seleção dos novos empregados. De certa forma, há uma maior discriminação do emprego dos jovens no mercado de trabalho brasileiro. Um exemplo marcante do agravamento da inserção ocupacional do jovem ocorre nos anos 90, quando apenas 67% dos que ingressaram no mercado de trabalho obtiveram alguma forma de ocupação.¹¹

A instabilidade do padrão ocupacional do jovem ocorre apesar da elevação da taxa de escolaridade. Em 1996, por exemplo, 64,5% da população com mais de 10 anos de idade tinha mais de 3 anos de escolaridade, enquanto em 1982, 51,4% possuíam mais de 3 anos de escolaridade, segundo a IBGE. Da mesma forma que aumenta o grau de escolaridade da população brasileira, reduz a quantidade de analfabetos (19,5 milhões em 1996 contra 25,8 milhões em 1982).

Em função disso, chega-se facilmente à conclusão sobre as conseqüências negativas para o padrão de inserção ocupacional do jovem frente às transformações em curso na economia brasileira. As alternativas ocupacionais do jovem são, cada vez mais distantes dos setores

⁸ Sobre o padrão de inserção do jovem no mercado de trabalho brasileiro ver: Dal-Rosso & Resende, 1986; Spindel, 1985; Cacciamalli, 1975; Pereira *et alii*, 1994.

⁹ A literatura que trata do antigo padrão de inserção ocupacional do jovem pode ser encontrado em: Dal Rosso & Resende, 1986; DIEESE, 1997; Spindel, 1985; Cacciamalli, 1975; Chahad, 1975; Azevedo, 1998; Oliveira & Pires, 1991; Chaia, 1987; Cervini & Fausto, 1991.

¹⁰ Sobre o perfil dos postos de trabalhos gerados no Brasil nos anos 90 ver: Salm *et alii*, 1997; Pochmann, 1998a.

¹¹ Informações sobre a evolução da oferta e da demanda de trabalho nos anos 90 pode se encontrada em: Pochmann, 1998b.

modernos da economia e geralmente associadas aos segmentos de baixa produtividade e alta precariedade do posto de trabalho.

Por outro lado, configura-se um quadro de crescente marginalização do jovem do mercado de trabalho. A situação de crescente quantidade de jovens sem-emprego pode ser distinguida por intermédio de quatro categorias novas de desemprego: (i) de inserção; (ii) recorrente; (iii) de reestruturação e (iv) de exclusão.

Por desemprego de inserção entende-se a condição do jovem que está à procura, por um longo período de tempo, do seu primeiro emprego. Por não possuir experiência profissional acumulada, ainda que possa dispor de escolaridade elevada, o jovem tende a ter dificuldades adicionais para ingressar no mercado de trabalho. Assim, o desemprego de inserção constitui o primeiro contato do jovem com o mercado de trabalho após a passagem pelo sistema educacional.

O desemprego recorrente refere-se à situação de jovens e mulheres que, na ausência de emprego estável, encontram, no máximo, uma ocupação temporária, parcial e provisória, sem sustentação, portanto, no longo do tempo. Por conta disso, o jovem passa parte de sua vida ativa alternando-se entre um posto de trabalho provisório (de tempo parcial e sem registro, autônomo, com trabalho ocasional, a domicílio etc) e o freqüente desemprego.

O desemprego de reestruturação decorre do forte ajuste ocupacional promovido pelas empresas do setor privado. Tanto a adoção de novos programas de gestão da produção e de organização do trabalho quanto a ruptura de cadeias produtivas, com fechamento de empresas e desnacionalização de parte do parque produtivo, são os principais responsáveis tanto pela destruição de parte da produção industrial brasileira quanto pela geração do desemprego de reestruturação.

O desemprego de exclusão diz respeito ao jovem que permanece na condição de sem-emprego por um longo período. A marginalização do jovem do mercado de trabalho, especialmente do núcleo organizado da economia nacional, resulta da nova condução da política macroeconômica desde 1990, assim como da ausência de dispositivos especiais de ação sobre os segmentos mais frágeis do mercado de trabalho.

Na maior parte das vezes, o desemprego de exclusão atinge mais, mas não apenas, o trabalhador analfabeto e com baixa escolaridade. Por conta disso, o movimento de exclusão, que se apresenta ainda restrito no Brasil, tem condições de se expandir, recolocando, em novas condições de produção e reprodução, a marginalidade social nas faixas etárias mais jovens da população ativa.¹²

Em virtude disso, são cada vez mais necessárias atenções especiais direcionadas à situação da juventude no Brasil. O atual padrão ocupacional do jovem sinaliza o agravamento do quadro de marginalização e desagregação social produzido pela condução das políticas macroeconômicas e reproduzido pelo funcionamento desfavorável do mercado de trabalho.¹³ As principais alterações no padrão de inserção ocupacional dos jovens no Brasil no período recente são apresentadas a seguir.

¹² Sobre a literatura que trata das modificações no padrão ocupacional do jovem ver: Pereira *et alii*, 1994; Cervini & Burger, 1992; Araujo, 1996; Chiesi & Martinelli, 1997.

¹³ Sobre as condições de marginalidade na integração do jovem no mercado de trabalho brasileiro ver: Marques, 1976; Ferreira, 1983; Martins, 1991; Madeira, Pais, 1991.

As mudanças nas decisões de ingresso no mercado de trabalho

A condição de ingresso do jovem no mundo do trabalho, quando analisada do ponto de vista macro, tende a depender consideravelmente do comportamento geral do mercado de trabalho, da efetividade da rede de proteção e de garantia de renda aos segmentos mais frágeis da sociedade e da eficácia do sistema escolar. Assim, quanto mais desfavorável o funcionamento do mercado de trabalho para o jovem, quanto mais efetivos os programas de garantia de renda e quanto maior qualidade tiver o sistema educativo, menor a proporção de jovens que tendem a abandonar a condição de inatividade.

Do ângulo da análise micro, as condicionalidades existentes na passagem do jovem da escola para o mundo do trabalho concentram-se mais sobre a unidade familiar. A medida que o jovem aumentando sua faixa etária tende a reduzir o papel da família no processo de transição do sistema escolar para o sistema produtivo.¹⁴

Nesse sentido, a decisão de entrada no mercado de trabalho pelo jovem está associada diretamente às dificuldades de financiamento das condições de reprodução da família. Geralmente, quanto menor a renda familiar, maior a proporção de jovens economicamente ativos. Nesse caso, o abandono da inatividade pelo jovem justifica-se pelo objetivo de atender as necessidades coletivas da família, diante da insuficiência da renda familiar.

Pode ocorrer, no entanto, o ingresso também antecipado no mercado de trabalho de jovens originários da elite. Mas isso, possivelmente tende a refletir mais a busca de financiamento de necessidades individuais, nem sempre plenamente satisfeitas com recursos do orçamento familiar.

De outra parte, a transição do sistema escolar para o mundo do trabalho não se manifesta de maneira direta e objetiva. Tem sido comum a passagem gradual, com entrada e saída do mercado de trabalho, decorrente da tentativa inicial do jovem em procurar compatibilizar o trabalho com a escola. Mas isso nem sempre é possível, principalmente para os jovens do sexo masculino que tendem a possuir postos de trabalho incompatíveis com o acompanhamento do sistema escolar tradicional. Para jovens do sexo feminino, no entanto, é possível, as vezes, combinar o trabalho com a escola, geralmente quando são ocupações domésticas.

Como no Brasil existe uma elevada taxa de atividade dos jovens, bem como a presença de cerca de 3 milhões de crianças com menos de 14 anos de idade no mercado de trabalho, convém ressaltar as mudanças no perfil da estrutura familiar. O padrão tradicional da família concentrada em atividades específicas para cada membro (pai como chefe de família e com trabalho fora de casa; a mãe com trabalho em casa e os filhos inativos na escola) tende a estar alterado pela existência de uma outra realidade.

Tem sido cada vez mais uma prática nacional tanto o pai quanto a mãe trabalharem fora de casa. Os filhos, muitas vezes, estudam e executam atividades domésticas, quando não trabalham fora de casa, podendo colocar o estudo como uma prioridade secundária. A necessidade de antecipar renda futura ou de ajudar no orçamento familiar tem pressionado os filhos, sobretudo os de famílias de menor renda, a terem uma breve passagem pelo sistema educacional. Por conta disso, o ingresso de filhos de famílias humildes no mercado de trabalho tende a ocorrer na faixa dos 10 aos 15 anos de idade.

No caso de filhos de famílias de renda mais alta, o período de passagem pela escola é

¹⁴ Sobre a determinação da oferta de mão-de-obra jovem ver, na literatura internacional: Becker, 1974; Pollack, 1985; Gautié, 1997 e, na literatura nacional: Barros *et alii*, 1995; Azevedo, 1998; Lopes & Gottschalk, 1990.

bem mais longo. A preparação para a entrada no mundo de trabalho leva o jovem a sair da escola e a ingressar no mercado de trabalho na faixa de 18 a 25 anos de idade.

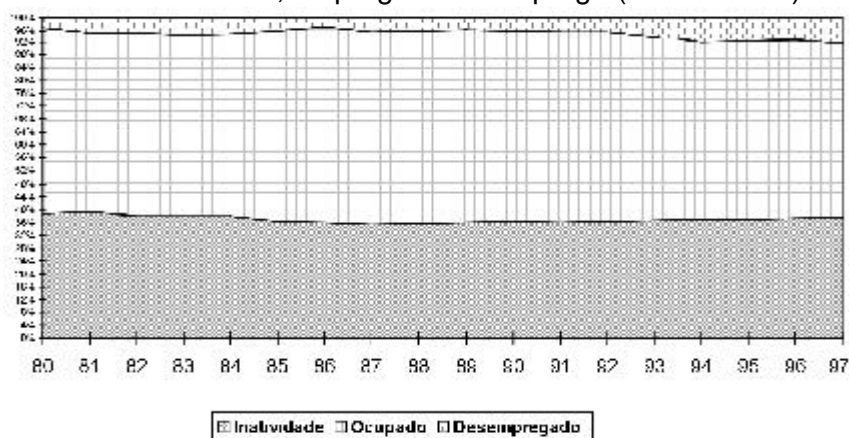
Tempos distintos de ingresso dos jovens no mercado de trabalho tendem a gerar distorções não desprezíveis ao longo da trajetória ocupacional. Ao mesmo tempo, com desempenho escolar distinto, o padrão de inserção ocupacional torna-se cada vez mais heterogêneo.

A permanência de baixa taxa de inatividade

Entre 1980 e 1997, observa-se que a transição do jovem do sistema educativo para o aparelho produtivo foi sendo profundamente alterada. Apesar de o jovem brasileiro ter mantido praticamente inalterada a sua situação de inatividade, geralmente associada ao tempo disponível para a educação, as maiores mudanças foram localizadas justamente na condição de atividade (queda na ocupação e aumento no desemprego).

Gráfico 7

Brasil: distribuição da população juvenil nas situações de inatividade, emprego e desemprego (total = 100%)



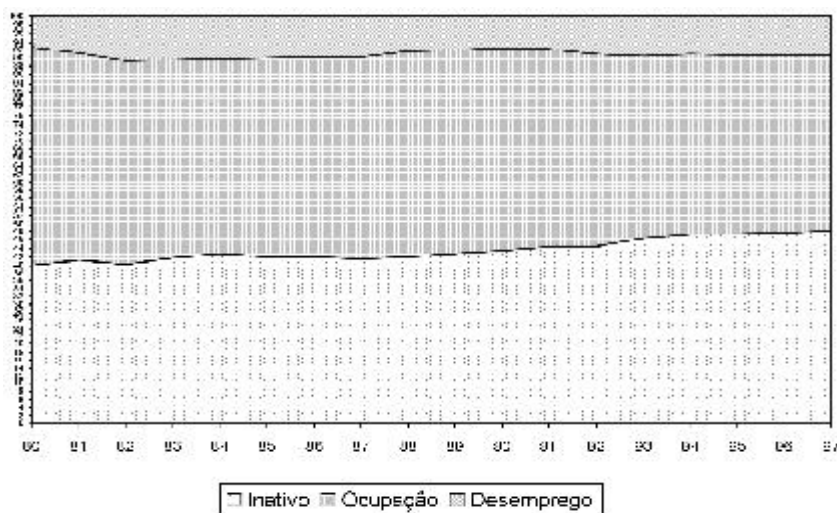
Fonte: FIBGE, Censos Demográficos e PNAD's ajustadas. Elaboração própria

Desde 1980, o Brasil apresenta uma ligeira expansão na taxa de atividade da população juvenil, indicando uma pressão constante de oferta de mão-de-obra sobre o mercado de trabalho. Percebe-se que o país, ao contrário das experiências de economias avançadas, quase não tem utilizado o dispositivo de alongamento da inatividade como uma alternativa de postergação do desemprego juvenil e de maior preparação para o ingresso da juventude no mercado de trabalho em condições menos desfavoráveis.

Em 1997, por exemplo, do total da população juvenil, 54,3% eram inativos e 45,7% ativos, sendo 7,9% desempregados e 37,8% ocupados. Em 1980, 53,9% dos jovens estavam na inatividade e 46,1% na atividade, com 2,2% de desempregados e 43,9% de ocupados.

Nos últimos 17 anos, (1980 e 1997) a distribuição da população juvenil no Brasil sofreu as seguintes mudanças: (i) o desemprego foi multiplicado por 3,6 vezes; (ii) a ocupação foi reduzida em 14,0% e (iii) a inatividade cresceu 0,7%. Somente nos anos 90, o desemprego foi multiplicado por 3,2 vezes, o emprego diminuiu 14,2% e a inatividade aumentou 2,5%.

Gráfico 8
 Distribuição da população juvenil* nas situações de inatividade, emprego e desemprego nas 10 principais economias da OCDE, 1980/97 (total = 100%)



* De 15 a 24 anos.
 Fonte: Pochmann, 1998c

Nas economias avançadas, o padrão de inserção do jovem vem sofrendo alterações significativas desde a crise econômica na segunda metade da década de 1970.¹⁵ É possível verificar, por exemplo, que do total da população juvenil, 47,7% eram inativos e 52,3% eram ativos, sendo 43% ocupados e 9,3% desempregos em 1997, enquanto 40,1% eram inativos e 59,9% ativos, sendo 52,7% ocupados e 7,2% desempregados em 1980. No período de 1980 e 1997, a distribuição da participação dos jovens foi alterada da seguinte forma: (i) o desemprego aumentou 29,2%; (ii) o emprego foi reduzido em 18,9% e (iii) a inatividade cresceu 19,7%.

As alterações na composição da força de trabalho juvenil

A oferta de trabalho juvenil, formada por trabalhadores na faixa etária entre 10 e 24 anos no Brasil, representa um parcela expressiva do total da População Economicamente Ativa. Em 1996, a força de trabalho juvenil representava 29,6% da PEA total, enquanto em 1989 era de 33,2%. A redução de 10,8% na participação relativa dos jovens no total da PEA reflete, em parte, um fenômeno demográfico de estabilização, ou mesmo, redução da taxa de participação de determinadas faixas etárias masculinas mais jovens, já que o peso relativo da PEA feminina aumentou.

As influências dos fatores demográficos e do comportamento do mercado de trabalho sobre as formas de inserção do jovem se mostram mais claras quando procura-se acompanhar a evolução das taxas de participação da População Economicamente Ativa em distintas faixas etárias. Nos últimos 15 anos, pode-se perceber a redução na taxa de participação da PEA masculina em praticamente todas as faixas etárias.

A maior redução relativa ocorre para o segmento com menor idade, isto é de 10 a 14 anos, com queda de 12,5% e de 6,0% para a faixa de 15 a 17 anos entre os anos de 1981 e 1996. Somente os homens com mais de 60 anos é que acusaram uma elevação relativa na taxa de participação durante o mesmo período de tempo.

¹⁵ O debate sobre as transformações do padrão de inserção ocupacional do jovem nas economias avançadas pode ser encontrado em: CNRS, 1990; Freyssinet, 1990; IRES, 1995; Lindley, 1996; Mincer, 1993; Roberts, 1995; Pochmann, 1998c.

Tabela 1
Brasil - Evolução das taxas de atividade* por faixa etária, 1981/96 (em %)

Faixa etária	1981		1985		1990		1996	
	Fem	Mas	Fem	Mas	Fem	Mas	Fem	Mas
10 a 14 anos	12,2	26,4	12,2	26,5	10,6	24,3	12,3	23,1
15 a 19 anos	38,5	70,1	41,7	73,3	41,4	71,8	43,6	65,9
20 a 24 anos	45,8	91,9	50,1	92,5	52,9	92,1	58,6	89,1
25 a 29 anos	42,9	96,7	48,5	97,2	52,7	96,2	58,5	94,0
30 a 39 anos	42,4	97,2	49,7	97,4	54,7	96,9	62,7	95,0
40 a 49 anos	38,4	93,8	43,5	93,9	49,5	94,5	57,9	93,8
50 a 59 anos	27,6	82,4	30,3	80,8	34,5	82,3	41,2	82,2
60 anos e mais	9,9	45,1	10,4	45,2	11,5	46,0	13,6	46,6
Total	32,9	74,6	36,9	76,0	39,2	75,3	42,3	73,4

Fonte: FIBGE - PNADs ajustadas.

* taxas percentuais e valor absoluto da PEA em milhares de pessoas

Entre 1989 e 1996, houve uma elevação acumulada de apenas 3,7% na força de trabalho na faixa etária de 10 e 24 anos. Essa variação positiva no aumento da População Economicamente Ativa não ocorreu na faixa etária entre 10 a 14 anos, segundo dados derivados da PNAD's ajustadas.

Especialmente na faixa etária mais jovem (10 a 14 anos), houve uma redução de 5,4%. Para os jovens de 15 a 19 anos houve uma variação acumulada de 4,8% e de 5,7% para o segmento juvenil de 20 a 24 anos de idade entre os anos 1989 e 1996.

Dos 737,2 mil novos trabalhadores jovens na faixa de 10 a 24 anos, 389,4 mil pessoas pertenciam ao intervalo etário de 15 a 19 anos e de 509 mil pessoas pertencentes à faixa de 20 a 24 anos. Deve-se destacar que na faixa de 10 a 14 anos houve uma redução de 160,3 mil pessoas entre os anos 1989 e 1996.

Considerações Finais

Procurou-se destacar as principais conseqüências das transformações na economia brasileira nos anos 90 sobre o mercado de trabalho. Por estar voltada especialmente para a análise da situação dos jovens, a investigação permitiu, com bases em informações oficiais, verificar a piora das condições de acesso ao mercado de trabalho pelos trabalhadores das menores faixas etárias, não obstante a elevação da escolaridade da população.

As ocupações que restam aos jovens são, freqüentemente, as mais precárias, com postos não-assalariados ou sem registro formal. Encontram-se praticamente bloqueadas as portas de ingresso aos melhores empregos. O quadro de escassez de empregos, em meio ao elevado excedente de mão-de-obra, torna os jovens um dos segmentos da população ativa mais fragilizados.

Sem a alteração radical nas condições de inatividade, a pressão dos jovens no mercado de trabalho continuará resultando em maior desemprego, já que a o país, por decorrência do modelo econômico, não parece comprometido com a necessária geração de uma ampla

quantidade de postos de trabalho. Tal é a gravidade da situação do jovem no mercado de trabalho que são identificados sinais de rompimento do padrão de inserção ocupacional nos anos 90.

Se para o jovem de origem familiar popular a efetivação de uma trajetória ocupacional no mercado de trabalho já não era fácil, agora, então, tornou-se ainda mais difícil. Também os jovens pertencentes às famílias melhor posicionadas tendem a encontrar crescentes barreiras para produzir e reproduzir o padrão de vida de seus pais, mesmo detendo escolaridade equivalente ou até mais elevada.

