

# TRABALHO DECENTE E JUVENTUDE NO BRASIL: A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA

Laís Abramo\*

## 1 INTRODUÇÃO

Em junho de 2003, o então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, assinou com o diretor-geral da Organização Internacional do Trabalho (OIT), Juan Somavia, um Memorando de Entendimento com o objetivo de construir no Brasil uma agenda nacional de trabalho decente. Em maio de 2006, durante a XVI Reunião Regional Americana da OIT, realizada em Brasília, foi lançada pelo ministro do Trabalho e Emprego a Agenda Nacional do Trabalho Decente (ANTD) do Brasil, elaborada por um grupo de trabalho interministerial, coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com a assistência técnica da OIT, e submetida à consulta tripartite no âmbito da Comissão Tripartite de Relações Internacionais. A ANTD estruturou-se em torno de três prioridades: *i*) geração de mais e melhores empregos com igualdade de oportunidades e tratamento; *ii*) erradicação do trabalho escravo e do trabalho infantil, em especial nas suas piores formas; e *iii*) fortalecimento do tripartismo e do diálogo social como instrumento de governabilidade democrática.

Em 2007, iniciaram-se no Brasil as experiências de construção de agendas subnacionais de trabalho decente (Bahia, Mato Grosso, Belo Horizonte e região do ABC paulista) e, em 2008, foi constituído o Grupo Técnico Tripartite (GTT) da ANTD, composto por representantes do MTE, das centrais sindicais e das confederações de empregadores. No dia 4 de junho de 2009 foi instituído, por decreto presidencial, o Comitê Executivo Interministerial, responsável pela implementação da ANTD e pela elaboração do Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente (PNETD), cujas prioridades e resultados foram consensuados em um intenso processo de diálogo tripartite realizado no âmbito do GTT da ANTD.<sup>1</sup>

Esse mesmo decreto presidencial criou também um subcomitê com o objetivo de elaborar uma agenda nacional de trabalho decente específica para a juventude.

A constituição do Subcomitê da Juventude dava seguimento aos esforços empreendidos pela OIT, MTE, Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria Geral da Presidência da República (SNJ/SG/PR) e pelo Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), que vinham discutindo o tema desde 2007, em um processo de diálogo com as centrais sindicais e as confederações empresariais. Nesse contexto, foi elaborado o relatório *Trabalho decente e juventude no Brasil*, em 2009, e realizada, em julho de 2008, uma oficina tripartite que discutiu as linhas gerais de uma Agenda de Trabalho Decente para a Juventude (ANTDJ).

---

\* Diretora do Escritório da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no Brasil.

1. Para uma descrição e análise mais detalhada desse processo, ver Abramo (2010) e Brasil (2006, 2010a).

## 2 A CONSTRUÇÃO DA ANTDJ: UM EXEMPLO BEM-SUCEDIDO DE DIÁLOGO SOCIAL

O Subcomitê da Juventude é coordenado em conjunto pela SG/PR, por meio da SNJ, e pelo MTE e conta com a assistência técnica da OIT.<sup>2</sup> Para garantir o necessário processo de diálogo tripartite nos trabalhos de elaboração da ANTDJ foi instituído um Grupo de Trabalho Consultivo, com a participação das confederações empresariais e das centrais sindicais.<sup>3</sup>

Ao longo de diversas reuniões, realizadas em 2009 e 2010, o Subcomitê e o GT Consultivo chegaram a um consenso em relação ao texto da ANTDJ, finalizado em outubro de 2010 (Brasil, 2010b).

O foco da agenda são os jovens entre 15 e 29 anos, conforme o grupo etário atualmente considerado jovem no país pela Emenda Constitucional (EC) nº 65, de 13 de julho de 2010. O processo de elaboração da ANTDJ considerou as orientações já estabelecidas no Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e de Proteção ao Adolescente Trabalhador, partindo do pressuposto – estabelecido pela legislação nacional, em conformidade com a Convenção nº 138, da OIT, sobre a idade mínima para admissão a emprego, de 1973, ratificada pelo Brasil em 28 de junho de 2001 – de que os 16 anos constituem a idade mínima para o trabalho no país. Isto significa que qualquer tipo de inserção no mercado de trabalho antes dessa idade deve ser erradicado, com exceção das situações de aprendizagem estabelecidas pela Lei da Aprendizagem (Lei nº 10.097/2000), a partir dos 14 anos. A defesa de oportunidades de trabalho decente para os adolescentes (a partir dos 15 anos) abordada na ANTDJ se faz, portanto, dentro desse quadro normativo e se limita às situações de aprendizagem protegidas por lei (Brasil, 2010b).<sup>4</sup>

A ANTDJ estrutura-se em torno de quatro prioridades: *i*) mais e melhor educação; *ii*) conciliação dos estudos, trabalho e vida familiar; *iii*) inserção digna e ativa no mundo do trabalho, com igualdade de oportunidades e tratamento; e *iv*) diálogo social: juventude, trabalho e educação.

