

# PERSPECTIVAS DA JUVENTUDE LATINO-AMERICANA NA EDUCAÇÃO E NO TRABALHO

n.7

Brasília 2010



**PERSPECTIVAS DA JUVENTUDE  
LATINO-AMERICANA NA EDUCAÇÃO  
E NO TRABALHO**

## **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI**

Presidente: *Armando de Queiroz Monteiro Neto*

## **SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL – SENAI**

### **Conselho Nacional**

Presidente: *Armando de Queiroz Monteiro Neto*

### **SENAI - Departamento Nacional**

Diretor Geral: *José Manuel de Aguiar Martins*

Diretora de Operações: *Regina Maria de Fátima Torres*



*Confederação Nacional da Indústria  
Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
Departamento Nacional*

# **PERSPECTIVAS DA JUVENTUDE LATINO-AMERICANA NA EDUCAÇÃO E NO TRABALHO**

n.7

Brasília 2010



Modelo SENAI de Prospecção

**Série Estudos Educacionais**

©2010. SENAI – Departamento Nacional

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

SENAI/DN

**Unidade de Prospectiva do Trabalho – UNITRAB**

---

### Ficha Catalográfica

---

J12p Jacinto, Claudia  
Perspectivas da juventude latino-americana na educação e  
no trabalho / Claudia Jacinto. – Brasília: SENAI.DN, 2010.  
65 p. : il. (Série Estudos Educacionais, n.7)

ISBN 978-85-7519-403-4

1. Educação – América Latina 2. Trabalho – América Latina I.  
Título II. Série

CDU 37.06

---

#### **SENAI**

Serviço Nacional de  
Aprendizagem Industrial  
Departamento Nacional

#### **Sede**

Setor Bancário Norte  
Quadra 1 – Bloco C  
Edifício Roberto Simonsen  
70040-903 – Brasília – DF  
Tel.: (0xx61) 3317-9544  
Fax: (0xx61) 3317-9550  
<http://www.senai.br>

# Lista de Gráficos

<b>Gráfico 1</b>	Taxas líquidas de escolaridade de nível médio, por clima educacional do domicílio – 2002	22
<b>Gráfico 2</b>	Porcentagem de alunos por nível de qualificação em matemática – 2006	23
<b>Gráfico 3</b>	Porcentagem de alunos por nível de qualificação em leitura – 2006	23
<b>Gráfico 4</b>	Percentual de concluintes do ensino médio, de ingressos na educação superior entre os que completaram o ensino médio, de abandonos no ensino superior entre os ingressantes jovens urbanos entre 18 e 29 anos de idade – 2000	24
<b>Gráfico 5</b>	Taxa de desocupação por faixa etária e país de PEA urbana acima de 14 anos de idade – 2000/2004	26
<b>Gráfico 6</b>	Porcentagem de ocupados no setor informal por faixa etária e país e ocupados urbanos acima de 14 anos de idade – 2000-2004.	27



# Lista de Siglas

<b>CEPAL</b>	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.
<b>CINTERFOR</b>	Centro Interamericano para o Desenvolvimento do Conhecimento na Formação Profissional.
<b>EUROSTAT</b>	Statistical Office of the European Communities.
<b>EFT</b>	Educação e formação para o trabalho.
<b>FOIL</b>	Programa de Formación Ocupacional e Inserción Laboral (América Central).
<b>IFP</b>	Instituições de formação profissional.
<b>INA</b>	Instituto Nacional de Aprendizaje (Costa Rica).
<b>OCDE</b>	Instituto Nacional de Aprendizaje (Costa Rica).
<b>OIJ</b>	Organização Iberoamericana de Juventude.
<b>OIT</b>	Organização Internacional do Trabalho.
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas.
<b>OSC</b>	Organizações da Sociedade Civil.
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto.
<b>PISA</b>	Programme for International Student Assessment.
<b>SENA</b>	Servicio Nacional de Aprendizaje (Colômbia).
<b>SENCE</b>	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Chile).
<b>SENAI</b>	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Brasil).
<b>SITEAL</b>	Sistema de Informações de Tendências Educacionais na América Latina.
<b>UNESCOs</b>	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.



# Sumário

Apresentação

<b>1</b>	Introdução	13
<b>2</b>	A Situação da Juventude numa Região com Desenvolvimento Desigual	15
2.1	A América Latina entre a competitividade e a equidade	15
2.2	Juventude e juventudes	18
<b>3</b>	Educação e Formação: Quais são as Oportunidades de Qualificação dos Jovens?	21
3.1	Expansão da educação básica, porém limitada e diferenciada	21
3.2	Os jovens: os mais afetados pela crise do emprego, apesar de serem os mais educados	25
3.3	Os bons empregos estão reservados às pessoas mais educadas	28
<b>4</b>	As Políticas e Programas de Educação e Formação para o Trabalho	33
4.1	Tendências recentes	33
4.1.1	O ensino médio e o técnico	33
4.1.2	A formação profissional	36
4.1.3	Capacitação de jovens desempregados para o trabalho	38
4.2	O que se pode aprender com as políticas recentes de formação e emprego dos jovens? Fraquezas, lacunas e desafios	40
4.2.1	A escassez de empregos decentes	40
4.2.2	A trama institucional	42
4.2.3	Medidas de promoção da inserção dos jovens no mercado de trabalho	44
4.2.4	Os programas voltados para os mais vulneráveis	46

<b>5</b>	Recomendações para a Ação: Rumo a uma Política de Apoio à Transição Ocupacional dos Jovens	49
5.1	Democratização das oportunidades de formação profissional	49
5.2	Promoção de oportunidades alternativas de conclusão	50
5.3	Desenvolvimento de acesso ao emprego decente	51
5.4	Formação profissional de qualidade e pertinente para os jovens	53
5.5	A intermediação e o acompanhamento no processo de inserção no mercado de trabalho	55
5.6	Políticas de promoção de micro e pequenas empresas	57
<b>6</b>	Conclusões	59
	Referências	61

# Apresentação

**E**ste documento examina a situação e as perspectivas da juventude latino-americana em relação à educação e ao trabalho. Parte-se de um breve diagnóstico da situação da região diante dos desafios da competitividade e equidade, dando uma ênfase particular às tendências de oportunidades educacionais e de emprego dos jovens. São examinadas as tendências recentes em educação e formação para o trabalho de jovens, assinalando fraquezas e lacunas persistentes. Finalmente, algumas linhas de ação são recomendadas, levando-se em consideração algumas experiências recentes interessantes.

Mais uma vez a educação comparada vem colaborar para que melhor conheçamos experiências e não sejamos surpreendidos, em nossas ações, nem pelo presente, nem pelo futuro. Esta é uma das condições para colocar em prática o *Mapa Estratégico da Indústria* e alimentá-lo continuamente com as mudanças em curso. Vivemos num mundo em que a inovação é palavra-chave e, sob esse particular, precisamos caminhar para mais longe, mais depressa. Se outros países buscam nichos de mercado em que se apoiem para construir o seu desenvolvimento social e econômico, cabe-nos refletir sobre as nossas metas e estratégias.

*José Manuel de Aguiar Martins*  
Diretor Geral do SENAI/DN



# 1 Introdução

O elevado desemprego juvenil no Ocidente e em muitas partes do Oriente leva uma parte do público a ver o jovem como um problema. Na verdade, o jovem é uma grande solução para sociedades que vão envelhecendo a passos largos. Quem sustentará a nossa seguridade social se a nova geração não atuar competentemente na vida produtiva? Por esse e muitos outros motivos, as políticas para a juventude precisam integrar-se em torno dos jovens, fazendo com que as burocracias clássicas rompam seus limites e os integrem em suas políticas.

O primeiro emprego ou trabalho, segundo as pesquisas, pode limitar ou ampliar as possibilidades de percorrer uma carreira ou de saltar de ocupação em ocupação sem percorrer uma trajetória ascendente e acumulativa. Quanto mais baixo o primeiro degrau, menor será escada que o jovem poderá galgar. Quanto mais investir na sua educação e começar a escalada vários degraus acima, melhor. Para isso, é preciso que o jovem possa efetuar escolhas esclarecidas na sua vida laboral e no planejamento dela, conhecendo possibilidades e limites. Aliás, tanto essa orientação quanto o processo educativo devem estender-se ao longo de toda a vida. A torrente de mudanças gera necessidades de atualização, requalificação, reinserção e contínuo planejamento da vida laboral. Quanto menos informação tiver o jovem sobre o trabalho, piores as condições de optar, em especial dos menos privilegiados socialmente. Cada vez que um jovem faz uma escolha ruim, cada vez que ele abandona a escola precocemente, diminui sua possibilidade de sucesso ao longo da vida.

São essas e outras questões relacionadas aos problemas e anseios da juventude na América Latina que serão apresentadas a seguir.



## 2 A Situação da Juventude numa Região com Desenvolvimento Desigual

### 2.1 A América Latina entre a competitividade e a equidade

América Latina é um continente heterogêneo, onde regiões de alta produtividade e setores sociais com padrões de consumo dos países centrais convivem com economias que apresentam altos níveis de informalidade e grupos populacionais que vivem apenas no nível de subsistência.

Durante um longo período que vai do final da década de 1970 até 2004, o crescimento econômico da região foi deficiente e errático origem do aumento do desemprego, da expansão de empregos de baixa qualidade e da emigração (CEPAL, 2005). A geração de novos postos de trabalho foi pequena, concentrada no setor informal com salários reais baixos, e o emprego formal foi afetado por uma crescente flexibilização no mercado de trabalho. A partir de 2004, houve uma melhoria das condições macroeconômicas, a taxa de desemprego regional caiu para 8,0% em 2007 e foi registrado um aumento da produtividade. Cabe assinalar, no entanto, que houve diferenças marcantes entre os países e sub-regiões, devido às diferenças em seus níveis de desenvolvimento e às características de sua inserção comercial nos mercados mundiais (cestas de exportação e importação, parceiros comerciais) (CEPAL, 2007). Apesar dessas melhorias, a situação do trabalho e a qualidade do emprego continuam se deteriorando. A porcentagem de pessoas empregadas registradas no sistema de previdência social continua alcançando apenas 56,7% de todos os empregados. A isto se soma uma proporção significativa de empregos assalariados sem contrato ou com contrato de curto prazo, para o que pode ter contribuído o aumento da terceirização de pessoal (CEPAL, 2008).

A região se caracteriza por uma forte heterogeneidade produtiva entre países e dentro deles, na qual convivem, de um lado, um setor informal em que trabalham os setores pobres da população (correspondente a 46,7% do

emprego urbano em 2005) e, por outro lado, setores industriais e de serviços integrados no mercado global, com diversos padrões tecnológicos e tipos de processos.

Ainda que nas últimas décadas tenha havido uma certa modernização tecnológica e organizacional nos setores produtivos mais avançados, nas pequenas e microempresas a produtividade permaneceu estacionada e persistem formas artesanais de produção. Apenas uma pequena parte das unidades produtivas pequenas são eficientes e tecnologicamente avançadas, em muitos casos vinculadas a redes produtivas e à terceirização de certos processos nas grandes empresas. Esta dinâmica dos mercados de trabalho latino-americanos promove uma dissociação entre os incluídos no setor de maior produtividade e mais integrados à economia mundial e um setor de baixa produtividade cujo mercado de referência é apenas local. Esta dissociação contribui para a concentração da renda (SITEAL, 2006) e se reflete em mercados internos de diferentes volumes e em setores da economia dirigidos ao consumo interno e outros à exportação, com diferentes padrões tecnológicos e organizacionais.

A estrutura ocupacional da mão de obra está altamente concentrada no setor de serviços. Nos países do Cone Sul, ela chega a aproximadamente 70%, enquanto que a ocupação no setor primário varia entre 10 e 12%. Em compensação, em outros países, especialmente nos da América Central, o setor primário alcança de 26% na Costa Rica e até mais de 30% em países como El Salvador. Já o setor secundário varia entre 20 e 35%, de acordo com os países (OIT, 2006). Durante o período entre 1990 e 2004, apenas o setor primário mostrou uma produtividade média crescente do trabalho, principalmente devido à modernização da agricultura empresarial, baseada na utilização intensiva de capital, na retração de mão de obra de alguns setores da economia rural familiar e na expansão da mineração (CEPAL, 2008).

A distribuição desigual de renda constitui um fenômeno estrutural. À exclusão histórica das comunidades indígenas e de origem africana, somou-se há várias décadas a conformação de amplos territórios de pobreza nas cidades, vinculados às migrações rural-urbanas. A pobreza tem um grande peso na região. Ainda que tenha diminuído levemente nos últimos anos, ela alcança 32% dos domicílios, com amplas diferenças entre os países e dentro deles. Por exemplo, em países como Guatemala, Bolívia e Nicarágua ela chega a 60% dos

domicílios. A este fundo de exclusões, soma-se uma nova realidade, marcada pela globalização que reforçou a segmentação social<sup>1</sup>.

Na região convivem grupos que participam dos consumos e códigos das sociedades desenvolvidas com outros que vivem em condições de privações e necessidades não atendidas. O acesso às comunicações e a níveis mais altos de escolaridade tendeu a homogeneizar as aspirações de consumo, mas existe uma profunda defasagem entre expectativas e realidades. As migrações para países desenvolvidos em busca de melhores oportunidades se instalaram como forma de sobrevivência de muitas famílias pobres, especialmente em alguns países, sendo que as remessas de dinheiro ao país natal têm um lugar importante no PIB alguns países, especialmente os da América Central e o México.

Resumindo, a região enfrenta uma soma de desafios muito sérios no que diz respeito ao desenvolvimento socioeconômico e sua integração num mundo globalizado, assim como no que diz respeito à coesão social e à governabilidade. No entanto, alguns fatos nos últimos anos tinham aberto uma janela de oportunidade para o desenvolvimento: a diminuição da pressão demográfica, o alto preço internacional de *commodities* e o acesso cada vez maior às tecnologias da comunicação e à informação. No entanto, na atual crise mundial, abrem-se novas incertezas no que diz respeito a esses processos de crescimento.