Nesse quadro de agravamento das condições de ingresso e permanência do jovem no mercado de trabalho, urge o estabelecimento de medidas apropriadas. Tratam-se de dispositivos que exigem a sensibilização de toda a sociedade, mas principalmente das autoridades governamentais que parecem ainda distantes dos problemas dos jovens.

Capítulo 4

JUVENTUDE E EMPREGO¹

Divisão de Políticas de Emprego da OIT-Genebra

O desemprego juvenil é crônico na OCDE, a taxa de desemprego para o grupo etário entre 15 e 24 anos era de 13,4 por cento em 1997. Esta cifra é mais do dobro do percentual de 5,9 por cento para os adultos. Isto significa que, naquele ano, cerca de onze milhões de pessoas estavam desempregadas na OCDE. Em muitos países em desenvolvimento, a diferença entre o desemprego dos jovens e o dos adultos é ainda mais ampla que nos países industrializados. Nos países em desenvolvimento, o problema da integração de jovens no mercado de trabalho é mais grave do que sugere um exame das taxas de desemprego. Nas economias em transição, o desemprego dos jovens tem uma tendência semelhante à dos países industrializados. Tendo em vista as maciças reduções do PIB em muitas economias em transição, a solução do problema, sem sombra de dúvidas, é mais difícil do que em muitos países industrializados.

Em alguns mercados de trabalho, as taxas de desemprego dos jovens podem ser mais elevadas que a dos adultos por razões não necessariamente prejudiciais aos jovens trabalhadores ou à sociedade. Isto se deve ao fato de parte do desemprego ser consequência do período de busca de trabalho e de mudanças em postos de trabalho, o que pode envolver demissões voluntárias e períodos de desemprego. Estes períodos de desemprego podem ser benéficos por permitir aos trabalhadores mais jovens achar emprego onde suas habilidades e aptidões possam ser melhor utilizadas. Para os jovens, porém, costuma ser mais baixo o custo-tempo na hora de O desemprego juvenil é crônico na OCDE, a taxa de desemprego para o grupo etário entre 15 e 24 anos era de 13,4 por cento em 1997. Esta cifra é mais do dobro do percentual de 5,9 por cento para os adultos. Isto significa que, naquele ano, cerca de onze milhões de pessoas estavam desempregadas na OCDE. Em muitos países em desenvolvimento, a diferença entre o desemprego dos jovens e o dos adultos é ainda mais ampla que nos países industrializados. Nos países em desenvolvimento, o problema da integração de jovens no mercado de trabalho é mais grave do que sugere um exame das taxas de desemprego. Nas economias em transição, o desemprego dos jovens tem uma tendência semelhante à dos países industrializados. Tendo em vista as maciças reduções do PIB em muitas economias em transição, a solução do problema, sem sombra de dúvidas, é mais difícil do que em muitos países industrializados.

Em alguns mercados de trabalho, as taxas de desemprego dos jovens podem ser mais elevadas que a dos adultos por razões não necessariamente prejudiciais aos jovens trabalhadores ou à sociedade. Isto se deve ao fato de parte do desemprego ser consequência do período de busca de trabalho e de mudanças em postos de trabalho, o que pode envolver demissões voluntárias e períodos de desemprego. Estes períodos de desemprego podem ser benéficos por permitir aos trabalhadores mais jovens achar emprego onde suas habilidades e aptidões possam ser melhor utilizadas. Para os jovens, porém, costuma ser mais baixo o custo-tempo na hora de procurar emprego, pois suas habilidades, salários e encargos de família são menores que os de trabalhadores adultos.

¹ EWCMRRY/1998/9. Este trabalho foi apresentado durante a Conferência Mundial de Ministros Responsáveis pela Juventude, realizada em Lisboa, Portugal nos dias 8 a 12 de agosto de 1998. Os originais deste texto estão em inglês, Francês e Espanhol. Tradução feita por Alkmin Cunha.

Subgrupos que merecem atenção especial

As mulheres jovens sofrem taxas de desemprego mais altas ou taxas de participação mais baixas que os homens no mesmo grupo etário. Isto varia muito de um país para outro em todos os grupos de países. Por exemplo, na Polônia, em 1994, a taxa de desemprego para mulheres jovens era de 34,5 por cento, comparados com cerca de 14,5 por cento para mulheres adultas. Os números correspondentes aos homens eram, respectivamente, de 27,3 e de 11,3 por cento. De uma maneira semelhante, na Romênia, em 1994, a taxa de desemprego para mulheres jovens era de 25,8 por cento, comparados com 7,3 por cento para mulheres adultas. Para homens, estes números eram, respectivamente, de 20,2 e de 6,1 por cento.

Jovens portadores de deficiência enfrentam também muitas dificuldades para ter acesso ao mercado de trabalho. Este grupo tem as taxas mais baixas de participação e as mais altas de desemprego. Estudo realizado por Sly e Duxbury (1995) explica que, na Grã-Bretanha, a taxa de participação de homens jovens com deficiência, entre 20 e 24 anos, é de 70 por cento, enquanto o percentual de jovens sem deficiência é de 25 por cento. As taxas de desemprego são, respectivamente, de 33 e 16 por cento. Quanto às mulheres, a diferença é ainda mais marcante. A diferença de êxito no mercado de trabalho entre portadores de deficiência e os que não o são tende a aumentar com a idade. Isto pode ser, em parte, atribuído à tendência de as deficiências aumentarem com o tempo e, em parte, aos efeitos, a longo prazo, que tem o fato de, no princípio, não se ter êxito no mercado de trabalho.

Muitos países em desenvolvimento devem enfrentar o problema dos "desempregados com formação". Mas, em termos numéricos, estes representam um grupo muito pequeno. Tendo em vista os níveis de subemprego e emprego no setor informal, o problema mais grave está naqueles que, com baixos níveis de educação e habilidades, não estão preparados para o emprego produtivo. Há algum tempo, vem-se alegando que a hipótese dos "desempregados com educação" tem sido bastante exagerada. Gregory (1986), por exemplo, não vê, no México, nenhuma relação entre educação e desemprego. Turnham (1993), observando esta relação, conclui que, embora a admita até certo ponto, ela não é tão pronunciada como tem sido sugerido.

Causas do desemprego dos jovens

A demanda agregada afeta o desemprego dos jovens da mesma forma que afeta o desemprego total. A questão, portanto, mais relevante é verificar por que as flutuações da demanda agregada afetam os jovens de uma maneira desproporcional. Do lado da oferta, tem-se alegado que os jovens, mais que os adultos, costumam deixar voluntariamente de trabalhar e mudar freqüentemente de emprego até encontrar o trabalho apropriado. Se o fato de deixar voluntariamente de trabalhar é menos ciclicamente verificável que a disponibilidade de emprego, quando escasseiam as oportunidades de trabalho, o desemprego aumenta mais entre esses grupos com maior probabilidade de deixar o emprego.

Esta, porém, é apenas uma explicação parcial, pois as considerações do lado da demanda são ainda mais importantes. O custo, para as empresas, da dispensa de um jovem é mais baixo que o custo para trabalhadores maiores. Por ser os jovens menos hábeis, os níveis de investimento pelas empresas em sua formação são menores, e, conseqüentemente, sua dispensa representa para elas uma perda menor. Além disso, os jovens tendem a estar menos sujeitos à legislação de proteção trabalhista. Essa legislação requer certo período de carência antes de poder ser exigível, e a indenização por rescisão de contrato aumenta com o tempo de serviço. Os empregados mais recentemente contratados são, portanto, mais baratos de ser despedidos, o que afeta desproporcionalmente os jovens. Pesquisas nessa matéria têm demonstrado que a primeira reação das empresas a uma recessão é fazer cessar a contratação antes de se tornar mais caro o processo de dispensa do pessoal. É evidente que os jovens representam um importante

segmento de pessoas que buscam emprego e, portanto, serão mais afetados pela restrição de novos contratos.

Costuma-se alegar que o desemprego juvenil é devido aos salários dos jovens, excessivamente altos. Quanto mais alto for o salário do jovem em comparação com o dos adultos, maior será a motivação de empregar adultos em vez de jovens. Este raciocínio baseia-se, porém, na hipótese de serem os adultos perfeitos substitutos dos jovens. Em muitos casos, não é tão evidente a verdade do fato, particularmente no que se refere a trabalhadores qualificados. Se jovens e adultos se complementam no trabalho, refletindo, por exemplo, diferentes qualidades requeridas, o argumento já não é sustentável. Além disso, se as empresas podem estabelecer os salários num nível abaixo da produtividade do trabalho, sem os trabalhadores deixarem seu posto, então o fato de aumentá-los não reduzirá necessariamente o emprego. Estudos empíricos sobre esta questão produziram diferentes resultados. Em muitos países da OCDE, as taxas de salários relativos aos jovens diminuíram na década dos anos noventa, ao mesmo tempo em que aumentaram as taxas de desemprego dos jovens. Por conseguinte, políticas que buscam diminuir o desemprego com a redução dos salários dos jovens não podem ser bem-sucedidas.

O terceiro fator é o número de jovens no mercado de trabalho. Quanto maior o número de jovens no mercado de trabalho, mais postos de trabalho serão necessários para acomodá-los. Mas esta é a questão: quanto o tamanho da população jovem afeta seu desemprego? Um estudo Korenman e Newmark (1997), sobre 15 países da OCDE, verificou ser de 0,5 a elasticidade do desemprego dos jovens com relação ao tamanho relativo do grupo. Isto significa que um aumento relativo de dez por cento da população jovem aumentará seu desemprego em 5 por cento. Por outro lado, a elasticidade da taxa de desemprego dos jovens, com referência à dos adultos, é de 0,7. Em outras palavras, embora o tamanho da população jovem afete seu desemprego, as condições de demanda agregada têm efeito mais importante. É sempre motivo de esperança quando esse resultado pode ser estendido a países em desenvolvimento. Embora seja de esperar o aumento da população jovem em muitos países em desenvolvimento, o problema poderá ser resolvido se houver suficiente crescimento econômico. Por outro lado, nos países industrializados, onde se espera a diminuição da população jovem, este declínio não resolverá necessariamente o problema do desemprego dos jovens.

Consequências do desemprego dos jovens

Alega-se que, apesar de as taxas de desemprego serem mais altas para os jovens que para os adultos, as consequências são menos devastadoras para os primeiros. O raciocínio que ampara este argumento baseia-se na duração do desemprego (Fagin e Little, 1984; Smith, 1987)². Todavia, é plausível sugerir que as consequências adversas do desemprego aumentam mais que proporcionalmente à sua duração. Dificuldades materiais, danos psicológicos e fisiológicos têm maior probabilidade de aumentar com a duração do desemprego.

O desemprego no início da vida ativa de uma pessoa pode afetar, de uma forma permanente, seu potencial produtivo e, portanto, suas possibilidades de emprego. Os seres humanos são, por natureza, mais flexíveis e mais facilmente moldáveis quando jovens. O corolário é que as formas de comportamento precocemente estabelecidas tendem a persistir mais tarde na vida. Portanto, enquanto a existência dos altos níveis agregados de desemprego dos jovens

² O argumento baseia-se no fato de os jovens enfrentarem maior incidência do desemprego, embora seja este de menor duração. Enquanto na maioria dos países, o desemprego de longa duração é menor para jovens que para adultos, em muitos outros, a diferença entre jovens e adultos não é substancial. É certo que, entre os países, as diferenças no desemprego de longa duração são mais surpreendentes que as diferenças no desemprego entre grupos de idade, que variam de acordo com as taxas de desemprego dos jovens (O Higgins, 1997). Não está, portanto, provado o argumento de que o desemprego do jovem é de menor duração que o dos adultos. Todavia, mesmo que a duração do desemprego do jovem seja mais breve que a dos adultos, não é menos necessário que se dispense especial atenção ao jovem desempregado.

pode ser um fenômeno temporário, que passa naturalmente com um aumento na atividade econômica, são muito mais graves as conseqüências para indivíduos específicos que enfrentam longos períodos de desemprego. Isto pode afetar negativamente suas futuras possibilidades de emprego e sua renda em conseqüência de um período de desemprego no começo de sua vida de trabalho.

Outras conseqüências graves do desemprego dos jovens são o resultado da exclusão dos papéis produtivos no mundo do emprego dos adultos. As barreiras ao emprego podem obstruir a passagem da adolescência para a maturidade, o que implica, em muitos casos, estabelecer um lar e formar uma família. Estes problemas na vida de uma pessoa podem ser desanimadores para o jovem e pôr em risco a coesão social. Há certa relação entre o desemprego dos jovens e graves problemas sociais, como o crime, as drogas e o vandalismo (Britt, 1994; Graham e Bowling, 1995; Freeman, 1996). Altos níveis de desemprego dos jovens podem também levar a uma alienação da sociedade e dos processos políticos democráticos, que pode resultar, por sua vez, em conflitos sociais em muitos países. Ameaças à paz social e ao bem-estar individual têm sido relacionadas em parte com as pressões do desemprego num importante segmento da população jovem.

O Contexto de Política Internacional Foros internacionais e regionais

Recentemente, várias iniciativas têm sido tomadas de especial importância para os jovens e o emprego. A primeira é o Programa de Ação Mundial para os Jovens até o ano 2000 e os anos subseqüentes, adotado pela Assembléia Geral da ONU, em 1995, e que oferece um padrão geral de política e de normas práticas de atuação em âmbitos nacional e internacional e, dessa maneira, melhorar a situação dos jovens. O programa tem propostas de ação para o ano 2000 e anos subseqüentes, a fim de alcançar os objetivos do Ano Internacional da Juventude, e mecanismos para promover o bem-estar e a melhoria dos modos de vida entre os jovens.

O emprego dos jovens constitui uma tarefa prioritária do programa de ação e sugere quatro propostas: (i) oportunidades de emprego autônomo, (ii) oportunidades de emprego para grupos específicos de jovens, (iii) serviços voluntários da comunidade e (iv) oportunidades de emprego em áreas que se desenvolvem rapidamente em conseqüência da mudança tecnológica. A implementação desse programa envolve muitos setores da ONU e órgãos especializados, inclusive a OIT.

O Foro Mundial da Juventude do Sistema das Nações Unidas, realizado em Viena, em novembro em 1996, foi convocado como reunião de seguimento para implementar o Programa de Ação Mundial para os Jovens. No Foro, o grupo de trabalho em Juventude e Emprego pronunciou-se a favor de propostas de ação para promover oportunidades de emprego autônomo, com a criação de oportunidades de emprego para grupos específicos de jovens e a promoção de serviços voluntários da comunidade envolvendo pessoas jovens. Recomendou a implementação de adequadas políticas de trabalho, concebidas para grupos específicos como mulheres jovens, refugiados, portadores de deficiência e trabalhadores migrantes. As prioridades identificadas pelo grupo incluíam: fomentar a capacidade das ONGs, intensificar o diálogo em níveis nacional, regional e internacional e ampliar a colaboração entre ONGs para jovens, o sistema das Nações Unidas e outras organizações intergovernamentais. Em âmbito nacional, foi proposto que o setor privado participasse ativamente de todas as iniciativas da comunidade com vista à promoção de emprego para jovens.

O Compromisso 3 da Declaração da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, adotada em março de 1995, enfatiza a promoção do objetivo do pleno emprego como prioridade básica das políticas econômicas e sociais. Refere-se também especificamente aos problemas

dos jovens e menciona que "é preciso dispensar especial atenção aos problemas do desemprego estrutural, desemprego de longa duração e subemprego do jovem".³

O emprego dos jovens é também um tema central de preocupação dos países desenvolvidos. Em novembro de 1997, nas conclusões da Conferência sobre o Emprego, em Kobe, afirmava-se que "é crucial a promoção do emprego dos jovens por meio de políticas apropriadas" e que "é fundamental conseguir que se faça, sem problemas, a transição da escola para o trabalho, para ajudar a resolver o problema do emprego dos jovens". Enfatizou-se, na reunião, a necessidade de providências, inclusive "a de propiciar a experiência de trabalho tanto na escola como fora da escola (práticas), o acesso à informação e assessoria sobre opções profissionais, sobre os serviços efetivos de busca de emprego e de colocação e formação profissional".⁴ Em novembro de 1997, a Comissão Européia adotou também as diretrizes de 1998 para políticas de emprego, nas quais se afirma que "os Estados-membros assegurarão que a todo jovem desempregado, antes de completar os seis meses de desemprego, seja oferecida uma opção seja de formação, reeducação profissional, práticas profissionais, trabalho ou qualquer outra medida de prática de trabalho, de trabalho ou de qualquer tipo de empregabilidade".

A OCDE tomou também várias iniciativas relacionadas com a questão de juventude e emprego. O Secretariado da OCDE está atualmente concluindo a fase 1 da "Revisão Temática da Educação Primária até a Vida de Trabalho", a qual, entre outras contribuições, assentará as bases para uma reunião de alto nível sobre "O Problema da Juventude e o Emprego", que se realizará em 1999.

Muitas organizações de jovens estão envolvidas em programas e projetos para a promoção do emprego para jovens. Por exemplo, os projetos de desenvolvimento dos jovens, da Organização dos Estados Americanos (OEA), foram concebidos como programas exaustivos para ajudar os jovens a desenvolverem competências, atitudes e recursos de que precisam para vir a ser empresários bem-sucedidos ou ter êxito no mercado de trabalho. O objetivo geral é promover o crescimento econômico, o emprego, a produtividade, o desenvolvimento social e a estabilidade entre os jovens por meio do desenvolvimento empresarial. Um exemplo desses programas da OEA é o **Young Americas Business Trust (YABT)**, descrito no quadro 1.

Diferentes departamentos e programas das Nações Unidas realizam também atividades relacionadas com o emprego dos jovens. Por exemplo, o Departamento de Informação Pública das Nações Unidas tem diferentes atividades relacionadas diretamente com o emprego dos jovens, como programas de formação para jovens jornalistas e locutores oriundos de países em desenvolvimento, um programa de aprendizagem em colaboração com a Universidade de Colúmbia e um programa de guia turístico.

Quadro 1

Programa de desenvolvimento empresarial: Young Americas Business Trust

O YABT é um programa multinacional, criado sob o Trust for the Americas, que tem como objetivo o desenvolvimento da pequena empresa, a formação empresarial e apoio aos serviços para pessoas jovens do Caribe e da América.

Desde os princípios dos anos 80, a OEA vem desenvolvendo programas desse tipo tanto em âmbito regional como nacional. Baseia-se num enfoque estratégico que enfatiza a

continua...

³ A/CONF 166/9. Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, Copenhague, 6 a 12 de março de 1995.

eficiência por meio da integração dos programas existentes e o uso de metodologias de sucesso comprovado como base para os novos programas.

As quatro áreas prioritárias do programa incluem: tecnologia, comércio, turismo e formação. O Projeto terá as seguintes prioridades:

Criar um meio político-regulador que estimule o crescimento empresarial, insistindo na importância de uma força de trabalho bem formada como política pública prioritária no contexto de desenvolvimento do setor privado.

Promover a formação dos jovens para aumentar suas competências como trabalhadores e empresários.

Usar a Internet para divulgar informações e criar redes de cooperação técnica regional.

Promover o uso da tecnologia como ferramenta de comercialização e marketing.

Apoiar o desenvolvimento do capital de risco por meio de trustes nacionais, apoiados pelo setor privado, para manter um alto nível de apoio em âmbito nacional e como meio de mobilização de recursos adicionais, mentores e sócios.

Fonte: Organização dos Estados Americanos, 1998.

