

**CONSULTORIA
LEGISLATIVA**

A EMPREGABILIDADE DO JOVEM BRASILEIRO – MEDIDAS PARA INCLUSÃO NO MERCADO DE TRABALHO

Maria Auxiliadora da Silva
Consultora Legislativa da Área V
Direito do Trabalho e Processual do Trabalho

Luciana da Silva Teixeira
Consultora Legislativa da Área IX
Política e Planejamento Econômicos, Desenvolvimento
Econômico e Economia internacional

ESTUDO TÉCNICO

ABRIL DE 2019

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seu autor.

© 2019 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal do(a) consultor(a).

SUMÁRIO

1. APRENDIZAGEM E PROGRAMAS DE PRIMEIRO EMPREGO E QUALIFICAÇÃO PROFISSÃO PARA JOVENS	4
1.1 HISTÓRICO	4
1.2 PROGRAMA NACIONAL DE ESTÍMULO AO PRIMEIRO EMPREGO PARA OS JOVENS (PNPE).....	8
1.3 PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS (PROJOVEM 1)....	10
1.4 PROJETO ESCOLA DE FÁBRICA.....	11
1.5 PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS (PROJOVEM 2)....	12
1.6 PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO – PRONATEC.....	14
1.7 APRENDIZAGEM.....	15
2. DADOS DO MERCADO DE TRABALHO PARA JOVENS	19
2.1 PARTICIPAÇÃO DOS JOVENS NA FORÇA DE TRABALHO	20
2.2 NÍVEL DE OCUPAÇÃO DOS JOVENS.....	22
2.3 TAXA DE DESOCUPAÇÃO DOS JOVENS	23
2.4 SUBUTILIZAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO E DESALENTO.....	24
3. MEDIDAS PARA INCENTIVAR O EMPREGO DE JOVENS	26
4. REFERÊNCIAS	33

O presente trabalho traça um panorama sobre o mercado de trabalho dos jovens, mais especificamente sobre a aprendizagem e os programas de primeiro emprego e qualificação profissional. Para tanto, descrevem-se as iniciativas governamentais implementadas, analisam-se os dados do mercado de trabalho relativos à população jovem e as medidas futuras para incentivar o emprego dessa população.

1. APRENDIZAGEM E PROGRAMAS DE PRIMEIRO EMPREGO E QUALIFICAÇÃO PROFISSÃO PARA JOVENS

1.1 HISTÓRICO

A aprendizagem, embora já existisse em alguns setores econômicos (industriais, comerciais, transportes, comunicações e pesca), foi ampliada com Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000, resultante de projeto de lei de autoria do Poder Executivo.

As razões para a apresentação da proposição foram:

- A adequação das normas concernentes ao trabalho do menor e à aprendizagem aos novos paradigmas constitucionais, principalmente no que diz respeito aos limites de idade estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998 (idade mínima para o trabalho de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, aos 14 anos);
- A crescente demanda de mão de obra qualificada no mercado de trabalho do mundo globalizado e informatizado, o que torna a profissionalização uma prioridade, e promove valorização tanto da escolaridade quanto da aprendizagem.

Outro aspecto levado em consideração para o desenho do novo modelo da aprendizagem foi a quantidade de jovens exercendo atividades ilegais, na forma de trabalho insalubre, perigoso ou noturno, realizado em carvoarias, mineração, construção civil, agricultura, pecuária, comércio, que colocavam em risco a saúde de pessoa em desenvolvimento.

De 1996 a 1998, funcionou no Congresso Nacional a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), criada através do Requerimento nº 1, de

1996-CN, com a finalidade de apurar denúncias sobre o trabalho de crianças e adolescentes no Brasil.

O Requerimento considerou matéria publicada na revista **Veja**, de 30 de agosto de 1995, intitulada “O Suor dos Pequenos”, que retratava a triste condição das crianças obrigadas a exercer atividades nocivas à saúde e denunciava a exploração de mão de obra infantojuvenil, tanto na zona urbana quanto na rural. Em centros urbanos como Araraquara (SP) e Juiz de Fora (MG), a exploração ocorria sobretudo em atividades desenvolvidas nas redes de *fast food* e nas indústrias de calçados, enquanto na zona rural, as crianças trabalhavam na colheita e no transporte manual de feixes e na moenda de sisal, em jornadas de até 12 horas diárias.

Eis as conclusões da CPMI:

- As crianças começavam a trabalhar aos 5 anos de idade;
- Os pais incentivavam o trabalho do adolescente como forma de socialização, de capacitação profissional e, sobretudo, de complementação da renda familiar;
- As estatísticas oficiais mostravam que os meninos trabalhavam mais que as meninas, mas os dados não consideravam as atividades domésticas nem a prostituição de crianças e adolescentes do sexo feminino;
- A mão de obra juvenil vinha substituindo a adulta;
- O índice de participação de crianças na atividade econômica era mais elevado na zona rural, em atividades agrícolas tradicionais, do que na zona urbana;
- A mão de obra infantojuvenil concentrava-se principalmente nas pequenas indústrias familiares na zona urbana e nas culturas de subsistência na zona rural;
- Os setores modernos da economia, como a agricultura mecanizada e a grande indústria, não utilizavam a mão de obra de crianças e adolescentes. Todavia contratavam a prestação de serviços ou compravam a produção de pequenos empresários ou trabalhadores em domicílio que

empregavam essa força de trabalho.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 1999, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dava conta de que havia, naquele ano, 2.542.965 de pessoas entre 10 e 14 anos trabalhando, e entre 15 e 17 anos, 3.584.954 de trabalhadores.

Considerando o conjunto consolidado nessas conclusões, foi instituído, em âmbito nacional, pelo Governo Federal, em 2001, o Programa Bolsa Escola com a finalidade de pagar bolsa mensal em dinheiro às famílias de crianças e adolescentes de baixo poder aquisitivo para que elas fossem mantidas nas escolas e não precisassem trabalhar para complementar a renda familiar. O objetivo era que os pais pudessem prescindir do trabalho de seus filhos ao mesmo tempo em que se aumentava a escolaridade da população. O pagamento era feito por filho, limitado a três, desde que a família tivesse uma renda *per capita* inferior a R\$ 264,00, em valores de hoje.

O Bolsa Escola atingia pessoas de até 14 anos. Após essa idade, o adolescente que precisasse trabalhar para complementar a renda familiar já poderia ser contratado como aprendiz. Assim, programas como o Bolsa Escola e a Aprendizagem foram criados no sentido de se combater a exploração da mão de obra infantojuvenil.

Nesse período, o enfrentamento do desafio da desocupação entre os jovens (de 15 a 18 anos) foi também tratado pela flexibilização da Lei do Estágio, que era regulamentada pela Lei nº 6.494, de 7 de dezembro de 1977, foi alterada pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001, ao determinar que também poderiam estagiar os alunos que, comprovadamente, estivessem frequentando o ensino médio. Antes somente era permitido o estágio aos alunos de cursos de nível superior, de educação profissional técnica de nível médio ou de escolas de educação especial.

Com isso, houve, em alguns setores, uma acentuada substituição de trabalhadores celetistas por estagiários até o advento da Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008, que veio a regular o estágio, restringindo o número de estagiários de nível médio nas empresas.

Em 2003, percebia-se um acentuado declínio do contingente de crianças e adolescentes de 5 a 14 anos trabalhando, resultado do programa Bolsa Escola — depois ampliado e denominado de Bolsa Família. Na faixa etária de 15 a 24 anos, também houve um aumento da taxa de desocupação, porém não como reflexo de políticas públicas inclusivas, mas em razão da retração na atividade econômica.