Nesse contexto, as relações entre formação, emprego e produtividade dizem respeito a uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo. A região requer uma melhoria contínua da competitividade sistêmica, o que implica uma incorporação cada vez maior de conhecimento e inovação ao processo produtivo. A educação e a formação para o trabalho (EFT) desempenham um papel fundamental neste sentido (CEPAL, 2004). Ao mesmo tempo, um sistema sólido de formação para o trabalho é imprescindível para reduzir as grandes desigualdades, aumentando as possibilidades de elevar a produtividade individual e coletiva. No entanto, o panorama conjunto da formação para o trabalho na região sofre de fraquezas, começando pelos problemas de acesso e

---

<sup>1</sup> A média simples dos coeficientes de Gini de 13 países no período entre 2003 e 2005, o valor de 0,523, com grandes diferenças entre países e dentro deles. Os países com maiores desigualdades, de acordo com este índice são Brasil, Colômbia, Honduras e Bolívia, que superam 0,580. No extremo oposto, apenas o Uruguai apresenta um índice de Gini de nível considerado baixo. (CEPAL, 2006)

qualidade na educação básica e secundária, até as desarticulações da formação profissional, tanto com a demanda do mercado de trabalho quanto no que diz respeito às demandas sociais, como será discutido mais adiante.

## 2.2 Juventude e juventudes

De acordo com cifras de 2005, a população jovem na América Latina entre 15 e 24 anos de idade representa 18,5 da população da região. (ONU, 2007).

Um relatório recente da CEPAL (2008) sustenta que, em comparação com gerações mais velhas, as gerações mais jovens contam hoje com mais educação, estão mais familiarizadas com as novas tecnologias de informação e comunicação, internalizaram com mais vigor os valores da autonomia e dos direitos humanos, são protagonistas da troca cultural em tempos de globalização e se adaptam mais facilmente a mudanças na organização do trabalho e do lazer. Tudo isto acaba sendo promissor, especialmente num contexto econômico de recente queda do desemprego e da pobreza, o que também beneficia a juventude.

Além disso, a juventude se vê beneficiada pela transição demográfica que a contempla com uma relação mais positiva entre oferta e demanda de emprego e educação. Esta última situação foi chamada de “bônus demográfico”, uma vez que um volume maior de pessoas em idade produtiva, somado à menor quantidade de crianças e idosos, implica menos exigências para os sistemas de saúde materno-infantis e de educação escolar e menos pressão demográfica sobre o emprego na próxima geração.

Outro fenômeno auspicioso relacionado à juventude refere-se às novas formas de participação que os jovens estão protagonizando, especialmente através de espaços virtuais. Mas não apenas isso: também se pode observar o voluntariado nas suas diferentes formas e em iniciativas mais globais relacionadas com o meio ambiente e com os direitos humanos, com a comunhão com outros por meio do esporte ou da religião, ou com diferentes dimensões estéticas de ação coletiva, desde o grafite até a música. Muitos desses espaços mostram iniciativas e movimentos juvenis de curta duração, porém intensivos

e com capacidade de se multiplicar e expandir, especialmente pelo domínio que a juventude tem dos meios interativos de comunicação a distância. A expansão do acesso à internet continua num ritmo exponencial entre os jovens, pelos espaços que eles frequentam e porque eles têm mais flexibilidade que os adultos para assimilarem novas linguagens e mais facilidade para “aprender usando”, especialmente quando se trata de entrar no novo mundo das tecnologias interativas. Eles podem atuar neste novo mundo tanto como consumidores quanto como produtores de informação e conteúdos.

Mas a juventude também enfrenta desafios problemáticos: maiores problemas de inserção no mercado de trabalho do que os adultos e suas expectativas de autonomia se confrontam com a dificuldade de constituir seu próprio lar. Além disso, eles têm pouco reconhecimento das suas problemáticas específicas de saúde e constituem um grupo etário mais exposto a situações de violência e vitimização.

Além disso, a rigor não se pode falar de juventude, mas sim de “juventudes”, devido ao alto grau de heterogeneidade e desigualdade expresso em condições, visões e práticas diferentes relacionadas com processos históricos e de caráter mais recente (globalização econômica, tecnológica, política e cultural). Entre as várias classificações que apareceram para denotar este fenômeno pode-se destacar as seguintes: jovens que estudam, jovens que trabalham, jovens que estudam e trabalham, jovens que nem estudam nem trabalham, mulheres jovens, jovens indígenas, jovens rurais, jovens negros, jovens excluídos etc. Resumindo, existem múltiplas juventudes em sociedades desiguais.

Entre as situações particularmente críticas, podem-se mencionar a persistência e até mesmo o aumento da gravidez na adolescência em alguns países (CEPAL-UNICEF, 2007), as migrações como saída diante da pobreza e a discriminação tanto étnica quanto racial.

Parte da maior gravitação juvenil na migração interna está relacionada com a busca de oportunidades de continuação escolar devido à escassez de oferta do ensino médio (zonas rurais) e superior (cidades pequenas). Obviamente, os custos de deslocamento e instalação nos lugares de destino significam que sejam principalmente jovens da classe média os que podem optar

por estratégias migratórias para esse fim. Em compensação, entre os setores de menores recursos, a migração interna é motivada em grande parte pela busca de oportunidades de trabalho, que, diferentemente para com dos jovens das classes média e alta, não permite necessariamente que eles obtenham uma inserção adequada no mercado de trabalho dos lugares de destino, especialmente devido à falta de qualificação (CEPAL, 2008). As migrações para países centrais, na busca por sair da pobreza, se transformaram numa estratégia da qual os jovens também são protagonistas.

Outro fenômeno muito preocupante refere-se aos jovens que não estudam nem trabalham, que chegam a 22 milhões no continente. Destes, 72% são mulheres que abandonam cedo os estudos para trabalharem nos seus domicílios. No caso dos homens, o fenômeno não foi suficientemente estudado, mas supõe-se que esta posição esteja relacionada com a desafiliação e seja uma forma de “expressar” repúdio a um sistema que não raramente é caracterizado pela exclusão, pela injustiça, pela corrupção, pela exploração e pelo acúmulo desmedido de riqueza (OIT, 2007).

A seguir serão aprofundados dois aspectos fundamentais relativos à integração social dos jovens ao desenvolvimento, que são as oportunidades de aquisição de educação e qualificação e as de inserção no trabalho.

### 3 Educação e Formação: Quais são as Oportunidades de Qualificação dos Jovens?

#### 3.1 Expansão da educação básica, porém limitada e diferenciada

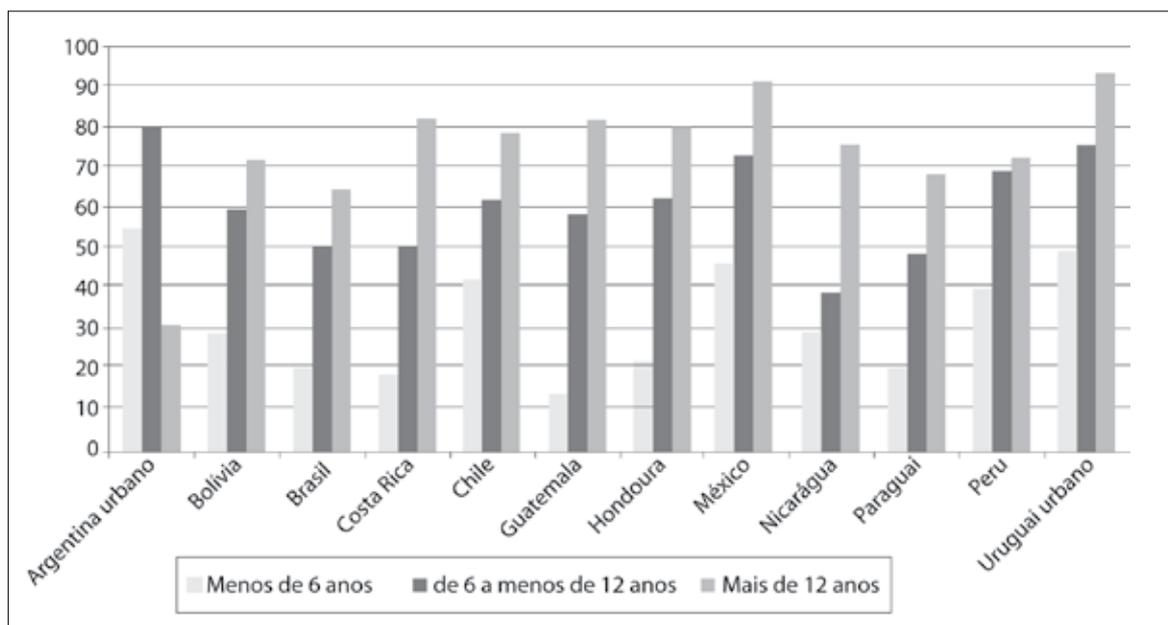
Na América Latina, a média regional de escolaridade é de 9,0 anos entre os homens e de 10,2 anos entre as mulheres, o que configura uma situação geral consideravelmente melhor, se comparada à da África, em dois sentidos: tanto no que diz respeito à quantidade de anos quanto no que diz respeito à igualdade de oportunidades por gênero. No entanto, a distância em relação aos países da OCDE é considerável. Além disso, países como o Brasil e a Guatemala têm médias muito abaixo dos outros, alcançando uma média de apenas 7,7 anos (DI GROPELLO, 2006).

Mesmo nesse contexto de considerável expansão, a oferta educacional passa por muitas limitações na região: a inclusão, especialmente no ensino médio, é insuficiente; os sistemas de formação profissional só alcançam uma envergadura importante em alguns países, e as alternativas de formação destinadas às pessoas que não terminam o nível médio são escassas, apesar de estarem em desenvolvimento e estarem sendo ampliadas.

A expansão do ensino médio deve enfrentar simultaneamente as dívidas educacionais do passado, expressas fundamentalmente numa cobertura parcial que não chega a todos os adolescentes, com os novos desafios colocados pelas exigências das transformações na organização do trabalho, na cultura e no desempenho da cidadania (TEDESCO; LOPEZ, 2004). Além de problemas de acesso, continua a haver altos índices de repetência e abandono. Se examinarmos, por exemplo, a situação dos jovens entre 20 e 29 anos de idade, apenas 34,8% daqueles entre 20 e 24 anos de idade e 32,6% daqueles entre 25 e 29 anos de idade concluíram o nível médio (CEPAL, 2005). Mesmo em alguns países que apresentam taxas de escolaridade relativamente altas, os níveis de conclusão apenas ultrapassam 50%.

A expansão também é desigual: as taxas de escolaridade são diferenciadas entre os setores de maiores e menores rendas, com lacunas de aproximadamente 20%, chegando em alguns casos a mais de 30%. Este fato fica evidenciado no Gráfico 1, que mostra as diferenças de escolaridade de acordo com o clima educacional do domicílio. Em todos os países pode-se observar uma grande diversidade inter-regional e que os jovens urbanos que residem nas grandes metrópoles são os que têm maior probabilidade de completar o ensino médio (SITEAL, 2005).

**Gráfico 1 – Taxas líquidas de escolaridade de nível médio, por nível educacional do domicílio<sup>2</sup> – 2002**



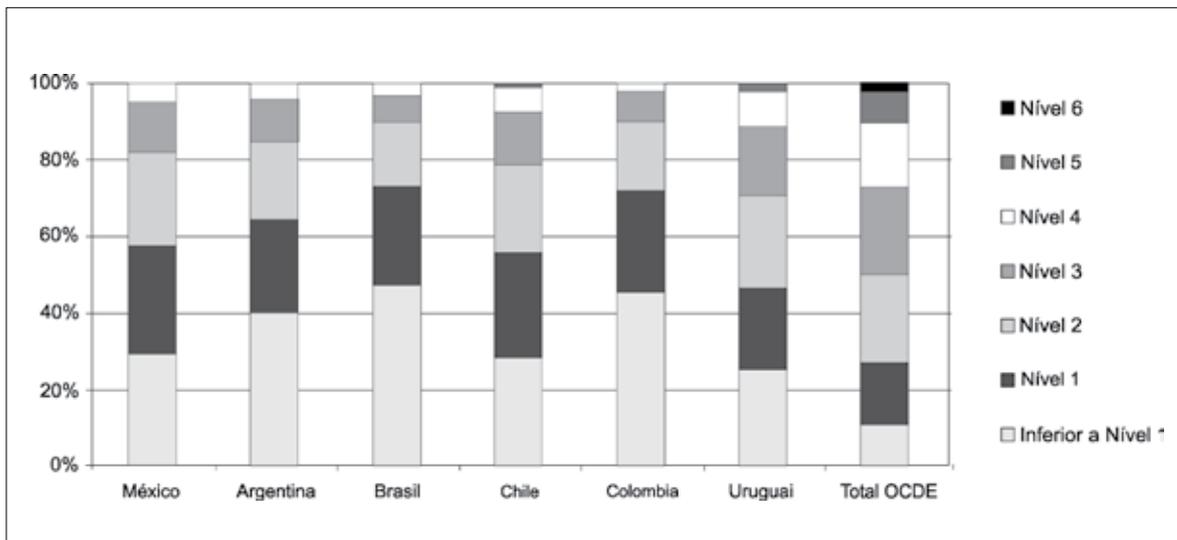
Fonte: SITEAL – 2006

Igualmente preocupante é o êxito da educação em termos do alcance de competências básicas, como demonstram os resultados dos países que participaram do *Programme for International Student Assessment* (PISA). Tanto em idiomas quanto em matemática, o desempenho de estudantes de 15 anos matriculados no ensino médio é notadamente mais baixo do que no total da OCDE. É preciso enfatizar que este panorama refere-se àqueles que conseguiram “sobreviver” no sistema educacional até os 15 anos, expondo a situação em que se encontram aqueles que nem sequer chegaram a essa instância. Além disso, os resultados também são diferenciados entre estudantes provenientes de domicílios com diferentes níveis de renda, configurando um panorama de