O trabalho da OIT em matéria de juventude e emprego

Desde sua fundação, em 1919, a OIT vem-se envolvendo na adoção de normas para melhorar as condições de trabalho dos jovens. A Convenção nº 5, de 1919, sobre a idade mínima (indústria), e a Convenção nº 6, de 1919, sobre o trabalho noturno de menores (indústria), são dois exemplos. A OIT tem-se envolvido também na criação de instrumentos para promover o emprego e a formação dos jovens, começando pela adoção da Recomendação nº 45, de 1935, sobre o desemprego (menores). Esta Recomendação defendia medidas específicas para facilitar a colocação de jovens no mercado de trabalho e evitar o desemprego entre a população jovem. Entre as propostas estão: a extensão da idade mínima do fim da escolaridade obrigatória até, pelo menos, aos 15 anos, com a concessão, se necessário, de uma pensão alimentícia para os pais; a criação de centros especiais de emprego de livre frequência para jovens e a organização de obras públicas para ajudar os jovens desempregados. A Recomendação nº 136, de 1970, sobre programas especiais para os jovens, traça diretrizes para programas especiais de formação e emprego para jovens e especifica as condições que devem prevalecer nesses programas. Enfatiza, sobretudo, que a participação nesses planos deve ser voluntária e não violar os termos das normas internacionais do trabalho sobre trabalho forçado.

Em 1986, o tema dos jovens foi incluído na pauta da Conferência Internacional do Trabalho. Entre suas múltiplas recomendações, sugeria que qualquer melhora nas condições de vida dos jovens está relacionada com melhorias no desenvolvimento social e econômico. Além disso, continha recomendações referentes ao papel dos interlocutores sociais; à adoção de normas internacionais do trabalho relativas à juventude; à educação formal para a preparação para o mundo do trabalho; ao uso do trabalho e ao acesso à educação, à formação e ao emprego; às condições de trabalho no setor informal; ao emprego autônomo e aos planos de criação de pequenas empresas, e às medidas concernentes a grupos especiais de jovens, por exemplo, as mulheres jovens. Em 1996, a Conferência Internacional do Trabalho adotou conclusões referentes à conquista do pleno emprego num contexto global: a responsabilidade dos governos, dos empregadores e dos sindicatos. Entre as conclusões estava a afirmação de que os países deveriam

planejar e implementar medidas específicas para promover a empregabilidade dos grupos vulneráveis como os jovens trabalhadores. Em 1998, a Conferência Internacional do Trabalho adotou uma Resolução sobre o Emprego dos Jovens, que insta os Estados-membros a tomar medidas específicas para a promoção de oportunidades de trabalho, assegurando-lhes, ao mesmo tempo, a proteção do emprego. Estas medidas incluem investimento na educação, formação profissional, assessoramento, acordos sobre o trabalho flexível e a criação de pequenas e médias empresas. A Resolução pede aos Estados-membros que promovam a participação de organizações de empregadores e de trabalhadores na implementação desses programas e na criação de sistemas de reconhecimento de qualificações. A Resolução apela também para a OIT para que considere o desemprego dos jovens como tema prioritário em suas futuras atividades. Isto inclui, entre outras coisas, formular uma estratégia internacional para o emprego dos jovens e divulgar informações sobre as melhores práticas e pesquisas sobre iniciativas para fomentar o emprego dos jovens. (Para mais informações, vide o Anexo I).

A eliminação do trabalho infantil é também um dos objetivos prioritários da OIT.⁵ Este objetivo reflete-se em várias normas existentes, que incluem a Convenção 138, de 1973, sobre a idade mínima, e a Recomendação 146, que a acompanha, que constituem os instrumentos mais recentes da OIT e de maior alcance para eliminar o trabalho infantil. A OIT ajuda também os Estados-membros a eliminar o trabalho infantil por meio de seu mais importante programa de assistência técnica, o Programa Internacional para Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC), que vem atuando em cerca de 50 países da Ásia, África, América Latina e Europa. O IPEC é um programa de orientação prática, cujo objetivo é a eliminação do trabalho infantil (a começar por suas formas mais repulsivas) com o fortalecimento da capacidade dos países no trato com o problema e na promoção de um movimento mundial para combater o trabalho infantil.

Acorrendo à necessidade mais urgente de pôr fim às formas mais repulsivas de trabalho infantil, a última Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, de 1998, discutiu a proposta de uma nova Convenção com vista a sua adoção em 1999. Durante a Conferência, um Comitê sobre Trabalho Infantil, de 181 membros, representando governos, trabalhadores e empregadores, concluiu que entre as formas mais repulsivas de trabalho infantil dever-se-iam incluir todas as formas de escravidão ou práticas análogas à escravidão, como venda e tráfico de crianças, trabalho forçado ou obrigatório, servidão por dívida e condição de servo; utilização, recrutamento ou oferta de crianças para a prostituição, para a produção de pornografia ou para exposições pornográficas, assim como para atividades ilícitas, particularmente a produção e o tráfico de drogas, e qualquer outro tipo de trabalho ou atividade que, por sua natureza ou pelas condições em que se realize, possa ser perigoso para a saúde, a segurança ou a moralidade das crianças. O projeto da Recomendação que a acompanha insta, entre outras coisas, os Estados-membros a adotarem medidas efetivas e com duração temporária para ajudar a eliminar as formas mais repulsivas do trabalho infantil.

Quadro 2

Projetos de Cooperação Técnica da OIT

O projeto para o desenvolvimento de empresas na Indonésia⁶ consiste numa série de iniciativas coordenadas para a promoção de microempresas voltadas para grupos desfavorecidos de jovens desempregados. Nesse projeto, foram criadas dezoito unidades em universidades, instituições de ensino e organismos comunitários, para a promoção do trabalho autônomo e a criação local de empresas. No período 1990-91, foram criadas mais de 1.500

continua...

⁵ Por criança compreende-se o grupo etário de até 17 anos, inclusive.

⁶ "Indonésia: Information and policy development related to self-employment and micro-enterprise development. Project findings and recommendations". OIT, Genebra, 1995.

empresas e cerca de 5.000 postos de trabalho a um custo médio de menos de US\$ 70 por posto. O componente que se ocupa da população universitária que acaba de se graduar, está sendo criado como parte de um amplo projeto do Banco Mundial para o desenvolvimento de qualificações profissionais.

Os jovens fazem parte também do grupo objetivo do Programa de Ação da OIT sobre formação e desenvolvimento de empresas para países que emergiram de conflitos armados. O Projeto quer servir-se das experiências de determinados países da África, Ásia e América Central, que saíram de conflitos armados, para orientar e aconselhar países que se encontram na mesma situação. O objetivo do programa é aumentar a capacidade dos governos e de outras entidades nacionais e locais, para lhes facilitar a rápida e efetiva reintegração dos grupos afetados pela guerra, por meio de formação e criação de emprego.⁷

O Programa da OIT sobre a reabilitação de viciados em drogas visa principalmente os jovens.

O programa inter-regional de apoio às populações indígenas, por meio de criação de cooperativas e de empresas associativas (INDISCO) na Índia, inclui jovens como beneficiários específicos.

A OIT exerce, também, atividades de formação por meio de sua programação regular, do Centro de Formação Internacional de Turim e dos programas de cooperação técnica. Embora essas atividades não sejam programadas para grupo específico de idade, os jovens se beneficiam desses programas. Além disso, alguns projetos de cooperação técnica, descritos no quadro 2, são executados com jovens como seu único ou principal grupo escolhido como objetivo.

Programa de Ação sobre o desemprego dos jovens

Durante o biênio 1996-97, a OIT executou um Programa de Ação sobre o desemprego dos jovens. O Programa de Ação teve como principais objetivos: (i) levar os dirigentes a maior conscientização dos problemas relacionados com o ingresso dos jovens no mercado de trabalho; (ii) a melhor compreensão das vantagens e desvantagens das principais opções políticas, para que, partindo dessa base, possam conceber e aplicar políticas e planos para o emprego dos jovens e (iii) promover a capacidade dos Estados-membros de formular e implementar políticas e programas para o emprego dos jovens nos âmbitos macro e microeconômicos. O Programa de Ação compreende uma série de estudos sobre países e uma análise de temas específicos de política que afetam o desemprego dos jovens. Este Programa de Ação terá como resultado principal a elaboração de um detalhado relatório comparativo sobre as experiências e políticas adotadas em âmbito nacional.

Programa de Ação sobre as estratégias para combater a marginalização e o desemprego dos jovens

No biênio 1998-99, a OIT implementará um Programa de Ação sobre as estratégias de combate à marginalização e ao desemprego dos jovens. O objetivo desse Programa de Ação é desenvolver um método coerente e sistemático de intervenção para os países em desenvolvimento, que possa ser adaptado às situações nacionais e integrado às políticas de emprego, para combater a exclusão social e o desemprego dos jovens.

⁷ Por exemplo, o estudo da OIT (1997): "The reintegration of war-affected youth: The experience of Mozambique" é uma contribuição para este Programa de Ação.

O Papel dos Interlocutores Sociais, das ONGs e da Comunidade

A intervenção dos interlocutores sociais, das ONGs e da comunidade na elaboração e implementação de políticas de emprego para os jovens é fundamental para qualquer melhoria em sua situação profissional. As organizações de empregadores e de trabalhadores desempenham papel crucial em todos os níveis em que se elaboram políticas ou se tomem providências para criar empregos para os jovens ou para facilitar a transição da escola para o trabalho por meio da formação para o emprego. As organizações de empregadores e de trabalhadores não só contribuem com sua experiência, mas também participam da formulação e implementação de políticas.

É imperativa a plena participação dos interlocutores sociais na hora de definir as adequadas condições de trabalho e os níveis de remuneração para os jovens. Todas as partes devem levar em consideração a necessidade de melhorar as condições de trabalho, com o objetivo de assegurar um desenvolvimento social equilibrado, de acordo com as normas da OIT.

Devem-se evitar tentativas de ação unilateral em prejuízo das normas existentes. Além disso, os governos, em consulta com os interlocutores sociais, devem assegurar que as circunstâncias para o emprego de pessoas jovens sejam tão favoráveis quanto possível. Os governos devem agir de modo a promover o acesso de jovens a empregos estáveis.

Vários estudos de pesquisa têm mostrado que a eficácia das políticas de emprego para os jovens é reforçada quando os interlocutores sociais participam de sua formulação e implementação.⁸ A participação das organizações de empregadores e de trabalhadores ajuda a identificar as formas apropriadas de formação e dos programas de emprego. Significa também que estas organizações participam de todo o processo e, portanto, estão plenamente empenhadas com seu êxito. Exemplo relevante é a Alemanha que conseguiu manter taxas de desemprego dos jovens inferiores às taxas dos adultos.

O desemprego dos jovens converteu-se numa prioridade para as organizações de empregadores e de trabalhadores em todo o mundo. A Organização Internacional de Empregadores (OIE) apresentou seu programa de ação sobre desemprego dos jovens na Primeira Reunião de 1998 do Conselho Geral das Organizações Internacionais dos Empregadores (Ver quadro 3).

Quadro 3

Melhorando as perspectivas de emprego para jovens: Ações dos empregadores

Ações relacionadas com a educação e a formação profissional:

- Participação das empresas nos sistemas nacionais de formação profissional e nos programas de capacitação.
- Medidas de promoção com o objetivo de aumentar o número e o alcance das oportunidades de formação no setor privado.
- Medidas inovadoras introduzidas pelos empregadores com o objetivo de tornar mais eficazes os sistemas de formação profissional.

continua...

⁸ Por exemplo, ver Green et al. (1996), onde se mostra que a presença de um sindicato no local de trabalho aumenta a probabilidade de os trabalhadores receberem formação. A OCDE (1996) enfatiza também o papel tão positivo que desempenha a participação tripartite no desenvolvimento e na implementação de políticas ativas de mercado de trabalho.

- Planos especiais de formação.
- Aliança educação-indústria.
- Criação de emprego.
- Serviços de orientação para o emprego.
- Planos especiais de criação de postos de trabalho.
- Incentivos especiais para a contratação.
- Formulação de políticas.
- Representação nos órgãos tripartites e nas consultas tripartites.
- Representação nos comitês das instituições de educação e de formação.
- Participação nos processos de formulação de políticas por métodos indiretos, como a pesquisa e a revisão de políticas.
- Difusão de informações entre seus membros e lobbying.

Fonte: OIE, Programa de Acción sobre el desempleo de los jóvenes. Fortaleciendo el empleo de los jóvenes: Acciones de los empleadores. (Proyecto de Programa). Ginebra, junho de 1998.

Com relação às organizações de trabalhadores, a Confederação Internacional de Organizações Sindicais Livres (CIOSL) desenvolveu também um programa de ação para o desemprego dos jovens. (Ver quadro 4).

Quadro 4

Plano de Ação dos trabalhadores sobre o emprego dos jovens "Os jovens e o trabalho"¹

Prioridades referentes à educação e à formação profissional:

- A educação para crianças deve ser obrigatória em todos os países. Nos países em que a pobreza impede o acesso à educação, as escolas devem oferecer diariamente pelo menos a alimentação gratuita.
- Apoiar a educação e a formação profissional por meio de órgãos internacionais.
- Os governos devem responsabilizar-se pela garantia de emprego ou de lugar relevante na educação ou na formação profissional para todo jovem.
- Campanhas de negociação coletiva sobre matérias tais como a conquista de sistemas de pagamento baseados nas qualificações e na disponibilidades de maiores oportunidades de formação.¹
- Implementar um planejamento do mercado de trabalho, que inclua programas anticíclicos de formação.
- Dar prioridade ao desenvolvimento de um nível de formação para acesso ao mercado de trabalho, e a formação estruturada nas áreas não tradicionais.
- Prioridades a jovens trabalhadores na força de trabalho e criação à oportunidades de trabalho para eles.
- Assessoramento profissional e outros sistemas referenciais como planejamento de carreiras profissionais.
- Programas especiais de contratação para jovens.
- Programas efetivos de subsídios salariais.
- Criação de emprego no setor público, especialmente em áreas úteis à sociedade, e a concentração dos programas de criação de empregos em indústrias com potencial de crescimento.

continua...

- Programas efetivos para substituir crianças trabalhadoras por membros adultos da família.
- Implementação e melhoria da pesquisa sobre o mercado de trabalho e recopilação de estatísticas.
- Medidas de ação positivas para que as mulheres jovens consigam empregos não tradicionais.
- Criar associações de jovens e apoiar os temas identificados pelos jovens sindicalistas.
- Para mais informações, ver o Plano de Ação da CIOSL sobre o emprego dos jovens: "O jovem e o trabalho", adotado na 110ª reunião do Comitê Executivo da CIOSL.

As ONGs têm também um papel-chave na promoção do emprego dos jovens. No último Foro Mundial da Juventude, celebrado em Viena, em novembro de 1996, foi ressaltada a necessidade de promover a colaboração entre as ONGs dedicadas aos jovens, o sistema das Nações Unidas e outras organizações intergovernamentais. Recomendou-se que, para assegurar uma eficaz participação das organizações não governamentais no sistema das Nações Unidas e para que desempenhem papel mais efetivo na promoção do emprego dos jovens, é fundamental fortalecer a capacidade dessas organizações dedicadas aos jovens. Isto requereria a criação de bons materiais de formação para fortalecer a capacidade dessas ONGs, e também a preparação de diretrizes concretas para as iniciativas de formação a serem por elas realizadas.

Muitas ONGs participam na execução de projetos de cooperação técnica da OIT. O programa para o desenvolvimento de qualificações para a auto-suficiência (SDSR) ajuda cinco países africanos na concepção e implementação de programas de formação baseados na comunidade, com o objetivo de promover o emprego autônomo para jovens em zonas rurais. No Nepal e nas Filipinas, a OIT vem executando programas para promover o emprego rural entre jovens, com programas de formação em colaboração com as ONGs. As ONGs colaboram também com outros órgãos das Nações Unidas na criação de programas de formação para jovens. Por exemplo, **Youth for Habitat**, juntamente com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o setor privado na Turquia, está trabalhando num projeto de formação e incentivos em pequena escala, que tem como objetivo facilitar aos jovens, que vivem em regiões em desenvolvimento, a obtenção de emprego em suas próprias regiões.

As iniciativas baseadas na comunidade (IBC), cada vez mais freqüentes, atacam o problema do desemprego juvenil. As IBC criam a forma, a estrutura e o ambiente em que o jovem pode desenvolver uma visão clara e realista para si mesmo e reforçar seu senso de responsabilidade cívica e social. Pais, empresários e líderes civis podem orientá-los por esse processo. Um exemplo de sucesso é o Colégio Técnico Barefoot em Rajasthan, Índia, descrito no quadro 5.

Quadro 5

Colégio Técnico Barefoot

O Colégio Técnico Barefoot foi o vencedor do prêmio ESCAP-HRD 1995 por seu enfoque inovador do tema da promoção de emprego produtivo para jovens.

O Colégio Técnico é um centro de formação não institucional em que o jovem obtém qualificações práticas com professores da comunidade que, em geral, não têm qualificações formais. As qualificações ministradas têm como objetivo prover serviços básicos aos habitantes locais: água potável, saneamento básico, educação e assistência médica.

Com esse enfoque tão simples foram feitos importantes progressos: duas gerações de professores, médicos e engenheiros passaram pelo Colégio e estão oferecendo serviços

continua...

básicos para ajudar sua comunidade. Treinados como engenheiros ou mecânicos, os jovens prestam serviços tais como instalação e manutenção de sistemas de eletricidade solar para abastecer a população de iluminação básica ou instalação de bombas d'água manuais para fornecimento de água potável a mais de 1,8 milhões de habitantes. Desde 1972, cerca de 1.300 bombas de água foram instaladas em várias povoados e estão sendo mantidas por jovens de comunidades rurais formados no Colégio. Cerca de 80 escolas noturnas se beneficiam também do sistema de eletricidade solar instalado por esses técnicos.

Fonte: UN ESCAP-HRD. Training the Unemployable. A Portrait of the Barefoot College.
<http://www.escap-hrd.org/abarfoot.htm>

Respostas Efetivas de Políticas. Algumas Experiências

Condições econômicas

A implicação geral da análise das causas do desemprego dos jovens, que foram tratadas na seção 1.4, é que qualquer política efetiva para a promoção do emprego dos jovens deve levar em conta o estado atual da economia. A importância relativa de diferentes medidas de política, como os subsídios de emprego e os programas de formação, dependerá, em geral, do comportamento da economia.

Os programas de formação profissional não criam necessariamente oportunidades de emprego uma vez finalizados. Subsídios ao emprego e programas de obras públicas podem ter o mesmo êxito na hora de manter os participantes no mercado de trabalho. Além disso, é menos provável que estas medidas gerem nos participantes expectativas irrealistas sobre as oportunidades de trabalho a longo prazo. Por outro lado, pode ser vantajoso para as empresas aproveitar dos períodos de baixa demanda para aumentar e melhorar a formação de sua força de trabalho existente, para assim estar preparadas para aumentar a produção em períodos de crescimento econômico. O apoio do Governo a esse desenvolvimento de qualificações profissionais ajudaria a evitar dispensas durante as recessões.

A promoção do emprego dos jovens deve também fazer parte de uma estratégia geral de criação de emprego por meio da promoção do crescimento econômico intensivo em emprego. Estudos recentes da OIT têm sugerido que uma estratégia baseada no investimento é uma opção viável.⁹

O problema do desemprego dos jovens não pode ser isolado do resto dos problemas que afetam a economia. Por exemplo, no contexto da recessão, na qual se encontram alguns países em transição na Europa Central e Oriental, a introdução geral de programas de formação para os jovens solucionará o problema temporariamente, a menos que se tomem medidas para assegurar que esses jovens sejam depois contratados pelos empregadores. Esses programas podem aumentar, de uma forma irrealista, as expectativas dos jovens participantes.

