2171
TEXTO PARA DISCUSSÃO

A INFORMALIDADE DO TRABALHO DA JUVENTUDE NO BRASIL: O QUE PENSAM OS INTEGRANTES DO SUBCOMITÊ DA AGENDA NACIONAL DE TRABALHO DECENTE PARA A JUVENTUDE

Enid Rocha Andrade da Silva
Debora Maria Borges de Macedo
Marina Morenna Alves de Figueiredo
Nanah Sanches Vieira
Raissa Menezes de Oliveira

ipea

2171
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Brasília, fevereiro de 2016

A INFORMALIDADE DO TRABALHO DA JUVENTUDE NO BRASIL: O QUE PENSAM OS INTEGRANTES DO SUBCOMITÊ DA AGENDA NACIONAL DE TRABALHO DECENTE PARA A JUVENTUDE

Enid Rocha Andrade da Silva [1]
Debora Maria Borges de Macedo[2]
Marina Morenna Alves de Figueiredo[3]
Nanah Sanches Vieira[4]
Raissa Menezes de Oliveira[5]

1. Técnica de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.
2. Assistente de Pesquisa do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea.
3. Assistente de Pesquisa do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea.
4. Assistente de Pesquisa do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea.
5. Assistente de Pesquisa do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministro Valdir Moysés Simão

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
André Bojikian Calixtre

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
José Eduardo Elias Romão

Chefe de Gabinete
Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Paulo Kliass

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2016

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: JEL: J81; J88

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....10

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO DAS ENTREVISTAS COM OS INTEGRANTES
DO SUBCOMITÊ DA ANTDJ 13

REFERÊNCIAS 54

SINOPSE

Este texto apresenta os resultados da pesquisa qualitativa realizada junto aos membros do Subcomitê do Trabalho Decente para a Juventude em dezembro de 2013. A pesquisa teve como objetivo conhecer percepções e opiniões dos representantes governamentais, dos trabalhadores e dos empregadores a respeito das causas, dificuldades, avanços e desafios relacionados à problemática da informalidade do trabalho dos jovens no Brasil.

Palavras-chave: juventude; informalidade; diálogo social; trabalho decente.

ABSTRACT

This paper presents the results of qualitative research conducted with the Decent Work Subcommittee members for Youth in December 2013. The research aimed to know perceptions and opinions of representatives of governments, workers and employers about the causes, difficulties, progress and challenges related to the problem of informal employment of young people in Brazil.

Keywords: youth; informality; social dialogue; decent work.

1 INTRODUÇÃO

> *(...) Eu tenho e vou ter pelo resto de minha vida a esperança de ver algo melhor, de ver uma juventude tendo bons postos de trabalho, consequentemente tendo uma boa juventude, podendo estudar, podendo se qualificar, viver com sua família, não andar com ônibus completamente superlotados, não pegar um ônibus em São Paulo que tem que ficar pendurado na janela pra poder chegar no local de trabalho. Esse é meu sonho e é (por) isso que eu luto. (Depoimento de representante dos trabalhadores na pesquisa)*

O diálogo social é um dos quatro pilares estratégicos do conceito de trabalho decente formulado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Os outros três são: *i)* os direitos e princípios fundamentais do trabalho; *ii)* a promoção do emprego de qualidade; e *iii)* a extensão da proteção social (Abramo, 2006). No Brasil, a construção da Agenda Nacional do Trabalho Decente da Juventude (ANTDJ) se deu em um espaço de diálogo social tripartite, denominado Subcomitê da ANTDJ.[1] A existência desse espaço resulta dos esforços despendidos pela OIT, pelo Ministério do Trabalho Emprego (MTE), pela Secretaria Nacional de Juventude e pelo Conselho Nacional de Juventude (Conjuve).

O quadro 1 apresenta a sequência de eventos importantes que antecederam a criação do Subcomitê da ANTDJ, indicando os principais marcos relativos aos resultados obtidos, desde sua implantação até fevereiro de 2015.

1. No âmbito do Subcomitê da ANTDJ encontram-se representadas 32 instituições. Dessas, uma é a OIT; treze são órgãos governamentais pertencentes à administração pública do governo federal; quatro são confederações de empregadores; cinco são centrais sindicais; outra é órgão de estudos e pesquisas, vinculada ao movimento sindical. Outras sete são instituições de tipos diferentes das elencadas anteriormente, como organizações não governamentais (ONGs), universidades e movimentos sociais.

QUADRO 1
Sequências de fatos e eventos em torno da criação do Subcomitê e da construção da Agenda e do Plano da ANTDJ

Eventos	Período
1. Início da articulação e diálogo com centrais sindicais e confederações de trabalhadores em torno da ANTDJ	2007
2. Realização de oficina tripartite que discutiu as linhas gerais de proposta de Agenda de Trabalho Decente para a Juventude (ANTDJ)	2008
3. Elaboração de relatório sobre trabalho decente da juventude no Brasil	2009
4. Realizações de reuniões e construção de consensos entre o Subcomitê e o Comitê Executivo para elaboração de propostas de ANTDJ	2009/2010
5. Constituição do Comitê Executivo Interministerial da Agenda Nacional de Trabalho Decente e do Subcomitê de Juventude, coordenado pelo MTE e pela Secretaria Nacional da Juventude (SNJ) da Secretaria Geral da Presidência da República	Decreto Presidencial de 4 de junho de 2009
7. Criação do Grupo Consultivo Tripartite 8. Processo de formulação, debate e aprovação da Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude	2010
9. Divulgação e debate da agenda em diferentes espaços, especialmente nas Conferências Estaduais de Emprego e Trabalho Decente	2011
10. Discussão do tema na Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente	2012
11. Discussão tripartite no âmbito do Subcomitê para a construção do Plano Nacional de Trabalho Decente para a Juventude	2013 e 2014

Fonte: MTE e OIT- Brasil.
Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.

Como é possível observar pela sequência de fatos e eventos listados no quadro 1, no Brasil, o processo em torno da criação do Subcomitê da Juventude e da elaboração da ANTDJ se deu a partir da construção de consensos entre representantes das centrais sindicais, das confederações de trabalhadores e do governo federal. Considerando a diversidade de interesses e os diferentes lugares ocupados pelos membros do subcomitê no mundo do capital e no do trabalho, pode-se afirmar que os desafios enfrentados para o alcance de tais resultados não foram desprezíveis, e exigiram desprendimento de interesses de classe e concordância com o interesse maior de proporcionar trabalho decente para a juventude do país.

O Subcomitê da Agenda Nacional do Trabalho Decente para a Juventude é o espaço público, institucionalizado pelo governo brasileiro, que reúne os atores fundamentais para discutir e encontrar saídas que visam à redução da informalidade do trabalho da juventude brasileira. Os ideais de cooperação, compartilhamento de ideias e a disposição de negociar em torno de uma pauta convergente e de interesses comuns são, de fato, os princípios norteadores dos espaços de diálogo social. Esses princípios se tornam mais importantes em fóruns tripartites não paritários, como é o caso do Subcomitê da ANTDJ, onde se busca tomar decisões por meio de consensos.

A institucionalização de um espaço de diálogo específico para tratar das questões do trabalho decente para a juventude foi vista, entre os pares do Brasil na América Latina, como uma ação inovadora. Despertou-lhes interesse em conhecer mais sobre sua dinâmica de funcionamento, suas pautas de discussões, e os avanços e desafios enfrentados por parte de seus membros na construção de propostas que ampliam e melhoram a qualidade de emprego para a juventude brasileira.

Encontrar caminhos para a inclusão, com qualidade, dos jovens no mercado de trabalho constitui-se no principal objetivo dos integrantes do Subcomitê da ANTDJ. O alcance desse objetivo demanda de seus integrantes mais do que conhecimento sobre o entorno social, político e econômico do problema. Requer, principalmente, reflexões maduras sobre a melhor forma de enfrentá-los.

Quem são os integrantes que participam do Subcomitê da ANTDJ? De acordo com suas visões, quais são as principais causas que resultam na elevada informalidade do emprego de jovens no Brasil? Quais seriam as principais dificuldades e desafios para ampliar as oportunidades de emprego de qualidade e com proteção social para os jovens? O que pensam sobre a diversidade de juventudes – gênero, raça, etnia, condição social, local de moradia – e de que forma esta influencia na qualidade da inserção no mercado de trabalho? Qual o papel de suas instituições diante do desafio de reduzir a informalidade do trabalho da juventude? Como avaliam a articulação, os conflitos e o diálogo social entre as partes em torno dos temas da ANTDJ? Quais suas expectativas para o futuro em relação à problemática da informalidade no trabalho dos jovens? Essas são as questões que os entrevistados foram instados a responder nas entrevistas e que aqui serão apresentadas e discutidas.

Para a compreensão da arena de debates, que tem lugar no âmbito do Subcomitê da ANTDJ, essa análise tem como pano de fundo três pressupostos: *i)* a noção de que o trabalho decente é fundamental para a superação da pobreza e a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável; *ii)* a existência de uma heterogeneidade das condições juvenis, que variam de acordo com gênero, raça, etnia, condição social, local de moradia, entre outros atributos do(a) jovem; e *iii)* a clareza de que os documentos construídos a partir de consenso pelos membros do Subcomitê, tais como a Agenda Nacional do Trabalho Decente da Juventude e o plano nacional – ora em elaboração – constituem-se em

resultados possíveis da interação tripartite, que resultaram em decisões baseadas em cálculo relacional e estratégico dos participantes . Como destaca Melo:

> A análise do padrão de relacionamento entre atores que participam de um processo de formação de políticas revela as clivagens de interesses existentes e os diversos projetos que articulam tais interesses. Evita-se, assim, a armadilha de se racionalizar, num procedimento ex post, uma política pública como se fosse expressão acabada e perfeita de uma tendência ou um estado de coisas (...) (Mello, 1990, p.2).

Conhecer as percepções dos integrantes do Subcomitê em relação à problemática da informalidade do trabalho juvenil é fundamental para todos que se preocupam em melhorar a situação da juventude brasileira. É importante, sobretudo, aos governos, que passam a dispor de informações que lhes permitem aprimorar suas relações com as entidades dos campos de empregadores, de trabalhadores e de ONGs, cada vez mais chamadas a contribuir com a Agenda do Trabalho Decente.

Os resultados aqui apresentados também são importantes para os próprios representantes de instituições de empregadores e de centrais sindicais que integram o subcomitê. Do ponto de vista das instituições de empregadores, destaca-se a importância desses resultados para o reconhecimento de suas contribuições para encontrar soluções que melhoram a qualidade da inserção dos jovens no mercado de trabalho. Para as centrais sindicais e organizações da sociedade civil, da mesma forma que para os empregadores, as informações aqui contidas evidenciam a importância do papel que desempenham na busca de caminhos para concretizar as prioridades definidas na ANTDJ.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste texto, será apresentado um recorte das entrevistas realizadas com os integrantes do Subcomitê da ANTDJ que ocorreram em Brasília durante o último encontro do subcomitê realizado em dezembro de 2014.[2] Trinta e duas instituições participam

2. Ao longo desse mês, foram realizadas entrevistas presenciais ou por telefone com aqueles representantes que não puderam ser contatados naquela oportunidade. Dificuldades de contato e problemas de agenda foram os motivos pelos quais doze participantes do subcomitê não foram entrevistados. Todas as entrevistas foram gravadas com autorização dos participantes e, posteriormente, transcritas para possibilitar a análise.

do subcomitê, conforme relação apresentada no quadro 2. Ao todo, 21 membros foram entrevistados, correspondendo a cerca de 60% do total das entidades participantes.[3]

QUADRO 2
Composição do Subcomitê da Agenda Nacional do Trabalho Decente da Juventude

Órgãos do governo federal (total: 13)
1. Mistério do Trabalho e Emprego (MTE) 2. Ministério da Educação (MEC) 3. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) 4. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) 5. Ministério da Previdência Social (MPS) 6. Ministério do Planejamento (MP) 7. Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) 8. Secretaria Nacional da Juventude (SNJ) 9. Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) 10. Secretaria de Políticas para Igualdade Racial (Seppir) 11. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) 12. Conselho Nacional da Juventude (Conjuve) 13. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Confederações de empregadores (total: 04)
1. Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA) 2. Confederação Nacional da Indústria (CNI) 3. Confederação Nacional dos Transportes (CNT) 4. Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC)
Centrais sindicais de trabalhadores (total: 07)[1]
1. Central Única dos Trabalhadores (CUT) 2. Força Sindical (FS) 3. União Geral dos Trabalhadores (UGT) 4. Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST) 5. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) 6. Central de Trabalhadores do Brasil (CTB) 7. Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese)
Outras instituições (total: 08)
1. Organização Internacional do Trabalho (OIT) 2. Inspetoria São João Bosco (ISJB) 3. Atletas Pela Cidadania (ATC) 4. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) 5. Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) 6. Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPEG) 7. União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES) 8. União Nacional dos Estudantes (UNE)
Total de instituições representadas: 32

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego.
Nota: [1] Embora o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese) não seja central sindical, foi incluído entre esse grupo de representantes em razão de sua vinculação ao movimento sindical.
Elaboração: Disoc/Ipea.

A pesquisa qualitativa foi realizada por meio de entrevistas junto aos representantes governamentais, aos representantes das confederações de empregadores, e aos representantes das centrais sindicais.

3. No total foram realizadas 21 entrevistas com representantes de vinte instituições, porque no Ipea foram entrevistados os representantes titular e o suplente.

As perguntas centrais do roteiro das entrevistas seguem relacionadas.

Bloco 1 – Diagnóstico e dificuldades

i) Há quanto tempo o(a) senhor(a) faz parte do subcomitê da Agenda do Trabalho Decente para a Juventude? *ii)* O(A) senhor(a) pode descrever como e quando começou a se envolver com as questões da juventude? *iii)* Os estudos de mercado de trabalho mostram que os jovens estão mais sujeitos ao desemprego e às condições precárias de trabalho que os adultos. A taxa de desemprego entre os jovens é geralmente bem maior do que a verificada para o total da População Economicamente Ativa (PEA). Em 2011, por exemplo, os dados do IBGE (Pnad 2011) apontavam que o desemprego entre os jovens de 18 a 24 anos (16,3%) era quase três vezes maior do que o desemprego para a população adulta de 25 a 49 anos (5,7%). Em sua opinião, quais são as causas desse problema? *iv)* De que forma características como gênero, raça, classe social, região, situação do domicílio (rural/urbano), populações tradicionais (quilombolas, pescadores, indígenas e outros), escolaridade afetam a inserção do jovem no mercado de trabalho formal? *v)* Em sua opinião, quais são as principais dificuldades ou desafios para ampliar as oportunidades de emprego de qualidade e com proteção social para os jovens que buscam a sua inserção no mercado de trabalho formal? *vi)* Como o(a) senhor(a) avalia a evolução da situação da informalidade e do desemprego juvenil desde que o(a) senhor(a) acompanha a área? As políticas/programas/medidas governamentais se modificaram? *vii)* Exclusivamente para representantes governamentais: qual política/programa/medida/legislação, no âmbito da sua área, que o(a) senhor(a) destacaria como de grande relevância para ampliar as oportunidades de emprego de qualidade e com proteção social para os jovens que buscam a sua inserção no mercado de trabalho formal? *viii)* Exclusivamente para parceiros sociais: em sua opinião, o que tem sido feito de mais importante para melhorar a inserção e diminuir a informalidade do jovem no mercado de trabalho?