Esses e outros problemas enfrentados pelos jovens culminaram, em 2003, com a criação, na Câmara dos Deputados, da Comissão Especial destinada a acompanhar e estudar propostas de Políticas Públicas para a Juventude (CEJUVENT), tendo como temas principais o trabalho e a educação.

A Comissão foi majoritariamente composta por deputados jovens, sendo presidida pelo Deputado Reginaldo Lopes (PT-MG) e tendo como relator o Deputado Benjamim Maranhão (PMDB-PB). A Comissão funcionou no início de um período denominado de “Onda Jovem”, em razão de existirem, no Brasil, 50 milhões de pessoas entre 15 e 29 anos, o que prevaleceria até 2010. Por esse motivo, a Comissão elegeu essa faixa etária como público-alvo para o estudo de políticas públicas voltadas para a juventude.

Ao longo de mais de um ano de existência, a Comissão procurou abordar, tanto nas audiências públicas temáticas (realizadas na Câmara dos Deputados e nos Estados) quanto na Semana do Jovem, notadamente no Seminário de Políticas Públicas para a Juventude (realizado nesta Casa) e na Conferência Nacional, temas concernentes à juventude, como educação e cultura, trabalho, lazer e desporto, saúde e cidadania.

O principal enfoque foi a educação, seguido do trabalho, nos seguintes termos:

Constatamos a necessidade de incentivar e ampliar os programas de colocação dos jovens nas empresas, como o Programa de Primeiro Emprego do Governo Federal, bem como criar condições para que os jovens possam abrir seus próprios negócios como a linha de crédito criada no âmbito do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, denominada de Jovem Empreendedor e, o Bolsa-Trabalho, em execução na Prefeitura de São Paulo. Todavia entendemos que a melhor formação para o trabalho está na escola, pelo menos até o término do ensino médio, com opção para a profissionalização.

Assim, por não frequentar a escola, o jovem não consegue emprego...

A seguir serão detalhados os programas que foram criados com a finalidade de proporcionar primeiro emprego e qualificação aos jovens.

1.2 PROGRAMA NACIONAL DE ESTÍMULO AO PRIMEIRO EMPREGO PARA OS JOVENS (PNPE)

Na época de funcionamento da CEJUVENT, vigorava a Lei nº 10.748, de 22 de outubro de 2003, que instituiu o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE), vinculado a ações dirigidas à promoção da inserção de jovens no mercado de trabalho e sua escolarização, ao fortalecimento da participação da sociedade no processo de formulação de políticas e ações de geração de trabalho e renda, objetivando, especialmente, promover: I – a criação de postos de trabalho para jovens ou prepará-los para o mercado de trabalho e ocupações alternativas, geradoras de renda; e II – a qualificação do jovem para o mercado de trabalho e inclusão social.

O programa atendia jovens com idade de 16 a 24 anos em situação de desemprego involuntário, que atendiam, cumulativamente, aos seguintes requisitos: I – não tivessem tido vínculo empregatício anterior; II – fossem membros de famílias com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo, incluídas nesta média eventuais subvenções econômicas de programas congêneres e similares; III – estivessem matriculados e frequentando regularmente estabelecimento de ensino fundamental ou médio, ou cursos de educação de jovens e adultos, ou que tivessem concluído o ensino médio; e IV – estivessem cadastrados nas unidades executoras do Programa, nos termos da Lei.

No mínimo 70% dos empregos criados no âmbito do PNPE seriam preenchidos por jovens que ainda não tivessem concluído o ensino fundamental ou médio.

Mediante termo de adesão ao PNPE, poderia inscrever-se como empregador qualquer pessoa jurídica ou física a ela equiparada que firmasse compromisso de **gerar novos empregos (não poderia haver substituição de vaga)** na forma da Lei e que comprovasse a regularidade do recolhimento de

tributos e de contribuições devidas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), à Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda e à Dívida Ativa da União.

O Poder Executivo estava autorizado a conceder subvenção econômica à geração de empregos destinados a jovens que atendessem aos referidos requisitos.

Inicialmente, os empregadores que empregassem esses jovens teriam acesso à subvenção econômica no valor de: I – até 6 parcelas de R\$ 200,00, por emprego gerado, para empregador com renda ou faturamento inferior ou igual a R\$ 1.200.000,00 no ano-calendário anterior; II – até 6 parcelas de R\$ 100,00, por emprego gerado, para o empregador com renda ou faturamento superior a R\$ 1.200.000,00 no ano-calendário anterior.

Devido à falta de interesse dos empregadores, a Lei foi alterada nesse aspecto para estabelecer que os empregadores teriam acesso à subvenção econômica no valor de 6 parcelas bimestrais de R\$ 250,00, por emprego gerado.

Na justificção do projeto de lei que deu origem à lei, o governo alegou que existiam, no Brasil, 3,4 milhões de jovens desocupados. Ademais, as ocupações destinadas aos jovens eram de pior qualidade do que a média do mercado de trabalho, sendo que 65% dessas ocupações eram informais, não assegurando aos jovens acesso a um sistema de proteção social. Acrescenta-se ainda que a falta de perspectivas profissionais entre os jovens era um fator que contribuía sobremaneira para o aumento da violência urbana.

Assim, o programa tinha como objetivos estimular a geração de empregos para os jovens e prepará-los para o emprego.

Infelizmente, o programa não logrou êxito, pois embora tenha exercido apelo relevante junto aos jovens — segundo o então Ministério do Trabalho, 918,4 mil jovens se inscreveram entre outubro de 2003 e abril de 2007 e apenas 2,8 mil empresas foram inscritas no mesmo período. — foram gerados aproximadamente 10,2 mil empregos, beneficiando apenas 1,2% do total de jovens cadastrados. As empresas, para não aderirem ao programa, alegaram

que os jovens estavam despreparados tanto em termos profissionais como pessoais.

Finalmente, a norma legal que criou o PNPE foi revogada pela Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008.

1.3 PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS (PROJOVEM 1)

Diante do pequeno desempenho do PNPE, o Governo Lula editou a Medida Provisória nº 238, de 2005, que foi convertida na Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que *institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem; cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências.*

Essa lei instituiu, no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), programa emergencial e experimental, destinado a executar ações integradas que propiciassem aos jovens brasileiros:

- ✓ elevação do grau de escolaridade, visando à conclusão do ensino fundamental;
- ✓ qualificação profissional voltada a estimular a inserção produtiva cidadã; e
- ✓ desenvolvimento de ações comunitárias com práticas de solidariedade, exercício da cidadania e intervenção na realidade local.

O Projovem tinha validade de 2 anos e destinava-se a jovens com idade entre 18 e 24 anos que atendessem, cumulativamente, aos seguintes requisitos: tivessem concluído a 4ª série e não tivessem concluído a 8ª série do ensino fundamental e não tivessem vínculo empregatício.

Assim, a política pública de inclusão do jovem no mercado de trabalho já não mais visava criar postos de trabalho, mas elevar sua escolaridade e qualificá-lo profissionalmente.

O Projovem foi alterado e ampliado pela lei que institui o Projovem 2, conforme detalhamento constante no tópico 1.5.

1.4 PROJETO ESCOLA DE FÁBRICA

Este projeto foi mais uma ação integrante da Política Nacional para a Juventude, visando inserir o jovem no mercado de trabalho por meio da qualificação profissional.

O Projeto Escola de Fábrica foi instituído pela Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005, com a finalidade de prover formação profissional inicial e continuada a jovens de baixa renda, mediante cursos ministrados em espaços educativos específicos, instalados no âmbito de estabelecimentos produtivos urbanos ou rurais.