<sup>2</sup>Entende-se por clima educacional a média de anos de ensino alcançada pelos membros do domicílio com 18 anos de idade ou mais

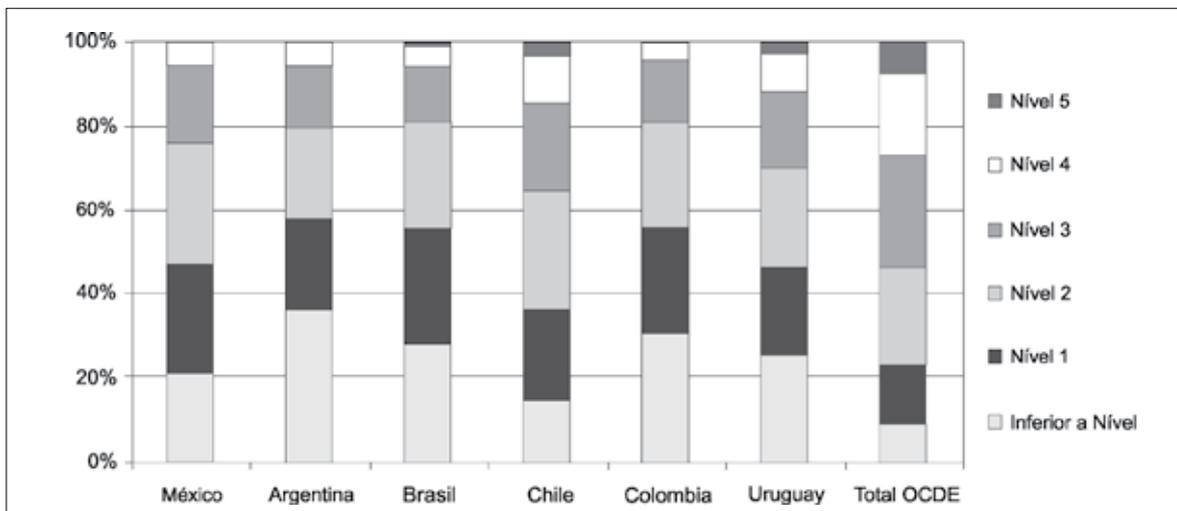
segmentação de oferta educacional na região (BRASLAVSKY, 2001; OREALC, 2007; DI GROPELLO, 2006).

**Gráfico 2 – Porcentagem de alunos por nível de qualificação em matemática - 2006**



Fonte: PISA – 2006.

**Gráfico 3 – Porcentagem de alunos por nível de qualificação em leitura - 2006**



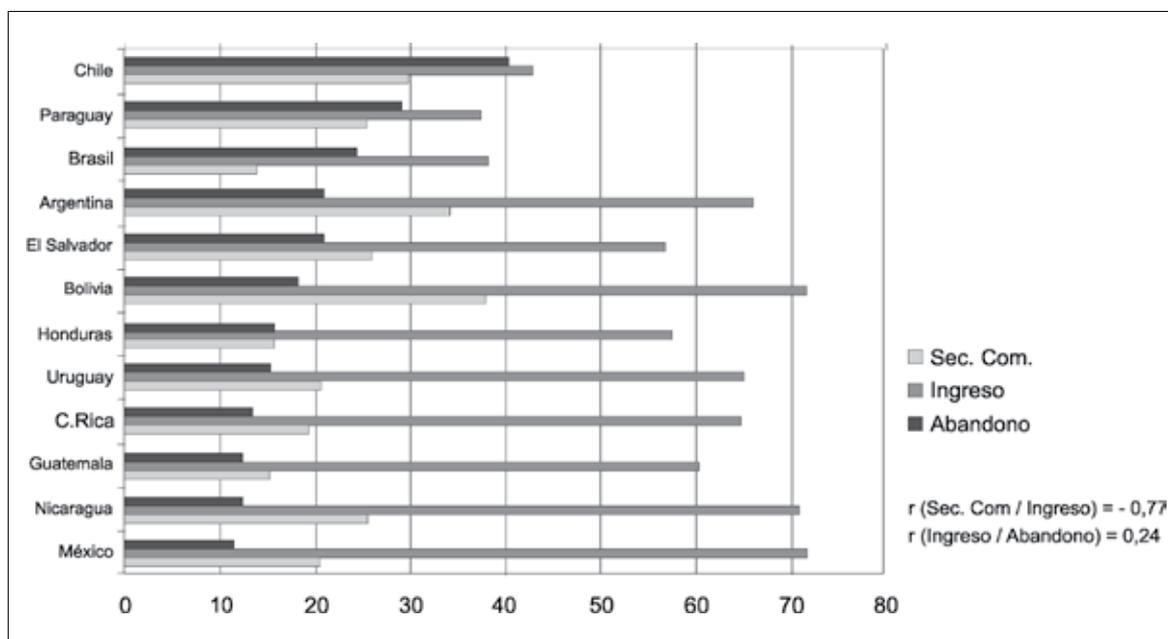
Fonte: PISA – 2006.

Deste modo, a expansão do nível de ensino médio está acompanhada de dois fenômenos que configuram um acesso limitado a conhecimentos e competências básicas: a alta deserção e a baixa qualidade. Ambas estão distribuídas de maneira desigual pelo conjunto da população, determinadas pelas rendas e pelo clima educacional dos domicílios, que obviamente também configuram outras desigualdades no acesso a bens e serviços.

No que diz respeito à conclusão do nível médio, em média, em aproximadamente uma década e meia (desde 1990) quase duplicou a porcentagem de jovens entre 20 e 24 anos de idade que tinham completado o ensino médio, aumentando de 27% para 50%.

O acesso ao nível superior é marcado não apenas pelos baixos níveis de conclusão do ensino médio, mas também pelo alto índice de abandono no ensino superior. Apesar de ter havido melhorias, as magnitudes ainda são bastante modestas: a porcentagem de jovens entre 25 e 29 anos de idade que haviam terminado pelo menos 5 anos é de 7,4%. (UNESCO, 2006)<sup>3</sup>. No entanto, em todos os países, os níveis de conclusão do ensino médio e do ensino superior entre os jovens do quintil mais pobre, os que residem em zonas rurais, os que pertencem a minorias étnicas e os provenientes de famílias cujos pais tenham pouca educação são notadamente menores do que as porcentagens nacionais de conclusão. A exceção são as mulheres, que concluem os diversos ciclos educacionais em maior medida do que os homens. Em resumo, entre os jovens latino-americanos, a aquisição das competências necessárias para um bom desenvolvimento na sociedade do conhecimento está muito abaixo dos países mais desenvolvidos (CEPAL, 2008).

**Gráfico 4 – Percentual de concluintes do ensino médio, de ingressos na educação superior entre os que completaram o ensino médio, de abandonos no ensino superior entre os ingressantes jovens urbanos entre 18 e 29 anos de idade – 2000**



Fonte: SITEAL - 2005 .

<sup>3</sup> UNESCO. Instituto de Estatística. Global Education Digest 2006: Comparing Education Statistics across the World. Montreal: UNESCO-UIS, 2006. Os dados fornecidos neste documento correspondem a 2004.

O Gráfico 4 mostra a transição entre o nível de ensino médio e o superior. Quanto maior a porcentagem dos que terminam o ensino médio, menor será a porcentagem dos que entram no ensino superior ou universitário. Além disso, em todos os países considerados, com exceção do Uruguai, a maioria das pessoas que entra no ensino superior provém de 40% dos domicílios com maiores rendas familiares *per capita*. A mesma tendência no que diz respeito à diferença de oportunidades pode ser observada entre aqueles que se formam: aqueles que entram e que vêm de um nível socioeconômico mais baixo abandonam com mais frequência (SITEAL, 2005).

Isto é grave, pois mostra a segmentação de oportunidades futuras da juventude por zona de residência, clima educacional do domicílio, origem étnica e nível de renda familiar.

Como resultado dos processos de abandono no nível médio e no superior, a situação da região mostra que, na melhor das hipóteses, o nível médio – muitas vezes de má qualidade – é, e provavelmente continuará sendo nos próximos anos o último em que a maioria dos jovens consegue entrar e concluir. Essa é uma das razões pelas quais é fundamental discutir o seu papel na formação para o trabalho.

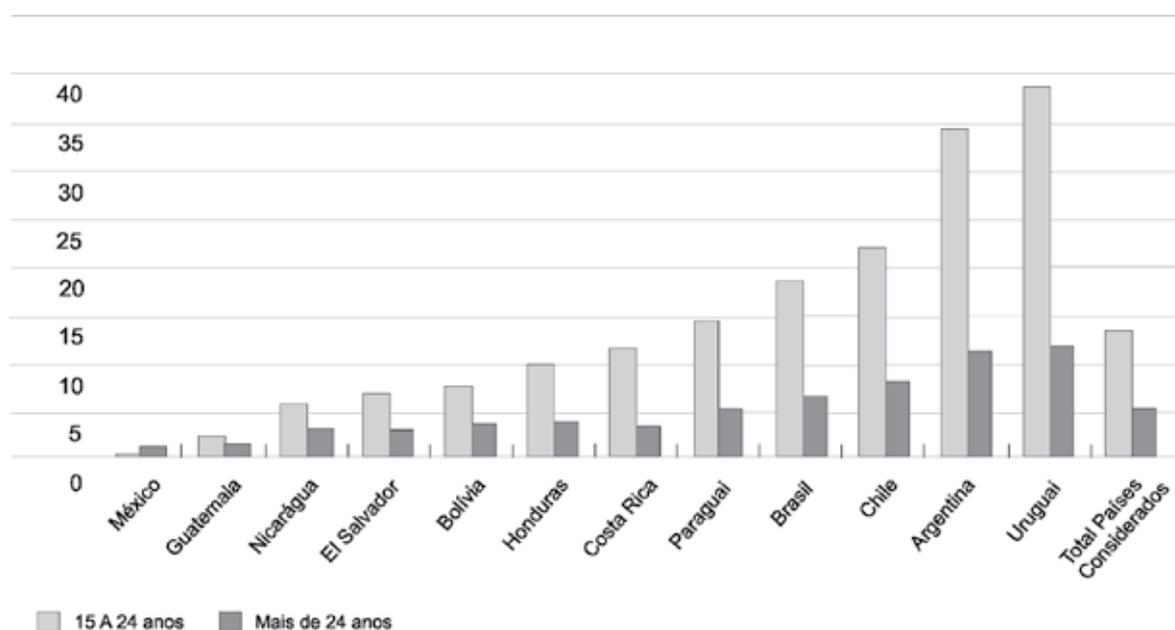
Muitos dados mostram que os anos de escolaridade e o acesso a um bom ensino fundamental e médio são essenciais para a inserção no mercado de trabalho e para o acesso a empregos decentes. Estimou-se inclusive que na região são necessários 12 anos de escolaridade para sair da pobreza. Paradoxalmente, essa importância ocorre ao mesmo tempo em que o diploma de nível médio, pelo menos em alguns países, se desvaloriza no mercado de trabalho e, portanto, acaba sendo necessário, porém não suficiente para dar acesso a um bom emprego, como veremos a seguir.

### **3.2 Os jovens: os mais afetados pela crise do emprego, apesar de serem os mais educados**

Apesar das tendências demográficas e da expansão da escolaridade, os jovens foram especialmente afetados pela crise do emprego. Desde o

começo da década de 1990, os índices de desemprego entre a juventude, em todos os países, são sensivelmente maiores do que os do conjunto da população economicamente ativa, fato a que se somam os altos níveis de subemprego. O crescimento econômico errático e o aumento do desemprego afetaram especialmente os jovens, uma vez que entre eles se concentram aqueles que procuram o primeiro emprego e uma maior rotatividade. As taxas de desemprego entre os jovens são pelo menos o dobro daqueles da população economicamente ativa como um todo. O gráfico a seguir mostra esta situação.

**Gráfico 5 – Taxa de desocupação por faixa etária e país de população economicamente ativa urbana acima de 14 anos de idade - 2000/2004**



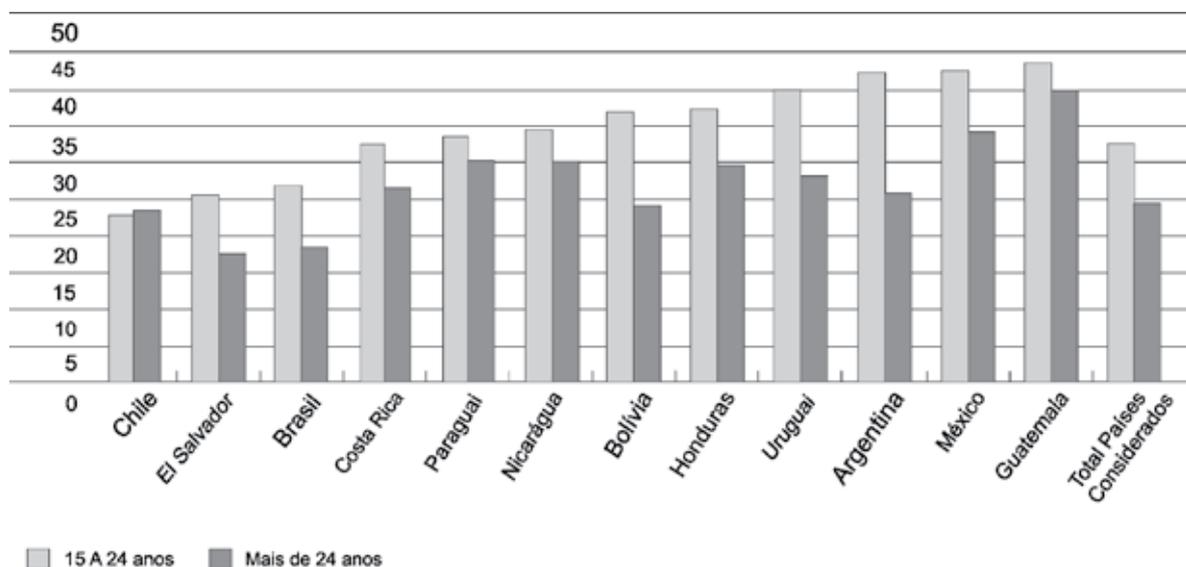
Fonte: SITEAL – 2006.