Bloco II – Perspectivas

i) Qual o papel das confederações de empregadores ou centrais sindicais, ministério *X* – a depender do informante –, no esforço de reduzir o desemprego e melhorar as condições de trabalho da juventude? *ii)* O que a confederação ou centrais sindicais, ministério *X* – a depender do informante –, que o(a) senhor(a) representa tem feito com o objetivo de reduzir o desemprego e melhorar as condições de trabalho da juventude? *iii)* Como o(a) senhor(a) avalia a articulação entre os representantes dos empregadores,

dos trabalhadores e do governo em torno da Agenda de Trabalho Decente para a Juventude? Há (ou já houve) conflitos de interesses entre as partes? Se positivo, de que tipo? Como são/foram resolvidos? *iv)* Quais os principais desafios para a concretização das prioridades estabelecidas na Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude? (mais e melhor educação; conciliação de estudo, trabalho e vida familiar; inserção ativa e digna com igualdade; diálogo social); *v)* Em que condições se encontra o diálogo social com os jovens na elaboração e definição de políticas para o trabalho decente para a juventude? *vi)* Qual a sua expectativa para o futuro? O(A) senhor(a) está otimista ou pessimista em relação à situação dos jovens no mercado de trabalho do Brasil? Por quê? *vii)* Para finalizar, o(a) senhor(a) poderia citar, de modo geral, uma ação/política/programa governamental ou não governamental que, em sua opinião, tenha caráter inovador e que pode trazer impacto importante na redução do desemprego juvenil e na melhora da inserção no mercado de trabalho?

A interpretação das informações seguiu o método de análise empírica fundamentada nos dados, segundo a qual se busca construir categorias, agrupá-las e integrá-las em torno das questões centrais contidas no roteiro.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO DAS ENTREVISTAS COM OS INTEGRANTES DO SUBCOMITÊ DA ANTDJ

3.1 Quem são os membros do subcomitê participantes das entrevistas

Do número total de 21 entrevistas realizadas, doze foram feitas com os integrantes governamentais; cinco, com representantes das centrais de trabalhadores; e quatro, com representantes das confederações de empregadores. Os entrevistados se dividiram entre treze mulheres e oito homens. Entre esses, quatro são jovens, com idade até 29 anos, e quinze são adultos de 30 a 60 anos.[4] Quanto à cor, dez dos entrevistados se autodeclararam pretos e pardos, e nove, brancos. Em relação ao tempo em que participam do subcomitê, nove entrevistados fazem parte do fórum há, no máximo, um ano; seis estão no subcomitê por um período que varia de um até três anos; e outros seis o integram por um período maior que três anos.

4. Para dois dos entrevistados não foi possível conhecer as informações sobre faixa etária e autodeclararão de raça/cor.

3.2 Principais motivações para o envolvimento com as questões do trabalho decente para a juventude

Os três principais motivos que levaram os entrevistados a se envolverem com as questões da agenda do trabalho decente foram: *i) atender à necessidade da instituição em que trabalham; ii) o fato de trabalharem com políticas e programas que têm afinidade com as questões de juventude e trabalho; e iii) sua participação em movimentos sociais e estudantis*. Como se observa pela tabela 1, nove entrevistados se envolveram com o tema *atender* à *necessidade da instituição atual*. Desses, quatro são representantes governamentais, dois são representantes de centrais de trabalhadores, e três, das confederações dos empregadores. O *trabalho em políticas e programas afins* é responsável pelo envolvimento de seis entrevistados, sendo quatro governamentais, um com vínculo com empregadores, e outro, com trabalhadores. O *envolvimento com o movimento estudantil ou outro movimento social* é a principal razão apontada por cinco entrevistados, sendo três governamentais e dois representantes de centrais de trabalhadores. Por fim, *realizar estudos e pesquisas sobre o tema* foi citado por um entrevistado governamental como o motivo para o envolvimento com as questões de trabalho e juventude.

TABELA 1
Principais motivações para o envolvimento com as questões do trabalho decente para a juventude

Motivações	Governamentais	Empregadores	Trabalhadores	**Total**
Necessidade da instituição atual	4	3	2	**9**
Trabalho em políticas afins	4	1	1	**6**
Envolvimento com movimento estudantil ou social	3	0	2	**5**
Estudo e pesquisa sobre o tema	1	0	0	**1**

Fonte: dados da pesquisa.
Elaboração: Disoc/Ipea.

3.3 Causas do desemprego e condições precárias do trabalho da juventude

As causas mais citadas pelos entrevistados para o desemprego e as condições precárias do trabalho dos jovens relacionam-se com as características sociais de parcela significativa desse segmento, tais como: baixa escolaridade; ausência de qualificação e falta de experiência; dificuldade de conciliar estudo com trabalho; falta de informação sobre postos e vagas no mercado de trabalho; e maior propensão dos jovens em aceitar condições precárias de emprego.

Como se observa na tabela 2, razões que responsabilizam os próprios jovens receberam 23 citações (cerca de 60%) de um total de 37 tipos de causas mencionadas. As questões estruturais da economia e do modelo de desenvolvimento do país, bem como nossas raízes culturais e históricas que estigmatizam os jovens negros, pobres e moradores em áreas rurais, receberam oito referências. Causas relativas à ausência e à inadequação de políticas públicas de incentivo para melhor inserção dos jovens foram apontadas cinco vezes. Finalmente, as condições de a família manter o jovem sem a necessidade de trabalhar também foi indicada uma única vez como causa que incentiva o jovem a permanecer desempregado por períodos longos de tempo.

TABELA 2
Principais causas do desemprego e das condições precárias de trabalho dos jovens

Principais causas	Número de citações
1. Características do perfil dos jovens	23
• Baixa escolaridade, baixa qualificação e falta de experiência	14
• Dificuldade de conciliar estudo e trabalho	7
• Falta de informação sobre postos e vagas no mercado de trabalho	1
• Propensão maior a aceitar condições precárias de trabalho	1
2. Questões estruturais, culturais e históricas vinculadas ao modelo de desenvolvimento econômico e social do país	8
3. Ausência ou inadequação de políticas públicas de incentivo à melhor inserção do jovem	5
4. Família em condições de manter os jovens sem necessidade de trabalhar	1
Total	**37**

Fonte: dados da pesquisa.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: Um mesmo entrevistado pôde citar mais de uma causa.

Embora as causas mencionadas não estejam apresentadas na tabela 2, de acordo com a categoria do segmento a que pertence cada um dos entrevistados, a análise de conteúdo das respostas dadas a essa questão mostrou que, entre os empregadores, a principal causa citada para a inserção precária da juventude reside no baixo nível de escolaridade e da qualidade da educação. Dois dos quatro representantes dos empregadores entrevistados também relacionaram as principais causas à questão da ausência de políticas públicas, pois têm o entendimento de que ao governo cabe a maior parte da responsabilidade de ofertar escola com qualidade e políticas de profissionalização e aprendizagem aos jovens.

> Olha, eu acho que isso é também uma consequência do mercado de trabalho. (...) Outra questão é que o governo não faz muitas políticas públicas para incentivar o primeiro emprego. (...) Sobre o grau de escolaridade, podemos ver pelos estudos que foram apresentados no subcomitê: a classe mais jovem é a classe que tem menor grau de instrução (Empregador 4).

A dificuldade do primeiro emprego também foi muito bem lembrada como causa por parte de um representante de empregadores. Ele reconhece que a experiência adquirida de quem já está inserido no mercado de trabalho é uma facilidade a mais para conseguir um melhor emprego.

> É muito mais difícil você inserir uma pessoa no mercado do que alocar alguém que já está no mercado de trabalho, por uma série de questões: provavelmente a pessoa que já esteja neste mercado de trabalho vai ter um grau de estudo maior, já vai ter passado por esse primeiro momento – que é a busca pelo primeiro emprego – que é realmente (o momento de) quebrar o viés da desconfiança (Empregador 4).

Interessante notar que, ainda que a maior parte dos representantes de confederações de empregadores tenha mencionado que uma das causas principais para a precariedade do emprego juvenil esteja relacionada com políticas públicas inadequadas, há, entre esses, aqueles que reconhecem a importância da parceria entre o governo e a iniciativa privada para aperfeiçoar os programas de aprendizagem e, consequentemente, para melhorar a inserção do jovem no mercado de trabalho.

> Eu acho que temos que apontar que melhorou muito o mercado de trabalho para a juventude (...) principalmente por meio da aprendizagem, que é uma das principais portas para entrada do jovem no mercado de trabalho. Hoje, a indústria, particularmente, é a maior parceira do governo federal na aprendizagem – então, houve grandes avanços. (...) Estamos construindo exatamente o plano[5] específico para a juventude e nesse plano é que estamos identificando onde podemos avançar, onde podemos melhorar, ou mesmo retroceder, eventualmente, algum ponto, em que se comprove que não esteja agregando (Empregador 2).

Mais adiante, esse mesmo entrevistado destaca que os empregadores, de forma geral, se ressentem de incentivos para melhorar a inserção da juventude no mercado de trabalho, e que as políticas de aprendizagem poderiam ser o carro chefe para esse objetivo.

> Porque a gente precisa também de incentivos para os empregadores promoverem e melhorarem sua participação nesse nicho específico do trabalho para a juventude. Então a grande porta, o grande instrumento que temos hoje, para os empregadores, é a aprendizagem (Empregador 2).

5. O plano ao qual o entrevistado se refere é o plano de ação, desenvolvido pelo subcomitê, a fim de concretizar as prioridades da Agenda Nacional do Trabalho Decente para a Juventude.

Da análise das entrevistas com os representantes dos empregadores observa-se a plena concordância com as propostas de prioridades previstas na Agenda Nacional do Trabalho Decente para a Juventude, a qual destaca a importância das ações que estimulem o ingresso dos jovens no mercado de trabalho, incluídas aquelas dirigidas à melhoria das suas condições de empregabilidade, tais como ações para elevação da escolaridade e estímulo à qualificação profissional (ANTDJ, 2010).

Os representantes governamentais entrevistados também concordam que a falta de experiência, a baixa escolaridade e a reduzida qualificação são as razões para o desempenho pior da inserção do jovem no trabalho. Mas é entre esse grupo que as características da juventude são associadas às condições do mercado de trabalho e à necessidade empresarial de outro perfil de empregado.

> Além dos problemas específicos da inserção da juventude no mundo de trabalho, nós temos o problema da falta de experiência da juventude. (...) a dificuldade em conseguir emprego, de se inserir no mercado de trabalho – não acredito que seja por falta de qualificação apenas, mas por uma questão também do mundo do trabalho como um todo, do perfil que os empresários procuram nos empregados que eles querem contratar (Governamental 2).

As citações relacionadas às causas estruturais do mercado de trabalho, bem como às raízes históricas culturais e políticas do desenvolvimento do Brasil, estiveram presentes nas respostas de muitos representantes governamentais. O modelo de desenvolvimento econômico adotado na década de 1990 foi citado como um dos maiores *vilões* da história econômica recente, por buscar reduzir drasticamente os gastos com políticas públicas, sobretudo as sociais, como forma de diminuir o tamanho do Estado. Em contraposição à ausência de políticas públicas na década de 1990, um dos entrevistados governamentais destacou a importância da ação governamental e do trabalho do subcomitê.

> Daí a importância de políticas públicas, tanto do governo quanto de qualificação como um todo, e do trabalho desse subcomitê. Nós não queremos só inserir o jovem no mundo do trabalho; tem que inserir de uma forma digna e decente, logicamente (Governamental 2).

Para resolver os problemas da falta de experiência e da baixa qualificação dos jovens, esse mesmo interlocutor governamental reconhece que o incentivo à sua inserção no mercado de trabalhom, por meio de políticas públicas, tem sido de extrema importância no cenário brasileiro.

> Por exemplo, a lei de aprendizagem[6] quebra um pouco desse paradigma da falta de experiência. (...) esta é uma lei, em que as médias e grandes empresas têm que cumprir (no mínimo 5 e no máximo 15%), isso quebra um pouco o paradigma da falta de qualificação – nós temos avançado muito nessa política de aprendizagem. Agora, não só para as empresas que são obrigadas, mas as micros e pequenas empresas com o Pronatec Aprendiz, por exemplo; temos também incentivado a inserção nas micro e pequenas empresas que não têm obrigação de contratar, mas quando você traz um jovem que tem o perfil necessário para a empresa, com a qualificação paralelamente à inserção na empresa, nós vamos quebrando um pouco esse paradigma e avançando cada vez mais (Governamental 2).

As estratégias de flexibilização, na forma de redução de horas trabalhadas, também foram lembradas pelos representantes de centrais de trabalhadores como causas importantes da maior precarização do trabalho do jovem. A flexibilização da jornada de trabalho, em geral, tem como contrapartida piores condições de trabalho. As perspectivas de crescimento profissional, por exemplo, não se assemelham a de um posto de trabalho em tempo integral, da mesma forma que os direitos trabalhistas não são respeitados.

Para um dos entrevistados entre os representantes de centrais de trabalhadores:

> Os jovens acabam procurando esses trabalhos, que, vamos dizer assim, não são "corretos"; onde eles podem ganhar mais informalmente do que formalmente – tendo a carteira assinada, por exemplo. Então, muitas vezes o jovem opta por trabalhar informal, pela sua renda familiar, do que trabalhar formalmente (Trabalhador 4).

Outra menção importante apresentada como causa do desemprego e das condições precárias de trabalho dos jovens por um dos entrevistados do grupo das centrais sindicais de trabalhadores foi o fator "falta de informação", que faz com que, em muitos casos, os jovens não saibam por onde começar a buscar informações sobre oportunidades e vagas de emprego.

> É mais difícil entrar no mercado de trabalho do que se movimentar dentro dele (Empregador 4).

A falta de informação e de valorização do jovem, aliada aos outros fatores apontados nas entrevistas como as principais causas do desemprego na juventude, se reflete na maior informalidade e nos níveis mais precários de trabalho entre os jovens.