Os jovens participantes do Projeto deveriam ter idade entre 16 e 24 anos, renda familiar mensal *per capita* de até um salário mínimo e meio e estar matriculados na educação básica regular da rede pública ou na modalidade educação de jovens e adultos (EJA), prioritariamente no ensino médio.

Ficava autorizada a concessão de bolsa-auxílio aos jovens admitidos no Projeto no valor de até R\$ 150,00 mensais, durante o período do curso, mediante comprovação da renda familiar mensal *per capita* de até um salário mínimo e meio.

Os cursos de formação profissional deveriam enquadrar-se em uma das áreas profissionais definidas pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB-CNE) para a educação profissional. Deveriam também ser orientados por projetos pedagógicos e planos de trabalho focados na articulação entre as necessidades educativas e produtivas da educação profissional, definidas levando-se em consideração as necessidades locais e regionais de trabalho, de acordo com a legislação vigente para a educação profissional.

Os cursos seriam ministrados em espaços educativos específicos, observando as seguintes diretrizes: I - limitação das atividades práticas, dentro da carga horária dos cursos, de acordo com regulamento; II - limitação da duração das aulas a 5 horas diárias; e III - duração mínima de 6 e máxima de 12 meses.

O Projeto Escola de Fábrica seria executado mediante transferência de recursos financeiros às unidades gestoras selecionadas e

credenciadas pelo Ministério da Educação por meio de convênio e pagamento de bolsas-auxílio.

O pagamento das bolsas-auxílio aos jovens poderia ser executado pela Caixa Econômica Federal, mediante remuneração e condições a serem pactuadas, obedecidas as formalidades legais.

O projeto foi extinto com a revogação da Lei nº 11.180, de 2005, pela Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008.

1.5 PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS (PROJOVEM 2)

Sem alcançar os resultados desejados, o ProJovem foi reformulado com a edição da Medida Provisória nº 411, de 28 de dezembro de 2007, convertida na Lei nº 11.692, de 2008, que *dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nºs 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências.*

Por essa lei, o novo Projovem é destinado a jovens de 15 a 29 anos, com o objetivo de promover sua reintegração ao processo educacional, sua qualificação profissional e seu desenvolvimento humano, por meio das seguintes modalidades: I – Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo; II – Projovem Urbano; III – Projovem Campo – Saberes da Terra; e IV – Projovem Trabalhador.

A execução e a gestão do Projovem, nos governos anteriores, dava-se por meio da conjugação de esforços da Secretaria-Geral da Presidência da República e dos Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, observada a intersetorialidade, sem prejuízo da participação de outros órgãos e entidades da administração pública federal.

A União fica autorizada a conceder auxílio financeiro, no valor de R\$ 100,00 mensais, aos beneficiários do Projovem, nas modalidades previstas nos incisos II, III e IV, a partir do exercício de 2008. Na modalidade

Projovem Urbano, poderão ser pagos até 20 auxílios financeiros; na modalidade Projovem Campo – Saberes da Terra, poderão ser pagos até 12 auxílios financeiros, e na modalidade Projovem Trabalhador, poderão ser pagos até 6 auxílios financeiros.

O Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo, compreendido entre os serviços de que trata o art. 23 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993¹, tem como objetivos: I – complementar a proteção social básica à família, criando mecanismos para garantir a convivência familiar e comunitária; e II – criar condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional. Destina-se aos jovens de 15 a 17 anos: I – pertencentes a família beneficiária do Programa Bolsa Família; II – egressos de medida socioeducativa de internação ou em cumprimento de outras medidas socioeducativas em meio aberto; III – em cumprimento ou egressos de medida de proteção, conforme disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990; IV – egressos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); ou V – egressos ou vinculados a programas de combate ao abuso e à exploração sexual.

O Projovem Urbano tem como objetivo elevar a escolaridade visando à conclusão do ensino fundamental, à qualificação profissional e ao desenvolvimento de ações comunitárias com exercício da cidadania, na forma de curso, conforme previsto no art. 81 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Atende a jovens com idade entre 18 e 29 anos que saibam ler e escrever e não tenham concluído o ensino fundamental. Podem ser realizadas parcerias com o Ministério da Justiça e com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República para implantação do Projovem Urbano nas unidades prisionais e nas unidades socioeducativas de privação de liberdade, respectivamente. No caso das unidades socioeducativas de privação de liberdade, podem participar do Projovem Urbano adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de privação de liberdade que tenham idade mínima de 15 anos. É assegurada aos jovens que iniciaram o Projovem Urbano nas

¹ art. 23. Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei.

unidades do sistema prisional ou nas unidades socioeducativas de privação de liberdade a continuidade do curso nas localidades onde existir o Programa.

O Projovem Campo – Saberes da Terra tem como objetivo elevar a escolaridade dos jovens da agricultura familiar, integrando a qualificação social e formação profissional, na forma do art. 81 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996², estimulando a conclusão do ensino fundamental e proporcionando a formação integral do jovem, na modalidade educação de jovens e adultos, em regime de alternância, nos termos do regulamento. Atende a jovens com idade entre 18 e 29 anos, residentes no campo, que saibam ler e escrever, que não tenham concluído o ensino fundamental e que cumpram os requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006³.

O Projovem Trabalhador tem como objetivo preparar o jovem para o mercado de trabalho e ocupações alternativas geradoras de renda, por meio da qualificação social e profissional e do estímulo à sua inserção. Atenderá a jovens com idade entre 18 e 29 anos em situação de desemprego e que sejam membros de famílias com renda mensal per capita de até 1 salário mínimo.

A lei que criou o ProJovem 2 continua em vigor.

1.6 PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO (PRONATEC)

A Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, instituiu o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), a ser executado pela União, com a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira.

São objetivos do Pronatec:

I – expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;

² Art. 81. É permitida a organização de cursos ou instituições de ensino experimentais, desde que obedecidas as disposições desta Lei.

³ Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

II – fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica;

III – contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;

IV – ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional;

V – estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.

VI – estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda.

O Pronatec atende prioritariamente: I – estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos; II – trabalhadores; III – beneficiários dos programas federais de transferência de renda; e IV – estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral, nos termos do regulamento.

O Pronatec continua em vigor.

1.7 APRENDIZAGEM

Em meio a essas ações que visavam capacitar o jovem para sua inserção no mercado de trabalho, a aprendizagem continuou a ser aperfeiçoada, tornando-se obrigatória para todas as empresas, exceto as microempresas e as empresas de pequeno porte.

O art. 429 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) prevê que os estabelecimentos de qualquer natureza são obrigados a empregar e matricular nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem número de aprendizes equivalente a 5%, no mínimo, e 15%, no máximo, dos trabalhadores existentes em cada estabelecimento, cujas funções demandem formação profissional.

A Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005, alterou o art. 428 da CLT, ampliando a idade limite para o jovem ser contratado como aprendiz. Assim, a partir dessa alteração, ficou estabelecido que contrato de aprendizagem é o contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo determinado, em que o empregador se compromete a assegurar ao maior de 14 e menor de 24 anos de idade⁴, inscrito em programa de aprendizagem, formação técnico-profissional metódica, compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico, enquanto o aprendiz se compromete a executar com zelo e diligência as tarefas necessárias a essa formação.