No entanto, nos países que se caracterizam por um amplo setor informal, a desocupação acaba sendo muito menor do que naqueles com maiores níveis históricos de formalidade no emprego, como nos países do Cone Sul. Neles, ainda que as taxas de desocupação dos jovens sejam maiores do que as dos adultos, a desocupação juvenil acaba não sendo um problema tão significativo.

Talvez a característica mais marcante na relação atual dos jovens com o mercado de trabalho seja a precariedade do processo de inserção. Suas trajetórias combinam etapas de desemprego, subemprego, inatividade, contratos temporários e/ou autoemprego muitas vezes no nível de sobrevivência. A maioria tem acesso a empregos precários e com baixos salários, mesmo quando se insere no setor formal da economia.

Os jovens também são maioria no setor informal dos seus países, mesmo quando as lacunas entre jovens e adultos diminuem nos países com maior setor informal, como se observa no gráfico a seguir.

**Gráfico 6 – Porcentagem de ocupados no setor informal por faixa etária e país e ocupados urbanos acima de 14 anos de idade – 2000-2004.**



Fonte: SITEAL - 2006

Estima-se que apenas entre 32% e 28% dos trabalhadores entre 15 e 24 anos de idade desfrutam de cobertura por programas de contribuição de previdência social em saúde e pensões, respectivamente. Os indicadores de cobertura variam significativamente entre os países. Nos sistemas nacionais em que a cobertura é mais elevada em geral, ela também é maior para os jovens que trabalham, não havendo diferenças significativas por gênero (DURAN, 2007).

### 3.3 Os bons empregos estão reservados às pessoas mais educadas

As oportunidades de entrar no setor mais produtivo da economia estão cada vez mais reservadas às pessoas com maior capital educacional. Na última década, a população ocupada que completou apenas o ensino fundamental foi a mais deslocada do setor formal e a que mais se refugiou no setor informal da economia. (SITEAL, 2006).

Nos últimos anos, o diploma do ensino médio ainda continua sendo útil para manter as oportunidades de inserção no setor formal e protege contra a desocupação. No entanto, existem diferenças entre os países. Na Argentina, Chile e Uruguai, a PEA (população economicamente ativa) que completou apenas o ensino médio foi a mais afetada pelo aumento da desocupação na década de 1990 e também perdeu oportunidades de inserção no setor formal.

O diploma do ensino superior foi o único que protegeu contra a desocupação e contra o aumento da informalidade. Nestes países, o diploma do ensino médio acaba sendo necessário, porém não suficiente para que se tenha acesso a um trabalho de qualidade, devido ao fato de que a deterioração do mercado de trabalho acontece simultaneamente ao processo de massificação do nível. Em compensação, em países como Brasil e México, tanto os maiores níveis de desocupação como os maiores níveis de informalidade no emprego são registrados entre as pessoas de menor nível educacional. Por sua vez, em países como Bolívia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Paraguai, na última década houve uma expansão do setor informal em detrimento do setor formal sem ter havido um aumento da desocupação.

Portanto, a maioria dos novos empregos disponíveis está no setor informal, caracterizado pelos empregos de menor qualidade. Apesar de as pessoas com menor nível educacional terem sido as que tenderam mais a passarem do setor formal para o informal, esta passagem também ocorreu entre as pessoas que completaram o ensino médio e entre as que possuem o ensino superior. No entanto, a informalidade diminui à medida que o nível educacional aumenta (SITEAL, 2006).

Se observarmos pelo lado dos rendimentos associados com mais anos de escolaridade, um ano a mais de educação na população ativa acima dos 25 anos de idade reflete, em média, em 11% de rentabilidade (DI GROPELLO, 2006).

No entanto, a rentabilidade que a educação oferece aos domicílios com baixos rendimentos é menor do que a percebida pelos domicílios com rendimentos maiores. Pior ainda: isso está relacionado, entre outras razões, com a baixa qualidade da educação que os pobres recebem. Deste modo, o estudo citado sustenta que, em consonância com uma rentabilidade incerta, a baixa qualidade das escolas pode explicar tanto a menor demanda educacional pelos jovens de poucos recursos quanto como seu baixo rendimento.

No caso dos jovens, também são registradas diferenças de acordo com o nível educacional alcançado. O diploma do ensino médio cada vez protege menos os jovens contra o desemprego, especialmente nos países com maiores níveis de inclusão e conclusão do nível. Com efeito, seu valor no mercado de trabalho é influenciado não apenas pela própria expansão educacional, mas também pelos processos de crescimento do desemprego, informalização e precarização do emprego com os quais a região sofre. Porém, mesmo nesses países, os jovens formados no nível médio têm maiores probabilidades de terem acesso a empregos que não são precários e a maiores rendas do que seus colegas menos qualificados (SITEAL, 2006).

As pessoas que completam o ensino médio costumam entrar no circuito de “novos empregos de jovens” (cadeias de *fast food*, locadoras de vídeos, cinemas, vendedores em centros comerciais) dentro do setor formal, mas igualmente com baixos salários e contratação precária. As pessoas mais educadas, dependendo também do seu capital cultural e social, podem aspirar a obterem cargos de maior qualidade, mais bem remunerados e com melhores condições de trabalho, porém muitas vezes igualmente transitórios.

As pessoas menos educadas e mais pobres são as que têm situações mais críticas. As taxas de desemprego aumentam notavelmente entre aqueles que estão em condições de pobreza e à medida que diminuem os níveis educacionais, situações que estão, como vimos, relacionadas. Diante de conjunturas econômicas recessivas, os mais afetados são os jovens das camadas socioeconômicas mais baixas que, diante do desemprego dos seus pais, precisam necessariamente procurar um emprego.

Outro fenômeno importante é que os jovens mais educados tendem a deslocar os menos educados, mesmo em empregos que não pareçam demandar altas qualificações técnicas (efeito “fila”). Os níveis mínimos de escolaridade média parecem estar relacionados com determinadas competências gerais e certa presunção de comportamento e disciplina, muito mais que com certa qualificação técnica.

Infelizmente, na região existem muito poucos dados que permitam comparar o comportamento no mercado de trabalho dos formados com diferentes diplomas, especificamente os do ensino médio e técnico. No entanto, certos estudos sobre as pessoas formadas (PEIRANO; SEVILLA 2003; FILMUS, 2001; ANEP, 2004) sugerem que, pelo menos nos primeiros anos após a formatura, os técnicos costumam ter melhores oportunidades de trabalho, especialmente nos contextos de reativação econômica recentes.

Os jovens em situação de pobreza e/ou com níveis educacionais mais baixos veem-se compelidos a realizarem trabalhos informais e ocasionais, no extremo mais deteriorado do circuito ocupacional, onde eles têm acesso a empregos “não-qualificantes”, que oferecem poucas possibilidades de aprendizagem no trabalho. Esta segmentação do trabalho também se reflete no fato de os mecanismos de seleção não levarem em consideração apenas seu nível de escolaridade formal ou seus diplomas, mas também a escola de onde os jovens provêm, seu aspecto físico, suas atitudes, sua linguagem e seu local de residência. A isso se soma o fato de que o acesso a muitos dos trabalhos disponíveis ocorre por meio de redes de relações sociais, que são bastante restritas para esta população (JACINTO, 2002).

O problema mais grave de inserção no trabalho afeta as mulheres, especialmente aquelas com pouca educação formal. Com efeito, nos grupos de baixo nível educacional, as mulheres jovens registram taxas de desemprego maiores do que as dos seus colegas masculinos da mesma idade em mais de 50%, enquanto no grupo educacional mais alto (13 anos ou mais) esta lacuna é de “apenas” 20% (WELLER, 2006). Elas costumam desempenhar ocupações tradicionalmente “femininas”. A maternidade na adolescência incide decisivamente nos padrões de emprego das jovens e reforça as desigualdades de gênero, pois impede que as jovens continuem a estudar e faz com que elas tenham acesso apenas a empregos muito precários, especialmente o serviço

doméstico. Um dos exemplos mais claros de “discriminação múltipla” na América Latina é o das trabalhadoras domésticas, que, além de serem mulheres e pobres, são em sua grande maioria índias ou negras.

Os jovens que moram em áreas rurais (que abrangem 22% dos jovens da região) têm problemas relacionados com as poucas oportunidades geradas no campo tanto em termos educacionais quanto de trabalho, especialmente em zonas com um alto índice de população indígena. Os trabalhos tradicionais no campo tendem a ser temporários, muito exigentes fisicamente e mal remunerados, de tal forma que a emigração do campo para a cidade é um fenômeno comum em alguns países (OIT, 2007).

Em resumo, mesmo para as pessoas que concluem o ensino médio, a educação deixou de significar um passaporte seguro para um bom emprego, uma vez que ele esteja fortemente mediado pela dinâmica do mercado de trabalho e pela sua deterioração. A escola de ensino médio já não garante um bom trabalho, mas bem que parece ser o piso básico para um número cada vez maior de cargos.



# 4 As Políticas e Programas de Educação e Formação para o Trabalho

## 4.1 Tendências recentes

Diante dessa realidade, existe um amplo consenso na região sobre a necessidade de um desenvolvimento maciço de conhecimentos e competências gerais e transversais e de formação específica para o trabalho de qualidade para a inserção do jovem em um mundo do trabalho mutável, que inclui inovações tecnológicas, abertura de fronteiras comerciais, processos de integração regional etc, e que ao mesmo tempo acaba sendo heterogêneo e incerto. A preparação para o trabalho dos jovens é considerada uma das chaves para o desenvolvimento inclusivo e como motor do projeto de sistemas de aprendizagem para toda a vida.

### 4.1.1 O ensino médio e o técnico

A orientação generalizada das reformas do nível médio desde a década de 1990 foi sustentar que tanto a incerteza desse mercado de trabalho quanto a igualdade de oportunidades exigiam enfatizar uma educação geral de qualidade e um conjunto amplo de conhecimentos, pelo menos até a conclusão do ensino médio inferior. Em consonância com esses enfoques, muitas das políticas educacionais desse nível se voltaram e se voltam para a melhoria da qualidade, para a retenção e para proporcionar oportunidades de conclusão àqueles que foram excluídos precocemente da educação formal (JACINTO; TERIGI, 2007).

Ao mesmo tempo, foram implantados processos de reforma da educação técnica que tendem a conferir uma relevância maior aos conteúdos gerais nessa modalidade<sup>4</sup>, e foram empreendidas ações, apesar de iniciais, no sentido de vincular a educação técnica com enfoques baseados no desenvolvimento de competências.

---

<sup>4</sup> Neste contexto, Argentina e Brasil empreenderam mudanças de estrutura, desfazendo a integração institucional da escola técnica, que havia sido duramente criticada e recentemente revisada.

Nas políticas educacionais mais recentes, aparecem elementos de reformulação de algumas dessas tendências, baseados nas visões críticas e nos resultados mais do que limitados da maioria das reformas.

As fronteiras cada vez mais difusas entre formação acadêmica e formação técnica e profissional, entre teoria e prática, estão sendo revisadas num mundo em que a geração de conhecimentos apela para a integração de conhecimentos e para a adequação permanente às mudanças.

Deste modo, as políticas recentes estimulam uma articulação maior de todo o ensino médio, inclusive da modalidade acadêmica, geral ou comum, com a formação para o trabalho. Neste sentido, foi possível observar nos últimos anos iniciativas que, partindo do consenso de que as competências gerais e transversais são inescapavelmente a base da formação para o trabalho, sustentam que também é preciso proporcionar competências gerais e específicas do trabalho. A reformulação parece estar ligada ao fato de já não se assinalarem apenas as “grandes” transformações tecnológicas, a globalização e a abertura dos mercados, mas também o fato de que se enfatizam as complexidades e tensões dos mercados de trabalho diversos e segmentados, como os latino-americanos, e as demandas, às vezes polarizadas, pela educação. Este reconhecimento promove enfoques que tentam superar as dicotomias entre os conhecimentos geral e específico, elevando a integração de conhecimentos e a superação do isolamento da escola do contexto. Neste contexto, as novas concepções amplas sobre a introdução de conhecimentos do trabalho na escola são organizadas de acordo com pelo menos dois grandes alinhamentos: a) colocar o “trabalho” e seus aspectos éticos, políticos, sociais, legais etc. como objeto de conhecimento e de desenvolvimento de competências com forte intencionalidade nos currículos escolares; e b) facilitar dispositivos e opcionalidades que facilitem o desenvolvimento de conhecimentos ligados ao trabalho, tanto gerais quanto específicos, inclusive estágios, empreendedorismo, orientação educacional e trabalhista e articulações com a formação profissional. Entre os exemplos, podemos citar a introdução ampla e explícita de conhecimentos do trabalho no ensino médio geral no México (ensino médio superior), Colômbia e Brasil, por meio de vários dispositivos, que incluem inovações como estágios previstos em diversos espaços e não apenas em empresas, ou como uma concepção articulada da “cultura do trabalho” para enquadrar as ações de orientação. O ensino geral e a formação profissional num modelo integrado aparecem no modelo “ensino médio integrado” no Brasil.

Também foram feitos esforços no desenvolvimento de condições e dispositivos institucionais para dar apoio a essas orientações: leis gerais de educação ou de ensino médio que as preveem, leis específicas que tentam organizar e salvaguardar os objetivos pedagógicos de alguns dispositivos de aproximação com o mundo do trabalho como os estágios, a capacitação dos docentes em algum dos casos; financiamento específico; orientações às escolas para desenvolvê-los. No entanto, ainda não existem dados que considerem a integração institucional e curricular destas iniciativas. Contudo, certamente estamos diante de um longo processo.