Um enfoque integrado

As políticas e programas de criação de emprego para jovens podem ser mais eficazes se integrados com as políticas de educação. Alguns Estados-membros da União Européia deram um passo para esse enfoque integrado. Por exemplo, o Reino Unido, com a fusão do Departamento de Emprego e do Departamento de Educação e Ciência num novo Departamento de Educação e Emprego. Isto pode ajudar a evitar o desenvolvimento de políticas de emprego e de educação que compitam entre si. Além disso, o sistema de educação deveria levar em conta as necessidades

⁹ OIT: El Empleo en el Mundo, 1996/97, Ginebra, 1996. OIT: Jobs for Africa, Ginebra, 1997.

de formação do jovem. Em alguns países sugere-se que a educação é demasiadamente teórica. A escola deveria até certo ponto refletir as exigências do jovem para ter acesso ao mercado de trabalho.

O quadro 6 descreve experiências desenvolvidas na Irlanda, Espanha e Portugal, baseadas em enfoques integrados que combinam educação e formação, assessoramento profissional e educação, apoio durante o processo de transição e assistência no acesso a uma primeira experiência profissional.

Quadro 6

Irlanda, Espanha e Portugal Enfoques integrados que combinam educação e formação

Estes programas combinam educação e formação e visam jovens com dificuldades específicas de integração e jovens que acabam de deixar a escola.

Escolas-oficina para jovens não qualificados são muito populares na Espanha, e estão sendo agora introduzidas em Portugal com o objetivo de desenvolver o artesanato tradicional. Na Espanha, entre 1994-96, 44.500 aprendizes completaram cursos e as taxas de colocação estavam em cerca de 50 por cento. A qualidade do produto das oficinas foi também muito satisfatória. As escolas-oficina foram também qualificadas na Cúpula Européia sobre o Emprego, realizada entre 20 e 21 de novembro de 1997, como exemplo de prática eficaz.

Na Irlanda, o programa ao alcance dos jovens foi concebido especificamente para esses jovens que acabam de concluir sua formação. O programa foi identificado pelo Fundo Social Europeu como prioritário e vai ser refinanciado entre 1998-99, para permitir um aumento de mais 1.400 postos de trabalho. O programa oferece, entre outras coisas, recomendações, assessoramento e um pacote preventivo especial para esse grupo de jovens.

Fonte: Jobs Summit, Commission Draft for the Joint Employment Report, (SEC (97) 1769), final. 20-21 novembro de 1997.

Informação sobre o mercado de trabalho

Um problema comum a muitos países em desenvolvimento é a falta de dados atualizados e precisos sobre o mercado de trabalho. A disponibilidade de melhores informações sobre a situação do mercado de trabalho permitiria às políticas e aos programas ser mais bem enfocados para promover o emprego dos jovens. Além disso, uma melhor informação sobre os requisitos dos empregadores ajudaria a melhorar o plano da formação profissional e outros programas.

Uma melhor informação sobre o mercado pode também ajudar o jovem a estar mais preparado na hora de planejar seu futuro profissional. Em muitos países, há uma grave defasagem entre as expectativas profissionais do jovem e o tipo de emprego que pode conseguir de uma forma realista. Uma manifestação desse fenômeno é o caso do "desempregados com educação". Em muitos países em via de desenvolvimento, os jovens com níveis relativamente altos de educação esperam conseguir emprego no setor público ou formal. Com a contração dessas formas de emprego nos programas de ajuste estrutural, essas expectativas são freqüentemente irrealistas. Em parte, as expectativas podem ser mais apropriadas quando se proporciona aos jovens informações atualizadas sobre o mercado de trabalho.

Em seu Manual de Formação sobre a aplicação de análise do mercado de trabalho, para o planejamento de projetos e programas sobre recursos humanos, a Comissão Econômica para a África enfatiza o papel da análise do mercado de trabalho como valiosa ferramenta para estudar

mudanças na estrutura e operação dos mercados de trabalho, com vista a facilitar o planejamento de projetos e programas sobre recursos humanos. Insiste também na necessidade de aumentar a capacidade dos mecanismos de informação dos mercados de trabalho nacionais para sinalizar, o que provavelmente influenciará as decisões individuais de trabalhadores e empregadores (CEA, 1996).

Objetivos

Os objetivos dos programas devem ser estabelecidos de uma forma clara, por duas razões. Em primeiro lugar, por razões de eficiência. Muitos estudos têm mostrado que os programas melhor enfocados alcançam mais sucesso.

Em segundo lugar, por razões de equidade. Sobretudo quando há excesso de mão-de-obra no mercado de trabalho, as noções de justiça social sugerem que a ajuda deveria ir para aqueles jovens com mais necessidade de ajuda. Um dos repetidos achados da literatura sobre as avaliações é que os programas costumam ter efeitos desiguais e tendem a ajudar a quem menos precisa.

É importante que os programas tenham objetivos claros e satisfaçam as necessidades dos participantes e assim sejam mais eficientes na hora de promover oportunidades de emprego no final do programa e também porque o desemprego não é distribuído de uma forma equitativa entre a população jovem, conforme foi explicado na primeira seção. Os programas devem visar jovens mais desfavorecidos para evitar o perigo da exclusão social. A experiência de jovens pertencentes a minorias étnicas em núcleos urbanos dos Estados Unidos é um exemplo desse tipo de jovens.

O programa de capacitação para o trabalho para jovens no Chile (**Chile Jovem**), descrito no quadro 7, tem como objetivo a melhoria das oportunidades de inserção de jovens de poucos recursos no mundo do trabalho e tem tido muito sucesso na hora de promover o emprego.

Quadro 7

"Chile Jovem"

Chile Jovem propõe-se oferecer oportunidades de inserção econômica e social a jovens de poucos recursos, por meio de ações de capacitação que lhes permitam adquirir competências básicas para o trabalho dependente e autônomo. O programa, que é financiado com a ajuda do Banco Interamericano de Desenvolvimento, foi concebido inicialmente para durar quatro anos (1991/95). Todavia, em 1994, foi prorrogado, por mais três anos. Para os primeiros quatro anos o programa se propunha formar 100.000 jovens entre 15 e 24 anos de idade. Os ditos jovens deviam pertencer a setores de baixa renda e estar fora do sistema escolar, estar desocupados, subempregados ou inativos com vontade de trabalhar. Os cursos concentram-se em atividades relacionadas com a indústria (44 por cento), seguidas pelas atividades administrativas (30 por cento) e pela agricultura (10 por cento).

O programa é muito descentralizado e possui cerca de mil ministradores de formação (inclusive centros de formação privados e ONGs) que concorrem em licitações públicas de contratos de formação. Isto gera pressões competitivas que mantêm altos níveis de qualidade e baixos custos.

Uma importante contribuição do *Chile Jovem* foi a criação de um mercado de instituições de formação especializadas em formar jovens de poucos recursos.

Várias avaliações de *Chile Jovem* têm reconhecido o êxito do programa. O programa formou mais de 110.000 jovens nos primeiros 5 anos, superando o objetivo estabelecido em 100.000. Nos três primeiros anos, quase 60 por cento dos participantes encontraram trabalho no final do programa, comparados com menos de 40 por cento de jovens desempregados que não participaram do programa. As avaliações do programa apresentam resultados muito positivos no que se refere à integração social dos jovens participantes. Várias avaliações mostram que os participantes aprenderam mais em termos de comportamento do que em termos de capacidades técnicas. Os estudos enfatizam também o alto nível de satisfação das empresas com o programa. Finalmente, conseguiu-se o principal objetivo de *Chile Jovem*, que é o acesso dos jovens ao mercado de trabalho. Cerca de 55 por cento dos participantes conseguiram um contrato na empresa onde fez sua aprendizagem e um número substancial de participantes resolveu voltar aos estudos.

Fonte: OIT: Chile. Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social; Caracterización de empresas e instituciones que han otorgado prácticas laborales a jóvenes beneficiarios del programa, ILET, 1994; Evaluación de los efectos del programa de capacitación laboral de jóvenes sobre los organismos técnicos de ejecución, GREDIS, 1995; Presentación y análisis de resultado: programa de capacitación laboral de jóvenes fase I, SENCE, 1996.

Seguimento e avaliação

Seguimento e avaliação são requisitos fundamental para a efetiva implementação de políticas e programas que promovam o emprego de jovens. Enquanto o seguimento e a avaliação são bastante comuns nos países industrializados, nos países em transição e, especialmente, nas economias em desenvolvimento pouca atenção lhes é dispensada. O seguimento é a função básica para assegurar que os programas se implementem precisamente como foram planejados. O seguimento e a avaliação servem para aperfeiçoar os programas e identificar onde e porque têm êxito ou fracassam. O seguimento e a avaliação devem ser estabelecidos já na fase de planejamento do programa.

Alguns programas são avaliados usando como indicador de sucesso o critério superficial de taxas de emprego no final do programa, em vez de usar a melhoria das perspectivas de emprego de grupos específicos. Conseqüentemente, os programas para promover o emprego de jovens tendem a se concentrar nos participantes mais capazes, precisamente porque estes são os grupos com maiores possibilidades de mostrar o êxito do programa. Portanto, é preciso que os programas sejam avaliados de uma forma mais sofisticada, tal como se faz em alguns países industrializados, especialmente nos Estados Unidos. A avaliação deve pelo menos procurar levar em conta o que teria acontecido na falta desses programas.

5. Considerações finais

O problema do desemprego dos jovens é grave e complexo. Uma solução efetiva requer ações tanto em âmbito nacional como internacional. As políticas e programas para promover o emprego de jovens são multidisciplinares por natureza; requerem um ambiente macroeconômico que conduza a melhor desenvolvimento social e promova o crescimento econômico, assim como políticas efetivas de emprego e do mercado de trabalho, programas de capacitação devidamente planejados e eficientes serviços de emprego. Além disso, qualquer melhoria significativa nas condições de um expressivo número de jovens precisa desenvolver uma aliança entre governo e ONGs, entre setores públicos e privados e uma completa cooperação de organizações de trabalhadores e de empregadores, assim como a cooperação de toda a comunidade.

Embora a situação socioeconômica do jovem difira amplamente de país para país, há também importantes semelhanças. Uma característica comum é o desejo dos jovens de se integrarem na sociedade, e uma medida importante dessa integração é seu posto no mundo de trabalho - um mundo cada vez mais sob pressão ao mesmo tempo em que as reformas estruturais, a mudança tecnológica e a globalização ameaçam a estrutura da economia global, especialmente nos países em desenvolvimento.

Este trabalho examinou alguns dos temas relacionados com o problema do desemprego dos jovens e identificou alguns elementos que poderiam contribuir para uma resposta efetiva. Uma das principais conclusões é a grande importância das condições macroeconômicas gerais na hora de definir o nível de desemprego dos jovens. As políticas de emprego dos jovens devem ser concebidas levando em conta as limitações impostas pelas condições econômicas.

As políticas de promoção do emprego dos jovens devem ser administradas num contexto que integre as políticas de educação. Devem dispensar especial atenção às expectativas e aspirações do jovem. Os programas devem ter objetivos específicos cuidadosamente planejados, levando especialmente em conta os jovens com menores níveis de educação e de habilidades. Nesse contexto, é importante desenvolver um adequado sistema de informação do mercado de trabalho e criar um mecanismo apropriado de seguimento e avaliação.

Capítulo 5

POLÍTICAS COMUNITÁRIAS PARA ENFRENTAR O DESEMPREGO JUVENIL NA UNIÃO EUROPÉIA (EXTRATOS)¹

Ana Cárdenas e Carolina Flores

Políticas laborais comunitárias

As políticas de educação e de formação são consideradas, em nível comunitário, como "armas" de combate ao desemprego, pois é para elas que confluem as políticas econômicas, sociais e de pesquisa da Comunidade. Por isso, foram ambas escolhidas como os principais instrumentos para melhorar as possibilidades de emprego dos jovens.

Entre 1990 e 1994, diversos programas comunitários para jovens foram executados nas duas áreas: Língua, Erasmus, COMETT, PETRA, Tempus, Eurotecnec, Euroform, NOW, Horizon e Juventude com a Europa.

Estas iniciativas caracterizaram-se como medidas, a longo prazo, com vistas à preparação dos cidadãos europeus, especialmente os jovens, para seu desenvolvimento no novo cenário político, econômico, cultural e social, e para o exercício de sua cidadania europeia. Face às exigências do mercado de trabalho, esses programas priorizaram as ferramentas consideradas essenciais para a obtenção de uma força de trabalho disposta a mobilizar-se no espaço da integração, característica essencial para a inserção no mercado interno: o intercâmbio de jovens dentro e fora do espaço comunitário, para ampliar seus conhecimentos idiomáticos e culturais, a realização de práticas profissionais e de períodos de estudo e o estudo de línguas.

Além disso, todos esses programas punham muita ênfase em soluções que viabilizassem a solução de problemas comuns e cujos resultados pudessem ser utilizados em âmbito comunitário.

Por fim, essas ações foram, cada vez mais, incorporando em seus grupos-objetivo jovens dos países da Europa Oriental. A incorporação desses jovens nesses programas deveu-se e se deve ainda à provável futura adesão de seus países à União Europeia, razão pela qual as ações de cooperação comunitária concentraram-se em prepará-los para o novo cenário político, econômico, social e cultural.

Desde 1995 há dois grandes programas: **Sócrates** (educação) e **Leonardo da Vinci** (formação profissional), que surgiram no bojo do processo de reestruturação por que passaram as políticas de educação e formação profissional em 1995, quando os diversos programas e ações existentes até aquela data foram reformulados e concentrados nesses dois programas comunitários.

Ambos os programas são executados em todos os 15 Estados-membros. Além disso, no âmbito educacional foram desenvolvidas duas linhas de ação: educação formal e educação informal. No âmbito formal foi criado o programa **Sócrates** e, no espaço da educação informal, os Programas **Juventude com a Europa** e **Serviço Voluntário Europeu para Jovens**.



¹ Extratos dos capítulos 3 e 4 da publicação original em espanhol:

Idem: Políticas de Empleo e Institucionalidad Laboral en la Unión Europea y el Mercosur (Santiago, Equipe Técnica Multidisciplinar da OIT em Santiago), Documento de Trabajo nº 101, 1999, ISBN 92-2-311759-3. Tradução de Edilson Alkimin.

Educação formal: Programa Sócrates (1995/1999)

É o primeiro programa europeu de cooperação em todos os níveis do sistema educativo, que continua e amplia os programas que estiveram sendo executados, em âmbito comunitário, antes de 1995: o Programa **Erasmus** de intercâmbio de estudantes de educação superior (1991-1993) e **Língua**, de ensino de línguas estrangeiras (1991-1994).

Entre as diferentes ações que formam o Programa **Sócrates**, o Programa **Erasmus** é o que orienta seu trabalho, principalmente, com relação aos jovens.

O objetivo desse Programa é melhorar a qualidade da educação superior e incorporar a "dimensão européia" nesse nível, nos âmbitos universitário e não universitário.

As ações específicas que desenvolve referem-se a intercâmbios entre estudantes e docentes, desenvolvimento conjunto de currículos, realização de cursos de idiomas e criação de um sistema de reconhecimento de cursos feitos em outros Estados-membros.

No caso específico dos jovens, o programa **Erasmus** dá ajuda financeira direta aos estudantes para cobrir os custos de deslocamento que implica a realização de estudos em universidades desses Estados-membros por períodos de 3 a 12 meses de duração (viagem, curso preparatório de idioma e diferenças nos custos de vida).

Para o reconhecimento de cursos e estágios de jovens em outro Estado-membro, foi criado o Sistema Europeu de Transferência de Créditos (ECTS). Após testado num plano-piloto, o Sistema foi incorporado ao Programa **Sócrates**, especificamente ao Programa **Erasmus**, do qual podem participar instituições universitárias e não universitárias, com ênfase especial na incorporação das não universitárias.

Os créditos ECTS são valores conferidos a cursos que os alunos podem frequentar e que refletem quantitativamente o trabalho requerido por cada curso com referência ao total de trabalho necessário para completar um ano acadêmico (60 créditos). Neste sistema de reconhecimento consideram-se também o exercício de práticas e preparações de teses.

Por último, o trabalho do ECTS é reforçado pela Rede de Centros Nacionais de Reconhecimento Acadêmico (NARIC), formada por centros nacionais de cada um dos Estados da União e da Área Econômica Européia. Estes centros têm como propósito colaborar na promoção da mobilidade de estudantes, professores e pesquisadores mediante prestação de assessoria e informação autorizada com referência ao reconhecimento de diplomas e de períodos de estudos em outro Estado.



Formação profissional: Programa Leonardo da Vinci (1995-1999)

Este programa foi criado em apoio ao desenvolvimento de políticas e ações de inovação, agregando novas dimensões e agrupando ações preexistentes na área da formação profissional (COMETT: cooperação transnacional entre o ensino superior e as empresas; PETRA: preparação e formação profissional de jovens; FORCE; formação contínua; LINGUA: ensino das línguas européias, e EUROTECNET: inovação na formação profissional e contínua face às mudanças tecnológicas).

O programa contempla três grandes áreas: formação profissional inicial, formação profissional contínua e aprendizagem ao longo da vida, que se traduzem em projetos-piloto, projetos de colocação e de intercâmbio e pesquisa.

Em todas essas áreas, o programa confere especial importância a atividades que permitam a aprovação comunitária das ferramentas e qualificações adquiridas nos sistemas nacionais dos países participantes.

Com relação ao grupo específico dos jovens, o Programa apoia estágios transnacionais de formação. Esses estágios transnacionais atendem a jovens na fase inicial de sua formação, a trabalhadores jovens, jovens que frequentam cursos universitários de formação e jovens universitários graduados.

As ajudas aos jovens em formação inicial priorizam os âmbitos profissionais de maior evolução e de maior importância para a implantação do Mercado Único. Há duas modalidades: estágios de curta duração (3-12 semanas) e de longa duração (3-12 meses).

No caso dos trabalhadores jovens, esses estágios visam propiciar ao jovem uma experiência de trabalho reconhecida ou uma qualificação complementar. Em geral, o estágio dura entre três e doze meses.

Os jovens na fase de formação universitária são incentivados a fazer estágio de formação em empresa de outro Estado-membro. Esta formação está vinculada a um projeto transnacional de qualificação profissional e apoia-se numa cooperação entre empresas e universidades de vários Estados-membros no campo das novas tecnologias. A duração desse estágio varia entre 6 meses e um ano.

Por último, dá-se apoio a jovens que tenham concluído sua formação universitária ou exerçam seu primeiro emprego em empresa de outro Estado-membro que esteja vinculada a um projeto de inovação para as pequenas e médias empresas. O estágio pode durar entre 6 meses e um ano.



Educação informal: Juventude com a Europa e Serviço Voluntário Europeu para Jovens

Foram criados dois programas de cooperação: Juventude com a Europa e o Serviço Voluntário Europeu para Jovens, cujas ações se complementam.

a) Juventude com a Europa (desde 1991)

Programa destinado a jovens entre 15 e 25 anos, que oferece possibilidades de intercâmbio para trabalharem juntamente com outros jovens europeus, em torno de projetos comuns, diferentes dos executados nos âmbitos da educação formal e da formação profissional: projetos culturais, sociais, etc.

Do mesmo modo que nos programas **Sócrates** e **Leonardo da Vinci**, este programa promove a educação do cidadão europeu na qualidade de membro de um conjunto multicultural e o estimula a desenvolver um espírito empreendedor, independente, criativo e solidário.

Nesse programa, especial prioridade é dispensada à ajuda a jovens que, normalmente, não têm acesso à participação nesse tipo de programas internacionais. Além disso, está voltado

para organizações de jovens, trabalhadores jovens, voluntários e organizações que contribuem para promover e organizar intercâmbios de jovens.