Seu intuito é reduzir o desemprego entre os jovens, na medida em que esse tipo de contratação é de baixo custo, tendo em vista que:

- ao aprendiz é assegurado o salário mínimo-hora;
- o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) do aprendiz é de 2% sobre a sua remuneração mensal, que já é reduzida (para os demais trabalhadores é de 8%);
- como o contrato de trabalho do aprendiz é por prazo determinado de, no máximo, 2 anos, salvo aprendiz com deficiência, no desligamento não lhe é devido aviso-prévio nem a multa de 40% sobre os depósitos no FGTS.

Em 2008, a Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008, que regulamenta o estágio, promoveu as seguintes alterações na aprendizagem para:

- exigir a matrícula e a frequência do aprendiz na escola, caso não haja completado o ensino médio⁵, sendo que, nas localidades onde não houver oferta de ensino médio, a contratação do aprendiz poderá ocorrer sem a frequência à escola, desde que ele já tenha concluído o ensino fundamental;
- determinar que o contrato de aprendizagem não poderá ser estipulado por mais de 2 anos, acrescentando exceção antes inexistente para aprendizes com deficiência

⁴ Antes da Lei nº 11.180, de 2005, a idade máxima para contratação de aprendiz era 18 anos.

⁵ Antes da Lei nº 11788, de 2008, era exigido apenas o ensino fundamental.

Com relação à extensão da idade máxima de 18 para 24 anos, estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), denominado Juventude e Políticas Sociais no Brasil, conclui que:

*Diante da obrigação legal e da expansão da faixa etária de jovens passível de ser abarcada pelos contratos de aprendizagem, estes estão se difundindo rapidamente. Enquanto, ao fim de 2000, a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) registrava 7.423 aprendizes, em 31 de dezembro de 2008, havia 133.973 contratos de aprendizagem ativos. Mais de 70% destes aprendizes eram jovens até 17 anos, o que sugere que a extensão da idade máxima de 18 para 24 anos não deslocou os jovens-adolescentes. Não obstante, a garantia da qualidade da formação oferecida e a adequação das condições de trabalho dependerão fortemente da qualidade da pactuação entre empresas, sindicatos e fiscalização do trabalho, dado que **o MTE colocou como uma meta ambiciosa alcançar 800 mil contratos de aprendizagem até 2010.**⁶*

Essa meta nunca foi alcançada. Em 2018, de acordo com o extinto Ministério do Trabalho, foram admitidos 443.667 aprendizes entre 14 e 24 anos. A tabela a seguir mostra o número de aprendizes contratados anualmente, no período de 2005 a 2018.

⁶ http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_juventudepolitica.pdf

**Tabela 1. Evolução da contratação de aprendizes pelas empresas
Brasil - 2005 a 2018**

Ano	Aprendizes contratados
2005	57.231
2006	81.464
2007	105.959
2008	134.001
2009	150.001
2010	201.097
2011	264.866
2012	310.387
2013	348.381
2014	404.376
2015	401.951
2016	386.773
2017	386.212
2018	443.667
Total	3.676.366

Fonte: Ministério do Trabalho: **Boletim da Aprendizagem Profissional** (Brasil, 2018)

Em 2017, a Lei nº 13.420, de 13 de março, alterou a aprendizagem para incentivar a formação técnico-profissional de adolescentes e jovens em áreas relacionadas à gestão e prática de atividades desportivas e à prestação de serviços relacionados à infraestrutura, à organização e à promoção de eventos esportivos. Para tanto, estabeleceu que:

➤ os estabelecimentos poderão destinar o equivalente a até 10% de sua cota de aprendizes à formação técnico-profissional metódica em áreas relacionadas a práticas de atividades desportivas, à prestação de serviços relacionados à infraestrutura, incluindo as atividades de construção, ampliação, recuperação e manutenção de instalações esportivas e à organização e promoção de eventos esportivos (§1º-B do art. 429 da CLT);

➤ na hipótese de os Serviços Nacionais de Aprendizagem não oferecerem cursos ou vagas suficientes para atender à demanda dos estabelecimentos, esta poderá ser suprida por outras entidades qualificadas em formação técnico-profissional metódica, como as entidades de prática desportiva das diversas modalidades filiadas ao Sistema Nacional do Desporto e aos

Sistemas de Desporto dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (inciso III do art. 430 da CLT);

➤ a contratação do aprendiz poderá ser efetivada pela empresa onde se realizará a aprendizagem ou pelas entidades mencionadas nos incisos II e III do art. 430, caso em que não gera vínculo de emprego com a empresa tomadora dos serviços.

Assim, a aprendizagem tem os seguintes objetivos em relação aos adolescentes e jovens: inserção no mercado de trabalho com o objetivo de lhe propiciar renda; qualificação profissional e permanência na escola até o ensino médio, combatendo a evasão escolar e aumentando o seu nível de escolaridade (a frequência à escola é requisito para a contratação do aprendiz).

Para as empresas, a aprendizagem possui as seguintes vantagens: treinamento de pessoal específico para o estabelecimento e salário e custos trabalhistas reduzidos durante o treinamento.

2. DADOS DO MERCADO DE TRABALHO PARA JOVENS

Convém, primeiramente, tecer algumas considerações sobre as bases de dados disponíveis sobre a totalidade do mercado de trabalho brasileiro, ou seja, tanto sobre o mercado formal como o informal.

Em 2012, foi implantada pelo IBGE a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua). Desde então, o IBGE mantém, paralelamente, o levantamento das duas principais pesquisas sobre a força de trabalho no País: a Pnad Anual, que foi encerrada em 2016, com a divulgação de dados de 2015, e a Pesquisa Mensal de Emprego (PME). O objeto é de facilitar a transição dessas bases para as da Pnad Contínua. Enquanto a Pnad capta informações uma vez por ano, possibilitando a análise de aspectos estruturais do mercado de trabalho, com abrangência nacional, a PME por ter periodicidade mensal, capta características conjunturais do mercado de trabalho, mas apenas para seis regiões metropolitanas.

Sendo assim, dados dessas bases não se prestam a comparações. Segundo o IBGE, em comentário sobre a Pnad Contínua, mesmo quando analisados apenas os dados das regiões metropolitanas, e a PME,

“Esses levantamentos conjunturais demonstram diferenças nos indicadores das regiões comuns entre as pesquisas”. Mais ainda, o IBGE afirma que essas bases têm “diferenças metodológicas fundamentais e estruturantes, que dizem respeito ao plano amostral e ao questionário”.⁷

Sendo assim, o presente estudo utiliza dados da Pnad, realizada anualmente, e da Pnad Contínua, ressaltando que as bases não são estritamente comparáveis, mas podem ser utilizadas para mostrar tendências.