No que diz respeito à educação técnica, apesar de na maioria dos países da região a educação técnica não ser terminal e habilitar para a entrada no nível superior, novas iniciativas apontam para sua articulação com um sistema de formação contínua e de certificação de competências. Examinando algumas experiências a esse respeito, Vargas (2008) sustenta que a implementação da formação baseada em competências poderia favorecer a articulação com as demandas e com as exigências das economias produtivas locais. Ela também facilitaria os processos de integração sub-regional. Contudo, mesmo que estes conceitos tenham estado presentes nos processos de transformação que imperaram nos países da região, em muitos casos os Ministérios da Educação e do Trabalho desenvolvem políticas paralelamente e a articulação fica em algumas ocasiões apenas no nível do discurso. Nos países em que se está avançando em direção ao currículo por competências, os esforços – até agora – estão concentrados no projeto curricular e em algumas estratégias novas de transformação institucional. Ficam pendentes o desenvolvimento de uma estratégia pedagógica e didática apropriada, materiais educacionais e o fortalecimento de práticas docentes que contribuam para o desenvolvimento dessas competências.

Também surgiram na região novos modelos de gestão institucional da educação técnica. As estratégias utilizadas são as seguintes: a formação de grupos de transformação institucional, que lideram processos permanentes de mudança expressos em Projetos Pedagógicos Institucionais, também chamados Projetos Educacionais Institucionais; aumento das relações com as empresas e formação em centros de trabalho; incorporação de alianças estratégicas para melhorar a administração do centro; realização de ações de melhoramento direto sobre as dimensões pedagógicas, didáticas e gerenciais incorporando

insumos produzidos por avaliações aplicadas em diferentes níveis da instituição; incorporação de sistemas de informação, captação de sinais, acompanhamento de alunos formados e orientação e informação sobre o emprego. Como exemplos, o sistema S e os CEFETs no Brasil, as escolas duais promovidas pelo Chilecalifica e iniciativas do SENA da Colômbia.

#### **4.1.2 A formação profissional**

Na região, a oferta de formação profissional voltada para os jovens esteve, desde a década de 1950, nas mãos de institutos de formação profissional tripartites, ou de institutos de capacitação dependentes das prefeituras ou de Ministérios da Educação. O modelo de instituto de formação profissional é financiado através de contribuições parafiscais. A maior parte dessas instituições está subordinada aos Ministérios do Trabalho e conta com uma direção composta por representantes dos setores público, privado e sindical.

No caso do Brasil, como se sabe, os empregadores administram recursos e o sistema S através da Federação Nacional de Associações de Empregadores de rubricas específicas.

Os programas de aprendizagem em empresas constituíram a primeira política pública de formação e emprego especificamente voltada para os jovens. No entanto, eram programas aos quais os grupos menos favorecidos não costumavam ter acesso. Os programas de formação começaram a atender o setor informal recente a partir da década de 1970, e desde então muitas iniciativas têm estado relacionadas com o setor informal e/ou com a participação em programas de luta contra a pobreza.

O panorama atual da formação profissional institucionalizada é variado na região. Alguns países contam com instituições sólidas, enquanto em outros a oferta de formação profissional não tem relações fortes com o mundo do trabalho e apresenta baixa institucionalidade e qualidade.

Atualmente, as instituições de formação profissional tradicional trabalham em programas de adequação a novas exigências, que incluem tanto

o fortalecimento da formação específica quanto a intervenção nos ensinos fundamental e médio (como, por exemplo, o programa *Educação para a nova indústria*, do SENAI). O enfoque de competências é aplicado em todas as instituições especializadas na matéria em diferentes níveis e aproximações.

Contudo, a aplicação de formação por competências permeou basicamente as primeiras etapas do processo de preparação da formação profissional. No que diz respeito ao reconhecimento e à certificação das aprendizagens prévias, não existe um horizonte tão definido. São poucos os países que estão avançando com processos de certificação de competências, depois das experiências pioneiras do INA, na Costa Rica, e do SENA, na Colômbia.

Nos enfoques pedagógicos da formação profissional, inovações interessantes foram produzidas. Novos mecanismos estão sendo testados, desde a aparência revitalizada da formação por projetos ou por solução de problemas até a adoção maciça das novas tecnologias de informação e comunicação nos ambientes pedagógicos, ou o trabalho em equipe, que se proclama no emprego. Assim, o único lugar de aprendizagem não é mais a aula ou a oficina, e os processos de aprendizagem das pessoas são reconhecidos em lugares e ritmos diferentes (VARGAS, 2008).

Até que ponto e como estas inovações pedagógicas que ocorreram na formação profissional poderiam passar para o ensino médio técnico? Além disso, o que se poderia aprender a partir delas para o ensino médio em geral, diante dos problemas enfrentados no que diz respeito à integração de conhecimentos e de motivação dos jovens, são algumas das perguntas que permanecem. Evidentemente, a questão é diferente na formação profissional, que por sua própria natureza tem condições de progredir mais do que no ensino técnico, em que ela pode ser fonte de inovações, porém baseada no reconhecimento de outras lógicas, funções sociais e demandas que operam sobre ela. O reconhecimento destas últimas é ainda mais pertinente no que diz respeito ao ensino médio em geral.

### 4.1.3 Capacitação de jovens desempregados para o trabalho

Os jovens que não concluem o ensino médio, geralmente provenientes de setores pobres, foram objeto, há cerca de quinze anos, de amplos programas de capacitação para o trabalho voltados para jovens desempregados no contexto das políticas ativas de emprego e/ou políticas sociais de combate à pobreza. Muitas vezes à margem da formação profissional institucionalizada, esses programas são voltados para fornecerem qualificação profissional inicial e pontes com o trabalho. Esses programas foram exemplos de formação voltada para a demanda de curta duração, combinada com elementos de formação no trabalho, através dos estágios (DE MOURA CASTRO; VERDISCO, 2002). Em alguns casos, esses programas obtiveram bons resultados em termos de integração no mercado de trabalho, pouco melhores do que os voltados para uma oferta de formação profissional tradicional, porque seus cursos se concentraram em oportunidades concretas de integração com o mercado de trabalho. Fica evidente, no entanto, que o impacto positivo que eles tiveram teve relação com sua escala, seu projeto e com as boas condições do mercado de trabalho. Na Argentina, por exemplo, o programa em grande escala foi implementado num período de desemprego crescente, e seus efeitos sobre a integração dos jovens no mercado de trabalho foram praticamente insignificantes (DEVIA, 2003). Em compensação, no Uruguai, onde o programa teve uma escala muito mais reduzida e o projeto foi mais adequado a diferentes subgrupos de jovens, os resultados relativos foram mais satisfatórios (LASIDA, 2004). De qualquer maneira, tanto os certificados como o conhecimento adquirido pelos jovens não foram reconhecidos pela formação profissional permanente.

Além disso, essas ações cobriram apenas uma pequena parte da população potencial. Muitas vezes sua fragmentação e seus efeitos modestos foram questionados, por se tratar de programas de capacitação “de uma só vez”, sem articulações suficientes com a formação profissional regular ou com a educação formal ou políticas de desenvolvimento e integração social (CINTERFOR, 1998; JACINTO, 1999; GALLART, 2000). Apesar de que em alguns casos os resultados de inserção no mercado de trabalho tenham sido interessantes (apesar de demarcados), uma das maiores fraquezas na década de 1990 foi que, em geral, essas iniciativas não tiveram pontes com o ensino médio e/ou com a formação profissional regular, impossibilitando reentradas dos jovens no sistema educacional (JACINTO, 2007).

Programas mais recentes estão propondo modelos com algumas inovações, fortalecendo as pontes entre os diferentes tipos de educação e formação profissional destinada aos jovens. Os mais inovadores enfatizam articulações com a oferta institucional de formação profissional regular e com propostas alternativas de educação formal destinadas a jovens e adultos. Com efeito, apesar de não serem majoritários, atualmente vários programas estão propondo articulações com serviços de ensino fundamental ou médio para estimularem os jovens (e adultos) a finalizarem esses níveis e terem acesso ao diploma por meio de estratégias flexíveis (tais como os que se desenvolvem no contexto do Chilecalifica, do sistema de formação contínua da Argentina e no FOIL da América Central). Outro consenso cada vez maior é a introdução nos programas de capacitação para o trabalho de etapas de acompanhamento após o curso, para facilitar o acesso ao emprego e a permanência nele.

Muitas iniciativas internacionais concentram-se na promoção de um ensino de qualidade e do emprego decente para os jovens. Entre elas, o Programa de Ação Mundial para os Jovens da ONU promove as estratégias voltadas a estimular o emprego juvenil por meio de atividades de capacitação para o trabalho, fomento da capacidade empreendedora entre os jovens, programas de crédito e microcrédito, a melhoria da formação profissional e dos serviços de orientação vocacional, as atividades para a formação de jovens diretores, os programas de emprego destinados a gerar muitos postos de trabalho entre a população jovem, o apoio aos jovens cujas iniciativas geram rendimentos próprios (eventos artísticos, culturais, desportivos, moda, ecotécnicas) e o acompanhamento dos setores em expansão em que foram geradas novas empresas de serviços que possam contratar jovens.

Porém, ainda falta muita coisa para superar: problemas na qualidade e na pertinência, a cobertura escassa e as desarticulações. Essas questões serão tratadas a seguir.

## **4.2 O que se pode aprender com as políticas recentes de formação e emprego dos jovens? Fraquezas, lacunas e desafios**

As muitas iniciativas das políticas públicas desenvolvidas na região em torno dos jovens e do trabalho evidenciaram problemas persistentes, que deverão ser enfrentados e levados em consideração em futuras intervenções.

### **4.2.1 A escassez de empregos decentes**

O ato de intervir na melhoria do emprego juvenil é muito maior do que o ato de adotar medidas específicas. É necessário enfrentar e propor no nível macroeconômico medidas que promovam a geração de emprego de qualidade, uma vez que exista um limite sobre a melhoria do emprego juvenil, até que a competitividade e a produtividade da região permitam mais geração de empregos decentes. A heterogeneidade da economia, tanto entre países como dentro deles, questiona a eficácia das políticas de capacitação e emprego projetadas para as empresas formais e para o trabalho com carteira assinada. A amplitude do emprego informal desafia a formação profissional tradicional e limita a aplicação da legislação trabalhista (GALLART, 2008).

Até hoje, os esforços realizados para promover os empregos decentes entre os jovens enfrentaram obstáculos estruturais do mercado de trabalho, mas também fraquezas na sua formulação.

Para começar, tratou-se muitas vezes de medidas específicas fora de um contexto de fortalecimento da competitividade, que inclui não apenas maior qualificação da mão de obra, mas também intervenções na infraestrutura produtiva, segurança jurídica e estímulo à produtividade.

No que diz respeito às políticas específicas, estima-se em geral que as políticas de salário mínimo para os jovens não tenham funcionado (OIT, 2007). Além disso, as iniciativas para diminuir o custo da contratação de jovens mostraram muitas limitações. Por exemplo, certos estudos mostram que incentivos como deduções de impostos em troca da geração de postos de trabalho para jovens parecem não funcionar em muitas ocasiões (especialmente

se eles não se adaptam aos perfis socioeducacionais buscados pelas empresas), uma vez que a decisão de contratar formalmente não depende apenas da legislação trabalhista, mas também da tributária e comercial e do nível de produtividade da empresa. Outro exemplo tem a ver com as dificuldades para promover locais de aprendizagem para os jovens, diante da escassez de uma “cultura do estágio” na região. Com efeito, as empresas formais chegam inclusive, em vários casos, a preferirem pagar o cargo por não cumprirem a lei, a incorporarem estagiários, como se observou na Colômbia. Por sua vez, algumas pequenas e médias empresas chegam a desnaturar o sentido do estágio, substituindo trabalhadores por estagiários e a deixar de lado seu sentido formativo.

De modo que o projeto e a implementação dos dispositivos implica levar em consideração o contexto sociopolítico, institucional e cultural que condicionam sua viabilidade, alcance e possível impacto.

Neste contexto, é importante levar em consideração os limites das perspectivas “voluntaristas” para gerar empregos para os jovens. Devem-se reconhecer as limitações que impõem tanto as dificuldades de construção de ações conjuntas entre os diferentes atores quanto os mecanismos de reprodução social e discriminação das nossas sociedades. Apesar de muita coisa poder ser feita no campo da formação para o trabalho, o mercado mostra obstáculos persistentes baseados, por exemplo, em práticas discriminatórias. Quando se tenta alterar essas lógicas de seleção no mundo produtivo a partir dos programas públicos, deve-se levar em consideração que os controles e os incentivos nem sempre são suficientes. A evidência mostra que algumas tentativas de inserir jovens pobres em empregos de qualidade fracassaram porque não se levou em consideração que o diploma ou as competências são apenas alguns dos critérios de seleção.

A mesma coisa acontece quando se incentiva a criação de microempresas juvenis como solução mágica para os problemas de emprego juvenil. Os estudos disponíveis mostram que essas empresas costumam ter um altíssimo índice de mortalidade. Com efeito, a proporção de jovens em trabalhos independentes na região chega apenas a 14% (em comparação com 32% no caso dos adultos) e apenas uma em cada dez pessoas que trabalham por conta própria (autônomos ou patrões) são jovens entre 15 e 24 anos de idade.

No entanto, outras posturas enfatizam que atualmente os jovens têm grande predisposição para gerar seus próprios espaços de criação de empregos, que articulam entre criatividade juvenil e autonomia. Isso ficou evidenciado geralmente no caso de jovens com altos níveis educacionais, empreendedores por vocação. Por outro lado, em geral os jovens pobres são empreendedores “por necessidade”. Diferentemente do que acontece na Ásia, a origem social dos jovens empreendedores latino-americanos está localizada nos setores médios e altos e apenas há dados de experiências de sucesso nesses níveis (KANTIS, 2005). Além disso, o ato de apoiar o desenvolvimento de empreendimentos é muito maior do que a capacitação dos jovens: um programa isolado não será suficiente se não forem criados controles adequados que favoreçam a sobrevivência dos empreendimentos, e as articulações são facilitadas com cadeias de valor mais amplas.