O processo de construção da ANTDJ partiu de um diagnóstico sobre a situação dos jovens no mercado de trabalho brasileiro, do qual podem ser destacados os aspectos a seguir.

2. Além dessas três instituições, a composição inicial do subcomitê incluía o Conjuve, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e representantes de outros órgãos indicados pelo comitê executivo. Mais treze instituições foram convidadas a compor o subcomitê: o Ministério da Previdência Social (MPS), Ministério da Educação (MEC), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese), a Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude (ABMP), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Inspetoria São João Bosco e Atletas pela Cidadania.

3. Confederações empresariais: Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), Confederação Nacional do Transporte (CNT), Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA), Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF); centrais sindicais: Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical, União Geral dos Trabalhadores (UGT), Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB) e Nova Central Sindical dos Trabalhadores (NCST).

4. Cabe mencionar que o trabalho de menores de 18 anos também é proibido nas piores formas de trabalho infantil, em conformidade com a Convenção nº 182, da OIT/1999, sobre a proibição das piores formas de trabalho infantil e a ação imediata para a sua eliminação, ratificada pelo Brasil em 2 de fevereiro de 2000. Segundo esta convenção, são consideradas piores formas de trabalho infantil todas as formas de escravidão ou práticas análogas à escravidão, tais como a venda e tráfico de crianças, a servidão por dívidas e a condição de servo, e o trabalho forçado ou obrigatório, inclusive o recrutamento forçado ou obrigatório de crianças para serem utilizadas em conflitos armados, as atividades ilícitas (tais como tráfico de drogas), a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes e o trabalho em atividades perigosas, insalubres e degradantes. O Decreto nº 6.481, de 12 de junho de 2008, regulamenta os Artigos 3º e 4º da Convenção nº 182 no Brasil, detalhando atividades e tipos de trabalho incluídos dentre as piores formas (Brasil, 2010b).

- 1) A juventude brasileira é uma juventude trabalhadora: em 2009, segundo a PNAD/IBGE, mais de 34 milhões de adolescentes e jovens entre 15 e 29 anos trabalhavam ou procuravam trabalho no Brasil. A taxa de participação dos jovens de 15 a 24 anos era de 62,7%. Na faixa etária de 15 a 19 anos, praticamente um de cada dois jovens (47,4%) estava trabalhando ou procurando um trabalho, proporção que se elevava para dois em cada três jovens (78,4%) na faixa etária de 20 a 24 anos.
- 2) A juventude brasileira tem se esforçado para combinar trabalho e estudo: a ampliação da presença dos(as) jovens na escola não eliminou a experiência do trabalho. Com efeito, apesar da elevação das taxas de escolaridade, os(as) jovens, tanto aqueles(as) com renda mais baixa quanto os(as) com renda mais alta, mantêm disposição para ingressar no mercado de trabalho (as taxas de participação diminuíram apenas entre aqueles com idade inferior a 18 anos); porém, são aqueles(as) pertencentes a famílias com rendimentos mais elevados que têm mais oportunidade de obter um emprego, e de melhor qualidade. Isto significa que as desigualdades entre os jovens se expressam principalmente nas suas chances de encontrar trabalho e no tipo de trabalho encontrado.
- 3) A elevação da escolaridade e a melhoria da sua qualidade é um aspecto central para a construção de uma trajetória de trabalho decente: parcela considerável dos(as) jovens ainda não completou a escolaridade básica, sendo sua qualidade uma questão prioritária a ser enfrentada, de modo simultâneo à ampliação do acesso ao ensino superior e à qualificação profissional. Segundo a Relação Anual de Informações Sociais (Rais)/MTE, 68% do total de 2,86 milhões de novos empregos formais gerados no país durante o ano de 2010 foram ocupados por trabalhadoras e trabalhadores com ensino médio completo e 19% por pessoas com educação superior completa. Por sua vez, os dados da PNAD 2009 demonstravam que cerca de 23% da População Economicamente Ativa (PEA) juvenil de 16 a 29 anos de idade não tinha sequer completado o ensino fundamental.
- 4) O desemprego e a informalidade não atingem apenas os(as) jovens de baixa escolaridade e provenientes de famílias de baixa renda: portanto, a elevação da escolaridade e das oportunidades de formação profissional, apesar de serem elementos fundamentais, não são suficientes para a construção das trajetórias de trabalho decente para os jovens; é necessário ampliar as oportunidades de emprego de qualidade e com proteção social para os(as) jovens que buscam a sua inserção no mercado de trabalho, seja por razões de necessidade econômica (individual e/ou familiar) seja por razões relativas à sua autonomia.
- 5) Os(as) jovens estão mais sujeitos(as) ao desemprego e às condições precárias de trabalho que os adultos, mesmo em situações de crescimento econômico e de ampliação das oportunidades de emprego: com efeito, enquanto em 2009 a taxa geral de desemprego era de 8,3%, para os jovens de 15 a 24 anos essa cifra se elevava a 17,8% (2,1 vezes superior). Entre as jovens mulheres a taxa era ainda mais elevada (23,1%), e alcançava 25,3% entre as jovens mulheres negras. A remuneração recebida também era mais baixa entre os jovens, e boa parte deles estava inserida em atividades com extensas jornadas e condições ainda precárias de saúde e segurança no trabalho.
- 6) A situação juvenil está fortemente marcada pelas desigualdades de gênero e raça. É necessário promover a conciliação entre o trabalho, o estudo e a vida familiar:

no conjunto do mercado de trabalho, mulheres e negros e, em especial as jovens mulheres negras, enfrentam significativas dificuldades adicionais e apresentam maiores taxas de desemprego, informalidade, menor remuneração etc. As desigualdades observadas em relação à porcentagem de jovens que não estuda e não está ocupada no mercado de trabalho são especialmente eloquentes. Com efeito, em 2009, segundo a PNAD, 18,4% dos(as) jovens brasileiros encontravam-se nessa situação. Para os jovens homens brancos, essa cifra era de 10,8%, elevando-se a 13% no caso dos jovens homens negros, a 24,8% entre as jovens mulheres e a 28,2% entre as jovens mulheres negras. Em alguns estados, essa proporção era superior a 35% (OIT, 2012). No caso das jovens mulheres, essa dupla “inatividade” está fortemente associada à necessidade de fazer frente às responsabilidades familiares e à ausência de políticas de conciliação e corresponsabilidade, no âmbito do trabalho e da família (OIT/PNUD, 2009a, 2009b).

- 7) É importante considerar, entre as diferentes situações juvenis, aquelas vividas pela juventude rural e das comunidades tradicionais.
- 8) Apesar dos avanços recentes do país em relação à estruturação de políticas para a juventude, ainda não se pode falar da existência de uma política estrutural de emprego para os e as jovens: o foco central das políticas e programas existentes são as ações de elevação da escolaridade e de qualificação profissional que, sem dúvida são centrais, mas não esgotam o âmbito das políticas necessárias à promoção do trabalho decente para os(as) jovens.

As quatro prioridades da ANTDJ, e as diversas linhas de ação que compõem cada uma delas, pretendem responder a essa situação. Definidas por consenso tripartite, elas expressam um marco comum de entendimento entre o governo federal, as organizações de empregadores e trabalhadores e outras organizações da sociedade civil que compõem o Subcomitê da Juventude, para enfrentar esses temas e avançar na ampliação das oportunidades de construção de trajetórias de trabalho decente para a juventude brasileira. Assim, passam a constituir uma referência fundamental para o debate e para o avanço das políticas públicas de educação, trabalho, renda, proteção social e igualdade de oportunidades dirigidas à juventude brasileira.

### 3 DESAFIOS E PERSPECTIVAS ATUAIS

Após o lançamento da ANTDJ, o Subcomitê da Juventude definiu a necessidade de divulgar e discutir, o mais amplamente possível, os seus conteúdos e, ao mesmo tempo, avançar na elaboração de um Plano Nacional de Trabalho Decente para a Juventude (PNTDJ). Da mesma forma que o PNETD em relação à ANTD, o PNTDJ foi concebido como um instrumento de implementação da ANTDJ. Para isso deveria conter um conjunto de resultados, metas e indicadores capazes de avançar na concretização das linhas de ação da ANTDJ e na sua vinculação com políticas públicas, ações, programas e estratégias governamentais, empresariais, sindicais e de organizações da sociedade civil, capazes de fortalecer o tema do trabalho decente para a juventude e transformar suas condições de inserção no mercado de trabalho.