Esse programa desenvolve-se atualmente nos Estados-membros e na Área Econômica Européia mediante cinco ações: ações intracomunitárias, que visam diretamente os jovens (Ação A) e profissionais que trabalham com jovens (Ação B); cooperação entre estruturas dos Estados-membros (Ação C); intercâmbios com países não membros (Ação D) e informações para jovens e pesquisa sobre esse grupo específico (Ação E).

As ações que visam diretamente os jovens oferecem intercâmbios, apoio a projetos criados e implementados por jovens e à realização de períodos de serviço voluntário em outros Estados-membros, em projetos que beneficiem toda uma comunidade. Os jovens podem também participar de intercâmbios em países não membros.

b) Serviço Voluntário Europeu para Jovens (1998-2002)

Este Programa plurianual começou a ser implantado em 1998, com a prévia execução de dois planos-piloto (1996-1997, 1997-1998), e complementarmente ao programa **Juventude com a Europa**, que se iniciou em 1992.

O **Serviço Voluntário para Jovens** busca ampliar a ação anterior com a implementação de um projeto educativo que reforce e complemente os intercâmbios entre jovens cidadãos europeus de 18 e 25 anos, na União Européia e em terceiros países (países associados, países mediterrâneos, países em desenvolvimento, etc.).

Entre os objetivos deste Programa está o oferecimento, aos jovens, de uma alternativa para adquirir experiência de trabalho, cuja carência dificulta sua incorporação na vida de trabalho. Ressalta-se, todavia, que esta fase de formação não deve ser entendida como substitutivo de empregos potenciais ou existentes.

Além disso, busca-se estimular a mobilidade do jovem europeu, permitindo-lhe, por meio de atividades transnacionais de utilidade pública, contribuir ativamente (cidadania ativa) para a construção do modelo de integração européia e para a cooperação entre a União Européia e terceiros países.

Ao mesmo tempo, o **Serviço Voluntário Europeu para Jovens** pretende intensificar o intercâmbio de experiências e estimular relações de cooperação entre as associações locais nos projetos de admissão e de encaminhamento entre os diferentes agentes afetados pelas necessidades que esses projetos procuram satisfazer (entre uma ou várias associações de jovens - de defesa do meio ambiente, de defesa do patrimônio, dos habitantes de uma cidade ou de uma vila, das coletividades locais e das administrações, etc.) - e associações tripartites, em âmbito transnacional, entre jovens voluntários, projetos de admissão e projetos de encaminhamento. De especial pertinência é a possibilidade que oferecem esses projetos de se estabelecerem contatos transnacionais com iniciativas similares em âmbito europeu, permitindo assim a transferência de boas experiências e a possível criação de redes de projetos e práticas nessa matéria.

Por meio desse programa, os jovens podem viver uma experiência de formação reconhecida em âmbito europeu. A entrega de um distintivo europeu atesta sua participação e experiências e competências adquiridas, reconhecidas pelos atores da vida sócio-econômica, que se beneficiam com o desenvolvimento de atividades voluntárias desses jovens em períodos de curta duração (3 semanas e 3 meses) ou de longa duração (6 a 12 meses). Os jovens participantes dispõem dos meios de subsistência necessários. Além disso, a Comunidade dá uma ajuda financeira que não exceda 50%, do total dos custos incorridos; no caso de jovens com

maiores dificuldades de participar do Programa, as ajudas financeiras podem ir além dos 50% ou ser o apoio condicionado a outras atividades como ações preparatórias (principalmente linguísticas e interculturais) e de seguimento (ações que visam favorecer o aparecimento de projetos de acompanhamento do jovem depois de concluído seu serviço).

Em matéria de proteção social, os jovens continuam usufruindo de uma cobertura social durante o período do serviço voluntário; ficam liberados da obrigatoriedade de estar disponíveis no mercado de trabalho e seus pais podem continuar percebendo os relativos benefícios de família. Além disso, como as atividades do **Serviço Voluntário Europeu para Jovens** não são consideradas como atividade remunerada, não estão sujeitas aos encargos fiscais e sociais obrigatórios.

Encerrado o programa, inicia-se o acompanhamento da eficácia de participação do jovem em termos de busca posterior de emprego, de um lugar no sistema educativo ou de formação profissional ou de criação de novas atividades econômicas. O jovem é assessorado em qualquer uma dessas alternativas.

Ao mesmo tempo, ajudas são concedidas a projetos que visam a valorização concreta da experiência adquirida pelo jovem por meio desse Programa e a promoção de sua integração na vida ativa. Estas ajudas destinam-se a desenvolver no jovem o espírito de iniciativa empresarial, permitindo-lhe iniciar projetos de formação complementar, desenvolver iniciativas de serviço voluntário em continuação da atividade realizada ou empreender atividades de caráter econômico, inclusive a criação de empresas. Além disso, o jovem é apoiado e defendido na eventualidade de considerarem esses projetos a participação de sócios públicos e/ou privados.

Em matéria de direito a subsídios de desemprego, os jovens que participam desse programa podem, após sua conclusão, manter seus direitos anteriormente adquiridos.

A execução desse programa está a cargo da Direção Geral XXII da Comissão, que é assistida por um Comitê composto de dois representantes por Estado-membro e presidido pelo Presidente da Comissão. Uma rede de estruturas nacionais se encarrega de difundir o programa e de sensibilizar a população e organizações locais a seu respeito. Estas estruturas são apoiadas pela estrutura de apoio operacional, que funciona em âmbito europeu.

Foi criado também o banco de dados DIFFUS que reúne os projetos de admissão aprovados, em termos de país e setor de atividade. As estruturas nacionais têm acesso a esse banco de dados e podem utilizá-lo para ajudar projetos de admissão ou voluntários a achar um sócio conveniente. Inclui, além disso, informações sobre o número de empregos para voluntários em cada projeto, quantos estão reservados e quantos estão ainda disponíveis.

Medidas estruturais e seus instrumentos financeiros em favor do emprego juvenil

Para conseguir e garantir a coesão econômica e social, a União Européia dispõe de várias políticas: convergência econômica, unificação do mercado interno europeu, grandes redes trans-europeias e medidas estruturais.

Medidas estruturais

As medidas estruturais são aplicadas, principalmente, por três instrumentos financeiros:

- a) Instrumentos orçamentários (subvenções a fundo perdido): Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo Social Europeu, Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, Instrumento Financeiro da Pesca e Fundo de Coesão.

b) Instrumento de Empréstimo: Banco Europeu de Investimentos (BEI).

c) Instrumento Misto: Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA).

Estes instrumentos foram criados para assegurar a solidariedade comunitária com países, regiões e grupos menos favorecidos por meio da distribuição equitativa dos benefícios produzidos pela unificação européia, da aceleração da aproximação dos níveis econômicos e sociais de seus Estados-membros, da correção de desequilíbrios, da criação de um mercado europeu com empregos destinados às categorias mais ameaçadas e da aceleração das reformas estruturais.

Cada um desses instrumentos realiza investimentos nas áreas para as quais foram criados e, por meio deles, busca-se, além do aprofundamento da integração social e econômica, gerar novos postos de trabalho.

No conjunto desses instrumentos financeiros, o Fundo Social Europeu (FSE), criado em 1957, é o instrumento que tem dirigido seu trabalho, de uma maneira mais direta, para a luta contra o desemprego e a melhoria da empregabilidade. A partir das Diretrizes para o Emprego 1998, decidiu-se fazer desse Fundo o instrumento financeiro-chave para a modernização do mercado de trabalho e dos sistemas de educação e de formação profissional.

Este Fundo financia tanto programas do Sistema de Apoio Comunitário (criados em colaboração com Estados-membros e autoridades locais) como iniciativas comunitárias. Com referência às ações de apoio comunitário, o FSE co-financia programas de formação profissional (que incluem capacitações prévias e cursos de aperfeiçoamento), ajudas para criação de empregos e desenvolvimento de estruturas adequadas de treinamento, emprego e orientação.

Para o período 1994-1999 foram criados mais dois programas de iniciativas comunitárias de recursos humanos: "Employment" e "Adapt". A iniciativa "Employment" consta de três linhas de ação inter-relacionadas, nas quais foram definidos três grupos prioritários com dificuldades específicas no mercado de trabalho:

Now: busca desenvolver a igualdade de oportunidades para mulheres no mercado de trabalho.

Horizon: centra sua atenção nas causas profundas da marginalização e nas poucas perspectivas que delas decorrem, dando apoio a pessoas com deficiência e a outros grupos desfavorecidos.

Youthstart: oferece oportunidades de educação e formação reconhecidas ou emprego a jovens com menos de 20 anos de idade, com ênfase especial em jovens sem qualificações básicas ou outro treinamento.

A iniciativa "Adapt" aborda os aspectos dos recursos humanos face às mudanças industriais, com a definição de quatro objetivos entre si correlatos:

- a) ajudar os trabalhadores a se adaptarem às constantes mudanças que estão ocorrendo na organização e na estrutura do emprego, especialmente os ameaçados de desemprego em consequência dessas transformações;
- b) ajudar as empresas a aumentar sua competitividade, fundamentalmente por fomento da adaptação organizativa e do investimento não material;
- c) prevenir o desemprego com a melhoria das qualificações da mão-de-obra;

d) fomentar a criação de emprego e o aparecimento de novas atividades.

Ambas as iniciativas visam complementar as ações comunitárias nesse campo e têm uma estreita relação com o Programa **Leonardo da Vinci**.

Estas iniciativas comunitárias são promovidas pela Comunidade Européia e coordenadas pela Direção-Geral para o Emprego, Relações Industriais e Assuntos Sociais (DG V).

Fundo Social Europeu: Iniciativa Youthstart

Inspirado no antigo programa de formação profissional PETRA, foi criado um sistema de garantia voluntária para jovens, por meio do qual os Estados-membros adotam as medidas necessárias para garantir a todos os jovens com menos de 20 anos de idade o acesso a formação reconhecida de educação ou formação, inclusive à aprendizagem ou outras formas que combinem trabalho e formação. Atenção especial é dispensada aos jovens que deixam a escola sem certificado ou qualificação básica.

Youthstart é um conceito reconhecido pelos Estados-membros e incorporado aos planos para a utilização dos recursos do Fundo Social Europeu em escala nacional. Por meio das ações que brotam dessa iniciativa, procura-se incentivar os jovens a desenvolver suas competências profissionais, pessoais, empresariais e linguísticas com a obtenção de experiências profissionais, pessoais, empresariais e linguísticas com a obtenção de experiência em projetos relativos à proteção do meio ambiente, à recuperação das cidades ou à restauração do patrimônio cultural.

Na prática, os jovens podem participar em projetos de autogestão por meio dos quais se promove a reincorporação dos participantes no sistema de educação ou formação existente, e ser ajudados a estabelecer seus objetivos profissionais.

Além disso, o programa é de natureza transnacional, pois em seu contexto se oferece aos jovens a possibilidade de participar de intercâmbios transnacionais voluntários, que incluem experiência de trabalho e formação em outro Estado-membro.

A Rede EURES (European Public Employment Services)

Em 1994, foi criada a Rede Européia de Serviços de Emprego para facilitar e promover a livre circulação dos trabalhadores dentro da União Européia e na Área Econômica Européia, considerado um dos direitos fundamentais do cidadão europeu (Comissão das Comunidades Européia, 1998c). Ao mesmo tempo, a mobilidade é considerada cada vez mais como mecanismo de ajuste do mercado de trabalho em âmbito europeu e como via para aumentar as qualificações e melhorar a empregabilidade da força de trabalho.

É por isso que a rede EURES vem alcançando uma crescente importância. Durante o período 1996-1997, quase um milhão de cidadãos europeus dela se serviram, duplicando assim sua utilização no período 1994-1995.

1. Características da EURES

A EURES é uma associação entre a Comissão Européia, os serviços públicos de emprego dos Estados-membros, a Noruega e a Islândia e, em algumas zonas fronteiriças, organizações que representam interlocutores sociais e econômicos e autoridades locais.

Os euroconselheiros são o pessoal de primeira linha dessa Rede, que prestam três serviços básicos aos trabalhadores e empresários interessados na mobilidade internacional: informação,

assessoria e colocação. No caso específico dos trabalhadores, são informados e aconselhados sobre aspectos relativos à seguridade social, normas fiscais, educação, elaboração de um bom **curriculum vitae**, as diferentes concepções de trabalho, etc. Aos empresários presta-se assessoria para poderem fazer contratações em âmbito europeu.

Estes euroconselheiros estão em toda parte da rede, à disposição dos serviços públicos de empregos, de sindicatos, organizações patronais, autoridades regionais e universidades.



A EURES e a jovem força de trabalho

No caso específico dos jovens, os euroconselheiros para as universidades têm-se concentrado na assessoria aos estudantes sobre os postos de trabalho, condições de vida e de trabalho nos países participantes. Os euroconselheiros não empregam diretamente os jovens, mas estabelecem contatos com empresários e proporcionam ofertas de emprego para a EURES.

Ao mesmo tempo, tornaram-se uma importante fonte de informações técnicas sobre o mercado de trabalho para os licenciados, em geral, trabalhadores jovens, instruídos, multilíngues e, portanto, potencialmente móveis.

Por esse motivo, em 1994 teve início um projeto experimental universitário EURES, centrado nesse grupo específico e cujo objetivo tem sido o estudo das possibilidades de ampliação do sistema EURES para um maior número de associações com universidades.

A avaliação desse projeto, realizada em 1996, concluiu que esse tipo de serviço funcionou complementarmente ao trabalho efetuado pelos serviços públicos de emprego, permitindo enfrentar as necessidades específicas de um número cada vez maior de jovens bem qualificados que buscam trabalho. É por isto que esse projeto continua em operação.

Entre as novas ações empreendidas pelo banco de dados EURES está a de proporcionar informações relativas a realização de períodos de práticas ou aprendizagens para ajudar jovens a adquirir uma primeira experiência de trabalho e, desse modo, aumentar sua disposição de se deslocar para outro país numa etapa posterior de sua vida (Comissão das Comunidades Europeias, 1998c).

Experiências Locais na Redução do Desemprego Juvenil

Nesta seção apresentam-se as linhas de trabalho mais importantes dos programas locais de combate ao desemprego juvenil, elaborados na Grã-Bretanha e Espanha, com base nas proposições do Conselho de Luxemburgo. Os países selecionados para exemplo são suficientemente grandes para representar a realidade comunitária e, além disso, sua situação, em termos de desemprego juvenil, qualifica-os para uma análise mais aprofundada. A Espanha, por exemplo, tem uma taxa de desemprego juvenil superior à média da União; a Grã-Bretanha, pelo contrário, tem apresentado um desemprego favorável, e tem sido considerado como exemplo bem-sucedido em termos de redução do desemprego juvenil.

Grã-Bretanha: O New Deal

O desempenho do emprego no Reino Unido é considerado como bastante favorável com relação à média da União Europeia. As reformas nas políticas de emprego, introduzidas nos últimos quatro anos, visaram a reativação do mercado, com especial ênfase no grupo dos jovens e dos desempregados de longa duração. O principal programa relativo ao emprego é o New

Deal, destinado tanto a prevenir problemas de desemprego entre os jovens e adultos em situação de risco como a reativar o mercado e a evitar o desemprego de longa duração.

O New Deal (ND), programa britânico de combate ao desemprego juvenil, é considerado como uma contribuição, em termos individuais, pois ajuda a pessoa a não fazer parte de uma subclasse, isolada do mundo do trabalho; termos econômicos, pois há necessidade de uma força de trabalho competente e com habilidades necessárias para se alcançar um crescimento econômico sustentável e em termos financeiros, uma vez que é altamente rentável investir na transformação das pessoas em membros ativos e produtivos da força de trabalho.

As características do programa são a qualidade, a continuidade e a ênfase na empregabilidade; nesse sentido, o que se busca é melhorar, a longo prazo, as perspectivas dos jovens. O financiamento é do Estado que alocou 3,5 bilhões de libras para preparar o jovem para o trabalho e dotá-lo com as habilidades exigidas em sua própria comunidade.

Em geral, as metas do ND consistem em preparar jovens entre 18 e 24 anos de idade para achar e manter um trabalho.



O programa desenvolve-se sob a própria responsabilidade das comunidades locais, juntamente com os serviços de emprego. Esta união facilita a busca de maneiras criativas e imaginativas de conhecer as necessidades das pessoas de cada comunidade e permite reunir as habilidades necessárias à prestação de serviços bem-sucedidos e de qualidade.

Cada pessoa dispõe de um orientador pessoal no estudo do plano de ação, de acordo com suas opções particulares e a possibilidade de obter qualificações de alta qualidade, na dimensão de suas próprias necessidades.

Um grupo, composto de empregadores, dirigentes sindicais e voluntários de grupos ambientalistas, ajuda a traçar a orientação estratégica do programa. Este grupo tem uma equipe orientadora de experiência para acompanhar os temas da implementação do programa.

Em âmbito local, organizações de empregadores, autoridades locais, grupos comunitários voluntários, organizações de portadores de deficiência, centros de capacitação, empresas, departamentos de governo, entre outros, estão trabalhando em conjunto para formular o programa e conhecer as necessidades locais (que precisam de soluções particulares). O pessoal do serviço de emprego deve criar boas relações de trabalho entre as partes. O papel do SE é coordenar a implementação do ND; para isto é preciso que as partes encarregadas da elaboração do programa tenham a experiência necessária para oferecer um serviço eficiente e de qualidade.

O SE é órgão principal para implementar e oferecer o ND, mas trabalha conjuntamente com outras organizações públicas e privadas. O enfoque de colaboração entre as partes é fundamental na execução do programa. Entre outras coisas, este enfoque tem a vantagem de superar os problemas de centralização dos antigos programas e ainda aumentar as interrelações entre as diferentes partes envolvidas no programa.

a) Quem é admitido no programa?

Os jovens (entre 18 e 24 anos de idade) ingressam no programa quando chegam ao sexto mês de seguro de desemprego (JSA). Passam por uma primeira entrevista com o pessoal de orientação do SE, que os instrui sobre as opções do ND. O orientador será seu elemento de contato para o restante dessa primeira etapa de orientação chamada Gateway.

Algumas pessoas podem ingressar antes de chegar aos seis meses de desemprego se pertencem a um grupo especial (portadores de deficiência, pais solteiros, ex-delinquentes, quem carece de habilidades básicas). O SE pode favorecer o ingresso precoce no programa a jovens que, na opinião do pessoal de orientação, têm limitações na busca de emprego, pois enfrentam problemas como, entre outros, a vadiagem ou a dependência de drogas. Além disso, o SE tem acesso à preparação de jovens presos com boa probabilidade de ser escolhidos para ter acesso ao programa.

b) Etapas do Programa

O Programa tem três etapas. Os jovens não devem passar necessariamente por todas elas, mas o fazem de acordo com suas necessidades particulares. A primeira etapa corresponde a um período de orientação chamado **Gateway**, no qual se define a possibilidade de o jovem ter acesso a um trabalho não subsidiado. Se estas possibilidades forem muito fracas ou inexistentes, o jovem terá acesso a uma segunda etapa, na qual, sempre sob a tutela de seu orientador, escolhe entre quatro opções: trabalho subsidiado, trabalho voluntário ou em atividades relacionadas com o meio ambiente ou educação e treinamento em tempo integral. Uma terceira etapa corresponde à monitoria e ao acompanhamento do jovem em termos de sua empregabilidade a longo prazo.



O New Deal e o setor privado

O programa é apresentado aos empregadores como uma oportunidade de investir na empresa, e ajudar a pôr fim ao problema do desemprego juvenil. O papel mais importante desempenhado pelos empregadores está na oferta de trabalhos que dêem oportunidade aos jovens de demonstrar o que eles têm a oferecer e em que podem contribuir. Isto é posto como uma maneira de aumentar a rentabilidade e o sucesso da empresa, na medida em que o recebimento de subsídio, por cada empregado, facilita o treinamento e o recrutamento de mão-de-obra.