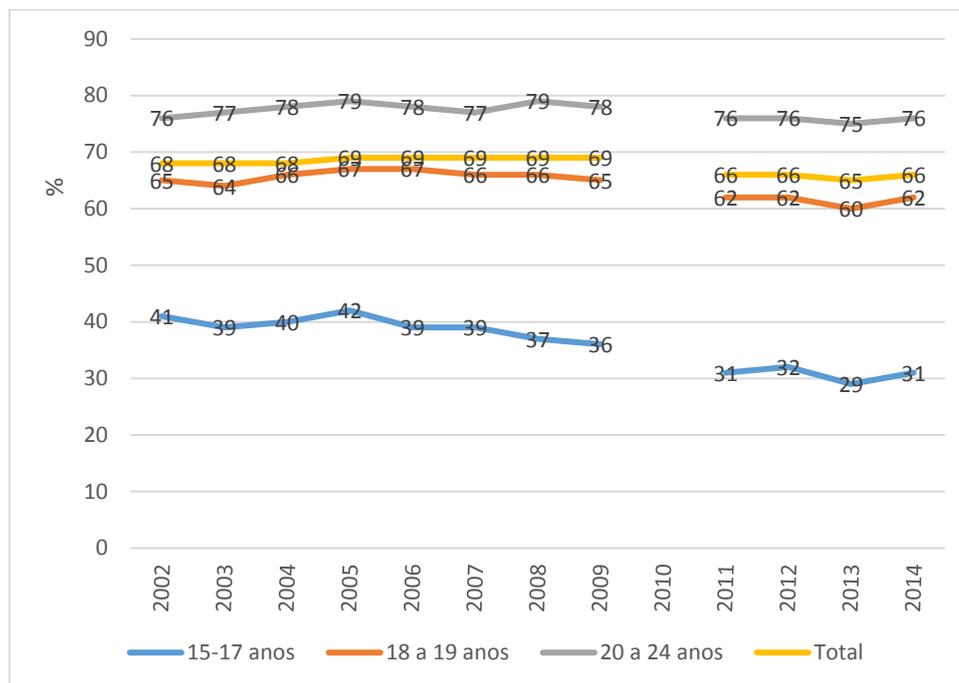
2.1 PARTICIPAÇÃO DOS JOVENS NA FORÇA DE TRABALHO

De 2002 a 2014, cabe observar que a taxa de participação de jovens nas faixas etárias de 18 a 19 anos e de 20 a 24 anos permaneceu relativamente estável. Por outro lado, oscilações foram observadas na faixa etária de 15 a 17 anos.

Nos primeiros anos da série, de 2002 a 2008, a taxa de participação de jovens de 15 a 17 anos na força de trabalho era de cerca de 40%, ou seja, 4 a cada 10 jovens dessa faixa eram economicamente ativos. De 2011 a 2014, observou-se uma queda na taxa de participação desses jovens na força de trabalho, que se situou em torno de 30% — 3 a cada 10 jovens de 15 a 17 anos participavam da população economicamente ativa (PEA). Essa redução do número de jovens entre 15 e 17 anos economicamente ativos pode ser explicada, em grande parte, pelo aumento da escolarização, devido aos avanços das políticas públicas da área da educação e aos programas de transferência de renda como o Bolsa Família e o Projovem.

⁷ IBGE (2015), p. 1.

Gráfico 1 – Taxas de participação total e por grupos de idade, Brasil – 2002 a 2014.



Fonte: *Apud* Furtado (2016), p. 14. IBGE, Pnad. Dados não disponíveis para o ano de 2010.

Considerando as diferenças metodológicas, dados trimestrais da Pbad Contínua também apontam tendência similar à observada nos dados da Pnad Anual. A Tabela 2 mostra que a taxa de participação na força de trabalho da população brasileira em idade de trabalhar é de aproximadamente 61%. Assim, no 4º trimestre de 2018, dos 170 milhões de brasileiros em idade ativa, 105 milhões faziam parte da população economicamente ativa. Entre os jovens de 14 a 17 anos, em torno de 20% estavam na força de trabalho, ao passo que, na faixa de 18 a 24 anos, em torno de 68% eram economicamente ativos, percentual superior à taxa de participação de toda a população brasileira.

Analisando os dados de 2002 a 2018, em que pese não sejam comparáveis em termos absolutos devido à mudança das bases de dados, pode-se observar uma tendência clara de redução da taxa de participação de jovens de 14 a 17 anos na força de trabalho e a estabilização da participação da faixa de 18 a 24 anos ao redor de 70%. Portanto, 7 em cada 10 jovens de 18 a 24 anos estão ocupados ou procurando emprego.

Tabela 2 – Taxa de participação na força de trabalho, População total e grupos de idade – Brasil (%)

Trimestre	Grupo de idade		
	Total	14 a 17 anos	18 a 24 anos
4º trimestre 2012	61,3	23,3	69,6
4º trimestre 2013	61,1	20,9	67,7
4º trimestre 2014	60,9	20,1	67,4
4º trimestre 2015	61,4	20,7	67,9
4º trimestre 2016	61,4	18,8	68,7
4º trimestre 2017	61,8	19,3	69,2
4º trimestre 2018	61,7	19,1	68,9

Fonte: IBGE, Pnad Contínua

2.2 NÍVEL DE OCUPAÇÃO DOS JOVENS

População ocupada, segundo o IBGE, é definida como o conjunto dos indivíduos da força de trabalho que se enquadravam em uma das seguintes situações: na semana de referência da pesquisa, trabalharam, mediante remuneração, pelo menos uma hora completa; trabalharam, mesmo sem remuneração direta, pelo menos uma hora completa em ajuda à atividade econômica de membro de domicílio ou parente; ou estavam temporariamente afastados do trabalho remunerado por motivo de férias, folga, jornada variável, licença remunerada etc.

O indicador “nível de ocupação”, por sua vez, traz o percentual de pessoas ocupadas na semana de referência em relação às pessoas em idade de trabalhar.

Observa-se, segundo os dados da Pnad Contínua que o nível de ocupação entre os jovens de 14 a 17 anos de idade era, no 4º trimestre de 2018, de 11,4%, enquanto para a faixa entre 18 a 24 anos era de 51,6%. Para toda a população acima de 14 anos, o nível de ocupação, no mesmo período, foi de 54,5%, como pode ser visto na Tabela 3, a seguir.

Observa-se que, de 2012 a 2018, houve uma queda do nível de ocupação da econômica, inclusive entre os jovens. A tendência de queda está presente desde 2012, tendo se acentuado em 2015 e 2016, anos em que a crise econômica brasileira se acentuou. De 2016 em diante, houve praticamente estabilização do nível de ocupação.

Tabela 3 – Nível de ocupação total e por grupos de idade Brasil – 2012 a 2018 (%)

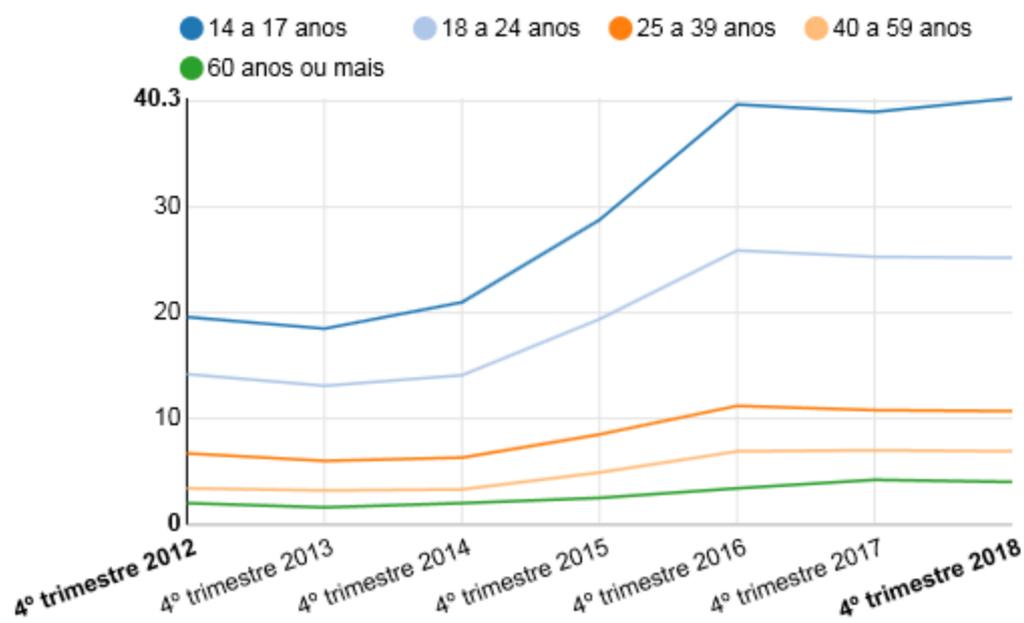
Trimestre	Grupo de idade		
	Total	14 a 17 anos	18 a 24 anos
4º trimestre 2012	57,1	18,7	59,7
4º trimestre 2013	57,3	17	58,8
4º trimestre 2014	56,9	15,9	57,9
4º trimestre 2015	55,9	14,8	54,8
4º trimestre 2016	54	11,3	50,9
4º trimestre 2017	54,5	11,8	51,7
4º trimestre 2018	54,5	11,4	51,6