#### 4.2.2 A trama institucional

As distâncias entre os sistemas educacionais do mundo produtivo e entre a educação formal e a formação profissional são características persistentes no nível dos países e também no nível das regiões e localidades.

De um modo geral, pode-se sustentar que, apesar de existir uma oferta institucional apreciável, tanto de educação formal quanto de formação profissional, sérios problemas são evidenciados tanto em termos de institucionalidade quanto de cobertura e qualidade (JACINTO, 2006). Além disso, observa-se uma fraca articulação com o setor produtivo e uma tendência a tornar autônoma a oferta de formação, de sua utilização real pelas empresas. A heterogeneidade do sistema produtivo colabora para isso. O setor empresarial, que participa nominalmente da condução tripartite da maioria das instituições de formação profissional (IFPs), mostra um protagonismo maior apenas nos casos do SENAI no Brasil e, indiretamente, no Chile por exigência do SENCE. O financiamento genuíno por parte dos empresários é escasso na maioria dos países; os fundos utilizados provêm ou de impostos sobre a folha de pagamentos ou de crédito fiscal. Nos dois casos trata-se de dinheiro público. O financiamento privado da formação provém fundamentalmente da matrícula em cursos que pessoas individuais pagam (GALLART, 2008).

Os serviços de informação, orientação e articulação com a demanda têm se desenvolvido na última década, mas ainda enfrentam necessidades de maior desenvolvimento e institucionalização. Além do circuito de formação profissional de alta qualidade e vinculado às grandes empresas, faltam sistemas estatísticos e de informação que forneçam bases sólidas em nível local para fortalecerem a estrutura emprego-formação-productividade, definirem adequadamente os perfis profissionais e facilitarem o acesso dos jovens aos bons empregos.

Embora haja um acúmulo valioso de exemplos de boas práticas, existem muitos exemplos de programas pouco sustentados, que contribuíram pouco para o fortalecimento da institucionalidade e com uma cobertura escassa em comparação com a magnitude da população a atender (JACINTO, 2007). No conjunto, observa-se uma dispersão de intervenções que às vezes chegam a implicar duplicações e, em muitos casos, pouco contato com o mercado de trabalho. Assim, por exemplo, algumas pesquisas mostram de maneira persistente que enquanto alguns jovens e suas famílias têm acesso a vários programas ao mesmo tempo, os mais pobres permanecem excluídos, especificamente dos dispositivos mais qualificantes (JACINTO et al., 2007).

Outra característica crítica de muitas intervenções que visam melhorar a qualificação profissional dos jovens é que elas seguiram uma lógica segmentada. Em termos gerais, continua a haver um paralelismo entre formação profissional regular de alto nível voltada para setores integrados e para a competitividade e uma oferta voltada para os setores de menores recursos, cursos de baixo custo ou gratuitos cuja adequação ao mercado de trabalho é relativa. Entre estes últimos, estão incluídos a maioria dos programas de emprego e empregabilidade de jovens. Mas, além disso, também são observadas distâncias entre as políticas ativas de emprego e os programas sociais de luta contra a pobreza, no que diz respeito à qualidade da formação e às oportunidades de inserção que oferecem. Uma parte importante dos programas para a promoção de microempresas ou autoemprego costumam voltar-se para jovens urbanos mais pobres ou rurais, que acabam sendo mais difíceis de inserir em empregos de qualidade. Em compensação, existem os programas com estágios ou acompanhamentos para a inserção no mercado formal para os jovens em melhores condições relativas. O risco é de que programas voltados para os mais pobres, longe de ampliarem os “espaços” e os âmbitos de socialização dos jovens, os “ancorem” nos seus contextos de exclusão, sem conseguir somar sinergias na geração de mecanismos de inclusão social.

A esta altura, o diagnóstico da desarticulação e do paralelismo entre medidas é compartilhado e vai-se criando um certo consenso em que se deve passar da aplicação e execução de programas ao projeto e à colocação em prática de políticas efetivas que enfrentem os problemas de maneira estrutural e que, por esse motivo, sejam mais permanentes (OIT, 2007).

#### **4.2.3 Medidas de promoção da inserção dos jovens no mercado de trabalho**

As trajetórias de inserção dos jovens no trabalho mostram atualmente uma tendência à individualização, detectando-se diversas formas de articulação entre diferentes tipos e graus de educação, capacitação e emprego. Ao mesmo tempo, elas também são polarizadas devido a múltiplos fatores: a falta de empregos decentes, a escassez de mecanismos que facilitem a intermediação e as próprias políticas de gestão de mão de obra pelas empresas são as chaves para compreender essa polarização. Com efeito, enquanto a precariedade juvenil é um fenômeno virtualmente generalizável a toda a juventude, para alguns jovens essa precariedade resulta numa transição para a estabilização, enquanto para outros ela pode se transformar numa condição permanente de relação com o mercado de trabalho. O encadeamento das primeiras situações de emprego condiciona o desenvolvimento dos futuros itinerários.

Então as intervenções devem partir da perspectiva de contribuir para a inserção dos jovens não apenas no que diz respeito à formação, mas também no que diz respeito às experiências ocupacionais e à intermediação, apontando para trajetórias qualificadoras. Porém, quantas e quais das políticas e programas voltadas para melhorar a inserção dos jovens no mercado de trabalho levaram em consideração essa perspectiva? Um grande desafio é avançar em intervenções que acompanhem os processos de inserção dos jovens, em particular os mais vulneráveis, facilitando o acúmulo para que essa transição se transforme em socialização no circuito de trabalho.

Além disso, as intervenções dificilmente mostram uma visão integral dos jovens, mas enfatizam a problemática da baixa capacitação sem incorporar questões sociais e culturais relativas ao fato de ser jovem ou adolescente nem levar em consideração a heterogeneidade de situações sociais e educacionais que caracterizam os jovens pobres, dependendo dos contextos geográficos, locais e familiares. Vejamos alguns exemplos.

A possibilidade de aprendizagem e de articular o emprego com outras esferas da vida (estudo, obrigações domésticas) tem um alto valor dentro do que os jovens denominam um “bom trabalho” e dos processos de sondagem e exploração que abrangem diversos aspectos da vida cotidiana dos jovens, não apenas o emprego. A avaliação que o jovem vier a ter do seu próprio trabalho dependerá de múltiplos fatores. Entre eles, a qualidade e o conteúdo do mesmo e a possibilidade (margens de liberdade) com que ele pode contar, de acordo com suas condições familiares e socioeconômicas e de suas expectativas iniciais. Os jovens provenientes de domicílios com menores oportunidades, apesar de terem tido acesso a mais anos de escolaridade que seus pais, sofrem grande insatisfação e penúrias diante de oportunidades de trabalho escassas, precárias e de baixos salários. No entanto, esta avaliação que os jovens fazem da aprendizagem ou da possibilidade de articular emprego com outras esferas da vida tem estado pouco presente nas políticas voltadas para propiciarem oportunidades de emprego aos jovens.

Outra fraqueza das medidas ativas de emprego tem sido certamente a motivação dos jovens para se formarem. No entanto, as pesquisas demonstram que a motivação dos jovens pobres para concorrerem à formação oscila entre a busca por disputa e sociabilidade, a intenção de continuar estudando e a possibilidade de conseguir um subsídio num contexto de desocupação. No caso de jovens com maiores capitais educacionais, eles costumam esperar que lhes seja facilitada a ponte com um emprego de qualidade maior do que a própria capacitação. Portanto, tanto uns quanto outros podem estar ou não motivados pela capacitação em si, e isso terá influência sobre seu aproveitamento e sua permanência no dispositivo. Também por estas motivações, eles tendem a substituir jovens mais pobres dos dispositivos: muitas vezes eles se inscrevem em programas que propiciam um estágio, mesmo que esteja destinado a jovens de perfis mais baixos.

A mesma coisa acontece quando se propõe a jovens rurais dispositivos que não levem em consideração sua vontade de migrar ou de não se dedicar a atividades agrícolas, ou quando se oferecem dispositivos de formação e/ou emprego a mulheres jovens com filhos que não contam com serviços de apoio para o cuidado dos seus filhos. Ou quando não se aproveitam as vantagens comparativas e as motivações que os jovens têm no domínio de novas tecnologias.

Deste modo, dar a voz aos jovens significa muito mais que promover a participação: implica também conhecer e levar em consideração suas motivações, suas decisões, suas estratégias e perspectivas subjetivas tanto na formulação quanto na implementação e na avaliação das políticas.

#### 4.2.4 Os programas voltados para os mais vulneráveis

As políticas públicas voltadas para jovens devem privilegiar os mecanismos que incentivem maior equidade nas oportunidades de se inserirem em trajetórias de acumulação. Os jovens mais vulneráveis não apenas têm problemas de emprego: eles sofreram uma soma de precariedades no que diz respeito às suas condições de vida e ao acesso a diferentes bens e serviços.

Ainda que haja um certo consenso sobre o fato de que com os jovens de menores níveis socioeducacionais as intervenções de qualidade devam ser mais amplas e mais integrais e que devam fortalecer não apenas a formação, mas também o capital social, apenas alguns programas apresentam estratégias adequadas, de acordo com os perfis dos jovens atendidos.

Nesse sentido, existem todos os tipos de fraquezas. Por exemplo, alguns programas de capacitação para o trabalho não levam em consideração sérios déficits em competências básicas e/ou propiciam formação tradicional que tem pouco a ver com nichos ocupacionais concretos. A isso se soma uma escassa coesão das ofertas, falta de infraestrutura de oficinas e laboratórios, do equipamento necessário e atualizado, fraca formação dos professores e cursos sem atualização curricular. Por sua vez, alguns programas de empreendedorismo não levaram em consideração vocações e condições de vida dos jovens. Pouca preocupação com a qualidade técnica dos cursos, tanto no meio urbano marginal (JACINTO, 2002) quanto no rural (PIECK, 2004) e pouca precisão no que diz respeito aos resultados esperados caracterizam muitos programas de autoemprego. Em alguns casos, os cursos não levam em consideração se os jovens possuem a experiência e as características pessoais para administrarem um negócio próprio.

Em geral, aparecem dificuldades para enfrentar ações intersetoriais. A experiência evidenciou grandes obstáculos políticos e institucionais para

consolidar uma perspectiva que atenda ao jovem em suas diferentes facetas e necessidades. No entanto, existem cada vez maiores evidências de que a efetividade está relacionada com as abordagens integrais, a partir de uma rede institucional de proteção juvenil. Porém, as desarticulações entre diferentes âmbitos governamentais refletem as complexidades de estruturação das políticas públicas, relacionadas com a história sociopolítica e cultural da região e de cada país e com as lógicas operadas por cada um dos atores institucionais e individuais que participam. É preciso assumir e conhecer melhor como funcionam essas lógicas quando elas se convertem em obstáculos e que poderiam ser caminhos para superá-las, reconhecendo que em muitos casos foram adotados enfoques voluntaristas nesse sentido.



## 5 **Recomendações para a Ação: Rumo a uma Política de Apoio à Transição Ocupacional dos Jovens**

**A**s linhas de intervenção sugeridas surgem do diagnóstico e de aprendizagens acumulados nas políticas públicas. Elas partem do pressuposto de que as políticas macroeconômicas, educacionais e sociais de promoção do desenvolvimento integral são a base para promover políticas voltadas mais diretamente para facilitar a inserção dos jovens em empregos decentes e trajetórias de qualificação. Ao proporem recomendações, algumas experiências interessantes e inovadoras que possam ser levadas em consideração serão assinaladas.

As linhas de intervenção sugeridas são as seguintes:

### 5.1 **Democratização das oportunidades de formação profissional**

As transformações tecnológicas e os mercados de trabalho, juntamente com as migrações instaladas como parte das estratégias de vida de muitas famílias, os riscos de exclusão social e a imprevisibilidade das trajetórias ocupacionais mostram que é preciso enfatizar a educação geral de qualidade e um conjunto de competências fundamentais, que são imprescindíveis como direito para todos e para contribuir com o desenvolvimento da sociedade como um todo. Nesta linha, vários países da região instalaram o nível médio como sendo obrigatório, considerando-o como fundamental. No entanto, como foi visto, muitos jovens não chegam a adquirir as competências básicas de empregabilidade.

Promover a inserção dos jovens em bons empregos requer, portanto, políticas voltadas para a melhoria da qualidade e da retenção educacionais e para propiciar oportunidades de conclusão aos que tiverem sido excluídos precocemente da escolaridade formal. Existem várias iniciativas em curso na região nesse sentido.

Além disso, mais recentemente vários governos reconheceram a necessidade de integrar uma perspectiva de preparação para o mundo do trabalho no ensino médio geral e técnico que transcende as visões de “generalismo” que dominaram a década de 1990. Já foram mencionadas algumas experiências que sugerem uma ênfase no local do trabalho e em seus aspectos políticos, éticos, econômicos, sociais, tecnológicos e subjetivos como objeto de conhecimento e de desenvolvimento de competências com forte intencionalidade nos currículos escolares e a facilitar dispositivos e opcionalidades que permitam o desenvolvimento tanto de conhecimentos ocupacionais gerais quanto específicos (entre eles, formação empreendedora; orientação educacional e para o trabalho; formação profissional; formação de habilidades no inglês e na informática). Essas linhas deveriam se reforçar na perspectiva de constituição de um sistema integrado (JACINTO, 2008). Essas iniciativas estão de acordo com a resolução 93/05 da OIT, que propõe a disseminação do modelo de ensino que combina a educação escolar com a formação e a aprendizagem para o trabalho e sugere que a participação dos agentes sociais na elaboração e aplicação desses programas contribui para assegurar sua eficácia.