A vantagem do empregador está no fato de ele mesmo escolher quem deseja contratar, para o que conta com a assessoria dos orientadores da etapa Gateway. Nesse período, o orientador já conhece os jovens e sabe quais são mais empregáveis, motivados e, enfim, quais estão prontos para trabalhar. Nesse sentido, o orientador só recomenda ao empregador os jovens que considera mais aptos para o trabalho.

O jovem que o empregador vier a escolher tornar-se-á seu empregado sob seus próprios termos e condições, por um período mínimo de 26 semanas. Além disso, para cada empregado está previsto o correspondente subsídio para cobrir custos de salários e de treinamento, conforme se tratar de contrato de meia jornada ou de jornada integral.

Com relação ao treinamento, são várias as possibilidades. Treiná-los na própria empresa, contratar um serviço externo de capacitação ou pedir ao próprio SE que se encarregue dessa tarefa. O treinamento pode ser dirigido para o trabalho específico ou para melhorar habilidades já existentes; em qualquer hipótese, deve melhorar a probabilidade do jovem de, no futuro, encontrar emprego.

Uma maneira de incentivar a incorporação das diferentes empresas no programa tem sido a de reduzir ao mínimo os trâmites necessários para fazê-lo e dar ao empregador algumas facilidades como a capacidade de rescindir o contrato quando achar que o trabalhador não desempenha sua tarefa ou manter o subsídio caso o empregador queira contratar o jovem por

tempo superior ao mínimo de seis meses. Além disso, foram postas algumas restrições como a proibição de despedir empregados antigos para substituí-los por jovens do **New Deal**.

O **New Deal** é um exemplo bem-sucedido de políticas ativas para reforçar a empregabilidade e a adaptabilidade dos trabalhadores, em resposta ao apelo da Comissão Européia. Este Programa conseguiu criar um ambiente favorável à criação de emprego, especialmente em escala local e, além disso, tem contribuído com medidas fiscais para a redução de obstáculos financeiros e administrativos que enfrentam as pequenas e médias empresas. Por outro lado, tem contribuído para a flexibilidade do contrato de trabalho ao fomentar os trabalhos de meio expediente.



Plano de ação para o emprego na Espanha, 1998

O Plano de Ação para o Emprego surge a partir desse posicionamento da União Européia, com objetivo de fortalecer a coordenação das políticas nacionais de emprego na base de orientações comuns. Nesse Plano ficou definido que as políticas nacionais de emprego devem fazer parte de um planejamento integrado que abranja uma sólida política macroeconômica, um mercado único e a inclusão do emprego em todas as políticas comunitárias.

O Plano de Ação assenta-se em quatro pilares: melhorar a capacidade de inserção profissional, desenvolver o espírito empresarial, promover a capacidade de adaptação dos trabalhadores e das empresas e fortalecer a política de igualdade de oportunidade. A seguir, detalha-se o primeiro pilar e seus planos de ação, que têm incidência direta sobre o desemprego juvenil. Os três pilares seguintes têm por objetivo modernizar e fomentar a organização do trabalho, o que indiretamente favorece o emprego juvenil.

Pilar I: Melhorar a capacidade de inserção profissional

a) Combater o desemprego juvenil e prevenir o de longa duração

Conforme planejado pela União Européia, para corrigir a evolução do desemprego juvenil e de longa duração, os Estados-membros elaborarão planos preventivos concentrados na capacidade de inserção profissional, baseando-se na definição precoce das necessidades individuais num prazo estabelecido por cada um desses, que não poderá ser superior a cinco anos. Os Estados-membros tomarão providências para oferecer aos jovens oportunidades antes que tenham passado seis meses desocupados, com medidas tais como formação, reciclagem, práticas de trabalho, etc., e para dar aos desempregados adultos um novo começo antes que completem um ano nessa situação, com formação, ou seguimento e orientação profissional.

Intervenções desse tipo são feitas tanto pelo Instituto Nacional de Emprego como pelas comunidades autônomas com seus próprios recursos. Todos deverão atuar de uma maneira coordenada e cooperativa, para alcançar o maior número de beneficiários e evitar a duplicação de benefícios para uma mesma pessoa. Por isso se cria um novo método de gestão cujas bases são: considerar como coletivos de ação prioritária os indicados neste Plano; aplicar critérios uniformes de seleção, gestão e seguimento das ações recebidas pelo beneficiários, e a utilização de um registro centralizado de demandantes de emprego, no qual se recolham dados sobre pessoas atendidas e ações desenvolvidas, estabelecendo um acompanhamento personalizado dos beneficiários.

Como primeiro passo antes de tomar outras medidas de empregabilidade, entrevistem-se todos os desocupados para detectar as circunstâncias que têm impedido sua integração no

mercado de trabalho. Além das características pessoais dos beneficiários, levantam-se as seguintes linhas gerais de ação:

Para jovens com menos de 25 anos, considera-se prioritário lhes facilitar a formação adequada, de acordo com as características do interessado. Os demandantes de emprego com educação formal serão orientados pessoalmente; os que não são estudantes, nem estão aptos para um determinado tipo de emprego, participarão de curso de formação ocupacional. O restante participará de oficinas combinadas com formação e experiência de trabalho. A metodologia de avaliação da formação requerida por cada participante levará em conta a inserção de trabalho a curto e médio prazo.

O objetivo principal consistirá em pôr em funcionamento o novo modelo de gestão, analisar os resultados e definir os objetivos e recursos necessários para os próximos exercícios. O novo modelo de gestão permitirá conhecer o percentual de demandantes de emprego, aos quais foram oferecidas as diferentes ações, classificados conforme a duração de sua permanência no desemprego. O seguimento e registro de todas as ações num mesmo banco de dados facilitará o planejamento das ações futuras e o seguimento personalizado dos beneficiários.

b) Substituir medidas passivas por medidas ativas

Segundo a proposta do Conselho de Luxemburgo, é preciso rever e adaptar os sistemas de benefícios e de formação, de modo que promovam efetivamente a capacidade de inserção profissional e estimulem realmente os desempregados a buscar e aceitar um posto de trabalho ou de formação. Para isto, todo Estado-membro deve aumentar o número de pessoas que possam recorrer a medidas ativas capazes de lhes facilitar a inserção profissional.

A falta de qualificação adequada é uma das principais carências de quem pretende ter acesso ao mercado de trabalho. O percentual de desempregados é muito alto entre os que carecem de formação ou possuem uma educação inadequada ou insuficiente (mais de 70% dos desocupados só têm estudos primários). A oferta de formação, como medida eminentemente ativa, é um fator-chave na luta contra o desemprego, pois o previne e favorece a competitividade e a viabilidade das empresas.

Em 1997, a Espanha destinou 484,9 milhões de pesetas às políticas ativas e 1,5 bilhões para as passivas. O objetivo, portanto, desse plano será aumentar progressivamente o primeiro item à custa do segundo nos próximos três anos.

c) Promover um planejamento de cooperação

Na medida em que a intervenção dos estados em matéria de inserção laboral não for suficiente para alcançar os objetivos propostos, por meio da Comissão de Luxemburgo, far-se-á um apelo aos interlocutores sociais, segundo suas respectivas atribuições e âmbitos de atuação, para criar acordos com o objetivo de fomentar as possibilidades de formação, de experiência profissional ou outras medidas que facilitem essa capacidade e para desenvolver possibilidades de formação permanente.

Nesse contexto, merece destaque a nova regulamentação feita pelo Acordo Internacional para a Estabilidade do Emprego. Este Acordo foi firmado no dia 28 de abril de 1997 por representantes da CEOE (Confederação Espanhola de Organizações Empresariais), CEPYME (Confederação Espanhola de Pequena e Média Empresa), CSOO (Confederação Sindical de Comissões Operárias) e UGT (União Geral de Trabalhadores).

Um tema importante no acordo trata das medidas necessárias para facilitar a inserção laboral de jovens sem experiências de formação e sem diplomas, e da maneira de lhes proporcionar

a aquisição de sólida formação teórico-prática. Fala-se também dos jovens portadores de habilidades, mas que precisam adquirir experiência profissional. As medidas acordadas para este fim são, a seguir, resumidas.

Criação de contrato para formação, com vistas a trabalhadores entre 16 e 21 anos de idade, carentes de diploma acadêmico necessário para realizar um contrato de serviço, ou a trabalhador com deficiência. Sua duração mínima será de seis meses e máxima de dois anos, e seu objetivo é permitir a jovens e a portadores de deficiência a aquisição de formação teórica e prática para o adequado desempenho de um ofício; o empregador deve atestar a duração e o nível da formação adquirida por meio de um certificado de profissionalidade, com a prévia realização de prova de conhecimentos pertinentes. A duração da formação não poderá ser inferior a 15% da jornada de trabalho, e a retribuição salarial será fixada em convenção coletiva, e nunca poderá ser inferior ao salário mínimo local proporcional ao tempo trabalhado. Para o caso de menores de 18 anos, o salário tem um teto mínimo correspondente a 85% do salário mínimo. É conveniente fazer que esses contratos se convertam em contratos por tempo indeterminado. O financiamento das ações formativas será estabelecido pelas diferentes políticas ativas.

d) Melhorar a eficácia dos sistemas escolares para facilitar a transição da escola para a vida de trabalho dos jovens

São poucas as perspectivas de emprego dos jovens que deixam o sistema escolar sem haver adquirido as necessárias aptidões para acesso ao mercado de trabalho. Por isso, os Estados-membros devem melhorar a eficácia de seus sistemas escolares para reduzir o número de jovens que deixam a escola, e velar por que sejam dotados de uma melhor capacidade de adaptação às transformações tecnológicas e econômicas.

Na Espanha, 78% dos jovens concluem com sucesso a educação obrigatória. Todavia, as ações de garantia social e de educação de adultos contribuirão, juntamente com outras, para melhorar a eficácia do sistema escolar por meio de programas de adaptação e diversificação escolar e de elaboração de currículos básicos de formação anterior. Além disso, planejam-se medidas complementares de apoio, como a extensão dos programas de garantia social, destinados a jovens entre 16 e 21 anos que não tenham alcançado os objetivos mínimos do ensino obrigatório, e têm três modalidades básicas: iniciação profissional (aprendizagem de conteúdos gerais e formação profissional de grau médio), formação e emprego (prática de trabalho combinada com atividades de formação) e oficinas profissionais (formação para profissões de primeiro grau). Outra medida complementar é a ampliação da oferta para jovens entre 18 e 24 anos de idade.

e) Dotar os jovens de maior capacidade de adaptação

Além das ações descritas na seção anterior, serão tomadas as seguintes medidas: revisão do catálogo de diplomas de formação profissional, flexibilidade nos requisitos acadêmicos para acesso a formação profissional, incremento das ações de orientação profissional sobre jovens graduados, ampliação qualitativa e quantitativa das medidas de acompanhamento previstas, até a inserção laboral dos jovens que cursam formação profissional específica.

Considerações Finais

O presente documento procurou fazer um apanhado das políticas laborais que têm surgido na União Européia em favor da juventude de uma maneira complementar às políticas nacionais já existentes nesta matéria.

As ações comunitárias se enquadram numa estratégia global, na qual o desemprego juvenil é concebido como um problema capaz de atentar contra o próprio sucesso do modelo de integração e, portanto, sua erradicação é da responsabilidade de toda a sociedade.

As políticas ativas têm sido formuladas como uma forma eficaz de atacar o problema do desemprego na Europa. Estas integram três ações: formação de adultos e jovens, subvenções à contratação e oferta de emprego público, de acordo com o qual o Estado desempenha o papel de "patrão" de última instância. Seu objetivo é ajudar as pessoas a se incorporarem no mercado de trabalho face às estratégias passivas concentradas na manutenção das rendas dos desocupados.

Muitas pessoas, sobretudo os jovens e os desempregados de longa duração, precisam de ajuda para se prepararem para trabalhar e para provar aos empresários que estão preparados. O governo pode facilitar sua inserção na atividade produtiva, o que também redundaria numa maior eficiência. Todavia, países com mercados de trabalho mais flexíveis e sistemas de proteção menos generosos têm níveis menores de desemprego juvenil e de longa duração. Além disso, alguns governos que investiram muitos recursos nesse tipo de políticas não têm tido resultados apreciáveis. Nesse sentido, as políticas ativas não são um substituto mas um complemento de outras ações voltadas para a reforma das instituições de trabalho (barateamento e flexibilização da dispensa, redução das cotizações sociais, abas do subsídio de desemprego, etc.).



A percepção da formação profissional não é tão valorizada como outras instâncias educativas na educação superior, sobretudo a partir da perspectiva familiar. Quando o desemprego juvenil apresenta taxas tão altas, cabe perguntar se isto não é devido ao fato de ser o mesmo o destino normal do educando dos dois tipos de ensino superior (Formação Profissional ou Universidade): o desemprego. Ter-se-ia de demonstrar que, com o ensino profissional, se consegue emprego mais facilmente do que por meio da Universidade, mas os fatos demonstram que o período de desemprego do universitário é menor que o do aluno de Formação Profissional. Tudo isso envolve um contra-senso e obriga a considerar que a formação profissional continua sendo um tema em discussão.

As orientações para melhorar a empregabilidade dos jovens, estabelecidas a partir do Conselho Europeu Extraordinário sobre o Emprego (Luxemburgo, 1997), sugeriram períodos máximos para que os Estados-membros façam ofertas de capacitação, retreinamento, prática de trabalho, trabalho ou outra medida de empregabilidade para os jovens (período inferior aos seis meses de desemprego), indicaram a necessidade de criar medidas ativas de trabalho e de readaptar o sistema escolar para reduzir a evasão escolar e propiciar habilidades de acordo com as mudanças tecnológicas e econômicas e com as exigências do mercado de trabalho. Por último, propôs-se a incorporação, nessa estratégia, dos diversos atores sociais de diversos níveis de responsabilidade e ação, para incrementar as possibilidades de criação e implementação de medidas para aumentar a empregabilidade dos jovens.

A execução dessa estratégia tem-se concentrado no sistema educacional e de formação profissional. A partir de 1995, a União Europeia vem desenvolvendo uma política comunitária educacional e de formação profissional por meio dos programas **Sócrates** e **Leonardo da Vinci**, respectivamente. A criação de ambas as linhas de trabalho permitiu a centralização das diversas iniciativas comunitárias que havia nessas matérias até aquele ano, podendo-se reforçar, por meio desta ação, a coordenação entre os agentes nacionais envolvidos (alunos, docentes, empresários, organizações de jovens, etc.) e a incorporação da dimensão comunitária nas ações empreendidas.

Por meio de ambos os sistemas, as políticas de emprego em favor dos jovens têm enfatizado a aprendizagem de outros idiomas além do materno e o desenvolvimento da capacidade dos jovens para estudar, trabalhar e viver em diferentes contextos culturais e geográficos.

Especificamente, por meio de programas de intercâmbios estudantis e da realização de

práticas profissionais em outro país-membro da União, incluídos em ambos os programas e nas iniciativas **Juventude com a Europa**, no **Serviço Voluntário Europeu para Jovens** e no **Youthstart**, procura-se melhorar a empregabilidade presente e futura desse grupo específico. Esse tipo de experiências permite aos jovens não só adquirir estas habilidades como lhes propicia, além disso, a possibilidade de desenvolver uma experiência laboral reconhecida em seu país de procedência, permitindo assim inverter um dos fatores que diminuem as possibilidades de empregabilidade dos jovens que buscam trabalho pela primeira vez: a experiência prévia de trabalho.

As avaliações que têm sido feitas desses diversos programas não permitem ainda indicar o impacto real dessas medidas no comportamento do desemprego juvenil. Observa-se, porém, que estes procuram estabelecer um vínculo mais direto entre o sistema de educação e de formação profissional e pretendem que as atividades desenvolvidas pelo jovem, por meio desses programas, contribuam para o processo de integração regional. Desse modo, ao jovem não só se proporcionam ferramentas para se integrar no mercado de trabalho, mas também tarefas que lhe permitam sentir-se participantes da construção de sua própria sociedade.

Ao mesmo tempo, os programas analisados mostram que as medidas elaboradas para os jovens têm um caráter ativo, pois se baseiam na geração de alternativas e de espaços para os jovens melhorarem sua empregabilidade. Estes programas, porém, são complementares aos subsídios de desemprego, que continuam sendo repassados aos jovens desempregados. Desse modo, os jovens são incentivados e apoiados para que baseiem em si mesmos sua capacidade de superar seu desemprego, mas, ao mesmo tempo, os jovens continuam sendo auxiliados financeiramente para que seu período de formação não signifique para ele deterioração de seu nível de vida.

Anexo 1

ALGUMAS DAS PRINCIPAIS INICIATIVAS DE COMBATE AO DESEMPREGO JUVENIL NO BRASIL: SUMÁRIO ILUSTRATIVO

Elizeu Oliveira Chaves Júnior

Muitas instituições públicas e privadas iniciaram programas para a juventude. No que segue, apresentamos sumários de alguns deles com o simples intuito de despertar interesse mais amplo numa **REDE** de entidades direta e indiretamente envolvidas com programas para a juventude (ver Prefácio e Introdução).

Sugerimos aos participantes do **FÓRUM** e a outras entidades em nos ajudar a completar e suplementar esses sumários via mensagens no sítio <http://bboard.ilo.org> (seção "Brasília").

MTE - PLANFOR: O Plano Nacional de Formação do Ministério do Trabalho e Emprego tem por meta oferecer cursos de educação profissional e treinamento para a mão-de-obra excedente de setores econômicos em retração estrutural, de modo que esse contingente possa ser melhor absorvido por setores em expansão, que normalmente exigem diversas qualificações. O alvo prioritário do PLANFOR tem sido os jovens de baixa escolaridade e os excluídos em geral. A expectativa é que a partir de 1999, pelo menos 20% da população economicamente ativa (PEA), seja anualmente alvo de atividades de formação.

O alvo central do PLANFOR são desempregados, trabalhadores em situação de vulnerabilidade e pessoas de baixa escolaridade. Através do Plano, jovens e adolescentes têm acesso a programas de qualificação não somente através das diferentes "linhas de programas ofertados, mas principalmente através de programas específicos para jovens em situação de risco. Em parceria, inclusive, com o programa Comunidade Solidária, o Programa para Adolescentes e Jovens em Situação de Risco Social, atinge jovens de 14-21 anos que vivem em situação de pobreza e merecem atenção pontual. Normalmente os programas têm duração média de 200 horas e se compõem de ações de complementação à qualificação profissional, visando a escolaridade dos jovens, estágios e encaminhamento ao mercado de trabalho. O programa também oferece auxílio-alimentação, transporte e bolsa de auxílio, normalmente da ordem de ½ salário mínimo.

O PLANFOR é das iniciativas que mais tem investido em juventude. As atividades executadas em 1996/1998 atenderam a mais de 1,5 milhão de jovens na faixa de 15-21 anos. Dessa totalidade mais de 280 mil dizem respeito ao Programa para Adolescentes e Jovens em Situação de Risco Social (investimentos da ordem de 70 milhões). O Programa, implementado em 22 Unidades da Federação em 1996 e em 25 em 1997 e 1998.

Os cursos são realizados como resultado da articulação entre as mais diversas agências; Rede Nacional de Educação Profissional, Sindicatos, ONGs, escolas técnicas, Sistema "S", universidades e fundações. O MTE, como um todo, também tem desempenhado papel fundamental na melhoria das condições de estudo e trabalho de adolescentes e jovens; o Programa Especial de Trabalho Educativo (Projeto de Lei da Câmara nº 77, de 1997 - nº 469/95) foi proposto e recebeu acompanhamento do Ministério.