Fonte: IBGE, Pnad Contínua

2.3 TAXA DE DESOCUPAÇÃO DOS JOVENS

Segundo a Pnad Contínua, a taxa de desocupação — também conhecida como taxa de desemprego, correspondente à proporção de pessoas desocupadas em relação ao total de pessoas na força de trabalho — das pessoas de 14 anos ou mais de idade atingiu 11,6%, no 4º trimestre de 2018. Essa taxa, no mesmo período, foi de 40,3% para os jovens entre 14 e 17 anos e de 25,2% para os jovens entre 18 e 24 anos, o que mostra como o desemprego afeta mais fortemente a população mais jovem, conforme pode ser observado no gráfico a seguir.

Gráfico 2 - Taxa de desocupação, na semana de referência, das pessoas de 14 anos ou mais de idade, por faixa etária - Brasil (%)



Fonte: IBGE, Pnad Contínua.

Para o conjunto da população jovem (pessoas de 14 a 24 anos), a taxa de desocupação, no último trimestre de 2018, era 2,3 vezes mais alta do que a taxa de desemprego da economia, situando-se em torno de 27,2%.

Assim, do total de 12,2 milhões de brasileiros desempregados no 4º trimestre de 2018, 5 milhões eram jovens de 14 a 24 anos, o que representa um pouco mais de 40% do total de pessoas sem ocupação no Brasil.

Não se pode inferir, com base nos dados acima expostos, a correlação entre taxa de desemprego de jovens e vigência de programas de qualificação para esse público.

2.4 SUBUTILIZAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO E DESALENTO

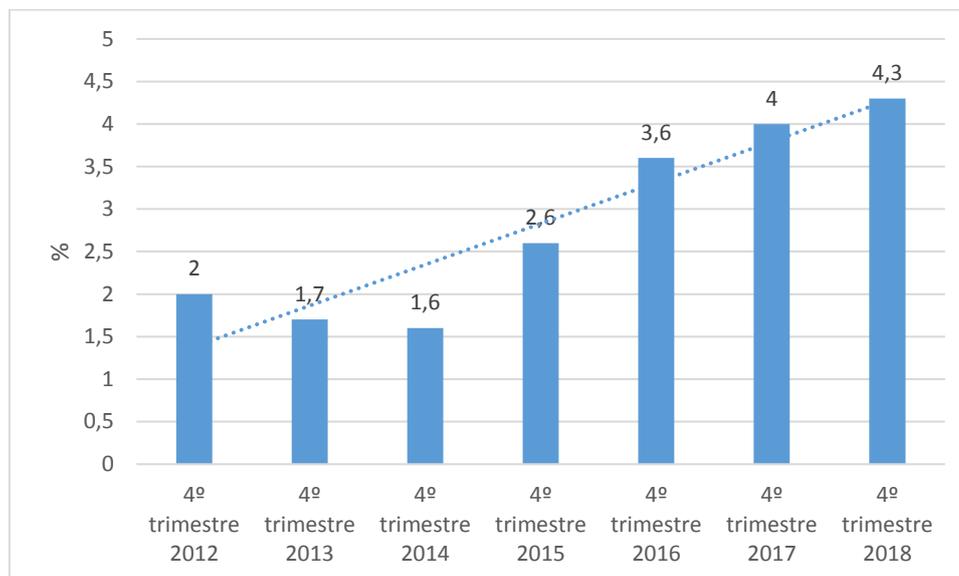
Pessoas desalentadas, as quais, deve-se ressaltar, não estão incluídas entre os desocupados, são aquelas

[...]fora da força de trabalho na semana de referência, que estavam disponíveis para assumir um trabalho na semana de referência, mas não tomaram providência para conseguir trabalho no período de referência de 30 dias, por não ter conseguido trabalho adequado, não ter experiência profissional ou qualificação, não haver trabalho na localidade em que residia ou não conseguir trabalho por ser considerado muito jovem ou muito idoso⁸.

O percentual de pessoas desalentadas em relação ao total da força de trabalho no Brasil, em 2018, ficou em 4,3%, ou 4,7 milhões de pessoas, conforme mostra a tabela a seguir. Em 2017, esse percentual foi de 3,9%, segundo o IBGE. De 2012 a 2014, esse percentual mais do que duplicou. No âmbito dessa pesquisa, não foram encontrados os percentuais de desalentados por faixas etárias.

⁸ IBGE (2018), p. 4-5.

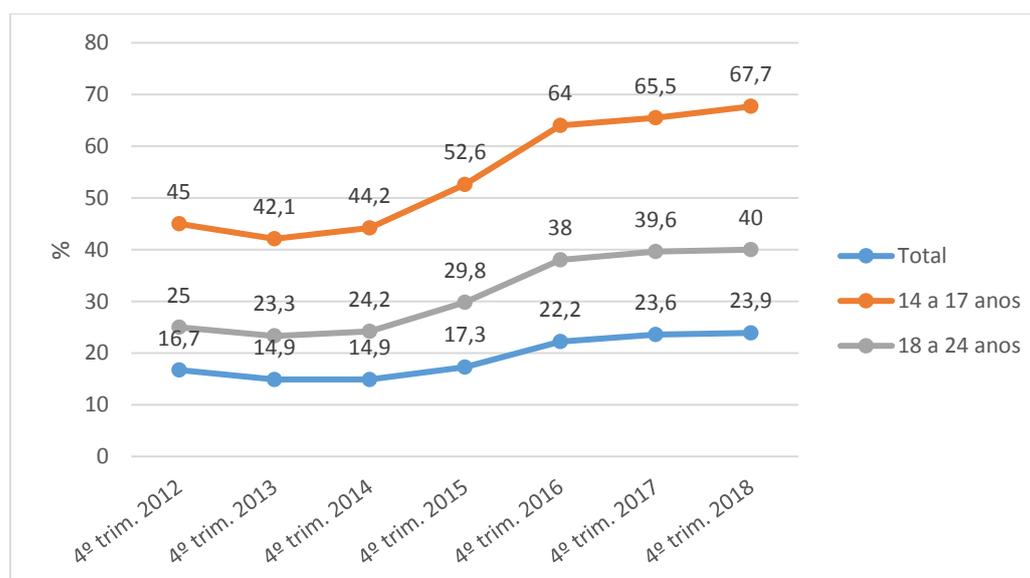
Gráfico 3. Percentual de pessoas desalentadas na força de trabalho Brasil, 2012 a 2018



Fonte: IBGE, Pnad Contínua.

A taxa de subutilização da força de trabalho – que agrega os desocupados, os subocupados por insuficiência de horas trabalhadas e a força de trabalho potencial foi, na média para 2018, de 24,4%, o que representa 27,4 milhões de pessoas.