Ao mesmo tempo que se desenvolvia, em 2011, a realização da II Conferência Nacional da Juventude, iniciava-se, no âmbito da ANTD, um processo de monitoramento do PNETD e de organização da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente (CNETD). A I CNETD verificou-se em agosto de 2012, precedida de mais de 270 eventos preparatórios (conferências municipais, intermunicipais e regionais, além de 25 conferências

estaduais e uma no Distrito Federal) que envolveram mais de 20 mil participantes. Seu objetivo principal, além de fortalecer o tripartismo e o processo de diálogo social em torno do trabalho decente por todo o território nacional, incorporando ao debate a heterogeneidade e a diversidade de situações existentes no país, foi o de definir diretrizes para uma Política Nacional de Emprego e Trabalho Decente, concebida como uma política de Estado. A II Conferência Nacional da Juventude, por sua vez, realizada em novembro de 2011, foi precedida por conferências estaduais realizadas em todas as Unidades da Federação (UFs), além de 74 “conferências livres”, que incluíram consultas aos povos tradicionais. No total, cerca de 30 mil jovens participaram do processo.

Nesse contexto, o Subcomitê da Juventude decidiu centrar seus esforços nesse período na disseminação da ANTDJ como um subsídio importante para as discussões realizadas tanto na II Conferência Nacional da Juventude quanto na I CNETD. Como resultado desse esforço, uma série de propostas envolvendo os temas abordados pela ANTDJ foi aprovada, tanto na II Conferência Nacional da Juventude quanto na I CNETD. Além disso, ambas as conferências legitimaram a ANTDJ no seu conjunto como referência fundamental para o debate sobre o tema.<sup>5</sup>

Em julho de 2013, a comissão organizadora da I CNETD aprovou o Relatório final da conferência, contendo 225 propostas aprovadas por consenso ou por ampla maioria. Está prevista para o segundo semestre deste ano a divulgação do exercício de monitoramento do PNETD (avaliando o cumprimento das metas estabelecidas para 2011), coordenado pelo MTE, e o início do processo de construção da Política Nacional de Emprego e Trabalho Decente. Todo esse processo tem contado com a assistência técnica da OIT. Esse é, portanto, um momento mais que propício para que o Subcomitê da Juventude retome as suas atividades com o objetivo de elaborar o PNTDJ e participar ativamente da discussão da Política Nacional de Emprego e Trabalho Decente.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Lais. Trabalho decente: o itinerário de uma proposta. **Revista Bahia análise & dados**, Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, Secretaria do Planejamento e Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esportes, v. 20, n. 2/3, jul./set. 2010. Disponível em: <[http://www.safiteba.org.br/documentos/artigo\\_trabalho\\_decente.pdf](http://www.safiteba.org.br/documentos/artigo_trabalho_decente.pdf)>.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Agenda nacional do trabalho decente**. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/info/downloadfile.php?fileId=237>>.

\_\_\_\_\_. **Plano nacional de emprego e trabalho decente: gerar emprego e trabalho decente para combater a pobreza e as desigualdades sociais**. Brasília, DF: MTE, OIT, 2010a. 44 p. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/info/downloadfile.php?fileId=493>>.

\_\_\_\_\_. **Agenda nacional de trabalho decente para a juventude**. Brasília, DF: MTE, Segpres, OIT, 2010b. 60 p. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D2E7318C8012FE53F261E58FB/Agenda%20Nacional%20do%20Trabalho%20Decente%20para%20a%20Juventude.pdf>>.

5. A proposta aprovada na I CNETD recebeu a seguinte formulação: “Estabelecer mecanismos institucionais de monitoramento da implementação da Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude, com a participação de jovens trabalhadores/as e empregadores/as”. Por sua vez, a proposta aprovada na II Conferência Nacional da Juventude foi formulada nos seguintes termos: “Construir e implementar um plano nacional de promoção do trabalho decente para a juventude, com indicadores e metas, tendo como base a Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude”.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Perfil do trabalho decente no Brasil**: um olhar sobre as Unidades da Federação. Brasília: OIT, 2012.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO/PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Trabalho e família**: rumo a novas formas de conciliação com corresponsabilidade social. Brasília, DF: OIT, 2009a. 150 p. Disponível em: <<http://www.oit.org.br/info/downloadfile.php?fileId=381>>.

\_\_\_\_\_. **O desafio do equilíbrio entre trabalho, família e vida pessoal**. Brasília: OIT/PNUD, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2009b (Resumo Executivo). Disponível em: <<http://www.oit.org.br/info/downloadfile.php?fileId=378>>.