6. Decreto nº 5.598/2005.

Isso significa que tais barreiras levam o jovem a entrar no mercado de trabalho informalmente, em empregos sem carteira, com remuneração mais baixa e sem os benefícios de um emprego formal (Reis, 2014).

Finalmente, a percepção de que os problemas do emprego e desemprego juvenil não podem ser *simplesmente* atribuídos aos indivíduos jovens é muito presente nas entrevistas com os representantes das centrais sindicais. Um dos entrevistados expõe com clareza que as condições mais precárias do emprego dos jovens estão ligadas a questões que transcendem ao indivíduo e à conjuntura atual.

> Fazemos uma reflexão de que não é exatamente um problema do jovem, é uma configuração muito mais ampla, estrutural das relações de trabalho, que acabam determinando segmentos a ocupar [postos] em condições mais precarizadas. (...) É muito mais uma evolução econômica, política e cultural, do que efetivamente um problema individual do trabalhador (Trabalhador 1).

O reconhecimento de que as desigualdades no Brasil fazem parte da formação histórica, das dinâmicas da sociedade e de suas estruturas também foi lembrado como causa das dificuldades dos jovens no mercado de trabalho. Há uma espécie de *lugares sociais* estabelecidos na sociedade que cria barreiras para a mobilidade social. Nessa direção, segundo um dos entrevistados, os jovens estão mais propícios a desempenhar atividades de pior qualidade, porque a configuração do mercado de trabalho lhes propõe condições mais precárias.

> (...) Constatamos que há um desenho do trabalho, das relações de trabalho e do mercado, que são desenhos bem estruturantes, e que eles delimitam bem qual o perfil de trabalho para o jovem – seja da cidade, seja do campo –, e esse perfil de trabalho é um perfil de trabalho extremamente precarizado (Trabalhador 1).

3.4 A diversidade na inserção no mercado de trabalho

Uma das preocupações centrais das entrevistas realizadas foi captar a percepção dos membros do Subcomitê da ANTDJ sobre a diversidade da juventude brasileira nos termos de gênero, raça/etnia, regiões do país, origem socioeconômica e níveis de escolaridade. Todos os entrevistados reconhecem que a diversidade deste segmento se expressa em desigualdades no acesso ao emprego formal e às melhores condições de trabalho. Ademais, conforme se observa pelas informações contidas no quadro 3, parte

dos membros do subcomitê apontou que o entrelaçamento das categorias gênero, raça e classe tem forte impacto na qualidade da inserção no mercado de trabalho dos jovens.

QUADRO 3
Percepções sobre diversidade e qualidade da inserção no mercado de trabalho

Gênero	Raça/etnia	Meio (rural x urbano)	Região
Naturalização dos cuidados e das tarefas domésticas como responsabilidades femininas	Consequências de processos histórico-culturais	Desigualdades no acesso à educação e nos níveis de escolaridade	Norte e Nordeste apresentam os piores índices de escolaridade e baixa qualificação
Lógica discriminatória do mercado de trabalho	Desigualdades no acesso à educação e nos níveis de escolaridade	Especificidades do trabalho rural	Norte e Nordeste ofertam empregos precários, ligados à prestação de serviços
Desigualdade na conciliação de trabalho, estudos e responsabilidades familiares	Racismo institucional	Desvalorização do trabalhador rural	Preconceito com jovens de regiões periféricas
As mulheres têm melhores níveis de escolaridade, mas ocupam piores posições no mercado de trabalho	As políticas públicas estão tendo efeitos positivos na redução das desigualdades	Êxodo rural consequente da educação de baixa qualidade no campo	Os deslocamentos dificultam o acesso a empregos nos centros da cidade e a conciliação de trabalho, estudos e família
Não há equidade salarial	Dificuldade na conciliação de trabalho e escola		

Fonte: dados da pesquisa.
Elaboração: Disoc/Ipea.

A análise das respostas dos membros do subcomitê para esta questão, organizadas no quadro 3, revela que o mercado de trabalho no Brasil ainda opera segundo uma lógica discriminatória, dificultando a melhor inserção de mulheres, negras e negros, e dos que vivem no meio rural ou em regiões periféricas aos grandes centros urbanos. Os membros do subcomitê entrevistados reconhecem o agravamento das desigualdades quando se trata da faixa da juventude, mas demandam estudos e pesquisas que elucidem de que forma essa desigualdade se expressa de forma heterogênea entre os jovens.

> Existem diagnósticos que apontam para aqui ou ali, mas esse diagnóstico só vai ser de fato visualizado e contemplado na construção do plano que está sendo feito (Empregador 2).

Dois conjuntos de respostas no âmbito da diversidade de gênero indicam as percepções dos atores sociais entrevistados. O primeiro corresponde às perspectivas dos empregadores, que observam que as desigualdades sempre existiram e ainda permanecem na sociedade brasileira, embora seja possível observar avanços na direção da igualdade na inserção no mercado de trabalho entre homens e mulheres, que se configura a partir de um esforço conjunto do governo, de entidades de trabalhadores e de empresas, conforme observa um representante de Confederação de Empregadores.

> Hoje diminuiu essa diferença, mas nos últimos dez anos ainda tinha uma predominância muito grande do homem trabalhando e a mulher com dificuldade de se inserir no mercado de trabalho com vagas menos interessantes que as dos homens. Agora a coisa já está começando a melhorar bastante, pois o próprio governo, as entidades e as empresas estão começando a ter consciência da necessidade de fortalecer a inserção da mulher no mercado de trabalho (Empregador 1).

O segundo grupo de respostas, elaborado pela soma dos discursos dos representantes do governo e dos trabalhadores, os quais entendem de forma mais semelhante as diferenças entre homens e mulheres no mercado de trabalho, evidencia as dificuldades das mulheres em conciliar o trabalho e os estudos: sobre elas ainda recaem as responsabilidades familiares, visto que, de acordo com padrões tradicionais, o trabalho doméstico é uma atividade de cuidado naturalizada como feminina. Essa situação, portanto, favorece a precarização das mulheres no mundo do trabalho e a dura realidade das duplas e triplas jornadas, conforme indica uma representante dos trabalhadores, a seguir.

> Sou mulher e sou jovem e sei a dificuldade que é para ser respeitada e ter a sua profissão respeitada (...). Até hoje a gente continua ganhando bem menos e fazendo bem mais que os homens. Ainda não existe essa igualdade de gênero, mas estamos buscando isso a cada momento e no meu ver é necessário mais políticas públicas voltadas para a mulher, para a inserção, uma inserção igualitária, com a mesma oportunidade, seja para subir de cargo, seja para entrar, seja para o primeiro emprego. Principalmente porque nós temos diversas jornadas, é do trabalho, de faculdade, em casa, com filhos, é fundamental (...) A gente precisa fazer essa igualdade de gêneros no mercado de trabalho (Trabalhador 4).

Nesse sentido, a ausência de políticas públicas de cuidados (creches, escolas em período integral, salas de acolhimento etc.) intensifica as disparidades entre homens e mulheres, colaborando para que estas sejam maioria entre os jovens que não estudam e não trabalham fora do domicílio.

> Hoje você pega os jovens que nem estudam e nem trabalham e que mais cedo ou mais tarde ou vão voltar a estudar ou vão tentar voltar para o mercado de trabalho, e a participação de mulheres nesse "nem nem" é muito forte ainda, e muitas vezes por falta de uma creche, de um apoio. E ainda tem o problema da gravidez na adolescência, da falta de perspectiva, então o papel do Estado em trazer essa jovem de volta, ou para o estudo, ou para o mercado de trabalho é muito importante. Tem que ter instrumentos públicos: creche, escola de qualidade, escola integral, maior acesso ao ensino técnico (Trabalhador 5).

Segundo as informações trazidas pelo quadro 3, as desigualdades raciais no mercado de trabalho do Brasil são entendidas pelos entrevistados, de forma geral, como consequências de processos históricos e culturais: resultantes das diferenças no

acesso à educação de qualidade e nos níveis de escolaridade entre negros e brancos; caracterizadas pelas dificuldades na conciliação da escola com o trabalho – ou pela entrada precoce no mundo do trabalho, na maioria das vezes, via informalidade; e pelo racismo institucional.

Os representantes de confederações de empregadores compartilham da visão de que as recentes políticas públicas de ação afirmativa estão colaborando para a diminuição das desigualdades existentes no mercado de trabalho em relação aos jovens brancos. Porém, essa interpretação desconsidera que jovens com a mesma formação possuem acessos desiguais a salários e ocupações em razão da cor da pele. Acreditar que as desigualdades do acesso ao mercado de trabalho formal devem-se às formações dos jovens implica, em última instância, atribuir ao próprio jovem as mazelas do mercado de trabalho.

> Com a questão dos negros para as demais etnias, eu acredito que tem sim uma defasagem, mas nesse ponto o governo trata muito bem as políticas públicas a fim de tentar trazer igualdade, e o que eu vejo é uma resposta do mercado; o mercado já consegue compreender isso e já vem respondendo. (...) Então acho que as políticas públicas estão no caminho certo na questão de inserção, de cotas (...), mas poderia pensar, inclusive, em um segundo momento, em políticas educacionais diferenciadas para essa etnia. Acredito que você deixando o negro em pé de igualdade – não sei nem qual é o termo para isso –, mas em questão de estudos iguais com qualquer pessoa de outra etnia, acho que as chances dele de ascensão no mercado é a mesma de qualquer outro jovem. Por que eu disse que o problema hoje em dia é bom? Porque aí o governo reconhece essa defasagem e tenta fazer essa inserção. Com essa pessoa inserida ele vai estar ganhando o mesmo valor que uma pessoa de qualquer outra raça e o filho dele já vai ter as mesmas condições que o filho daquela outra pessoa; então, a longo prazo, isso é muito bom (Empregador 4).

Para representantes do governo, por sua vez, as políticas afirmativas colaboram com o rompimento de preconceitos e barreiras, mas a desigualdade racial persiste.

> A gente percebe que houve investimento muito grande do governo para mudar o quadro e, no entanto, não houve alteração esperada e, na verdade, a gente tentou discutir mais ou menos os motivos disso e a gente acha que pode ser uma barreira cultural, mesmo. Uma questão de reprodução do que já vinha acontecendo na sociedade; a gente acha que esse seja talvez o motivo (...). Uma inferência do grupo é a de que a nossa sociedade e o mercado de trabalho continuam trabalhando com uma lógica discriminatória (Governamental 10).

> O racismo institucional e aquele racismo escondido são muito latentes na sociedade. Então, a gente ainda está numa fase em que as cotas são fundamentais porque é fundamental para a qualificação desses jovens negros. A qualificação dos jovens negros é muito diferente e o racismo existe

> também no mercado de trabalho. Se um jovem branco e um negro com a mesma qualificação forem para uma entrevista em uma empresa, eu tenho certeza que o jovem branco vai conseguir essa vaga, então na verdade isso é um racismo puro e declarado e que não deixa o jovem acessar o mercado de trabalho do jeito que deveria, independentemente de qualificação (Governamental 5).

Cabe destacar, no entanto, que a *interseccionalidade* de gênero, raça e classe ganha destaque nas falas de representantes do governo e de trabalhadores, conforme aparece no trecho adiante.

> Jovens homens, brancos, com curso superior, com certeza têm uma situação diferenciada que mulheres negras. Se você pegar todas essas estratificações por sexo, por cor e por nível de escolaridade tem bastante diferença ainda (Trabalhador 3).

A partir das percepções dos membros do subcomitê e do cruzamento dos dados sobre as condições de trabalho da juventude no Brasil, surge o entendimento de como o imbricamento das categorias gênero, raça e classe impacta sobre os jovens. A esse respeito, a concepção de *interseccionalidade*, de Kimberlé Crenshaw (2002), oferece uma perspectiva fundamental para entender as condições das jovens mulheres negras no mercado de trabalho no Brasil, pois ela aponta para os processos de formação de diferentes eixos de subordinação. Para Crenshaw:

> (...) a interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras (op. cit., p. 178).

De acordo com a antropóloga Angela Figueiredo (2011), essas realidades

> são naturalizadas, formando diferentes eixos de subordinação tornados tão comuns que somos levados a crer que são imutáveis e, como tais, têm sido úteis para a manutenção do discurso que normatiza as históricas desigualdades sociais (op. cit., p. 113).

As falas de membros do subcomitê apontam justamente para o reconhecimento da realidade concreta que recai sobretudo para as mulheres jovens negras, indicando que estas são as que mais têm dificuldades de alcançar postos de empregos formais e posições hierárquicas superiores.

A *interseccionalidade* de gênero, raça e classe fica evidente quando verificamos que, atualmente, o trabalho doméstico consiste em uma das principais fontes de ocupação da grande parcela de mulheres negras, com baixo grau de escolaridade e oriundas das regiões mais pobres do país. Ao refletir sobre o impacto da intersecção raça e gênero nas mulheres brasileiras, membros do subcomitê falam sobre a discriminação que sofre a juventude negra brasileira e que deflagra essa situação.

> Ainda persiste uma visão que acha: "Não, eu estou pegando a pessoa para criar. A família era muito pobre, do interior. Estou dando uma chance para ela estudar aqui na minha casa, conviver com meus filhos e tal..." E não entendem que é [o trabalho doméstico] um dos trabalhos mais penosos, mais desgastantes, que gera alto número de agravos à saúde em relação a esforço repetitivo, queimaduras, acidente. O ambiente doméstico não conta com nenhum equipamento de proteção individual e não conta também com nenhum seguro saúde, pois a maioria dos empregos domésticos não são formalizados. E é uma maioria imensa de mulheres: quase 90% das que estão no emprego doméstico são mulheres não só fazendo os serviços de cozinhar, lavar, passar, mas também jardinagem e outros serviços domésticos. A maioria são mulheres, e em grande parte essas mulheres também são negras, e com prevalência do Norte e Nordeste (Governamental 1).

Ademais, foi unânime a percepção de que os jovens do meio rural têm acesso a uma educação de pior qualidade em comparação aos jovens que vivem em meio urbano. De acordo com o representante governamental:

> O trabalho no campo ainda é um trabalho muito desvalorizado, e muitos acham assim: está ajudando a família, não merece nem ter um pagamento (Governamental 1).

> Esse fator ocasiona o êxodo rural e direciona os jovens a trabalhos desvalorizados socialmente. As regiões Norte e Nordeste, por sua vez, foram indicadas como as regiões onde os jovens têm acesso a piores empregos, relacionados à prestação de serviços, quando comparados com os jovens de outras regiões brasileiras, como do Sul e Sudeste.

> Mais uma vez a qualidade da educação é considerada pelos entrevistados como um dos principais fatores responsáveis pelos indicadores sociais negativos desta fração da juventude, dado que é nas regiões Norte e Nordeste que os jovens apresentam os piores índices de escolaridade e a mais baixa qualificação profissional. Somam-se às diferenças na escolaridade o próprio processo histórico de industrialização do país, que reservou à região Sudeste as melhores vagas de emprego.