Gráfico 4. Taxa de subutilização da força de trabalho total e por grupos de idade. Brasil – 2012 a 2018



Fonte: IBGE, Pnad Contínua

O Gráfico 3 revela que a taxa de subutilização da força de trabalho de 14 a 17 anos foi de 67,7% (1,6 milhões de jovens) no 4º trimestre de 2018, ao passo que para o grupo de 18 a 24 anos essa taxa foi de 40% (6,3 milhões de pessoas), em ambas as faixas alcançando o maior ponto da série analisada. Esses números indicam que praticamente sete de cada dez jovens de 14 a 17 anos e quatro em cada dez jovens de 18 a 24 anos eram subutilizados. São, portanto, quase 8 milhões de jovens subutilizados no mercado de trabalho no último trimestre de 2018. Para o total da força de trabalho brasileira, essa taxa de subutilização é bem mais baixa: 23,9%, no quarto trimestre de 2018, o que equivale a 25,1 milhões de pessoas.

Convém ressaltar que, conforme mostra o gráfico, o crescimento da taxa de subutilização da força de trabalho ao longo do período examinado foi maior entre os jovens de 18 a 24 anos (71,7%), enquanto o crescimento dessa taxa no grupo de idade de 14 a 17 anos ficou bem próximo ao crescimento da taxa de subutilização da força de trabalho para toda a população (60,8% e 60,4%, respectivamente).

3. MEDIDAS PARA INCENTIVAR O EMPREGO DE JOVENS

Em 2012, a 101ª Conferência Internacional da Organização Internacional do Trabalho (OIT), intitulada **A crise do emprego juvenil: um chamado à ação**, apresentou como postulado que a criação de postos de trabalho decentes para os jovens é uma “questão de máxima prioridade”⁹. Para tanto, a Organização defende que “é necessário adotar um enfoque multidimensional com medidas para impulsionar um crescimento favorável ao emprego e a criação de trabalho decente, mediante políticas macroeconômicas, empregabilidade, políticas de mercado de trabalho, iniciativa empresarial juvenil e direitos dos jovens”¹⁰.

No Brasil, como em todo o mundo, o desemprego entre os jovens situa-se em patamar elevado: em média, a taxa de desemprego entre os jovens é duas vezes mais alta do que a taxa de desemprego total da economia.

⁹ OIT (2012), p. 1.

¹⁰ *Ibidem*, p. 4.

Ainda mais grave é a combinação de desemprego e evasão escolar, que caracteriza os jovens denominados “nem-nem”. Nesse contexto, esses jovens não desenvolvem as habilidades e qualificações necessárias para o ingresso no mercado de trabalho, seja no emprego, seja na escola. Há que se considerar, ainda, que a parcela dos jovens ocupados está sujeita à precariedade dos postos de trabalho, à alta rotatividade e a baixas remunerações.

Há, portanto, que se implementar medidas que atuem tanto sobre a oferta quanto sobre a demanda por trabalho juvenil. Do lado da oferta, investimentos em educação, que visem especialmente à melhoria da qualidade do ensino e à qualificação profissional voltada para as necessidades dos empregadores devem, no médio e longo prazo, ter impacto positivo sobre a empregabilidade dos jovens brasileiros.

Como prevê a legislação atual, o jovem que participa de um programa de aprendizagem recebe qualificação profissional e permanece na escola, aumentando seu nível de formação, com consequente redução da evasão escolar.

Para os jovens, a aprendizagem é inclusiva, pois visa minimizar as desigualdades de natureza socioeducacional, oriundas de condições desfavoráveis para acesso ao trabalho. Ao mesmo tempo em que conseguem o primeiro emprego — com uma renda considerável para seus padrões socioeconômicos, qual seja, cerca de meio salário mínimo —, os adolescentes e jovens são qualificados, adquirindo experiência prática e teórica.

Para as empresas, é a oportunidade de qualificarem adequadamente seus futuros empregados, conforme a natureza e o funcionamento dos empreendimentos. A qualificação de trabalhadores por meio da aprendizagem representa um investimento das empresas em capital humano, que se refletirá no aumento da produtividade. Em que pese a expansão do número de jovens aprendizes na última década, segundo Furtado (2016), “as contratações de aprendizes ainda representavam, em 2014, apenas 32% do total de contratos potencialmente previsto na legislação vigente, indicando ainda baixa integração nas ações entre o sistema de formação profissional e as empresas” (p. 38)

Há que se mencionar que a qualificação profissional alcança resultados positivos para a inserção do jovem no mercado de trabalho quando acompanhada da permanência do jovem na escola. De nada adiantam os cursos profissionalizantes se os alunos não conseguem compreendê-los por deficiência de recursos básicos de compreensão de texto, habilidade que só se adquire na escola. Segundo o Indicador de Analfabetismo Funcional (Inaf)¹¹, três em cada dez brasileiros, na faixa de 15 a 64 anos, apresentam limitações para fazer uso da leitura, da escrita e da matemática em atividades cotidianas.

O aumento do número de anos de estudo tem reflexos sobre o processo de transição escola-trabalho, visto que o jovem adiará sua entrada no mercado de trabalho e ampliará a probabilidade de conseguir um posto de trabalho mais bem remunerado e estável. Para tanto, é necessário que a escola ofereça ensino de qualidade e esteja conectada à realidade do mercado de trabalho, proporcionando as qualificações e as habilidades requeridas pelo empregador. Mesmo em períodos com elevadas taxas de desemprego, é possível preencher as vagas que exijam determinado tipo de qualificação.

Não apenas a educação do jovem que pretende ingressar no mercado de trabalho, como também a educação dos filhos desses jovens, é fundamental para ampliar especialmente a participação de mulheres jovens no mercado de trabalho. A oferta de educação infantil, além de propiciar o desenvolvimento cognitivo das crianças, com reflexos de longo prazo no mercado de trabalho, também possibilita às mães ingressarem na força de trabalho. De acordo com o IBGE¹², em 2010, o nível de ocupação — razão entre a população ocupada e a população em idade ativa — das mulheres de 16 anos ou mais de idade com filhos de 0 a 3 anos que frequentam creche era de 65,4%, bem superior ao daqueles cujos filhos não frequentavam (41,2%) ou apenas algum filho frequentava creche (40,3%). Esse dado mostra que o cuidado com os filhos pode impedir ou dificultar o ingresso das mulheres, especialmente as mais jovens, no mercado de trabalho. A ampliação da oferta de creches a extensão da licença-paternidade e a criação de licença parental, ao dividir

¹¹http://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Inaf2018_Relat%C3%B3rio-Resultados-Preliminares_v08Ago2018.pdf

¹² IBGE (2014).

responsabilidades entre pai e mãe, são fatores que impactam diretamente na autonomia das mulheres jovens e em suas possibilidades de inserção nesse mercado.

Observa-se, portanto, que a integração entre estudo e trabalho, por meio de programas de aprendizagem, pode facilitar a transição dos jovens da escola para o primeiro emprego.

Do lado da demanda, medidas como a redução de custos ou subsídios para a contratação de jovens podem estimular empregadores a contratarem e investirem em pessoas dessa faixa etária. Não obstante, para que sejam exitosas, não podem pôr em risco o equilíbrio fiscal das contas públicas.

Vários países¹³ reduziram as contribuições e os impostos incidentes sobre a remuneração de jovens. Segundo a OIT, subsídios salariais e outros incentivos financeiros, como isenções fiscais ou isenções de contribuições à seguridade social para que empregadores contratem jovens podem ajudar a melhorar a transição da escola para o trabalho, especialmente durante tempos de recessão econômica¹⁴. Furtado (2016) menciona problemas para a implantação dessas medidas: definição das clientela-alvo (perfil dos jovens e escolha de setores e empregadores), controle e fiscalização da política, ineficiências na alocação dos recursos fiscais (concessão de incentivos à contratação de jovens que seriam contratados independentemente do benefício e substituição de um trabalhador por outro).