## 5.2 Promoção de oportunidades alternativas de conclusão

Além dos serviços educacionais tradicionais para jovens e adultos, na década atual foram registrados novos impulsos ao tema. Apesar de não serem majoritários, hoje em dia vários programas estão propondo articulações com serviços de educação fundamental ou média, geralmente semipresencial ou alternativa, como por exemplo, na Argentina, Chile, Brasil, Nicarágua e México. Estas articulações são voltadas para incentivar os jovens (e adultos) a concluir o nível fundamental e/ou médio ou o bacharelado por meio de estratégias que tentam responder de maneira mais pertinente às suas necessidades e interesses do que os serviços tradicionais.

Dentro das experiências deste tipo, a chilena provavelmente seja a que tenha sido mais sistematizada e avaliada. A modalidade flexível de nivelamento de estudos faz parte do “Chilecalifica”, programa do qual participam os Ministérios da Educação, do Trabalho e da Economia. O financiamento é de 100%, sendo 50% advindos de créditos do Banco Mundial e 50% de contribuição

estatal. Entre os anos de 2002 e 2004, 42 mil pessoas se formaram no ensino fundamental e 74 mil se formaram no ensino médio por meio desta modalidade. Um aspecto interessante é que este programa consegue taxas de aprovação superiores às da modalidade tradicional de adultos (LETELIER, 2005). Outras experiências recentes interessantes nesse sentido foram desenvolvidas no México e na Argentina. O programa do México, “Cero Rezago Educacional” (Atraso educacional zero), é um conjunto de estratégias iniciadas em 2003, voltadas para aumentar a incorporação, a permanência e a formatura de jovens e adultos entre 15 e 34 anos de idade que concluíram o ensino fundamental e/ou que tenham algum grau do ensino médio. As comunidades, as organizações e a sociedade como um todo são convocadas, em vez de se fazer um chamado a jovens e adultos individualmente, como uma estratégia para gerar um compromisso e uma tarefa social incentivando uma pessoa vizinha a sair do atraso educacional, formando-se uma rede de apoio transitória (tutores). Outro programa semelhante na Argentina apresenta uma particularidade importante: constitui uma das possíveis contrapartidas de um amplo programa social que subsidia pessoas desempregadas. Seu objetivo é que trabalhadores desocupados e beneficiários de programas sociais se formem por meio da instrumentação de mecanismos flexíveis, com uma forte orientação para o mundo do trabalho. Para que isso aconteça, proporciona ou financia o material editorial necessário para os alunos e para os docentes. Ele é implementado por meio dos centros de formação de jovens e adultos, que dependem dos Ministérios da Educação das 24 províncias. Ele contempla atividades presenciais de formação (incluindo o espaço de consulta de um tutor) e de auto-aprendizagem.

A ênfase recente dada a esses programas demonstra a importância dada à obtenção do diploma de nível fundamental ou médio. O fato de as iniciativas serem gratuitas, promovidas e apoiadas com materiais e serviços flexíveis apropriados para os jovens e adultos pobres que tenham outras responsabilidades, evidencia que a educação formal é considerada fundamental na formação para o trabalho.

### **5.3 Desenvolvimento de acesso ao emprego decente**

Os grupos mais afetados pela exclusão (mulheres jovens, jovens da área rural e índios e negros) devem ser objeto de maiores apoios para favorecer a

inclusão e a construção de trajetórias acumulativas. Isso implica lutar contra os mecanismos de exclusão que existem e se reproduzem no mercado de trabalho e em nossas sociedades. Para isso seria recomendável estabelecer metas qualitativas em termos da composição por gênero e raça/etnia de seus beneficiários no que diz respeito aos resultados esperados.

Não se pode perder de vista que alguns programas, especialmente aqueles que tentam aproximar os jovens com menos oportunidades de empregos formais, beneficiaram os menos pobres entre os pobres. Uma perspectiva estrutural mais ampla deve levar em consideração como operam os mecanismos de exclusão e discriminação social e suas mediações. Isso, somado à perspectiva dos próprios jovens e de suas famílias, permitiria propor uma abordagem mais integral. Dessa forma, seria dada mais ênfase aos condicionantes estruturais e às fraquezas e à segmentação das instituições no campo da educação e do trabalho, considerando os programas como dispositivos de “ponte”, de facilitação da inclusão educacional, formativa e ao emprego de qualidade.

Cada grupo precisa de estratégias específicas em função de sua situação. Os programas que promovam trajetórias de maior inclusão requerem um forte acompanhamento grupal e pessoal, a presença de múltiplos atores respondendo a necessidades e estratégias diferentes que colaborem para aumentar o capital social e de relações, no que diz respeito à variedade e qualidade de experiências relacionadas com as que os jovens têm acesso. A consolidação de competências básicas, o desenvolvimento de competências socioocupacionais e pessoais e o acesso às novas tecnologias da informação e a comunicação devem fazer parte dos enfoques de capacitação. As jovens mães devem ser objeto de apoios específicos para entrarem e permanecerem no mercado de trabalho.

A consolidação de uma institucionalidade que sustente as políticas de educação, a formação e o emprego de jovens implica desde o início uma interinstitucionalidade e a presença de múltiplos atores, tanto públicos quanto privados. O Estado e suas diferentes dependências e níveis têm um papel fundamental a desempenhar, mas os atores sociais, sindicais e empresariais e as organizações da sociedade civil (OSC) têm papéis fundamentais a desempenhar. As empresas se relacionam entre si não apenas na oferta de empregos decentes, mas também na qualidade e na quantidade de oportunidades de formação no

trabalho que proporcionam (estágios, práticas de trabalho) e na superação de práticas discriminatórias. Os sindicatos, por meio das negociações coletivas e da sua própria intervenção na formação, são convocados a influírem nas oportunidades e condições dos novos trabalhadores. As OSC demonstraram em muitas experiências que podem efetuar uma contribuição substantiva com sua capacidade de chegada junto aos jovens mais pobres, com seus esforços para promoverem o protagonismo juvenil, com sua busca de estratégias pedagógicas alternativas, com sua visão integral da abordagem dos jovens.

## **5.4 Formação profissional de qualidade e pertinente para os jovens**

Geralmente se assinala que a formação específica para o trabalho deve responder à demanda do mercado de trabalho. Sem deixar de enfatizar este aspecto, existe uma tendência cada vez maior de reconhecer que a pertinência da formação deva responder também às demandas sociais, neste caso os próprios jovens e suas famílias e do desenvolvimento socioeconômico em seus diferentes níveis. As abordagens locais, que levam em consideração os diferentes tipos de públicos, suas necessidades e expectativas e ao mesmo tempo respondem a demandas produtivas, têm grande potencialidade para responder tanto à equidade quanto à competitividade. A implementação de modelos deste tipo não é fácil, e muitas resistências são enfrentadas (seletividade, discriminação, pouca responsabilidade social, distâncias socioculturais).

A pertinência e a qualidade da formação também têm a ver com seus formatos pedagógicos. Existe amplo consenso sobre a incorporação de etapas de aprendizagem no trabalho, que tomam a forma de estágios ou diretamente de programas de aprendizagem. Algumas experiências mostram caminhos interessantes.

Assim, tanto na formação profissional quanto na capacitação para o trabalho voltada para o mercado formal, os estágios no local de trabalho se transformaram numa ferramenta de uso estendido (apesar de não ser generalizado). Seu projeto e a implementação destas práticas de trabalho não estão isentos de dificuldades, porém não se discute seu grande potencial: costumam motivar e inclusive criar fontes de trabalho posterior para os jovens,

uma vez que uma determinada porcentagem disso permanece depois da conclusão do estágio (LASIDA; RODRÍGUEZ, 2006). Em anos recentes, vários países estão promovendo a incorporação de estágios no nível médio, ainda além da escola técnica, como Colômbia e Brasil.

Outra inovação em termos de formação profissional, que reconhece o valor do desenvolvimento de competências sociais, são os chamados “módulos de competências socioocupacionais ou habilidades para a vida e para o trabalho”. Consistem num espaço que vai de 40 a 200 horas nos programas de formação e são voltados para o desenvolvimento de competências interativas e de condutas relacionadas com o local de trabalho. Inclusive existem na região manuais no que diz respeito à ampla difusão (CINTERFOR, 1998; KAPLUM, 1997).

Adotando geralmente uma modalidade de oficina, alguns se concentram em conhecimentos operacionais, como a forma de enfrentar uma entrevista de trabalho, e outros adotam formatos mais complexos que trabalham com a metodologia denominada “projeto ocupacional” (SILVEIRA, 2005).

Também no nível de políticas públicas no ensino médio, podem-se identificar duas amplas iniciativas de instalação de módulos de orientação socioocupacional. O Chile, por meio do seu programa Chilecalifica, desenvolve uma linha de orientação vocacional e ocupacional, que promove um processo de renovação da função orientadora no ensino médio. Propõe-se a melhoria das condições e dos insumos necessários para uma tomada de decisão adequada de jovens e adultos sobre o futuro de sua formação educacional e profissional.

Neste contexto, desde o ano de 2003, ocorre o financiamento de planos de orientação vocacional e ocupacional, que vinculam fortemente a opção por uma oferta educacional com a informação disponível do mercado de trabalho e são geradas redes estratégicas dos orientadores com outros atores e instâncias sociais e produtivas, comunais e de serviços públicos e privados em todo o país. Na Colômbia, no contexto do programa Educação Média com Ênfase na Formação para o Trabalho, foram desenvolvidas diversas iniciativas distritais, que incluem orientação educacional-ocupacional, a partir de uma abordagem ampla de introdução à “cultura do trabalho” (GÓMEZ CAMPOS, 2006).

Alguns programas de formação profissional também incorporam um módulo de fortalecimento de competências básicas de idioma e matemática, reconhecendo sua importância no desempenho profissional. Neste sentido, registram-se várias experiências inovadoras que articulam a formação em competências técnicas e básicas (JACINTO, 2001). Em particular, algumas iniciativas tratam de superar as lacunas entre formação profissional e desenvolvimento de competências básicas, através de tecnologias atualizadas e articuladas com a demanda das empresas. Entre elas, encontram-se Chilecalifica, do Chile, e Educação para a Nova Indústria, do SENAI, Brasil.

Finalmente, tanto na formação profissional quanto no ensino médio foram difundidas há alguns anos ações voltadas para o desenvolvimento de uma “cultura empreendedora”, como competência transversal, para o fomento do espírito empreendedor que não se propõe exclusivamente à meta de criar empresários, mas também de estimular habilidades, competências e atitudes úteis para os jovens no mundo do trabalho em geral, na vida do bairro, no trabalho voluntário e nas organizações políticas, sociais, culturais, esportivas ou outras (WELLER, 2005).

## **5.5 A intermediação e o acompanhamento no processo de inserção no mercado de trabalho**

A intermediação para facilitar a busca de emprego e o acesso a empregos decentes é um elemento fundamental das políticas ativas de emprego. As instituições formativas, as empresas e as agências públicas de emprego estão intervindo cada vez mais nesse campo.

No segmento das empresas maiores, há muitos anos elas contam com programas específicos de seleção, recrutamento e inclusão de jovens profissionais e técnicos, voltados para a socialização no circuito de trabalho e para uma seleção rigorosa. Mas estas são experiências pontuais e altamente seletivas.

Nos programas públicos de formação profissional e capacitação para o trabalho, inclui-se cada vez mais um acompanhamento no processo de inserção

no mercado de trabalho, facilitando os vínculos com as empresas e com as fontes de informação sobre a demanda de emprego e propiciando orientação. Muitas vezes essa orientação é personalizada, focada na avaliação dos perfis, nos passos a serem seguidos na busca de emprego etc.

Esses serviços de acompanhamento propiciam contatos aos jovens em busca de emprego, mas também atuam no processo de seleção, assessorando tanto o jovem quanto a empresa. Além disso, acompanham o jovem na sua permanência no emprego, muitas vezes dificultosa porque muitos jovens ignoram os “códigos” e regras do jogo do mundo do trabalho. Inclusive podem orientá-los para a formação adicional, para desenvolverem novas competências que se revelem necessárias. Uma das experiências interessantes nesta linha foi o programa Entra 21, desenvolvido em vários países da região, apoiado pela Fundação Internacional da Juventude.

Em certas ocasiões, a orientação toma a forma de um módulo pós-formação, ao qual os jovens que demandam emprego assistem nas agências de emprego. A orientação também é considerada como uma ocasião para dar “poder” aos jovens para que eles conheçam seus direitos trabalhistas, a rentabilidade das profissões e as regras do jogo na inserção profissional. Existe a esse respeito uma iniciativa regional recente dos Ministérios de Trabalho para contribuir nesse sentido. Por exemplo, a Argentina desenvolve desde 2007 um programa que estabelece um “guichê jovem” nos serviços locais de emprego, para favorecer a orientação socio-ocupacional a jovens pobres. Algumas ONGs também participam na criação dessas pontes para facilitar o acesso a esses serviços e o acompanhamento personalizado.

Os dispositivos de acompanhamento devem apoiar a acumulação de aprendizagens ao longo das trajetórias de inserção, em particular as daqueles com menos oportunidades. O fortalecimento dos serviços de emprego a partir do ponto de vista técnico, tecnológico e estratégico como um das pontes entre educação e trabalho não apenas contribui para o desenvolvimento local, mas também para a inclusão dos jovens, motorizando o projeto de sistemas de aprendizagem para toda a vida.

## 5.6 Políticas de promoção de micro e pequenas empresas

Considerando-se o amplo setor informal da região e as condições de vida de amplos setores juvenis, as ações de capacitação não devem deixar de lado o setor informal e a promoção da sua competitividade.

A simples capacitação em ofícios, que se estendeu em relação a estes setores, mostrou claramente seus limites. A promoção de microempreendedores deve abranger uma formação *básica* que cubra os vazios da educação fundamental e da formação em gestão e comercialização, além da capacitação *específica*.