> Eu acho que nós estamos numa transição, pois durante muito tempo nós tivemos uma industrialização no Brasil muito focada no Sudeste e Sul do país. Então, geralmente no Norte e Nordeste

eram empregos muito precarizados e ligados a situação de serviços. Hoje a gente vê, de fato, uma indução à industrialização também nessas áreas, porque historicamente no nosso mercado os empregos que remuneram melhor são os empregos da indústria. Os serviços, às vezes, são a base da pirâmide social na escala de empregos (Governamental 1).

3.5 Evolução da situação da formalidade e do emprego juvenil

Por meio das entrevistas com membros representantes do Subcomitê da ANTDJ foi possível capturar consensos e divergências sobre a evolução da formalidade do emprego juvenil no país, a partir de relatos das próprias experiências e percepções dos entrevistados em torno das medidas e programas governamentais que dialogam com os objetivos de redução da informalidade do emprego entre os jovens.

Como se pode verificar na tabela 3, a maioria dos membros entrevistados afirmou perceber avanços nas políticas de trabalho para a juventude, com consequente redução da informalidade. Uma parcela dos membros apontou ainda para impactos significativos para os grupos com maiores dificuldades de inserção no emprego formal, como mulheres e negros. Outros aludiram que os avanços nas políticas não foram capazes de alterar a situação real do trabalho informal entre os jovens.

TABELA 3
Percepção sobre a evolução da situação da formalidade do emprego juvenil e papel das políticas públicas

Percepção	Empregadores		Trabalhadores		Governamentais	
	Respondentes	Entrevistados	Respondentes	Entrevistados	Respondentes	Entrevistados
Houve avanços com resultados concretos na redução da informalidade	2	4	0	5	7	12
Houve avanços, mas sem impacto, na redução da informalidade	2	4	5	5	1	12
Não houve avanços	0	4	0	5	3	12
Sem opinião	0	4	0	5	1	12

Fonte: dados da pesquisa.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Como se pode observar, as diferenças de posição dos atores sociais repercutem sobre a forma como avaliam a evolução da situação da formalidade e do emprego juvenil. A maioria dos representantes de instituições governamentais considera que as recentes políticas de inclusão, educação e trabalho foram importantes para o crescimento do emprego formal, sendo mesmo possível perceber avanços concretos. No entanto, foi

também entre os membros governamentais, e apenas nesse grupo, que foram registrados depoimentos no sentido de que, apesar dos esforços, não aconteceram avanços reais.

Entre os atores representantes do governo que apresentaram uma visão mais otimista da evolução da formalidade, coloca-se que a informalidade ainda é um dos principais problemas do mundo do trabalho, mas que entre os jovens esses índices caíram mais do que para o resto da população:

> Principalmente porque foram criadas mais vagas formais, aumentou a fiscalização do trabalho infantil e houve avanço na escolaridade do jovem (Governamental 9).

Assim, é possível afirmar que os membros governamentais têm uma visão heterogênea, mais otimista do que pessimista. Conforme aponta a tabela 3, dos doze representantes do governo entrevistados, sete indicaram perceber avanços com resultados concretos na evolução da situação da formalidade do emprego juvenil e reconhecem o importante papel das políticas públicas nessa evolução. Três relataram não perceber avanços. Entre os empregadores, dos quatro entrevistados, dois indicaram perceber avanços concretos e outros dois destacaram que esses avanços não foram capazes de produzir efeito na informalidade do trabalho juvenil.

Entre os membros da classe empregadora que reconhecem ter havido redução da informalidade, predomina a ideia de que o estímulo oriundo do governo em forma de políticas públicas é importante e faz a diferença na empregabilidade dos jovens.

> Antes estava parado no tempo. Agora resolveram diagnosticar o problema. Agora o momento é de diagnosticar qual o problema, onde a gente pode melhorar, e onde a gente viu que podíamos melhorar, [e] a gente vem melhorando (Empregador 1).

Em particular, o relato seguinte demonstra a expectativa que representantes de empregadores têm acerca dos incentivos do governo sobre esse tema, especialmente com relação aos programas de aprendizagem.

> As políticas específicas para os jovens têm que haver! A classe empregadora tem que ter incentivos para que ela possa melhorar ainda mais o que ela vem desempenhando, para que ela possa absorver cada vez mais a juventude. E a aprendizagem para nós é o grande instrumento (Empregador 2).

Os representantes de centrais sindicais, por sua vez, concordam em uníssono que os avanços nas políticas não foram capazes de gerar impacto na redução da informalidade do emprego dos jovens brasileiros. Admitem que o governo tenha se empenhado no tema da juventude e indicam a criação da Secretaria Nacional de Juventude como um grande passo, mas não conseguem enxergar a efetividade das políticas atingindo de fato os jovens brasileiros. De acordo com um dos representantes dos trabalhadores, não há distribuição de recursos necessários para promover a mudança imperativa na situação da informalidade do mercado de trabalho.

> Eu até acredito que essa política e a criação da SNJ são positivas, mas para isso ela precisa ser horizontal, descer para os Estados e municípios, porque, na verdade, onde acontece tudo é no município. É o município que gere tudo isso e que precisa desses recursos, e a SNJ não tem recursos para criar políticas específicas; ela aconselha, mas não tem recursos. Tem boa vontade, mas não tem políticas necessárias para que o jovem seja atingido (Trabalhador 2).

3.6 Ações inovadoras que contribuem para a redução do desemprego juvenil e para a melhor inserção dos jovens no mercado de trabalho

O propósito da pergunta era conhecer as opiniões dos entrevistados sobre os diferentes programas que, de maneira direta ou indireta, apresentassem caráter inovador e impacto na redução do emprego informal juvenil. Nessa direção, a pergunta foi formulada de sorte a solicitar que cada um dos entrevistados citasse ações públicas ou privadas que julgassem inovadoras, independentemente do período durante o qual tivessem sido implementadas.

Na análise das respostas, as ações citadas foram agrupadas em cinco categorias, de acordo com suas finalidades: *i)* qualificação e intermediação profissional; *ii)* elevação da escolaridade; *iii)* apoio ao microempreendedor rural e urbano; *iv)* ações de apoio à formalização; e *v)* outras. Conforme demonstra a tabela 4, as ações de qualificação e intermediação profissional foram as mais citadas, e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) foi a ação inovadora mais mencionada por todos os entrevistados, tendo recebido dez citações. Criado pelo governo federal em 2011,[7] o Pronatec tem o objetivo de ampliar as oportunidades educacionais e de formação profissional qualificada aos jovens, trabalhadores e beneficiários de programas de transferência de renda.

7. Lei nº 11.513/2011.

Para mim, hoje, o Pronatec é o maior estimulador do fim da informalidade, porque, a partir do momento que você capacita o jovem, ele tem discernimento de procurar empregos formais e vai estar disponível para eles, porque ele [o jovem] vai estar qualificado para atender aquele requisito. A informalidade vem muito da falta de qualificação, então quando ele não tem condição de ir para aquela vaga, ele vai para qualquer coisa, vai se submeter a qualquer tipo de trabalho para poder sobreviver; então, com a capacitação, o universo dele amplia bastante (Empregador 1).

TABELA 4
Principais ações consideradas inovadoras com impacto na redução da informalidade do jovem no mercado de trabalho e na diminuição do desemprego juvenil

Ações	Total de respostas			
1. Qualificação e Intermediação Profissional	Empregadores	Governamentais	Trabalhadores	Total
Pronatec	2	7	1	10
Jovem Aprendiz	2	2	1	5
Lei de Estágio	1	1	0	2
Sistema Nacional de Emprego (Sine)	0	1	0	1
2. Elevação da escolaridade	Empregadores	Governamentais	Trabalhadores	Total
Lei das Cotas	0	1	0	1
Programa Universidade para Todos (Prouni)	0	2	0	2
ProJovem Urbano	0	1	0	1
3. Apoio a micro empreendedor rural e urbano	Empregadores	Governamentais	Trabalhadores	Total
Micro Empreendedor Individual (MEI)	0	1	1	2
Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf Jovem)	1	0	0	1
4. Ações de apoio à formalização	Empregadores	Governamentais	Trabalhadores	Total
Programa de Educação Previdenciária	0	1	0	1
Fiscalização e campanhas que incentivam a formalização	1	0	1	2
5. Outras	Empregadores	Governamentais	Trabalhadores	Total
Políticas de cuidado	0	1	0	1
Viver sem Limites	1	0	0	1

Fonte: dados da pesquisa.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Na sequência, para este mesmo grupo, o Programa Jovem Aprendiz recebeu cinco citações, a Lei do Estágio, duas citações, e o Sistema Nacional de Emprego (Sine) recebeu uma única citação.

Porque a gente precisa também de incentivos para os empregadores promoverem e melhorarem a participação no mercado de trabalho da juventude, então a grande porta, o grande instrumento é a aprendizagem. Ela é um importante fator, uma importante ferramenta, mas ela não se basta (Empregador 2).

Mesmo que o Programa Jovem Aprendiz[8] tenha sido reconhecido como inovador e com impacto na redução da informalidade do trabalho dos jovens, sua operacionalização não foi poupada de críticas, principalmente no que diz respeito à duração da jornada estabelecida e à falta de fiscalização.

> A crítica ao programa (Jovem Aprendiz) é com relação à jornada de oito horas de trabalho, o que dificulta o jovem a estudar. Na nossa opinião, a jornada máxima deveria ser de seis horas e ter uma maior fiscalização para que, de fato, o jovem aprenda – porque tem lugares que são bastante interessantes onde os jovens estão entrando pelo programa e eles estão aprendendo e estão tendo essa oportunidade de depois fazer carreira na empresa; mas tem lugar que a gente sabe também que eles estão carregando caixa, estão sendo recepcionistas, e não necessariamente é o curso que a pessoa está fazendo e não está aprendendo. Está virando mão de obra barata da juventude de novo (Trabalhador 3).

Na visão dos entrevistados, a aprendizagem cria oportunidades tanto para o aprendiz, que se prepara para o mundo do trabalho a partir de atividades profissionais, quanto para as empresas, que formam mão de obra qualificada para atuar posteriormente em seus quadros profissionais ou no mercado de trabalho em geral – de acordo com um cenário econômico cada vez mais exigente. Entretanto, é importante que a fiscalização verifique constantemente as condições gerais em que se desenvolve a aprendizagem.

No grupo das ações e programas voltados para a elevação da escolaridade, foram lembrados: *i)* o Projovem Urbano, com uma citação, que tem como objetivo a elevação da escolaridade de jovens com idade entre 18 e 29 anos que saibam ler e escrever e não tenham concluído o ensino fundamental; *ii)* o Programa Universidade para Todos (Prouni), com duas citações, cuja principal ação é a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais (50%) em instituições privadas de ensino superior; e *iii)* a Lei de Cotas,[9] que também recebeu uma citação e que garante a reserva de 50% das matrículas por curso e turno nas universidades federais e nos institutos federais de educação, ciência e tecnologia a alunos que tenham cursado integralmente o ensino médio público, em cursos regulares ou da educação de jovens e adultos.

8. De acordo com a Lei do Aprendiz (Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000), o trabalho a partir dos catorze anos é permitido na condição de aprendiz e sob o contrato de aprendizagem – um contrato de trabalho especial e com prazo determinado, que não pode ultrapassar dois anos. A lei estabelece ainda que o empregador deve se comprometer a assegurar ao maior de catorze e menor de dezoito anos, inscrito em programa de aprendizagem, formação técnico-profissional metódica, compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico, e o aprendiz, a executar, com zelo e diligência, as tarefas necessárias a essa formação.
9. Lei nº 12.711/2012.

No grupo das ações voltadas ao apoio do microempreendedor rural e urbano foram citados o Pronaf Jovem, um programa de concessão de crédito produtivo para agricultores familiares de até 29 anos, e o Programa Microempreendedor Individual[10] (MEI),[11] que cria condições especiais para que o trabalhador conhecido como informal possa se tornar um MEI legalizado.

As ações de apoio à fiscalização receberam, ao todo, três citações, tendo sido lembrados o Programa de Educação Previdenciária, que desenvolve ações de informação e conscientização sobre direitos e deveres previdenciários, e ações e campanhas de incentivo à formalização. Nesse caso, as menções foram específicas a duas iniciativas: a primeira referiu-se à medida que permite ao empregador deduzir no Imposto de Renda as contribuições previdenciárias pagas em favor da trabalhadora doméstica registrada em carteira, e a segunda, aos incentivos direcionados à saída da informalidade dos trabalhadores informais e microempresários.

Por fim, outras ações governamentais também foram citadas como inovadoras para contribuir com a redução da informalidade, tais como o Programa Viver sem Limite e demais políticas de cuidados. O Programa Viver sem Limite é uma estratégia criada pelo governo federal em 2012 que contempla diversas ações e programas implementados por vários ministérios, com o objetivo de melhorar e ampliar a inclusão social da pessoa com deficiência. Em relação às políticas de cuidados, a citação do entrevistado referia-se às políticas públicas relacionadas ao cuidado como instrumentos para a igualdade de gênero e a valorização do trabalho não remunerado, incluídas as suas implicações para o desenvolvimento da corresponsabilidade social.

3.7 Ações e iniciativas realizadas pelas instituições representadas no subcomitê para redução da informalidade

Neste tópico buscou-se conhecer, à luz das respostas dos entrevistados, quais as principais ações e iniciativas que as instituições representadas no subcomitê têm desenvolvido para contribuir para a redução da informalidade dos jovens no mercado de trabalho brasileiro.

10. O microempreendedor individual é a pessoa que trabalha por conta própria e que se legaliza como pequeno empresário. Para ser um microempreendedor individual, é necessário faturar no máximo até R$ 60.000,00 por ano e não ter participação em outra empresa como sócio ou titular. Pode também ter um empregado contratado que receba o salário mínimo ou o piso da categoria.
11. Lei Complementar nº 128, de 19/12/2008.

Em linhas gerais, todos os entrevistados reconhecem que suas respectivas instituições realizam ações que colaboram para a diminuição da informalidade juvenil. Destacaram ações de capacitação e elaboração de estudos como ações importantes da participação dos representantes em fóruns, grupos de trabalho, conselhos, comitês, subcomitês e demais espaços de diálogo social. De acordo com Theodoro (2002), a participação tripartite em espaços no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego não é novidade:

> Esse tripartismo não é uma novidade no seio do MTE. A participação de empregadores e trabalhadores remonta ao período getulista, presente desde a criação do então Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, na década de 1930. Daquele período aos dias atuais, essa herança de participação de trabalhadores e empresários fez-se presente, em maior ou menor grau, na estrutura do órgão *(op. cit.,* p. 15).