Destacam-se também no âmbito do PLANFOR o estímulo, apoio e financiamento inúmeras experiências inovadoras, como: O jovem e o parlamento na Bahia, Serviço Civil Voluntário no

DF, Jovens Empreendedores em São Paulo em conjunto com o SEBRAE, Programa de Alfabetização em Sergipe, Projeto de Capacitação empresarial para jovens pobres e desempregados em Pernambuco, etc.

MEC - A educação concentra os gastos federais que mais atingem a juventude (15-24 anos). No Ensino Fundamental, os gastos em educação que atingem essa faixa etária, correspondem a cerca de 20% do gasto total em educação, no caso do Ensino Médio os gastos com esse grupo chegam a 80% e no ensino superior chegam a 70%. Aproximadamente 60% do gasto federal em educação é absorvido pela juventude.¹

A questão da capacitação das escolas e dos professores para o ensino fundamental foi um dos pontos prioritários para as ações do MEC. Com a criação do FUNDEF - Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, recursos de Estados, municípios e União, na ordem de R\$ 15 bilhões, passaram a ser distribuídos, a partir de 98, de acordo com o número de alunos do ensino fundamental, sendo 60% desse montante destinado para salários e formação de professores. Além disso, criou-se um canal exclusivo, via satélite, para capacitação desses professores e apoio a seu trabalho, o TV Escola. Mais de 50 mil instituições de ensino já estão equipadas e recebendo, desde 1995, três horas de programação diária.

Através da Lei 9394/96 (LDB), o Decreto 2208/97 (regulamentador da LDB no tocante à Educação Profissional) e a própria Portaria 646 (voltada para disciplinar o assunto no âmbito da Rede Federal de Educação Profissional), o MEC, via sua Secretaria de Educação Média e Tecnológica (SEMTEC) está legitimado para reordenar o sistema de educação do País, à luz de um princípio básico de equidade social e da atuação, por esforços conjugados, do poder público e da comunidade. O Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) busca, precisamente, a ampla democratização da oferta da educação vinculada ao setor produtivo. Utilizando para tanto, o conceito de Educação Profissional na perspectiva do Art. 22 da nova LDB ("a educação básica tem por finalidade assegurar, ao educando, a formação comum indispensável para o exercício da cidadania").

Obedecendo os princípios de atuação do Estado Brasileiro atual e da nova legislação, o PROEP pretende ser o principal agente de implantação do Sistema de Educação Profissional no país, através de um conjunto de ações a serem desenvolvidas em articulação com diversos segmentos da sociedade.

OIT: A 79ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho da OIT (1998) aprovou uma Resolução sobre "Emprego para a Juventude", urgindo os governos a tomarem medidas para aumentar o ingresso dos jovens no mercado, o que inclui treinamento vocacional, apoio a micro-empresas e acordos flexíveis de empregos. O Programa de Ação para a Juventude Desempregada, coordenado pelo Departamento de Políticas de Emprego tem monitorado os problemas dos jovens no mercado de trabalho para que os Estados-Membros adotem políticas compatíveis para a promoção de emprego juvenil, tendo identificado iniciativas relevantes para o Brasil.

A OIT tem também realizado e promovido uma vasta gama de estudos, bem como alguns seminários e projetos de cooperação técnica na área de políticas e programas de formação e de emprego e renda para jovens (ver <http://www.oit.org> e <http://bboard.ilo.org>).

¹ No Ensino Fundamental, devido à defasagem série/idade, cerca de 20% dos gastos federais em educação, equivalentes a cerca de R\$ 270 milhões, são gastos com jovens, com idade entre 15 e 24 anos.

SESI/Fundação Ayrton Senna: Iniciado em fevereiro de 1999, este convênio busca atender a mais de 67.000 jovens de 14 a 18 anos dentre o público alvo do Sesi em seis estados: Santa Catarina, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Ceará e Bahia. Além dessa parceria, o Sesi é responsável pelo maior programa de educação de jovens e adultos existente hoje no País. O Projeto Educação do Trabalhador em 1998 matriculou 347.800 operários, tendo para 1999 uma meta adicional de mais 700 mil pessoas.

Comunidade Solidária: O programa Capacitação Solidária atinge jovens de ambos os sexos - de 14 a 21 anos, priorizando os jovens em situação de exclusão. O programa é voltado especialmente para a qualificação desses jovens, mas visa também desenvolver a comunicação, a auto-estima, favorecer parcerias e soluções inovadoras de emprego e renda. Os cursos são desenvolvidos em parceria com ONGs e empresas financiadoras e são desenhados de acordo com as características da clientela a que destinam.

Secretaria de Estado de Assistência Social: O Programa Trabalho e Vida Independente visa fornecer apoio às pessoas portadoras de deficiência para que elas possam dar prosseguimento ao processo de habilitação, preparação e incorporação ao mercado de trabalho. O programa incentiva unidades produtivas destinadas aos portadores e assegura a presença de peritos nas oficinas profissionalizantes. O projeto de criação de Centros de Juventude apresenta-se como grande alternativa para os jovens, estabelecendo pontos de referência e ocupação para este público.

Secretaria de Estado dos Direitos Humanos: A experiência do Serviço Civil Voluntário no Rio de Janeiro e no Distrito Federal preparou "agentes da cidadania" com aulas de direitos humanos e cidadania, além de uma complementação do 1º grau, para aqueles que não o complementaram. A proposta é que os agentes participem de atividades junto às suas comunidades.

BID: O encontro, "Primeiro Foro da Juventude do Mercosul, da Bolívia e do Chile: Alternativas ao Desemprego do Jovem", organizado pelo BID, pesquisou soluções práticas para os problemas dos jovens, dos pontos de vista dos próprios jovens; procurou selecionar planos empresariais inovadores e bem estruturados e associá-los com companhias, organizações não-governamentais e organismos de governo que pudessem se interessar em fornecer o financiamento inicial. O Banco tem se comprometido em apoiar os jovens empreendedores com recursos financeiros e logísticos e por meio de sua capacidade de obter cooperação de outras instituições internacionais. O BID preparou também um cadastro, com inúmeros projetos de qualificação profissional e capacitação do jovem na América Latina, desenvolvidos por organizações da sociedade civil e governos. Foram elencadas iniciativas inovadoras e pioneiras de integração entre educação e mercado de trabalho.

UNESCO: Algumas linhas de ação de inegável alcance vêm sendo desenvolvidas pela cooperação entre a UNESCO e o Governo Federal, sob a coordenação do MEC/SEMTEC. Entre essas ações, sobressai a elaboração de estudos e projetos que integram a política de estabelecimento de novo desenho conceitual para o ensino médio e a educação profissional. O Acordo contemplou a contratação de especialistas para assessorar a elaboração do PROEP, que está investindo no ensino profissional recursos planejados da ordem de centenas de milhões de dólares, oriundos de financiamento externo do BID e do Ministério da Educação e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Presidência da República: A nova Medida Provisória nº 1.726, de 03/11/98, alterou a Lei do Estágio (nº 6494 de 04/12/72), estendendo seus benefícios para os jovens do nível médio. Com isso, milhares de estudantes passam a antecipar sua definição da futura carreira, economizando tempo e divisas para o país, e contribuindo para a formação de uma nova força de

trabalho, mais capacitada e compatível com as necessidades do mercado.

Força Sindical: O Centro de Solidariedade ao Trabalhador mantido pela Força Sindical promove a integração de jovens ao mercado de trabalho. O Centro atendeu mais de 12000 pessoas no segundo semestre de 1998 e 14000 de janeiro a abril de 1999. Cerca de 40% dos atendidos no Centro são jovens que buscam um primeiro emprego. O Centro exhibe filmes e orienta os cidadãos a buscarem trabalho, contando para tanto com a orientação de psicólogos e outro pessoal de assistência social.

Fundação Odebrecht: Entre outras atividades direcionadas aos jovens, a Fundação montou um cadastro de programas informais de capacitação profissional existentes em todo o País. O Cadastro mapeou mais de 1200 experiências em 27 estados, buscando registrar as iniciativas não-formais, onde elas estão, seu público-alvo, suas metas, as áreas em que os alunos têm sido formados e as formas de financiamento.

SENAI: O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial dispõe de uma das maiores redes de ensino do País. São 772 Unidades operacionais sendo 339 Unidades Fixas e 323 Unidades Móveis, possuindo 2.642.782 matrículas nas diversas modalidades. O SENAI, além de contribuir para a educação curricular, tem investido na educação profissional com ações e compromissos voltados para o desenvolvimento integral do cidadão.

Fundação Roberto Marinho: O projeto Telecurso 2000 e o Canal Futura têm sido pioneiros no sentido de investir na educação fundamental de jovens e adultos, com ênfase naqueles que não tiveram acesso à escola na idade adequada. O Telecurso tem oferecido além das disciplinas básicas, condições para iniciação profissional, visando a melhoria da qualidade e produtividade da empresa. O programa tem um enfoque pedagógico inovador, pois seu conteúdo aborda em parte as relações do indivíduo com o mundo do trabalho utilizando para tal recursos de mídia impressa e eletrônica.

Planos Estaduais de Qualificação: Os planos estaduais tripartites são elaborados e coordenados pelas Secretarias de Trabalho Estaduais com a supervisão das Comissões Estaduais de Emprego. Fornecem programas de educação profissionalizante, executados através de instituições públicas e privadas de educação profissional.

Secretaria de Educação do Distrito Federal: A Secretaria, através da Fundação Educacional do DF, tem desenvolvido programa de geração de renda para os adolescentes e suas famílias. O programa de qualificação profissional para jovens e adolescentes, desenvolvido pelo Centro de Educação para o Trabalho, desenvolve atividades de educação básica para jovens e adultos e fornece, em parceria com a Universidade de Brasília, 16 cursos profissionalizantes.

Secretaria do Trabalho e Ação Social de Pernambuco: O Projeto Mão Amiga - Meu Primeiro Emprego foi idealizado como uma alternativa de geração de renda para os adolescentes e suas famílias. A proposta é que, através da relação com os sistemas formais e informais de educação e formação profissional, os jovens participem de cursos de qualificação e, tenham, portanto, uma inserção positiva na sociedade.

Governo de Goiás: A Fundação da Criança, do Adolescente e da Integração do Deficiente desenvolve programas de atenção a adolescentes com a função de encaminhá-los para o mercado de trabalho, reforçar o ensino regular e promover a reintegração familiar. A educação do jovem rural também é uma das metas da Fundação.

Secretaria de Cidadania, Justiça e Trabalho de Mato Grosso: A Secretaria tem, por meio da Casa de Guarda e Assistência ao Adolescente, implementado o programa de

encaminhamento dos jovens ao mercado de trabalho, acompanhando sistematicamente egressos e oferecendo cursos de profissionalização. O trabalho é utilizado ainda, como elemento de combate ao uso de drogas entre os jovens.

CIEE: O Centro Integração Escola Emprego, instituição do 3º Setor fundada há 35 anos, promove a alfabetização gratuita de adultos, formação de professores de escolas rurais, e o encaminhamento de portadores de deficiência para oportunidades de trabalho e de colocação de jovens de famílias com baixa renda em estágio. A instituição tem utilizado o processo de profissionalização para complementar o objetivo básico da nova educação brasileira, de "ensinar a aprender".

CREA: O Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura - responsável por orientar e fiscalizar o exercício das profissões de engenheiro, de arquiteto e de agrônomo - implantou um programa de estágios para propiciar aos estudantes a oportunidade de aprimoramento profissional e contato com a prática da profissão. Para desenvolver esse programa, foi efetuado, um levantamento junto a todas as áreas de atuação do Conselho, com a finalidade de apurar as reais necessidades de contratações, bem como as atividades que seriam desenvolvidas, carga horária e local de trabalho.

Ticket: Pioneira no segmento de refeição e alimentação-convênio no Brasil, a Ticket, do Grupo Accor tem feito investimentos na juventude. Em 1997, a empresa investiu no desenvolvimento de um programa de *trainee*, que inclui *trainees* e estagiários, a fim de obter os resultados importantes, tanto para a empresa, quanto para o estudante. "Ter um programa bem estruturado só traz benefícios. As vantagens estão em contar com jovens que apresentam nível de informação maior que a média, e têm capacidade crítica para questionar e propor soluções inovadoras", destaca Sara Isabel Behmer, diretora da Ticket, no Grupo Accor.

Fundação MUDES - Movimento Universitário de Desenvolvimento Econômico e Social: A Fundação vem atuando com a juventude há 32 anos em parceria com universidades públicas, instituições de cunho social e entidades privadas provendo treinamento e capacitação para o primeiro emprego, voluntariado, integração, comunitária, educação, cultura, saúde e lazer. Desde 1995 tem realizado diversos eventos para a juventude, tais como Juventude, Emprego e Capacitação para o Emprego (1996), Indústria do Lazer - Perspectivas de Geração de Emprego e Renda (1998), etc.

Dentre seus programas mais recentes, está o PROJOVEM - Capacitação, Trabalho e Renda. Criado pela Fundação MUDES e implantado a partir de 1998 em diversos municípios, o programa visa criar oportunidades para o desenvolvimento de educação profissional para jovens, direcionados, por um lado, às políticas sociais de ocupação e geração de renda, por outro, ao novo processo de produção do mercado de trabalho.

No campo internacional, seguindo as recomendações do PRADJAL, a Fundação MUDES tem promovido reuniões do Comitê de Enlace e desenvolvido atividades de criação de um Boletim para troca de experiências, uma home-page e a recente realização em parceria com a UNIRIO de Seminário para discutir e aprofundar a qualificação profissional, emprego, trabalho e renda dos jovens latino-americanos.

SEBRAE: O programa Jovens Empreendedores, criado pelo SEBRAE visa preparar de forma compatível jovens com ensino secundário completo com vistas à qualificação e requalificação dos jovens em busca do primeiro emprego.

OIJ: A Organização Ibero-americana para a Juventude desenvolveu o Programa Regional de Ações para o Desenvolvimento da Juventude na América Latina (PRADJAL) que foi aprovado

na VII Conferência Ibero-americana de Ministros da Juventude, realizada em 1994 em Punta del Este e ratificado na IV Conferência Ibero-americana de Chefes de Estado e de Governo, em Cartagena das Índias, Colômbia, no mesmo ano. O PRADJAL (com apoio da OIT, UNESCO, Fundação MUDES e outras instituições citadas neste capítulo) contempla várias áreas de atuação, tais como a participação juvenil, a educação e o emprego. O Comitê de Enlace, estabelecido para implementar o Programa, desenvolve atualmente um sistema de informação e de intercâmbio sobre educação, capacitação, emprego e renda para a juventude.

Comissão de Juventude: A Comissão, organização autônoma de juventude fundada após o Seminário Juventude e Nações Unidas, se baseia na cooperação, no desenvolvimento de ações com os jovens e no treinamento de lideranças. A entidade tem discutido as implicações do desemprego e estabeleceu no Seminário Juventude e Liderança, seu último evento, um Comitê para discutir propostas e problemáticas relacionadas ao mundo do trabalho.

Fundação Athos Bulcão: O Jornal Radical, produzido pela Fundação em parceria com o apoio do UNICEF, UNESCO e da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, tem levado a jovens de diferentes níveis sociais informações em linguagem decodificada para jovens sobre temas e problemas de seu interesse. Em edição recente feita em parceria com o MTE e o SEBRAE, tratou-se exclusivamente a questão do mercado de trabalho e profissionalização para jovens, enfatizando os novos empregos no Brasil e as chamadas "profissões solidárias".

BM&F: A Bolsa de Mercadorias e Futuro tem desenvolvido atividades voltadas para a formação profissional de jovens e adolescentes com renda familiar mensal de até quatro salários mínimos. Sem fins lucrativos, a atividade foi custeada pela Bolsa através da Associação Profissionalizante da Bolsa, com a orientação de tornar-se uma "empresa cidadã", cumprindo um papel social. Os alunos passam por um núcleo básico onde trabalham conceitos como auto-estima, ética, valores humanos, comunicação, responsabilidade e espírito empreendedor.

Fundação Kellogg: A Fundação tem desenvolvido projetos baseados no conceito de sustentabilidade social. "Os menos favorecidos, especificamente, devem ter acesso a oportunidades para obter capacitação e acesso aos recursos necessários para serem incluídos na nova sociedade, a fim de, por si só, superar a pobreza, tornando-se mais responsáveis perante suas famílias e a sociedade". Para tanto, investem em instituições, no desenvolvimento de lideranças e nas carências na área de educação para que se possa responder aos novos desafios e preparar melhor as novas gerações. A Fundação tem buscado melhorar o bem-estar dos jovens, através de iniciativas integradas, "colaborativas", e de base comunitária, cujos esforços estejam especialmente voltados para uma união entre treinamento educacional e oportunidades de emprego a nível da comunidade. O programa piloto para Jovens de Base Comunitária, busca servir os jovens que estejam fora da escola e desempregados, utilizando novos métodos para transmitir os serviços de maneira inovadora, incentivando coalizões de entidades voltadas para os jovens, e proporcionar o voluntariado de jovens.

Fundação Axé: O Projeto Axé busca a valorização da identidade cultural e do trabalho baseado na exploração da criatividade e para a aprendizagem de ofícios além de conhecimentos de informática. O trabalho visa motivar os educandos para a descoberta de um projeto de vida fornecendo-lhes um direcionamento pessoal e social.

Natura: A maior empresa brasileira de cosméticos tem-se destacado por seu programa de estágios. A cada ano, são abertas novas vagas, para alunos de terceiro e quarto anos que, preferencialmente, devem ter domínio de um idioma estrangeiro e conhecimentos de micro-informática. Os estudantes são monitorados por um tutor, que se encarrega da supervisão do plano de estágio de cada estagiário.

Tigre S.A. Tubos e Conexões: Tem investido também num programa de estágios na busca de talentos. Os estagiários, ao ingressarem na empresa, passam por um treinamento sobre os produtos e matérias primas da empresa; participam de visitas técnicas às diversas construtoras; discutem informações sobre essas visitas, e participam de diversas reuniões sobre assuntos estratégicos da empresa.

Anexo 2

RESOLUÇÃO SOBRE O EMPREGO JUVENIL **Conferência Internacional do Trabalho** **86ª Reunião, Genebra, 1998**

Considerando que emprego não se cria direta e unicamente por lei ou disposições regulamentares, mas considerando serem estas necessárias para proteger o emprego, especialmente dos jovens;

Considerando, além disso, que a educação, seja ela pública ou privada, assim como a formação profissional e as aprendizagens desempenham papel importante ao permitir aos jovens ingressarem no mercado de trabalho e começarem a vida adulta,

1. Pede aos Estados-membros e, quando for o caso, aos empregadores, aos trabalhadores e suas respectivas organizações que:

adotem uma estratégia de crescimento econômico equilibrado;

considerem políticas e programas novos e inovadores para criar oportunidades de emprego para os jovens;

aumentem os investimentos na educação básica com vista à melhoria de sua qualidade e o acesso de categorias de jovens desfavorecidos a uma educação mais completa e de nível superior;

adotem medidas que permitam aos jovens, ao deixarem a escola, ser portadores de educação e de uma gama de qualificações e competências que lhes ensejem realizar plenamente seu potencial e contribuir para o bem-estar da sociedade e para as necessidades da economia e das empresas;

adotem medidas para adequar a formação e o assessoramento profissionais às exigências do mercado de trabalho, com o objetivo de facilitar a transição dos jovens da escola para o trabalho e a aquisição das competências elementares e intercambiáveis de que precisam para o emprego e uma aprendizagem contínua;

promovam maior participação dos empregadores, dos trabalhadores e suas respectivas organizações:

na definição de programas e conteúdos de educação e formação profissional;

na implementação desses programas;

no planejamento, na supervisão e avaliação de sistemas para convalidar qualificações e competências;

na promoção de colaboração mais estreita com os ministradores de educação;

promovam e apoiem uma política em favor dos jovens, na qual se reconheça o papel desempenhado pela educação e pelas organizações de jovens no desenvolvimento do senso de responsabilidade social, de iniciativa e cooperação;

promovam uma organização flexível do trabalho, de modo que os jovens possam aproveitar as oportunidades de educação e de formação, no emprego e fora dele, no contexto de acordos firmados no local de trabalho;

identifiquem os obstáculos que põe a contratação de jovens e tomem medidas oportunas, dentro do possível, para eliminá-los e continuar garantindo, ao mesmo tempo, a proteção da pessoa no emprego;

criem um contexto legislativo e administrativo que proteja o emprego dos jovens;

estimulem as empresas a desempenhar um papel ativo na oferta de formação contínua aos trabalhadores jovens;

estimulem os jovens e as empresas a adotarem atitudes mais flexíveis com relação à aquisição de novas competências para se adequarem às necessidades que mudam;

estimulem as agências de emprego, públicas e privadas, a dispensar uma assistência mais eficaz aos jovens para que consigam emprego;

promovam a empresa, o espírito empresarial e o emprego por conta própria entre os jovens, assim como a criação e a viabilidade de pequenas e medianas empresas como uma das fontes mais importantes das oportunidades de emprego para os jovens;

adotem e apliquem políticas com vista a melhorar a competitividade por meio de investimentos, inclusive investimentos em tecnologia, no desenvolvimento de recursos humanos, na educação e nas competências para promover o crescimento econômico, o desenvolvimento social e o emprego;

auumentem suas atividades de assistência ao desenvolvimento e de cooperação técnica em favor de países mais pobres para a educação e formação dos jovens.