Além disso, especialmente no caso dos jovens, considera-se que a assistência técnica (assessorar o plano de negócios e acompanhar o desenvolvimento ou a implementação de projetos) e os apoios econômico-financeiros (microcréditos já que os jovens de recursos escassos têm dificuldades para ter acesso a crédito bancário) devem ser componentes imprescindíveis dos programas. E mais, os enfoques mais integrais consideram a necessidade de atuar sobre a legislação e sobre os circuitos de vinculação com programas de desenvolvimento para aproximar os empreendimentos do mercado formal (TOKMAN, 2004).

Porém, para promover a criação de microempreendimentos juvenis deve-se levar em consideração condições e contextos. Por um lado, as condições e expectativas dos próprios jovens. Mas também os contextos, uma vez que, quando eles têm escasso dinamismo econômico, as oportunidades de negócios podem acabar sendo muito limitadas. Os dados disponíveis demonstram que os jovens que aspiram à independência profissional e à criação de suas próprias empresas enfrentam maiores obstáculos que os adultos.

Portanto, as políticas nesse sentido deveriam promover um ambiente propício, por exemplo no que diz respeito a estímulos financeiros e legais para a criação e a sustentação de microempreendimentos, relacionando-se com as políticas gerais para o fomento da criação de empresas; além disso, estimular as associações ou cooperativas entre microempreendedores para facilitar tanto a produção a custos menores quanto a comercialização.

Também deveriam levar em consideração diferentes grupos dentro do coletivo jovem. Os jovens de níveis educacionais mais baixos podem contar com um bom conhecimento técnico e com um capital social importante, porém precisam de noções de gestão e administração. Em compensação, os jovens de nível educacional mais baixo e com poucos recursos precisam de programas de formação e acompanhamento mais amplos e que levem em consideração mecanismos de fortalecimento do seu capital social.

## 6 Conclusões

As políticas e ações relacionadas com a transição do trabalho juvenil enfrentam muitos desafios na região. Entre eles pode-se mencionar: maior coordenação entre os atores nacionais, formulação efetiva de enfoques integrais e setoriais, fortalecimento das capacidades de gestão e implementação dos atores, consolidação de alianças público-privadas e superação das fragmentações das políticas de formação. Diferentes órgãos públicos, como Ministérios do Trabalho, da Saúde, da Educação, secretarias de juventude, associações empresariais e sindicais, universidades e organizações da sociedade civil devem definir papéis e responsabilidades de ação com melhor aproveitamento dos recursos e do *know how* de cada um.

É necessário operar em todos os níveis (nacional, regional, local) promovendo e propiciando incentivos para a ação coordenada. O enfoque de aprendizagem para toda a vida, que de alguma forma encadeia de maneira sistêmica as oportunidades formativas em âmbitos formais, não formais e informais, tem grande potencialidade para melhorar as articulações e ganhar na construção coerente de uma educação voltada para o desenvolvimento. Trata-se de tender a sistemas mais flexíveis, que permitam a diversidade de estudos e opções (sem constituírem circuitos “de segunda categoria”), passarelas entre diversos campos de ensino ou entre uma experiência profissional e o retorno à formação e que contemple uma validação de conhecimentos e competências adquiridos com a experiência.

O fortalecimento da qualidade institucional dos atores que participam em todos os níveis é fundamental para a coordenação de objetivos. Ainda assim, devem-se propiciar mecanismos institucionais que estimulem um monitoramento somatório que permita revisar resultados parciais e obstáculos, a fim de melhorar os processos e a qualidade das prestações e avaliações de impacto que sejam efetivamente levadas em consideração nas formulações posteriores.

No contexto das articulações, a voz dos jovens deve ser levada em consideração de várias maneiras: por um lado, favorecendo mecanismos

institucionais de participação através de secretarias de juventude e associações juvenis de diversos tipos; por outro lado, tendo presente que cada tomada de decisão deva se sustentar no conhecimento das motivações e pontos de vista dos próprios jovens a quem se destina a ação, o que transcende os mecanismos institucionais e dá lugar tanto aos mecanismos informais e espontâneos de participação quanto a uma pesquisa maior sobre estratégias e perspectivas dos jovens. Algumas pesquisas sobre juventude na região abriram o caminho nesse sentido.

Organizar circuitos educacionais e formativos que acompanhem trajetórias de inserção dos jovens, que sejam ao mesmo tempo relevantes e pertinentes para eles, mas que também atendam às demandas do mercado de trabalho e ao desenvolvimento local e nacional é um dos maiores desafios que a formação para o trabalho e as transformações educacionais na região enfrentam.

# Referências

ANEP. Comisión TEMS. **Seguimiento de los egresados de los bachilleratos tecnológicos del CEPT**. Montevideo, 2004. (Serie Aportes para la reflexión y la transformación de la Educación Media Superior).

BRASLAVSKY, Cecilia. 2001. **La educación secundaria: ¿cambio o inmutabilidad?: análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos**. Buenos Aires: IIPE; UNESCO; Ediciones Santillana, 2001.

CNI; SESI; SENAI. **Educação para a nova indústria**. Brasília, 2007.

CEPAL. **Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2004-2005**. Disponible em: <[http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico/9/LCG2279PE/LCG2279\\_e\\_RE.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico/9/LCG2279PE/LCG2279_e_RE.pdf)>.

CEPAL. **Panorama social de América Latina**. Santiago de Chile, 2006.

CEPAL. **Panorama social de América Latina**. Santiago de Chile, 2007.

CEPAL. **Situación y desafíos de la juventud en Iberoamérica**. San Salvador, 2008.

CEPAL; UNICEF. Maternidad adolescente en América Latina y el Caribe: tendencias, problemas y desafíos. **Boletín Desafíos**, Santiago, n. 4, Enero 2007.

CINTERFOR; OIT; MINISTERIO PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA. **Guía para la implementación de pasantías para jóvenes**. Disponible em: <<http://www.redetis.org.ar/node.php?id=100482&elementid=4820>>. Acceso em: mar. 2010.

CINTERFOR; OIT. **Juventud, educación y empleo**. Montevideo, 1998. Disponible em: <<http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/juventud/>>.

DI GROPELLO. **Meeting the challenges of secondary education in Latin America and East Asia: Improving efficiency and resource mobilisation.** Washington: World Bank, 2006.

DURAN, Fabio. **La protección social de los jóvenes en América Latina.** Lima: OIT, 2007.

FILMUS, Daniel. La educación media frente al mercado de trabajo: cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente. In: BRASLAVSKY, Cecilia. 2001. **La educación secundaria: ¿cambio o inmutabilidad?: análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos.** Buenos Aires: IPE; UNESCO; Ediciones Santillana, 2001..

GALLART, María Antonia. **Competencias, productividad y crecimiento del empleo: el caso de América Latina.** Montevideo: Cinterfor; OIT, 2008.

\_\_\_\_\_. El desafío de la formación para el trabajo de los jóvenes en situación de pobreza: el caso argentino. In: GALLART, María Antonia (Coord.). **Formación, pobreza y exclusión.** Montevideo: CINTERFOR, 2000. p. 241-302.

GOVINDA, Rangashar. Non formal education and poverty alleviation: analysis of field experiences from Asia. In: SEMINAR DIRECTIONS IN EDUCATIONAL PALNNING: SYMPOSIUM TO HONOUR THE WORK OF FRANÇOISE CAILLODS, 3-4 July, 2008. **Anais...** Paris, 2008.

HOPPERS, Wim. **Non-Formal education and basic education reform: a conceptual review.** Paris: UNESCO; IIEP, 2006.

JACINTO, Claudia. Los caminos de América Latina en la formación vocacional de jóvenes en situación de pobreza. Balance y nuevas estrategias. In: JACINTO, Claudia; GIRARDO, Cristina; DE IBARROLA, María; MOCHI, Prudencio. **Estrategias educativas y formativas para la inserción social y productiva.** Montevideo: Cinterfor; OIT, 2006. p. 87-105.

\_\_\_\_\_. Contextos y actores sociales en la evaluación de los programas de capacitación de jóvenes. In: PIECK, Enrique (Coord). **Los jóvenes y el trabajo:**

La educación frente a la exclusión social. México: Cinterfor, 2001. Disponível em: <<http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro273/epieck7.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Enfoques y estrategias de la capacitación laboral de jóvenes desempleados en América Latina: ¿Algo ha cambiado en años recientes?** [S.L]: IPE; UNESCO, 2008. En prensa.

\_\_\_\_\_. Latin america's efforts in the vocational training of young people from poor backgrounds. In: MACLEAN, Rupert; WILSON, David N. (Ed.). International Handbook of education for the changing world of work. **Bridging academic and vocational learning**, v. 2, Springer, 2007.

\_\_\_\_\_. **Programas de educación para jóvenes desfavorecidos: enfoques y tendencias en América Latina.** [S.L]: UNESCO; IIEP, 1999.

\_\_\_\_\_. Youth and labour in Latin America: tensions and challenges for secondary education and vocational training. In: THE NEW secondary education: a path toward human development. Santiago de Chile: UNESCO; OREALC, 2002. p 191-212.

JACINTO, Claudia; GARCÍA, Cristina; SOLLA, Alejandra. **Programas sociales: lógicas desencontradas, abordajes acotados.** Buenos Aires: redEtis; IPE; UNESCO; Fundación SES, 2007.

JACINTO, Claudia; TERIGI, Flavia. **¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria?:** aportes de la experiencia latinoamericana. Buenos Aires: Ediciones Santillana, 2007.

KAPLUN, Gabriel. **Ayudando a los jóvenes a empezar a trabajar.** Santiago de Chile: OREALC; UNESCO, 1997.

LASIDA, Javier; RODRÍGUEZ. **Entrando al mundo del trabajo:** resultado de Seis Proyectos Entra 21. [S.L]: International Youth Fundation, 2006. (Serie Aprendizaje, n. 2).

LETELIER, María Eugenia. El programa de nivelación de estudios de Chile: estrategias educativas y formativas para la inclusión social y productiva. In: JACINTO, Claudia; GIRARDO, Cristina; DE IBARROLA, María; MOCHI, Prudencio. **Estrategias educativas y formativas para la inserción social y productiva**. Montevideo: Cinterfor; OIT, 2005. p. 123-142.

OIT. **T-LABORSTA Economically active population by industry**. [S.L], 2006.

\_\_\_\_\_. **Trabajo decente y juventud**. Lima: OIT, 2007.

OREALC. **Situación educativa de América Latina y el Caribe**: garantizando la educación de calidad para todos: informe regional de revisión y evaluación del progreso de América Latina y el Caribe hacia la educación para todos en el marco del Proyecto Regional de Educación (EPT/PRELAC). Santiago de Chile: OREALC, 2007.

PEIRANO, Claudia; SEVILLA, María Paola. El papel de la educación técnica en el mejoramiento de las oportunidades de los jóvenes: el caso de Chile. In: GALLART, María Antonia; et. al. **Tendencias de la educación técnica en América Latina**: estudios de caso en Argentina y Chile. París: IIPE; UNESCO, 2003.

PIECK, Enrique. **La secundaria técnica como opción: su contribución a la formación para el trabajo en los sectores de pobreza**. México, D.F: Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (INIDE); Universidad Iberoamericana, 2004. (Documentos de Investigación, n.2)

PISA. **Tables on student performance in reading and mathematics 2006**. Disponible em: <<http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/31/0/39704446.xls>>.

SCARINCIO, Matilde. **Evaluación de resultados**: seguimiento de egresados de los cursos 1998. Buenos Aires: Cáritas; Obispado de San Isidro; Fundación Antorchas, 2001.

SILVEIRA, Sara. Programa FORMUJER: una herramienta para incrementar la empleabilidad y la equidad de género. **Boletín redEtis**, Buenos Aires, n. 3, 2005.

SITEAL. **La educación superior en América Latina**: acceso, permanencia y equidad: datos destacados. Buenos Aires: OEI; IIPE; UNESCO, 2005.

\_\_\_\_\_. **Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina.** Buenos Aires: OEI; IPE; UNESCO, 2006.

SUNKEL, Guillermo. **Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la educación en América Latina:** una exploración de indicadores. [S.L]: CEPAL, 2006. (Serie Políticas Sociales, n. 126).

TEDESCO, Juan Carlos; LOPEZ, N. Algunos dilemas de la educación secundaria en América Latina. **Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**, v.2, n.1, 2004.

TOCKMAN, Victor. De la informalidad a la modernidad. In: Formación en la economía informal. **Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional**, Montevideo, n. 155, 2004.

UNESCO. Instituto de Estadística UNESCO. **Global education digest:** comparing education statistics across the world. Montreal, 2006.

UNITED NATIONS. World Youth Report. **Young people transition's to adulthood:** progress and challenges. New York, 2007.

VARGAS FERNANDO. El desarrollo de sistemas de formación y certificación por competencias en América Latina: una revisión general. In: NEWTRENDS in overcoming the academic/vocational dichotomy in secondary education in Latin America. [S.L]: IIEP; UNESCO. En prensa.

WELLER, Jürgen (Coord.). **Los jóvenes y el empleo en América Latina:** desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral, Bogotá: CEPAL; Mayol; GTZ, 2005.

\_\_\_\_\_. **La problemática inserción laboral de los y las jóvenes.** Santiago de Chile: CEPAL, 2003. (Serie Macroeconomía del Desarrollo, n. 28)

WELLER, Jürgen; ROMERO ABREU-KAUP, Patricia. Políticas de fomento de la inserción laboral de los jóvenes. In: WELLER, Jürgen (Coord.). **Los jóvenes y el empleo en América Latina:** desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral, Bogotá: CEPAL; Mayol; GTZ, 2005.



**SENAI/DN**

**Unidade de Prospectiva do Trabalho – UNITRAB**

*Luiz Antonio Cruz Caruso*

Gerente-Executivo

*Denise Cristina Corrêa da Rocha*

Equipe Técnica

**SUPERINTENDÊNCIA DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS – SSC**

**Área Compartilhada de Informação e Documentação – ACIND**

*Renata Lima*

Normalização

*Maria Clara Costa*

Produção Editorial

---

*Claudia Jacinto*

Elaboração

*Ronaldo Santiago*

Revisão Gramatical

*Link Design*

Editoração Eletrônica