O quadro 4 aponta as ações e iniciativas que as diversas instituições desempenham para a redução da informalidade e do desemprego juvenil, as quais foram divididas entre os representantes governamentais, de empregadores e de trabalhadores. Observa-se que as ações realizadas citadas pelos entrevistados podem ser categorizadas em sete tipos: *i)* desenvolvimento de políticas públicas; *ii)* desenvolvimento de estudos e pesquisas; *iii)* diálogo social; *iv)* controle social; *v)* capacitação; *vi)* ações de mobilização e organização das categorias; e, por fim, *vii)* ampliação de direitos.

QUADRO 4
Ações e iniciativas das instituições representadas no subcomitê para redução da informalidade

Governamentais	Empregadores	Trabalhadores
Desenvolvimento de políticas públicas: Realização de ações para a qualificação profissional Ampliação do acesso às tecnologias sociais Promoção de auxílio e assistência técnica no campo Fiscalização das leis trabalhistas Promoção de incentivo (via prêmios, convênios e programas) para equidade de gênero Desenvolvimento de estudos e pesquisas: Elaboração de estudos e pesquisas atualizadas sobre jovens e mercado de trabalho Elaboração e avaliação de ações, políticas e programas	Diálogo social: Participação em fóruns, grupos de trabalho, comitês, subcomitês e conselhos. Capacitação: Cursos voltados para a necessidade do mercado de trabalho. Desenvolvimento de Estudos e Pesquisas: Realização de pesquisas de mercado para adequação dos cursos de capacitação de acordo com as necessidades do mercado de trabalho	Controle social: Controle social das políticas públicas Acompanhamento de ações e programas Fiscalização na forma de contratação dos jovens Ampliação de direitos: Defesa e luta por ampliação de direitos da classe trabalhadora Defesa e luta da ampliação da educação e da assistência estudantil Mobilização e organização da categoria: Organização da categoria Formação de jovens lideranças do movimento sindical Participação nas negociações coletivas Desenvolvimento de estudos e pesquisas: Realização de estudos informativos para qualificar a discussão do movimento sindical

Fonte: dados da pesquisa.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota-se que os representantes governamentais entrevistados afirmam seu papel no desenvolvimento de políticas públicas, ou de aprimoramento das políticas existentes, e no cumprimento da legislação do trabalho vigente no país.

> [Desenvolver políticas públicas] é um processo que visa estabelecer quais são os desafios, quais são as estratégias, estimular a criação de políticas e programas por parte de outros ministérios que executam e que visem dirigir suas ações nessas diretrizes (Governamental 9).

> Nossa missão é oferecer políticas públicas que elevem a qualidade de vida dos jovens e contribuam para a construção de trajetórias de autonomia e participação dessa juventude (Governamental 1).

Os representantes governamentais também destacaram a importância do desenvolvimento de estudos e pesquisas para subsidiar a formulação de políticas públicas mais adequadas.

> [É necessário] informar os atores (...) dando diagnósticos e eventualmente avaliando ações e políticas desenvolvidas pelo governo para que essas possam ser aperfeiçoadas, se for o caso (Governamental 11).

> Temos que ter um diagnóstico dessa juventude no Brasil. E [para] isso nós temos tido uma grande parceria tanto com a OIT quanto com a Secretaria Nacional da Juventude, que têm feito perfis e estudos (...) primeiro precisamos ter um diagnóstico, para saber de que forma, onde alcançar, quem são esses jovens, de que forma vamos inseri-los no mercado de trabalho (Governamental 2).

Por sua vez, os representantes dos empregadores destacaram as ações de capacitação, a participação de representantes de empregadores em espaços de diálogo social, e o desenvolvimento de estudos e pesquisas. De fato, o reconhecimento da importância de participar dos grupos de trabalho como os fóruns, conselhos, comitês e subcomitês por meio do diálogo social, discutindo sobre como melhorar a inserção dos jovens no mercado de trabalho, foi reconhecida como uma ação muito importante por parte de representantes de confederações de empregadores.

> O fato de a gente estar dentro desses grupos de trabalho, criticando ou ajudando a melhorar esses indicadores, é um papel muito importante (Empregador 4).

> Sempre que chamados nós participamos de todos os fóruns, comitês, subcomitês, grupos de trabalho, grupos tripartites de trabalho (...) temos participado com o governo de toda essa discussão porque nos interessa também a mão de obra qualificada (Empregador 2).

Outra iniciativa citada pelos representantes dos empregadores enquanto forma de contribuir com ações de promoção do trabalho decente foi a capacitação dos jovens por meio do Sistema S.[12] Essa capacitação foi destacada como de grande importância para a qualificação profissional e a consequente diminuição da informalidade. Os entrevistados enfatizaram que os cursos promovidos por essas instituições atendem às demandas do mercado de trabalho formal, destacando ainda que o Sistema S é parceiro do governo federal no programa Pronatec.

> Em torno de 70% a 80% dos jovens que fazem o curso de formação (em instituições do Sistema S) saem empregados. Então o índice é muito elevado e o governo vem estimulando isso. (...) Os cursos (...) são voltados exatamente para a necessidade do mercado, então você capacita o jovem (...) para ele se inserir no mercado que tem uma demanda muito grande. Você prepara o jovem para atender a demanda. (...) Hoje o Pronatec seria o maior estimulador do fim da informalidade. Porque a partir do momento que você capacita o jovem, ele vai ter discernimento de procurar empregos formais (...). Ele vai estar qualificado para atender aquele requisito. (...) A informalidade vem muito também da falta de qualificação (Empregador 1).

Os representantes dos trabalhadores citaram diversas ações e iniciativas importantes, sobretudo no campo do controle social das políticas públicas, na ampliação de direitos, na mobilização e organização da categoria, e o desenvolvimento de estudos e pesquisas para subsidiar o debate.

> Todas as centrais têm um papel muito importante, que é na luta do direito do trabalhador. (...) Vêm tendo um papel de enfrentamento a grandes políticas (Trabalhador 2).

> [É importante] atuar no controle social das políticas públicas e atuar no sentido de ampliar direitos para [a] classe trabalhadora rural, pensando exatamente nesses desafios. Não olhar só a relação de trabalho dentro da CLT, mas olhar também como o acesso a melhores condições, por exemplo, de renda, suplementação de renda como o [Programa] Bolsa Família. Olhar, por exemplo, a condição de habitação, acesso à saúde, também como direitos, que se aliam a uma melhor qualidade de vida para esse trabalhador enquanto um cidadão (Trabalhador 1).

12. Conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, consultoria, pesquisa e assistência técnica, composto por nove instituições: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); e Serviço Social de Transporte (Sest).

De acordo com os entrevistados representantes das centrais sindicais, a mobilização e organização da categoria incluem a formação de jovens lideranças do movimento sindical. com o objetivo de integrá-los às discussões sobre o trabalho decente para a juventude. As manifestações ocorridas no ano de 2013 indicam que há falta de representatividade dos jovens e que há demanda por participação.

> [É importante] formar jovens lideranças do movimento sindical para que eles possam ter uma visão mais aberta do que está acontecendo neste momento no Brasil (Trabalhador 4).

> [É importante] desenvolver processos formativos, processos de discussão política de quais são esses direitos que o trabalhador tem e de como ele pode construir essa luta em articulação com seus pares e dentro deste contexto sindical (Trabalhador 1).

Como parte da mobilização e organização da categoria, os representantes dos trabalhadores destacam a participação em negociações coletivas, nas discussões e na construção da luta por mais direitos trabalhistas. Estes representantes ressaltam também o desenvolvimento de estudos e pesquisas para fazer a discussão dentro do movimento sindical e produzir informação para contribuir com o debate.

3.8 Avaliação da articulação dos membros do subcomitê em torno da ANTDJ: aspectos positivos e negativos

Nesta subseção, o foco da pergunta foi captar a percepção dos entrevistados em torno da articulação entre os membros que participam do subcomitê. Os representantes ressaltaram a importância da existência desse espaço tripartite para discutir as prioridades, os objetivos e as metas que visam reduzir a informalidade dos jovens no mercado de trabalho.

Na visão dos entrevistados, a ANTDJ tem tido um papel importante na integração entre o governo e os demais representantes que participam do subcomitê. Interessante notar que todos os representantes entrevistados afirmaram que este espaço é importante para mediar os diversos interesses envolvidos. Destacaram que, apesar de cada um ter um lugar de representação distinto, todos buscam a construção de consensos a partir do equilíbrio entre os diversos interesses.

Contudo, reconhecem que há discursos diferentes em função da posição que cada representante ocupa na relação entre capital e trabalho. De fato, há divergências de opiniões que refletem demandas diferentes, mas que têm sido contornadas com

o objetivo de elaborar políticas que contribuam para a melhor inserção dos jovens no mercado de trabalho. O quadro 5 sintetiza os principais aspectos positivos e negativos percebidos pelos entrevistado em relação à articulação dos representantes em torno da ANTD.:

QUADRO 5
Percepção dos entrevistados em relação aos pontos positivos e negativos da articulação entre os representantes do subcomitê

Aspectos positivos	Aspectos negativos
• Integração entre o governo e os outros representantes • Construção coletiva de um diagnóstico por meio de várias visões diferentes • Construção de consensos a partir do equilíbrio entre os diversos interesses • Ampliação da discussão com os diversos segmentos • Cooperação na busca de ações para inserir os jovens no mercado de trabalho • Espaço de mediação entre os diversos interesses para trabalhar com consensos • Espaço de discussão e democratização do debate	• Existência de divergências de ideias e demanda. • Dificuldade de elaboração de textos em conjunto • Presença não sistemática de representantes governamentais • Retomada frequente das questões já discutidas.

Fonte: dados da pesquisa.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Representantes governamentais consideram que o diálogo possibilita a construção coletiva de um diagnóstico por meio de várias visões diferentes, e oferece possibilidade real de visão articulada entre os diversos segmentos que compõem o subcomitê na busca por consensos.

> A articulação governamental foi bastante interessante, embora ainda não seja o ideal. (...) O que foi interessante foi a possibilidade de construir uma visão comum (Governamental 9).

Alguns representantes governamentais ressaltam a necessidade de maior articulação entre os membros a fim de ampliar a integração de ideias no subcomitê, pois este espaço ainda precisa se consolidar como canal de discussão entre os diversos segmentos da sociedade. A possibilidade de estabelecer uma visão comum a partir da construção coletiva de um diagnóstico, por meio de várias visões diferentes, implica um pacto por parte dos representantes na busca da concretização do interesse comum de melhorar a inserção do jovem no mercado de trabalho. Para um dos entrevistados governamentais, o espaço do subcomitê contribui para a construção de consensos com base no equilíbrio entre os diversos interesses.

> Cada um dos entes aí envolvidos, ele fala especificamente de um lugar, mas eu acho também que tem sido um grande aprendizado no sentido de que a dimensão, a magnitude do problema da situação da juventude no mundo do trabalho é tamanha, que ela precisa, de fato, do envolvimento de todos esses entes (Governamental 1).

Os representantes governamentais também destacaram que a articulação entre os membros no espaço do subcomitê permite a ampliação da discussão com os diversos segmentos, o que possibilita a cooperação na busca de ações para inserir os jovens no mercado de trabalho. Destacaram, ainda, o papel do subcomitê como espaço de mediação entre os diversos interesses para construir e expandir a democratização do debate. Para os entrevistados, quando existem divergências, essas são explicitadas e até agora têm sido contornadas.

> Há momentos em que as ideias são meio conflitantes, mas há uma óbvia intenção de cooperação; então, apesar de as ideias serem conflitantes, no final sempre há uma espécie de consenso ou acordo nessa busca do melhor para a proposta de ações que concretamente vão inserir mais jovens no mercado de trabalho (Governamental 10).

> Só um esforço por parte dos trabalhadores organizados não dá resultado. Só um esforço por parte do empresariado não dá conta. São as forças; só a parte governamental também [não dá]. É um esforço que todo mundo vem fazendo, um esforço comum para chegar a uma pactuação comum (Governamental 1).

Segundo Theodoro (2002, p. 14), a existência de conflitos em espaços tripartites é normal e esperado, e "pode ser percebido como uma arena onde trabalhadores, empregadores e governo, em seus diversos matizes, destilam interesses e restabelecem consenso, a partir de posições diversas".

Representantes governamentais entrevistados afirmam que haverá conflitos e aproximações à medida que os interesses forem preservados. Para esses, o subcomitê envolve situações difíceis. Em contrapartida, permite colocar os dilemas da juventude em setores que não tratavam o trabalho decente para a juventude como tema central. Acreditam que o subcomitê ajuda a *transversalizar* a discussão entre os órgãos governamentais, além de realizar o diálogo tripartite.

Representantes dos empregadores entendem que a participação de seu segmento nos debates contribui para passar a experiência empresarial para o governo, destacando que o diálogo social permite pensar políticas que atendam aos interesses de ambos. Todavia, ressaltam a necessidade de encontrar a equação que equilibra os interesses para a construção dos consensos.

> Hoje a gente identifica; conseguimos chegar a uma equação entre o que eu quero e o que eu posso (...) Dentro deste equilíbrio a gente está conseguindo avançar (Empregador 1).

> Aquela equação do que é bom para o empresário e o que é bom para o empregado – apesar de verbalizando –, numa utopia ela [pode] ser bastante simples, [mas] na prática ela é uma equação muito complicada (Empregador 4).

Representantes de centrais de trabalhadores reconhecem que há conflitos de interesses que são, por vezes, *ideológicos*, pois cada bancada ocupa um lugar diferente no mercado de trabalho. No entanto, ressaltam que é preciso estar aberto para o diálogo social tripartite a fim de reduzir o desemprego e a informalidade juvenil.

> Cada um tem um lugar de representação e um olhar sobre o fenômeno do trabalho, então eu acho natural que as coisas se configurem dessa forma; é uma aprendizagem e, por vezes, essa aprendizagem implica perdas e ganhos para determinados segmentos (Trabalhador 1).

> É uma articulação positiva, é uma articulação tripartite. Obviamente há divergência de opiniões, mas eu acho que é nas divergências das opiniões que você encontra soluções (Trabalhador 4).

> Conflitos sempre há com o setor empresarial. Eu acho que melhorou muito o diálogo nos últimos anos. Eu acho que esses espaços, ao longo desses anos, estão ajudando que apareçam propostas. Para quem começou a acompanhar isso há muitos anos atrás, a gente vê muita melhora, mas, realmente, na hora que você define algumas políticas, há muita divergência (Trabalhador 5).

3.9 Principais desafios para a concretização das prioridades estabelecidas na ANTDJ

O foco dessa questão foi identificar, de acordo com as percepções dos entrevistados, quais são os principais desafios para a concretização das prioridades da ANTDJ. A síntese das quatro prioridades da agenda estão apresentadas no quadro 6.