Conforme mencionado ao longo deste Estudo, o Brasil também criou subvenção econômica ao empregador para contratação de jovens no âmbito do PNPE, iniciado em 2003. O Programa de Aprendizagem também oferece incentivos às empresas, por meio da redução da alíquota do FGTS para 2%, como anteriormente mencionado. Os resultados dos programas citados não foram, no entanto, satisfatórios em termos de geração de emprego, o que se atribuiu ao baixo nível de qualificação dos jovens. Esse fato demonstra que, mesmo com incentivos, não haverá contratação de jovens se a mão de obra não estiver qualificada para suprir as demandas dos empregadores.

¹³ Entre eles, França, Bélgica, Espanha e Suécia.

¹⁴ ILO (2015).

Mudanças no ordenamento legal, tais como a extensão do contrato por prazo determinado e reformulação das condições de saque do FGTS entendida como uma forma de diminuir a rotatividade de emprego entre os jovens, também podem fortalecer a demanda por trabalhadores juvenis. Ao final do contrato, o empregado não tem direito ao aviso prévio, à multa de 40% sobre os depósitos no FGTS e ao seguro-desemprego. A aprendizagem enquadra-se nesse tipo de contrato por prazo determinado de até 2 anos.

Autores citados em estudo da OCDE (2014) apontam que a rotatividade no mercado de trabalho é estimulada pela possibilidade de o trabalhador movimentar sua conta vinculada do FGTS e receber multa equivalente a 40% do saldo acumulado dessa conta, em caso de demissão sem justa causa¹⁵. Por sua vez, a duração do contrato de experiência não é, no Brasil, decisiva para a contratação de jovens, haja vista que foi mantido o instituto da dispensa sem justa causa no País¹⁶, ao contrário do que ocorre entre os países que assinaram a Convenção nº 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Essa Convenção impossibilita a demissão sem uma razão válida, o que torna o empregador mais seletivo no momento da contratação ou ao término ou ao fim do contrato de experiência. Assim, no Brasil, em que pesem os altos custos de demissão sem justa causa, parece que esses custos não representam um desincentivo à demissão, segundo a OCDE (2014), para contratos de curta duração. Quanto maior a duração do contrato, maior a rotatividade no mercado de trabalho brasileiro, em decorrência das regras de aviso prévio proporcional, saque do FGTS e multa rescisória de 40% dos depósitos na conta vinculada do trabalhador.

Adicionalmente, como forma de compatibilizar oferta e demanda por trabalho, o Sistema Nacional de Emprego (SINE) poderia promover ações de orientação profissional, assistência na busca de emprego, suporte ao empreendedorismo juvenil e assistência financeira¹⁷. Dessa forma, seriam

¹⁵ *Apud* Furtado (2016).

¹⁶ Segundo Furtado (2016), o Brasil, 8 meses após ratificar a Convenção nº 158, a denunciou em 1996 (Decreto nº 2.100, de 1996).

¹⁷ *Ibid.*

reduzidas as assimetrias de informação entre trabalhadores e empregadores, o que contribuiria para a redução de vagas de trabalho não preenchidas.

Convém destacar que as medidas mencionadas não surtirão o resultado almejado se não vierem acompanhadas de aumento sustentável da atividade econômica. Mesmo que haja crescimento econômico nos próximos anos, é de se esperar que a queda da taxa de desemprego agregada seja mais lenta do que a recuperação da economia, considerando a defasagem entre o aumento da atividade econômica e a recuperação do emprego. Há evidências, no entanto, de que as taxas de desemprego entre jovens são consideravelmente mais sensíveis ao crescimento do PIB do que as taxas de desemprego para todo o mercado¹⁸.

Furtado (2016) apresenta oito recomendações para aumentar a empregabilidade do jovem no Brasil:

1. Aumentar o percentual do PIB investido em educação, mas principalmente melhorar a qualidade do gasto;
2. Assegurar condições macroeconômicas para um crescimento sustentado;
3. Direcionar políticas de estímulo de emprego de jovens a clientelas específicas, haja vista que são os jovens de baixa renda e os “nem-nem” os mais atingidos pelo desemprego (no caso, impulsionar a aprendizagem);
4. Criar e aprimorar mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas de incentivo ao emprego de jovens;
5. Fazer com que as políticas de estímulo à demanda pelo emprego de jovens sejam neutras do ponto de vista fiscal, o que implica que gastos devem ser compensados com receitas ou redução de outras despesas;
6. Integrar as políticas de apoio à juventude, tanto no que diz respeito às suas estratégias como à sua execução;

¹⁸ OCDE (2014), p. 129

7. Aperfeiçoar as práticas de gestão do setor público e estabelecer parcerias com os principais interessados;

8. Corrigir, pontualmente, a legislação do FGTS, do seguro-desemprego e do abono salarial, de forma a desincentivar a prática de dispensa precoce no mercado de trabalho formal.

A respeito da última recomendação apresentada no aludido estudo, convém destacar que as regras do seguro-desemprego já foram alteradas, assim como a do abono salarial, pela Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015. Por essa norma legal, para a concessão do seguro-desemprego passou-se a exigir 12 meses de recebimento de salários nos últimos 18 meses, em vez de 6 meses, na primeira solicitação. A Lei também inovou quando passou a determinar que na segunda solicitação do benefício sejam exigidos 9 meses de recebimento de salários para o acesso ao seguro-desemprego.

A referida Lei modificou o tratamento em relação ao abono salarial. Anteriormente, bastava trabalhar um mês ao ano para que o trabalhador fizesse jus ao valor integral de um salário mínimo. Após a edição da Lei, o benefício passou a ser proporcional aos meses trabalhados.

4. REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. **Boletim da Aprendizagem Profissional**. Brasília, jan./set. 2018.

FURTADO, Adolfo. **Desemprego entre jovens**: situação do Brasil e lições da experiência internacional. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, jul. 2016. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema7/2016_12418_desemprego-entre-jovens_adolfo-furtado. Acesso em: 6 abr. 2019.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **Global Employment Trends for Youth 2015**: Scaling Up Investments in Decent Jobs for Youth. Geneva, 2015. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_412015.pdf. Acesso em: 7 abr. 2019.

—_____. **Global Employment Trends for Youth 2017**: Paths to a Better Working Future. Geneva, 2017. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_598669.pdf. Acesso em: 8 abr. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Estatísticas de Gênero: uma análise dos resultados do Censo Demográfico 2010. **Estudos & Pesquisas**, Rio de Janeiro, nº 33, 2014. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=288941>. Acesso em: 23 mar. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Nota Técnica. **Principais diferenças metodológicas entre as pesquisas PME, Pnad e Pnad Contínua**. Rio de Janeiro, nov. 2015. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Nota_Tecnica/Nota_Tecnica_Diferencas_Metodologicas_das_pesquisas_PNAD_PME_e_PNAD_Continua.pdf. Acesso em: 4 abr. 2019.

Castro, J. A.; Aquino, L.M.; Andrade, C. C. (orgs.). . **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5641. Acesso em: 8 abr. 2019.

OECD. **Investing in Yourth: Brazil**. Paris: OECD Publishing, 2014. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/investing-in-youth-brazil_9789264208988-en. Acesso em: 7 abr. 2019.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). La crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción. Resolución y conclusiones de la 101ª reunión de la Conferencia Internacional de Trabajo. Ginebra, 2012. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_187080.pdf. Acesso em: 6 abr. 2019.

2019-2766