2. Pede ao Conselho de Administração da Secretaria Internacional do Trabalho que:

dê alta prioridade ao emprego juvenil quando da preparação do Programa e Orçamento para o biênio 2000-2001 e os biênios ulteriores, no grau adequado à importância do problema;

considere, o mais breve possível, a inclusão, na ordem do dia da Conferência Internacional do Trabalho, de matéria, para discussão, relativa ao emprego juvenil;

cuide que a questão do emprego juvenil seja objeto de discussão na oportunidade de reuniões de nível regional ou sub-regional, inclusive nas reuniões tripartites;

cuide que as estruturas regionais da OIT e as equipes multidisciplinares dêem assistência aos governos e aos interlocutores sociais na execução da política da OIT relativa ao emprego juvenil;

recomende o Diretor-Geral que, na elaboração das propostas de programa e de orçamento, leve em consideração o seguimento do programa de ação atual sobre estratégias para combater a marginalização e o desemprego de jovens com vista a:

elaborar uma estratégia internacional para o emprego juvenil;

criar um banco de dados sobre o emprego juvenil;

assegurar a difusão de informações sobre as melhores práticas e de estudos sobre as iniciativas a favor dos jovens;

recomende ao Diretor-Geral que coopere com outros organismos internacionais com vista à promoção de uma ação internacional a favor do emprego juvenil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS SELECIONADAS

Capítulo 3

- AMADEO, E. *et alii* (1994) *A natureza e o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro desde 1980*. In: IPEA Instituições trabalhistas e a dinâmica do mercado de trabalho brasileiro. Rio de Janeiro: IPEA, agosto.
- ARAUJO, B. (1996) *Crianças e adolescentes no Brasil*. Campinas: Cargill.
- AZEVEDO, J. (1998) *Trabalho da criança e do adolescente*. Revista Econômica do Nordeste, 29: Fortaleza.
- BARROS, R et alii (1995) *Pobreza, estrutura familiar e trabalho*. In: FERNANDES, R. (org.) O Trabalho no Brasil no limiar do século XXI. São Paulo: LTr.
- BECKER, G. (1974) *A Theory of social integration*. Journal of Political Economy, 82.
- CACCIAMALI, M. (1975) *O menor trabalhador no município de São Paulo*. Rio de Janeiro: IPEA.
- CAMARGO, J. (1997) *Estabilização, emprego e restrição externa*. In: VELLOSO, J. (org.) Brasil: desafios de um país em transformação. Rio de Janeiro: José Olympio.
- CERVINI, R. & FAUSTO, A. (1991) *O trabalho e a rua: as crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80*. São Paulo: Cortez.
- CHAHAD, J. (1975) *Participação dos jovens na força de trabalho de São Paulo*. São Paulo: FEA/USP.
- CHAIA, M. (1987) *O menor no mercado de trabalho*. São Paulo em perspectiva, 1 (1). São Paulo: SEADE.
- CHIESE, A. & MARTINELLI, A. (1997) *O trabalho como escolha e oportunidade*. Revista Brasileira de Educação. São Paulo: ANPED.
- CNRS (1990) *Entre travail et famille*. Paris: CNRS.
- CORSEUIL, C. (1994) *Desemprego: aspectos teóricos e o caso brasileiro*. Série Seminários. N. 4. Rio de Janeiro: IPEA.
- DAL-ROSO, S. & RESENDE, M. (1986) *As condições de emprego do menor trabalhador*. São Paulo: Thesaurus.
- DEDECCA, C. (1996) *Desemprego e regulação no Brasil hoje*. Cadernos CESIT. Campinas: IE/UNICAMP.
- DIEESE/FSEADE (1995) *Relatório metodológico*. São Paulo. DIEESE/FSEADE; DED.
- DIEESE (1997) *O trabalho tolerado de crianças de até 14 anos*. São Paulo: DIEESE.
- FERREIRA, B. (1983) *Um mundo “menor” no maior*. Fortaleza: UFC.
- FREYSSINET, J. (1990) *Le modes d’insertion professionnelle des jeunes*. La Revue de l’IRES, (4). Paris: IRES.
- GAUTIÉ, J. (1997) *Insertion professionnelle et chômage des jeunes en France*. Paris: Ladécouvert.
- IRES (1995) *Comparaison européenne des dispositifs d’insertion professionnelle des jeunes*. Paris: IRES.
- LOPES, J. & COTTSCALK, A. (1990) *Recessão, pobreza e família*. São Paulo em perspectiva, 4 (1). São Paulo: SEADE.

- LINDLEY, R. (1996) *Transición de la escuela al trabajo en el Reino Unido*. RIT, (115) Ginebra: OIT.
- MADEIRA, F. (1993) *Pobreza, escola e trabalho*. São Paulo em Perspectivas, 7 (1). São Paulo: SEADE.
- MARQUES, J. (1976) *Marginalidade: menor e criminalidade*. São Paulo: McGraw Hill.
- MARTINS, H. (1997) *O jovem no mercado de trabalho*. Revista Brasileira de Educação, especial. São Paulo: ANEAD.
- MARTINS, J. (1991) *O massacre dos inocentes*. São Paulo: Hucitec.
- MINCER, J. (1993) *Job training: costs, returns and wage profiles*. Cambridge: E. Elgar.
- OLIVEIRA, O. & PIRES, J. (1995) *O trabalho da criança e do adolescente*. In: FERNANDES, R. (org.) O Trabalho no Brasil no limiar do século XXI. São Paulo: LTr.
- PAIS, J. (1991) *Emprego juvenil e mudança social*. Lisboa: Análise Social.
- PASTORE, J. (1994b) *Flexibilização do Mercado de Trabalho e Contratação Coletiva*. São Paulo: LTr.
- PEREIRA, I. et alii (1994) *Trabalho adolescente: mitos e dilemas*. São Paulo: PUC/IEE.
- POCHMANN, M. (1997) *Traços gerais do movimento de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro*. Recife: Anais do Encontro Nacional de Economia.
- POCHMANN, M. (1998a) *O movimento de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90: uma análise regional*. Campinas: IE/UNICAMP.
- POCHMANN, M. (1998b) *Reconversão econômica e as tendências recentes das ocupações profissionais no Brasil*. Campinas: IE/UNICAMP.
- POCHMANN, M. (1998c) *A inserção ocupacional dos jovens nas economias avançadas*. Campinas: CNPq/DIEESE/CESIT.
- POLLACK, R. (1985) *Transaction cost approach to families and households*. Journal of Economic Literature, 23.
- RAMOS, L. & REIS, J. (1997) *Emprego no Brasil: os anos 90*. In: VELLOSO, J. (org.) Brasil: desafios de um país em transformação. Rio de Janeiro: José Olympio.
- ROBERTS, K. (1995) *Youth and unemployment in modern Britain*. Oxford. OUP
- SABOIA, A. (1996) *Crianças e adolescentes*. In: ARAUJO, B. (org.) Crianças e adolescentes no Brasil. Campinas: Cargill.
- SALM, C. et alii. (1996) *Emprego e desemprego no Brasil*. Novos estudos, 45. São Paulo: CEBRAP.
- SPINDEL, C. (1985) *O menor trabalhador: um assalariado registrado*. São Paulo: NOBEL/MTb.
- TROYANO, A. et alii. (1985) *A necessidade de uma nova conceituação de emprego e desemprego*. São Paulo em Perspectiva. 1 (1) São Paulo: FSEADE.
- URANI, A. (1995) *Tendências recentes da evolução da ocupação no Brasil*. In: FERNANDES, R. (org.) O Trabalho no Brasil no limiar do século XXI. São Paulo: LTr.

Capítulo 4

Convenções e recomendações da OIT:

- Convenção nº 5, de 1919, sobre a idade mínima (indústria)
- Convenção nº 6, de 1919, sobre o trabalho noturno de menores (indústria)
- Convenção nº 138, de 1973, sobre a idade mínima
- Convenção nº 142, de 1975, sobre a orientação profissional e a formação profissional no desenvolvimento dos recursos humanos
- Recomendação nº 45, de 1935, sobre o desemprego
- Recomendação nº 136, de 1970, sobre os programas especiais para os jovens
- Recomendação nº 146, de 1973, sobre a idade mínima

Algumas publicações recentes da OIT sobre jovens

- “Indonesia: Information and policy development related to self-employment and micro-enterprise promotion; project findings and recommendations”, Genebra, 1994.
- OIT, Políticas de Empleo en una Economía Globalizada, Informe V para la 72ª. Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Genebra, 1996.
- OIT, Informe sobre el Empleo en el Mundo 1996-97, Genebra, 1996.
- OIT, Asamblea de Administración, 271ª. Sesión, “Fecha, lugar y programa de la 88ª. Sesión (2000) de la Conferencia Internacional del Trabajo”, GB. 271/4/1, Genebra, Março de 1998.
- OIT, Informe de la Comisión del Trabajo Infantil, Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª Sesión, Genebra, 1998.
- Gaude, J. “L’insertion des Jeunes et les Politiques d’Emploi-Formation”, Employment and Training Papers nº 1, Employment and Training Department, Genebra, 1997.
- Ghellab, Y. “Minimum Wages and Youth Unemployment”, Employment and Training Papers no. 23, Employment and Training Department, Genebra, 1998.
- O’Higgins, N. “The Challenge of Youth Unemployment”, Employment and Training Papers no.7, Employment and Training Department, Genebra, 1997.

Outras referências

- Britt, C.L. “Crime and Unemployment Among Youth in the United States, 1985-90: A Time Series Analysis”, American Journal of Sociology, Vol. 53, pp. 97-111, 1994.
- Clark, K. B. Summers, L. H. “The Dynamics of Youth Unemployment”, in Freeman, R.B. & Wise, D.A. (ed.s), “The youth Labour Market Prolem”, University of Chicago Press, Chicago, 1982.
- Comissão Econômica para África, “Employment and Youth in Africa: Emerging Trends and Strategies”, Studies in Human Resources Development, Public Administration, Human Resources and Social Development Division, Abril 1996.
- Freeman, R.B. “Disadvantaged Young People and Crime”, trabalho apresentado na NBER, Conferência sobre Desemprego e Emprego de Jovens nos Países Adiantados, Winston-Salem, 12-14, dezembro de 1996.
- Green, F., Machin, S. & Wukjubsibm D. “Trade Unions and Training Practices in British

Workplaces”, The Labour Market Consequences of Technical and Structural Change, Discussion Paper Series nº 3, CEP, LSE, Londres, 1996.

Implementación del Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes. Assembléia Geral das Nações Unidas. Sessão 52, Genebra 1997.

Jobs Summit, Commission draft for the Joint Employment Report, 1997 (SEC (97) 1769 final) 20-21 Novembro 1997.

Korenman, S. & Neumark, D. “Cohort Crowding and Youth Labour Markets: A Cross-National Analysis”, NBER working paper no. 6031, 1997.

OCDE, The OECD Jobs Strategy: Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies, OCDE, Paris, 1996.

Report of the World Summit for Social Development. Copenhagen, 6-12 março 1995.

Schulz, M. “Employment promotion through community-driven education and training”. Small Enterprise Development, Vol. 7, no. 4, 1996.

Capítulo 5 **(na língua original)**

Cachón, L. 1997 Políticas de inserción de los jóvenes en los mercado de trabajo en la Unión Europea, serie Papeles de la Oficina Técnica/4 (Montevideo, CINTEFOR/OIT).

Consejo Europeo Extraordinario, 1997 Conclusiones presidenciales del Consejo Europeo Extraordinario, Reunión del Empleo (Luxemburgo, Consejo Europeo), noviembre.

Comisión de las Comunidades Europeas, 1988a Políticas de desempleo juvenil, Programa para la Acción e Investigación en el Desarrollo del Mercado Laboral (Luxemburgo, Comisión de las Comunidades Europeas).

- 1988b Nuevas áreas para el crecimiento del empleo, Programa para la Acción e Investigación en el Desarrollo del Mercado Laboral, Informe final para Alemania (Luxemburgo, Comisión de las Comunidades Europeas).

- 1993a El empleo y el desarrollo de los recursos humanos en la Unión Europea. El Fondo Social Europeo (Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas Dirección General de Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales).

- 1993b Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un programa de acción para la aplicación de una política de formación profesional de la Comunidad Europea: Leonardo da Vinci (Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas).

- 1995a Libro Verde sobre la innovación. Boletín de la Unión Europea, Suplemento 5/95 (Bruselas-Luxemburgo, Comisión de las Comunidades Europeas).

- 1995c Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se adopta el programa “La Juventud con Europa”, Diario Oficial de las Comunidades Europeas (Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas).

- 1996a Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Servicio Voluntario Europeo para los Jóvenes. Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el programa de acción comunitaria “Servicio Voluntario Europeo para Jóvenes” (Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas).

- 1996c Educación y formación: Dos armas contra el desempleo (Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas).

- 1997a Comunicación de la Comisión. Las políticas comunitarias al servicio del empleo (Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas).

- 1997b Informe final de la Comisión sobre el Programa EUROTECNET (enero 1990-diciembre 1994) (Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas).

- 1997c Informe final sobre la ejecución del Programa PETRA. Programa de acción para la formación y la preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional (Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas).

- 1997d Informe provisional sobre el desarrollo del Programa Leonardo da Vinci (Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas).

- 1997e Propuesta de orientaciones de políticas de empleo de los Estados Miembros en 1998 (Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas).

- 1997f Propuesta modificada de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el programa de acción comunitaria "Servicio Voluntario Europeo para Jóvenes" (Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas).

- 1997g Servicio Voluntario Europeo para los Jóvenes. Segundo informe (Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas).

- 1998a Aplicación del primer plan de acción para la innovación en Europa. La innovación al servicio del crecimiento y el empleo. Comunicación de la Comisión (Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas).

- 1998b Evolución de un servicio europeo en favor de la movilidad y el empleo. Informe sobre las actividades de la red EURES en 1996-1997 (Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas).

- 1999 Informe de la Comisión sobre la fase inicial de aplicación del programa Sócrates, 1995-1997 (Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas).

- (varios años) <http://europa.eu.int> (Internet, Comisión de las Comunidades Europeas).

Employment Service, 1997a New Deal: Operational vision (Inglaterra, Employment Service, Department for Education and Employment).

- 1997b What is New Deal for young people (Inglaterra, Employment Service, Department for Education and Employment).

- 1997c New Deal for young people age 18-24 (Inglaterra, Employment Service, Department for Education and Employment).

- 1997d New Deal for long term unemployed people aged 25 plus (Inglaterra, Employment Service, Department for Education and Employment).

- 1997e. New Deal for employers (Inglaterra, Employment Service, Department for Education and Employment).

European Commission, 1997a Employment & social affairs -FORUM (special). Jobs summit (Bruselas, European Commission).

- 1997b Employment & social affairs. Social Europe. Progress report on the implementation of the medium-term social action programme, 1995-1997 (Bruselas, European Commission).

Ermida Uriarte, O. 1998 "La ciudadanía laboral en el Mercosur", en Revista Derecho Laboral, núm.120 (Montevideo).

Giral, J. 1989 "El desempleo: El factor principal de la desestructuración social", en Juventud, trabajo y desempleo: Un análisis psico-sociológico (Madrid).

Jacinto, C. 1998 Competencias laborales y formación profesional para los jóvenes. Hacia la formulación de estrategias integrales, ponencia presentada en el Seminario "Juventud y Formación para el Trabajo" (Buenos Aires, Fundación W.K.Kellog, CEIL-CONICET).

Kossoy, A.; Kremenutzky, S. 1998 Iniciativa para el desarrollo de la juventud en la América Latina y el Caribe, ponencia presentada en el Seminario "Juventud y Formación para el Trabajo" (Buenos Aires, Fundación W. K. Kellog, CEIL-CONICET).

Martínez, D. 1996 Políticas de mercado de trabajo en la OCDE y en América Latina, serie Documentos de Trabajo/42 (Lima, Oficina Regional de la OIT).

MERCOSUR, 1997a Fondo Consultivo Económico y Social, Recomendación N° 5 (Montevideo).

- 1997b Acta de la III Reunión del Grupo de Implementación del Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR. Subgrupo de Trabajo N° 10, Comisión N° 2 (Montevideo).

- 1998a Acta de la VIII Reunión del Subgrupo de Trabajo N° 10 (Montevideo).

- 1998b Decisión de la XV Reunión del Consejo del Mercado Común, "Plan Trienal y Metas del Sector Educativo", documento MERCOSUR/CMC/DEC, N° 13/98 (Río de Janeiro).

Ministerio de Educación y Cultura, Dirección de Educación, 1997 Educación y MERCOSUR (Montevideo, Ministerio de Educación y Cultura, Dirección de Educación).

Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de la República Federal de Argentina, Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral, 1998 Proyecto joven: Una herramienta de formación para el trabajo", Seminario "Juventud y Formación para el Trabajo" (Buenos Aires, Fundación W.K: Kellog, CEIL-CONICET).

Molitor, M. 1988 Los jóvenes y su identidad en el trabajo, Material de Discusión/9 (Santiago, PET).

O'Higgins, N. 1997 The challenge of youth unemployment. Action Programme on Youth Unemployment. Employment and Training Department (OIT, Ginebra).

Organización Internacional de Empleadores, 1978 Youth employment, "Symposium within the Framework of the Meeting of the European Members of the OIE" (Netherlands, Organización Internacional de Empleadores).

- 1998 Programa de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) sobre el empleo de los jóvenes, fomento del empleo juvenil: Acciones de los empleadores" (Ginebra, Organización Internacional de Empleadores, OIE).

OIT, 1998a Las dimensiones laborales de la integración económica en América Latina y el Caribe, serie Documentos de Trabajo/8 (Lima, Oficina Regional de la OIT).

- 1998b Panorama Laboral (Lima, OIT).

Secretaría General de Empleo, Subdirección de Estudios sobre el Empleo, 1998 Observatorio, datos estadísticos (España, Movimiento Laboral Registrado).

UGT-Juventud, 1997 Empleo y desempleo juvenil en España (Madrid, Publicaciones Unión).

UGT, 1998 Informe de seguimiento del acuerdo para la estabilidad del empleo, serie Documentos de Trabajo (Madrid, Plan de Acción para el Empleo del Reino de España).

UNICEF, 1995 Mercosur: Análisis de las políticas sociales (Asunción, UNICEF).