QUADRO 6
Prioridades da Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude

Prioridade 1: mais e melhor educação
Elevação do acesso e qualidade em todos os níveis de ensino para os jovens, com igualdade de oportunidades e tratamento de gênero e raça, elevação da escolaridade, melhor ensino médio profissionalizante e tecnológico, ampliação do acesso ao ensino superior, mais e melhor acesso ao patrimônio cultural brasileiro; implementação de políticas públicas para garantir a observância efetiva da idade mínima de ingresso no mercado de trabalho conforme legislação brasileira vigente, e implementação da política pública de educação do, no e para o campo.
Prioridade 2: conciliação dos estudos, trabalho e vida familiar
Ampliar as oportunidades e possibilidades de conciliação entre os espaços do trabalho, dos estudos, da vida familiar e em sociedade para os jovens trabalhadores e estudantes, de forma que o trabalho não se sobreponha ou mesmo prejudique as trajetórias educacionais e de integração social.
Prioridade 3: inserção ativa e digna no mundo do trabalho, com igualdade de oportunidades e de tratamento
Mais e melhores empregos e outras oportunidades de trabalho para os jovens, com igualdade de tratamento e de oportunidade: *i)* ampliação das oportunidades de emprego assalariado e melhoria de sua qualidade; igualdade de oportunidades e de tratamento; promoção da saúde do(a) trabalhador(a); combate às causas da rotatividade; acesso à terra, trabalho e renda no campo; *ii)* melhorias na qualidade dos empregos, com ampliação das oportunidades no campo dos "empregos verdes"; e *iii)* geração de trabalho e renda por intermédio da economia popular e solidária, do associativismo rural e do empreendedorismo.
Prioridade 4: diálogo social – juventude, trabalho e educação
Ampliar e fortalecer o debate sobre as alternativas e condicionantes para a melhor inserção juvenil no mercado de trabalho; garantir as condições de participação juvenil urbana e rural nos instrumentos de defesa de direitos do trabalho, na organização sindical e nas negociações coletivas.

Fonte: ANTDJ.
Elaboração: Disoc/Ipea.

A partir das entrevistas foi possível observar que, na percepção dos membros do subcomitê entrevistados, os desafios são realmente numerosos e diversos. Na correspondência com as prioridades da agenda, os desafios mais citados foram aqueles relacionados com a Prioridade 1 *(Mais e Melhor educação).* Alguns fizeram questão de enfatizar que os desafios ultrapassam as prioridades estabelecidas pela agenda. Afirmam que os desafios são muitos, e que é justamente na infinidade de dificuldades e no entrelaçamento de causas e problemas que reside o desafio maior no sentido de se concretizarem as prioridades da agenda.

> São muitos os desafios. Muito embora tenham sido identificados esses desafios, muitos outros podem surgir. (...) O diagnóstico não é e não pode ser tido como a única verdade (Empregador 2).

Um representante de confederação de empregadores reitera que o governo precisa melhorar o cidadão para o mercado de trabalho – *melhor prepará-lo*. O desafio, segundo esse interlocutor, é a conscientização de cada ator sobre seu papel no que diz respeito ao cumprimento de ações e responsabilidades que visem à execução das prioridades da agenda.

Por sua vez, para os representantes governamentais, o grande desafio é a própria concretização das quatro prioridades. Entre os doze representantes governamentais entrevistados, quatro citaram termos como *articulação, concretização,*

efetivação e materialização das prioridades como desafio. Alguns deles lembraram que os desafios são maiores para o governo, por ser responsável pela implementação de políticas públicas e pela proposição de ações conjuntas com outras esferas para a concretização das prioridades.

No decorrer das entrevistas, muitos representantes mencionaram a dificuldade em realizar a integração entre as políticas públicas. Um representante de uma confederação de empregadores assevera a necessidade de haver articulação entre o que é proposto na agenda e o que é feito por meio das ações governamentais.

> Cada um dos atores deve assumir a sua parcela de culpa e as suas responsabilidades (Empregador 4).

Por sua vez, para um dos representantes de centrais sindicais, a melhor inserção do jovem no mercado de trabalho também depende dos empregadores, e não apenas de políticas públicas.

> Depende também da parte dos empregadores não visar somente o lucro, mas ver o jovem trabalhador como um talento, e não um recurso apenas (Trabalhador 4).

3.10 Diálogo com os jovens na elaboração e definição das políticas públicas para o trabalho decente para a juventude

O diálogo social ocupa um papel de destaque na ANTDJ, pois consiste em uma de suas quatro prioridades. Enfatiza a ampliação e o fortalecimento do debate sobre as alternativas e condicionantes para a melhor inserção juvenil no mercado de trabalho; o estimulo à participação juvenil urbana e rural em defesa do direito ao trabalho; e a organização sindical e as negociações coletivas para a qualificação da implantação e da gestão da ANTDJ.

Nas entrevistas realizadas com os representantes do subcomitê, o foco foi conhecer a percepção dos entrevistados em relação à existência de diálogo com o jovem no processo de definição e elaboração de políticas para o trabalho decente da juventude.

A partir da análise das respostas, percebe-se que existem diferentes concepções de participação, ou seja, quais formas, quais atores e quais espaços são responsáveis por concretizá-la. Os representantes governamentais, por exemplo, citaram os jovens integrantes

das centrais sindicais e das organizações estudantis como aqueles com quem mais dialogam. Citam o Conjuve, o subcomitê, os seminários regionais, encontros e conferências, assim como estudos e diagnósticos, como espaços de participação dos jovens.

> A gente tem representação juvenil das centrais sindicais e também do Conselho Nacional de Juventude; e outras organizações estudantis já foram convidadas em temas específicos a contribuir (...). Acredito que quando terminarmos esse trabalho vamos precisar fazer um seminário com um conjunto de organizações juvenis e com uma representação mais ampla do conselho para (...) apresentar antes que ele vire realidade. Para ver que ajustes precisam ser feitos aí nesse esforço de quase dois anos de elaboração (Governamental 1).

Destacam a construção da agenda como uma ação compartilhada. Nesse sentido, avaliam que nos últimos anos o diálogo melhorou, mas precisa aumentar, pois, de fato, há muita burocracia, conforme demonstra a fala que se segue.

> O governo tende a fazer tudo burocraticamente (Governamental 6).

Outros membros do governo, no entanto, avaliam que, apesar de terem sido criados canais de participação, não há correspondência nem uma participação efetiva dos jovens nesses canais.

> Minha impressão é de que criaram os canais, mas em um primeiro momento não houve uma efetiva participação e uso desse canal de participação, mas acho que pouco a pouco a coisa está se adensando e os jovens estão entendendo a importância, estão vendo que, de fato, é debatido e vai parar no governo federal e se transforma mesmo em medidas. Então, à medida que eles veem esse processo chegando mesmo até o final, até a ponta de implementação de uma política, eles sentem mais recompensados pela participação e devem pensar que vale a pena fazer o esforço e conciliar, aí, mais uma coisa para conciliar com a vida familiar, trabalho e estudo. Então é um sacrifício para ele, mas se ele ver que efetivamente aquilo tem resultado lá na frente eu acho que é um estímulo (Governamental 11).

Pode-se perceber que há falta de representatividade na diversidade de jovens quando assunto é diálogo social, o que é confirmado quando, tanto representantes do governo como das organizações dos trabalhadores citam as manifestações de rua de 2013, sinal claro de que existe uma demanda por participação que não tem sido atendida.

> Eu acho que a juventude organizada tem tido condições de participar. Exemplo disso são as conferências, os conselhos, as instâncias de juventude que se constituíram não só em nível federal,

> mas também em outros estados (...). Agora eu acho que ainda se coloca um desafio muito grande de alcançar esses jovens que não estão organizados, digamos assim. Entender o que eles pensam, o que eles querem para suas vidas, e o que eles querem das estruturas de Estado para responder a suas questões. Então, desse ponto da discussão, eu acho que tem muitos limites (Trabalhador 1).

Para os membros de organizações de trabalhadores, apesar de reconhecerem os avanços dos últimos dez anos na criação de mecanismos institucionais de diálogo social e na própria criação de instâncias da juventude organizada, a maioria avalia como pouco ou fraco o diálogo que se conseguiu construir para a população jovem em geral. O problema parece estar justamente no tipo de participação que foi construída, que só abre espaço para a juventude organizada. Os membros das centrais sindicais e confederações expressam uma crítica estrutural.

> Os jovens trabalhadores são pouco chamados para discutir as questões do trabalho. Este espaço é talvez o único que são os jovens falando dos direitos dos trabalhadores jovens, porque geralmente nas mesas de negociações nacionais ou nos encontros, nos espaços do Conselho Nacional do Trabalho, são os dirigentes, os presidentes, que não são jovens, e eles não sabem muito bem acompanhar a pauta da juventude. Acho que falta um espaço maior para os jovens trabalhadores serem ouvidos. No Conjuve tem o espaço, mas o espaço são três centrais sindicais e uma central de empregadores. É pouco para você, de fato, ouvir a demanda do jovem trabalhador, e têm muitas. Quando você vai fazer uma assembleia em uma fábrica, eles sabem falar tudo o que precisava melhorar e eles não encontram espaço nem nos sindicatos e nem nas empresas para colocar essas pautas (Trabalhador 3).

> A gente está discutindo para nós mesmos (...). E não estou fazendo uma crítica aqui ao governo, estou fazendo a crítica a todos nós. Aos trabalhadores, aos empresários e ao governo. Eu não vi em nenhum momento os empresários, por exemplo, pegarem seus micros, e pequenos empresários, que grande parte deles são jovens que estão tentando e sentar com eles e dizer "olha, qual a ideia de vocês?" Eu não vi nenhuma vez o governo chegar e discutir "vamos lá nas escolas secundárias, vamos conversar com esse jovem que vai ser o próximo a entrar no mercado de trabalho, e ver isso". Assim como as centrais sindicais fazerem um trabalho profundo no primeiro emprego, no segundo emprego do trabalhador (...). E isso não é de hoje, é uma cultura que temos (Trabalhador 2).

Assim, representantes do governo e de organizações de trabalhadores estão de acordo a respeito de que os jovens não organizados ainda não são escutados e que esses jovens da sociedade civil – principalmente aqueles que muitas vezes nem estudam nem trabalham e que são jovens mulheres mães – deveriam ser o foco de atenção prioritária no processo de construção de políticas para o trabalho decente.

> Os jovens que são "nem, nem". Mas você não enxerga quem são os jovens que estão dentro dessa categoria. Boa parte são mulheres mães de família que não estudam, e não estudam porque têm um filho para cuidar e não trabalham porque têm um filho para cuidar. Então isso não é um problema dela, não é uma preguiça, isso não é opção, isso é um problema institucional, um problema de falta de creche, falta de apoio, falta de sustentação governamental, estatal, para que ela se mantenha no mercado de trabalho. Então acho que isso abriu uma boa porta para a gente discutir o desemprego juvenil (...). Precisamos aprofundar o diálogo para entender quem são os "nem, nem" por opção, entender quais são as dificuldades (Governamental 5).

Alguns de nossos entrevistados assinalaram os caminhos que acreditam ser possíveis para melhorar o diálogo social. Nesse ponto, há certa divergência entre governo e entidades de trabalhadores. Os primeiros apontaram para ações de consultas públicas na internet, investimento na articulação intragovernamental, ou seja, fazer com que as instâncias da Conferência Nacional de Juventude dialoguem mais com as do mercado de trabalho.

> Têm as conferências, os conselhos, o Conjuve. Eu acho que talvez seja interessante ter alguma instância ou que essas instâncias dialoguem de uma forma mais específica com a parte do mercado de trabalho ou com os grupos que já existem no Ministério do Trabalho. Porque nas conferências são várias temáticas e acho que para a inserção no mercado de trabalho precisa de um diálogo mais forte, inclusive nessas ações mais locais (Governamental 12).

Uma medida concreta citada como inovação para o diálogo social foi o subcomitê abrir espaço para a participação de instituições, como o Conjuve e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), que estão para além da divisão entre governo, trabalhadores e empregadores. Já as centrais sindicais e confederações acreditam que o caminho para alcançar os jovens seja ouvir a "base" e construir espaços e formas de participação menos hierárquicas. Além disso, afirmaram que para alcançar os jovens que não estão organizados é preciso entender o que esses querem para suas vidas e o que esperam das estruturas do Estado. A síntese das avaliações pode ser vista na tabela 5.

TABELA 5
Avaliação do diálogo com os jovens, segundo a percepção dos entrevistados do Subcomitê da ANTDJ

	Ruim	Melhorou muito, mas precisa avançar	Bom	Não soube responder	**Total**
Governamentais	1	5	6	0	**12**
Trabalhadores	3	2	0	0	**5**
Empregadores	0	1	2	1	**4**
Total	**4**	**8**	**8**	**1**	**21**

Fonte: dados da pesquisa.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Os representantes dos empregadores possuem uma visão diferente sobre o diálogo social. A maioria afirmou que consegue dialogar com os jovens já inseridos em alguns setores do mercado, como o de serviços, bens e turismo, mas acredita que ainda existam óbices significativos no diálogo com outros jovens.

> Há um abismo no diálogo com os outros jovens por conta de um problema educacional (Empregador 2).

Outro representante apontou para um problema cultural, afirmando que se deveria investir em propagandas televisivas sobre as políticas de emprego, as quais atingissem o jovem de uma forma mais coercitiva, imputando-lhe o dever do trabalho.

Os empregadores citam os encontros da SNJ como um espaço de diálogo e avaliam que esse diálogo é bom e vem avançando, embora existam impasses e reivindicações incompreensíveis. Outra iniciativa citada foi o Sistema S, embora não tenha ficado muito claro como, nele, se dá o diálogo social. Os representantes de organizações de empregadores avaliam como positivo o avanço do diálogo e o comparam com outros países, afirmando que em nenhuma outra nação se conseguiu criar um espaço com a presença de empregadores para se pensar políticas de trabalho para os jovens.

> A gente conhece umas demandas e outras não; tudo depende do diálogo. Você pode ter o conhecimento e concordar, ou ter o conhecimento e não concordar. É relativo (Empregador 2).

Por fim, observou-se que todos os entrevistados valorizam muito o subcomitê como forma de participação, sua organização tripartite, e a maneira como suas decisões são tomadas por consenso. A própria existência desse espaço demonstra a preocupação que se tem com o diálogo social. A maioria narra a participação no subcomitê como a primeira experiência em espaços com esse tipo de proposta de diálogo, e se mostra positivamente surpreendida com os resultados.

> A capacidade de desenvolvimento de ideias nessa composição tripartite me pareceu bastante interessante justamente porque você é capaz de buscar soluções de diversos pontos de vista – não ter uma visão única do que é preciso. Então eu acho que foi uma proposta muito boa ter constituído os subcomitês dessa forma; eu acho que uma vez que se consiga pôr em prática as propostas que o subcomitê tem discutido, terá um avanço (Governamental 10).

O tema do diálogo social foi lembrado e abordado de forma heterogênea pelos entrevistados em diversos momentos da entrevista. O segmento de representantes de confederações de empregadores apontou que o Brasil é referência no diálogo social para a formulação de políticas para o trabalho e juventude. Representantes de centrais sindicais de trabalhadores recomendaram que o próximo governo de fato implemente as políticas que estão sendo discutidas nos fóruns, e que invista em uma melhor comunicação com o seu público na divulgação das políticas existentes.

3.11 Expectativas para o futuro

Nesta subseção, o objetivo foi conhecer qual a percepção dos membros do subcomitê sobre a continuidade e consequências das políticas para o trabalho e qualificação profissional voltadas para os jovens, inclusive sobre a finalização do Plano Nacional de Trabalho Decente para a Juventude. Nesse sentido foi elaborada uma pergunta sobre as expectativas para o futuro, e as respostas indicam que a maioria dos entrevistados está otimista, como pode ser observado na tabela 6, que apresenta a quantificação das respostas dos entrevistados.

TABELA 6
Situação do jovem no mercado de trabalho: expectativas para o futuro

	Otimista	Depende do governo	Depende da economia	Pessimista	**Total**
Governamentais	6	2	4	0	**12**
Trabalhadores	3	0	1	1	**5**
Empregadores	3	0	0	1	**4**
Total	**12**	**2**	**5**	**2**	**21**

Fonte: dados da pesquisa.
Elaboração: Disoc/Ipea.

As informações apresentadas na tabela 6 chamam atenção para o fato de que há, entre pessimistas e otimistas acerca das expectativas do futuro jovem, pendências de origem econômica e social. Essas informações simplificam bastante os dados das entrevistas, pois mesmo os mais otimistas não deixaram de manifestar receios com as dificuldades que estão por vir. Os mais otimistas entre os representantes do governo declaram suas expectativas com base naquilo que já se avançou. Citam, por exemplo, a conjuntura inédita de expansão da escolaridade, a diminuição do desemprego, a alta inserção do jovem no mercado – apesar do nível de desemprego mundial –, e a existência de políticas específicas para os jovens se qualificarem.

Nesse sentido, os mais otimistas acreditam que o problema no campo do emprego que o país começou a enfrentar é a elevada qualificação para uma oferta de empregos de baixa qualificação. A concretização do Plano Nacional de Trabalho Decente para a Juventude também é um ponto de destaque enquanto ação que trará avanços, pois as partes estão bastante engajadas. Também consideram que as políticas de acesso ao ensino superior vão trazer mudanças positivas em longo prazo.

> Temos de tudo para melhorar. Acho que nós já percorremos um caminho grande na elaboração dessa agenda e eu acho que a finalização desse trabalho, a publicação desse trabalho certamente nos trará avanços (Governamental 3).

Ainda entre os representantes de órgãos governamentais, apesar de afirmarem que a crise econômica mundial impediu que o Brasil aproveitasse todo o potencial de desenvolvimento, esperam que voltemos a crescer e acreditam que o quadro de desemprego para a juventude deve se reverter. Outra análise de confiança se fundamenta na percepção de que hoje temos continuidade nas políticas e estamos passando pela consolidação das ações governamentais e das instituições.

> Então, do ponto de vista do curto prazo, eu fico preocupado; mas do ponto de vista em longo prazo eu acho que isso pode reverter. Eu acho que as ações que temos no Brasil hoje, eu acho que a gente tem uma institucionalidade também muito forte. Eu não vejo mais, em uma transição governamental no Brasil, as pessoas jogando tudo fora e começando do zero. A gente tem uma continuidade, tem programas estabelecidos que tendem a ter continuidade. Essa institucionalidade pode ser um ponto positivo para a gente pensar no futuro (Governamental 11).

Os otimistas moderados no âmbito dos representantes governamentais afirmaram que a situação dos jovens no mercado de trabalho vai melhorar se houver investimento em educação, crescimento econômico, e se o governo não deixar a pauta do trabalho e juventude de lado. Já os receosos acreditam que as ações de incentivo melhoram as condições de trabalho até certo ponto, pois o que mais determina no campo do emprego geral é a economia. E os jovens trabalhadores, especificamente, compõem o grupo mais vulnerável em momento de crise.

> Eu acho que essa relação não se dá pelas políticas públicas, isso se dá pelas condições de mercado (...). São muitos mercados, local, nacional, formal, informal. Eu acho que o Brasil tem tomado cuidado nesse sentido de acreditar que se alteraram as leis do mercado (Governamental 4).

> Em relação ao mundo do trabalho, eu tenho uma preocupação porque a gente está, de fato, em um ambiente de uma crise de um capitalismo muito aguda que não sei se as medidas que o governo brasileiro possam tomar podem reverter. Então tem uma circunstância global que depende menos de nossas iniciativas do que nós gostaríamos. Mas mesmo assim sou otimista, acho que o Brasil tem um campo largo para crescer (Governamental 1).

Os representantes das confederações de empregadores se colocam em dois campos opostos: bastante otimistas ou muito pessimistas. Avaliam como construtivo o espaço do subcomitê onde diversos atores trabalham juntos pelo mesmo objetivo, e também avaliam que esse mesmo espaço demonstra que o Estado possui cuidado com a questão do trabalho juvenil. Acreditam ainda que o Brasil continua rumo ao desenvolvimento em comparação com outros países.

> Estamos recebendo imigrantes trabalhadores; isso mostra que estamos crescendo (Empregador 4).

Para além das questões econômicas, o segmento dos empregadores acredita que o cenário é positivo, pois o jovem não tem medo de arriscar: ele corre atrás, mesmo se for para começar com um trabalho de baixa qualificação. Já entre os pessimistas, há os que afirmam que o mercado de trabalho não se sustenta com o baixo nível de empregabilidade atual.

> Eu acho que o jovem tem uma particularidade: ele não tem medo de arriscar. O jovem vai conseguir se posicionar dentro do mercado de trabalho; pode não ser da forma que ele queria, que ele imaginava, mas vai dar-se um jeito (Empregador 4).

> Quando você tem vários atores trabalhando, como é o caso do subcomitê, isso demonstra cuidado do próprio Estado para trabalhar políticas para jovens. Acho que a gente tem caminhado muito bem e que temos contribuído significativamente para os resultados e para o debate (Empregador 3).

> A gente tem que fazer uma mudança sólida, uma mudança cultural, o que leva muito tempo para acontecer. Tanto empregadores, trabalhadores, governo, têm [de] mudar a cultura do país para poder mostrar que o jovem é o nosso futuro (Empregador 1).

Os representantes das centrais de trabalhadores também se demonstram otimistas em sua maioria, embasados na avaliação de que o mundo do trabalho vem melhorando para a juventude. Colocam-se esperançosos, mesmo porque a juventude mostrou vivacidade para brigar por seus direitos. Em termos de políticas públicas, foi citado como positivo o leque de possibilidades de ampliação de direitos que ainda existem para serem desenvolvidos, de empreender com criatividade, construir estratégias para além dos modelos impostos.

> Eu diria otimista; eu acho que a gente pode empreender, com muita criatividade, formas diferentes de atuar sobre essas questões da juventude. Então eu penso que a gente pode construir estratégias para além dos pacotes e modelos impostos que redundem em resultados significativos para essa juventude. Então eu acho que a crise mundial é um elemento que precisa ser considerado; a gente não pode fugir dele, mas precisa ter consciência dele e atuar sobre ele a partir de outros parâmetros – a partir de outras possibilidades de investimento em política social, de investimento em ampliação de direitos, que eu acho que são bem vantajosas, exitosas em um futuro breve (Trabalhador 1).

> Porque eu acho que por parte das centrais eu tenho otimismo, porque eu vejo que os trabalhadores jovens estão se organizando mais, ao contrário do que falam, que têm uma apatia, um individualismo. Tem muito, mas eles estão se organizando mais, buscando saber quais são os direitos e participando mais das coisas. Então eu acho que no nosso país o governo cumpre um papel importante de colocar qual é a agenda prioritária (Trabalhador 3).

Porém, mesmos os otimistas expressaram sua preocupação com a situação econômica do país e com a fragilidade dos jovens pobres e suas famílias. Apesar do receio, acreditam que a juventude e as políticas podem ajudar a manter o quadro de avanço atual. Já a colocação pessimista mostrou seu ceticismo por vivermos em um modelo econômico capitalista e estarmos, portanto, sujeitos às crises constantes nas quais os jovens são os mais afetados.

Em meio às respostas sobre expectativa, podemos observar nas falas indicações sobre quais seriam os passos para se alcançar um futuro melhor. Os trabalhadores afirmaram que o Ministério do Trabalho e Emprego deveria ter mais centralidade; que as políticas específicas para jovens deveria se manter no próximo governo. Também esperam que a juventude tenha força para lutar e reverter as dificuldades e que seja cada vez mais possível sair dos modelos prontos de política e do atual modelo econômico.

> Assim como, por exemplo, o combate à fome foi a prioridade do governo Lula, o combate à miséria extrema foi a prioridade do primeiro governo da Dilma. A gente acha que o trabalho, a formalização do trabalho, a estruturação e a regulação pública do trabalho deveriam ser o centro desse governo (...). Eu acho que depende muito de uma vontade política do governo (Trabalhador 3).

Os empregadores recomendam pensar em realizações de médio e longo prazos e criar programas para formar investidores. Para os governamentais, as sugestões de próximos passos foram bastante diversificadas. Alguns afirmaram que se deve incentivar mais as ofertas de empregos qualificados e aumentar a qualificação, investir em educação e no

crescimento econômico. Outros recomentam que o governo deve ficar atento, pois o cenário positivo para a juventude não se mantém sozinho. Assim não se pode deixar a pauta de lado: deve-se fomentar a inserção digna e decente do jovem no mercado de trabalho, promover cuidados com a vida familiar e oportunizar a aprendizagem de línguas estrangeiras.

> A preocupação que a gente tem que ter é realmente com os investimentos, e também criar investidores. O Brasil tem que pensar nesse segundo viés de criar novos empregadores. Se a gente tem uma população que está crescendo, se a gente está recebendo trabalhadores do restante do mundo, a gente tem que estar preocupado não somente em cuidar do nosso trabalhador, mas fomentar a questão empresarial, onde o Sebrae[13] já tem um bom papel (...). Acho que precisa ensinar, por exemplo, a pessoa a investir com pouco. Por mais que ele não consiga contratar um empregado, ele está deixando de ser um empregado e isso já é bom. E isso eu acho que tem muita coisa que dá para ganhar dinheiro com investimento baixo. E nesse ponto eu acho que o jovem tem sua importância, porque o jovem é destemido. O jovem muitas vezes mora dentro da casa dos pais, ele não tem filho, ele não tem conta para pagar, então ele tem uma possibilidade de arriscar (Empregador 4).

3.12 Outras questões importantes colocadas pelos entrevistados

No fim da entrevista foi aberto espaço para que os entrevistados fizessem suas considerações finais, suas recomendações, colocassem outras questões que julgassem importantes, ou outras que quisessem enfatizar em torno de algo já dito. As pessoas que responderam pontuaram questões que contribuíram para o entendimento mais completo sobre o trabalho decente para os jovens no Brasil. O tabela 7 apresenta os temas mais citados pelos entrevistados. Entre esses, destacam-se as questões relacionadas ao diálogo social e às desigualdades sociais.

TABELA 7
O (a) senhor (a) gostaria de acrescentar alguma outra questão que acha importante e que nós não perguntamos?

	Desigualdades sociais	Fortalecimento institucional e continuidade	Diálogo social	Importância do subcomitê	Sem resposta	**Total**
Governamentais	3	1	2	1	5	**12**
Trabalhadores	0	1	2	0	2	**5**
Empregadores	0	0	1	1	2	**4**
Total	**3**	**2**	**5**	**2**	**9**	**21**

Fonte: dados da pesquisa.
Elaboração: Disoc/Ipea.

13. Sebrae: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

Duas das considerações feitas foram sobre a importância do subcomitê e o papel da OIT como mediadora para o avanço das políticas de trabalho e juventude no Brasil. Destacam a importância de pesquisas realizadas e apresentadas nesse espaço para que se tenha o diagnóstico da realidade para a qual se constrói a política, e até mesmo pesquisas com o intuito de acompanhar o trabalho do subcomitê.

> Os institutos são partes importantíssimas para nós, porque nos mostram e trazem uma aproximação da realidade. Nunca é a realidade, claro. Mas nos trazem uma aproximação e um caminho, onde a gente tem que traçar, onde a gente tem que discutir, onde a gente possa começar a pegar o fio da meada de onde a gente possa começar (Trabalhador 2).

> Acho importante essa pesquisa, acho importante mostrar isso de alguma forma, inclusive para outros países, porque o Brasil, em relação ao trabalho decente, é referência. Ninguém começou, mexeu, está tudo muito parado; a OIT vem tentando implantar isso em outros países, mas está enfrentando muita resistência, e aqui, não. Aqui no Brasil a gente acolheu a ideia e vem trabalhando (Empregador 1).

> Eu queria dizer que essa experiência mostrou para mim como pode ser bacana uma relação entre governo e essas agências internacionais e a pesquisa, avaliação e diagnóstico. Porque foi um processo de pesquisa e organização muito dialogado e pactuado também. (...) É uma prática de construção dialogada, você se sente participante, sente que o resultado é construído também com esse esforço de incorporação das diferentes visões e isso é muito bacana. Isso contribui para a elaboração da política pública (Governamental 9).

Outro tema destacado pelos entrevistados – governamentais e representantes dos trabalhadores – foi o fortalecimento institucional das políticas para a juventude. Foi pontuado que políticas com esse foco são bem recentes no Brasil e por isso precisam de atenção especial. Avaliou-se que a SNJ, apesar de nova, já avançou muito em suas realizações, e que talvez o próximo passo seja focar mais em uma frente de atuação e consolidar sua identidade. Além disso, colocou-se como forte recomendação que o governo como um todo invista na institucionalidade e na criação de um sistema de política para a juventude.

A recomendação do segmento dos trabalhadores foi no sentido de que o governo trouxesse para o centro de sua política nacional a questão trabalho decente, formalização, estruturação e regulação. O desenvolvimento de planejamentos e articulações interministeriais também foi colocado como passos importantes aos quais os formuladores de políticas para a juventude devem se ater.

> Você dar uma continuidade até para a população é bom, porque ela consegue ver que é um programa a longo prazo e consegue entender. Se a toda hora você fica mudando, você desestimula a pessoa a querer entender (...) então assim, até para que a gente possa estar trazendo uma maior integração com a população como um todo. (...) E consiga inclusive, dentro de consultas públicas, estar gerando opinião de melhoramento e consiga fazer fóruns (Empregador 4).

> Acho muito importante que o Estado brasileiro possa dizer "é muito importante tratarmos desse tema" não pelo defeito, não porque ocorreram manifestações em junho de não sei lá quanto, mas pela afirmação: como que você trata jovem? E eu diria a mesma coisa "como você trata idosos, imigrantes, como que você trata os diferentes?" Quando você cuida dos diferentes, para mim é uma sociedade boa (Governamental 4).

> Espero que continue tendo a importância que já teve e tenha mais importância para implementação das políticas que estão sendo discutidas nesses fóruns (Trabalhador 5).

A questão das desigualdades e a necessidade de políticas de inclusão foram ressaltadas por três representantes do governo. Foi lembrado que os jovens não são tratados de forma igual pelo mercado de trabalho, e por isso é importante o papel das ações articuladas com o objetivo de inserir os jovens mais excluídos e alterar a realidade atual.

> A escolaridade cresceu, a inserção aumentou, a formalização cresceu para todo o mundo, mas cresceu muito mais para homem branco de uma classe social. E aí é importante política de inclusão mesmo (Governamental 7).

Foi feita também uma análise sobre as especificidades das desigualdades no campo. As políticas de crédito para os jovens no campo encontram uma barreira ao se depararem com os jovens que em sua maioria não possuem terra em seu nome, e por isso não conseguem acessá-las. Se a independência é difícil para o jovem, para a mulher é ainda pior. Acredita-se que a exclusão da mulher do campo seja mais forte devido à cultura mais conservadora.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário possui ações de incentivo às mulheres agricultoras justamente porque, enquanto os homens são inseridos na agricultura familiar, no cultivo, as mulheres tradicionalmente são colocadas para cuidar da casa sem o devido reconhecimento de seu trabalho. Talvez por essa questão da independência as mulheres, quando saem para trabalhar na cidade, em comparação com os homens, raramente voltam. Ainda sobre as desigualdades, foi lembrada a questão do trabalho escravo que se concentra majoritariamente no campo, consequência talvez da baixa fiscalização que acontece no setor.

Por fim, o tema do diálogo social foi o mais lembrado, e também o abordado de forma mais heterogênea. O segmento dos empregadores lembrou que o Brasil é referência no diálogo social para a formulação de políticas para o trabalho e juventude. Representantes dos trabalhadores recomendaram que o próximo governo implemente de fato as políticas que estão sendo discutidas nos fóruns e invista em uma melhor comunicação com o público na divulgação das políticas existentes.

Representantes do governo falaram sobre a mobilidade urbana, falta de interesse e evasão como fenômenos que muito afetam a questão do trabalho na juventude, o que precisa ser compreendido pelas instâncias que formulam políticas públicas – e, para ser compreendido, é preciso ouvir os jovens.

> Umas coisas nas quais vocês poderiam investir são as novas questões em relação ao mundo do trabalho; é mais esse aspecto da mobilidade urbana, do deslocamento casa-trabalho e trabalho--escola. Acho que vocês poderiam investir nisso e também no tema dessa questão da falta de sentido da escola para as questões de evasão (Governamental 1).

Para as organizações de trabalhadores, as soluções para o problema da evasão escolar passam pela criação de uma bolsa permanência para o ensino médio e pela diminuição do horário de trabalho para os jovens, porém são questões difíceis de serem pactuadas nos espaços tripartites.

O problema da mobilidade urbana prejudica principalmente aqueles jovens mais vulneráveis e dificulta ou impede o desenvolvimento daqueles que querem estudar e trabalhar. Atualmente, as políticas de subsídio ao transporte inclui o vale-transporte para os contratados pela CLT, segundo a qual o trabalhador arca com no máximo 6% de seu vencimento salarial para os gastos com locomoção. Os subsídios para estudantes geralmente são geridos nos municípios variando conforme o local, podendo haver de 50% de desconto até o passe livre estudantil.

Uma pesquisa do Ipea mostra que os mais prejudicados pelo transporte coletivo urbano são os trabalhadores mais pobres moradores das periferias, pois perdem mais tempo com o deslocamento. Além disso, os 20% mais pobres gastavam, em 2009, entre 13,6% e 10% de sua renda com o transporte público urbano, enquanto a média nacional era de 3,4% (Carvalho *et al.*, 2013). Ademais, sabemos da alta incidência do trabalho informal entre os jovens, que, por consequência, não possuem direito ao

vale-transporte. Assim, os jovens que estão começando a se inserir no mercado de trabalho, cujo salário em geral é menor que dos adultos, possuem um gasto relativamente maior para se locomoverem na cidade.

3.13 Considerações finais

O que as entrevistas revelaram sobre a percepção dos representantes do Subcomitê da ANTDJ? Em primeiro lugar, surpreende o engajamento marcante com a promoção do trabalho decente de todos os entrevistados. São 21 pessoas entrevistadas que têm muito a contribuir com propostas e ações concretas para o enfrentamento da elevada informalidade do trabalho da juventude no Brasil.

Chama atenção também a dimensão elevada de consensos observados entre os três segmentos dos representantes entrevistados sobre as principais causas da precariedade do trabalho da juventude. Nesse tópico, a maior parte das respostas confluiu para três tipos de causas: *i)* características do perfil dos jovens; *ii)* questões estruturais, culturais e históricas vinculadas ao modelo de desenvolvimento econômico e social do país; e *iii)* ausência ou inadequação de políticas públicas de incentivo à melhor inserção do jovem.

As entrevistas também revelaram que todos os entrevistados reconhecem que a diversidade de juventudes – gênero, raça, condição social, situação do domicílio, entre outros atributos – se expressa em desigualdades no acesso ao emprego formal e às melhores condições de trabalho. E não apenas isso. A maioria dos membros entrevistados apontou que o entrelaçamento das categorias gênero, raça e classe tem forte impacto na qualidade da inserção no mercado de trabalho dos jovens. Existe também uma visão compartilhada de que as recentes políticas públicas de ação afirmativa estão colaborando para a diminuição das desigualdades existentes no mercado de trabalho em relação aos jovens brancos.

Contudo, há no tema da diversidade uma divergência a ser destacada. Uma parte dos entrevistados considera que as desigualdades do mercado de trabalho devem ser atribuídas à formação e qualificação dos jovens. Outros entrevistados apontam para o fato de que as razões para essas desigualdades devem ser atribuídas, em última instância, às razões estruturais do mercado de trabalho e do modelo de desenvolvimento econômico e social do país. Asseveram que não se pode atribuir os problemas do mercado de trabalho ao próprio jovem.

Em relação à evolução da situação da informalidade do trabalho dos jovens, a maioria dos membros entrevistados afirmou perceber avanços nas políticas de trabalho para a juventude, com consequente redução da informalidade. Outra parcela dos entrevistados reconheceu ainda que houve impactos significativos para os grupos com maiores dificuldades de inserção no emprego formal, como mulheres e negros. Entretanto, nesse aspecto, os representantes de centrais sindicais discordam conjuntamente que os avanços nas políticas tenham sido capazes de gerar impacto na redução da informalidade do emprego dos jovens brasileiros. Admitem que o governo tenha se empenhado no tema da juventude e indicam a criação da Secretaria Nacional de Juventude como um grande passo, mas não conseguem enxergar a efetividade das políticas atingindo de fato os jovens brasileiros.

Sobre as ações consideradas inovadoras e com impacto na redução da informalidade do emprego juvenil, o programa mais citado pelos entrevistados foi, de longe, o Pronatec. No entanto, foram também citadas outras ações/programas importantes nas áreas de qualificação e intermediação profissional: elevação da escolaridade; apoio ao microempreendedor rural e urbano; e de apoio à formalização.

Outra boa notícia mostrada pelas entrevistas refere-se ao fato de que todos os representantes entrevistados concordam que as instituições que representam no subcomitê têm um papel importante a desempenhar na promoção do trabalho decente para a juventude. E não só isso. As entrevistas revelaram, com muita clareza, que há consciência do papel distinto de cada segmento em relação à informalidade, mas que também reconhecem quando e onde, empregadores, governo e trabalhadores devem atuar conjuntamente. As ações e iniciativas que as diversas instituições desempenham para a redução da informalidade e do desemprego juvenil podem ser divididas em: *i)* desenvolvimento de políticas públicas; *ii)* desenvolvimento de estudos e pesquisas; *iii)* diálogo social; *iv)* controle social; *v)* capacitação; *vi)* ações de mobilização e organização das categorias; e *vii)* ampliação de direitos.

O diálogo com os jovens é uma questão que necessita melhorar, de acordo com muitos entrevistados. De modo geral, reconhece-se o esforço da parte governamental de criação de inúmeros espaços de participação social. Contudo, para os membros de organizações de trabalhadores, apesar de reconhecerem os avanços dos últimos dez anos na criação de mecanismos institucionais de diálogo social e mesmo de instâncias da juventude organizada, a maioria avalia como pouco ou fraco o diálogo que se conseguiu construir para a população jovem em geral. O problema parece estar justamente no tipo de participação que foi desenhada, a qual só abre espaço para a juventude organizada.

Na opinião dos entrevistados quanto à articulação entre os membros do subcomitê em torno das questões da ANTDJ, há mais pontos positivos do que negativos. Entre os pontos positivos da avaliação dos entrevistados em relação ao espaço de articulação tripartite do subcomitê, destacaram-se as seguintes avaliações: *i)* integração entre o governo e os outros representantes; *ii)* construção coletiva de um diagnóstico por meio de várias visões diferentes; *iii)* construção de consensos a partir do equilíbrio entre os diversos interesses; *iv)* ampliação da discussão com os diversos segmentos; *v)* cooperação na busca de ações para inserir os jovens no mercado de trabalho; *vi)* espaço de mediação entre os diversos interesses para trabalhar com consensos; e *vii)* espaço de discussão e democratização do debate. Mas também foram citados os seguintes pontos negativos: *i)* existência de divergências de ideias e demandas; *ii)* dificuldade de elaboração de textos conjuntos; *iii)* presença não sistemática de representantes governamentais; e *iv)* retomada frequente das questões já discutidas.

Finalmente, em relação às expectativas para o futuro dos jovens no mercado de trabalho, ainda que os entrevistados destaquem o crescimento e a estabilidade econômica como requisitos importantes para a melhora da inserção do jovem no mercado de trabalho, a maioria dos entrevistados está otimista quanto às expectativas futuras de redução da informalidade no emprego da população jovem.

Apesar do otimismo observado, não há espaço para acomodação ou euforia. O subcomitê tem pela frente muitos desafios. Entre eles, o mais próximo é a elaboração do Plano Nacional do Trabalho Decente para a Juventude, por meio do qual serão planejados os programas e ações necessários para a implementação das prioridades da agenda. E esse desafio confere ao Subcomitê da ANTDJ uma posição de relevo na construção e concretização de caminhos para a promoção do trabalho decente da juventude no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, L. Trabalho decente. **Desafios do desenvolvimento**, Brasília, ano 3, ed. 21, 2006. Disponível em: <http://goo.gl/IJ8H03>.

ABRAMO, L. Trabalho decente e Juventude no Brasil: a construção de uma agenda. **Boletim Mercado de Trabalho –** Conjuntura e Análise, n. 55, ano 18, ago. 2013.

ANTDJ. **Agenda nacional de trabalho decente para a juventude**. Brasília: MTE, out. 2010.

FIGUEIREDO, A. Condições e contradições do trabalho doméstico em Salvador. *In*: BERNARDINO-COSTA, J.; FIGUEIREDO, A.; CRUZ, T. **A realidade do trabalho doméstico na atualidade**. Brasília: CFEMEA, 2011.

REIS, M. Uma análise das características do primeiro emprego nas regiões metropolitanas brasileiras. *In*: CORSEUIL, C. H.; BOTELHO, R. U. **Desafios à trajetória profissional dos jovens brasileiros**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

THEODORO, M. **Participação social em políticas públicas**: os conselhos federais de política social – o caso Codefat. Brasília: Ipea, dez. 2002. (Texto para Discussão, n. 931)

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério da Cultura. **Cultura viva**. Brasília: SCDC. Disponível em: <http://goo.gl/FXlOVk>.

_____. Ministério da Educação. **Pronacampo**. Brasília: MEC; Programa Nacional de Educação do Campo; Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Disponível em: <http://goo.gl/SRQCq1>.

_____. Secretaria Nacional de Juventude. **Programa de fortalecimento da autonomia econômica e social da juventude rural**. Disponível em: <http://goo.gl/5EBkYm>.

_____. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **II Plano nacional de políticas para as mulheres**. Brasília: SEPM, 2008. p. 236.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Agenda nacional de trabalho decente para a juventude**. Brasília: out. 2010.

_____. Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispões sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional da Juventude – Sinajuve.

_____. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Juventude viva**: balanço de 1 ano em Alagoas. Brasília: Seppir, 2013. p.12.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Governo Federal facilita acesso da juventude ao crédito rural**. Brasília: MDA, 2 set. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/kzj3Rb>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Cadernos de resultados Brasil sem miséria**. Brasília: 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Igualdade de gênero**. Boletim de Políticas Sociais**: Acompanhamento e Análise, n. 22, v. 1, cap. 9, 2014.

_____. Educação. **Políticas Sociais**: Acompanhamento e Análise, n. 22, cap. 4, 2014.

_____. Igualdade de gênero. **Políticas Sociais**: Acompanhamento e Análise, n. 23, cap. 9, 2015.

MELLO, M. Interesses, atores a ação estratégica na formação de políticas sociais: a não-política da casa popular (1946/1947). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 15, v. 6, fev. 1990. Disponível em: <http://goo.gl/VfE6K8>.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Trabajo decente y juventud en América Latina**: avances y propuestas. Lima: OIT; Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2010.

THEODORO, M. I. A.; SCORZAFAVE, L. G. Impacto da redução dos encargos trabalhistas sobre a formalização das empregadas domésticas. **Revista Brasileira de Economia**, v. 65, n. 1, p. 93-109, 2011.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Reginaldo da Silva Domingos

Revisão
Ângela Pereira da Silva de Oliveira
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Leonardo Moreira Vallejo
Marcelo Araujo de Sales Aguiar
Marco Aurélio Dias Pires
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Erika Adami Santos Peixoto (estagiária)
Laryssa Vitória Santana (estagiária)
Pedro Henrique Ximendes Aragão (estagiário)
Thayles Moura dos Santos (estagiária)

Editoração
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Daniella Silva Nogueira
Danilo Leite de Macedo Tavares
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Ministério do Planejamento