

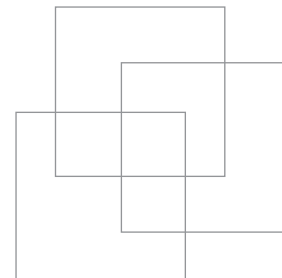
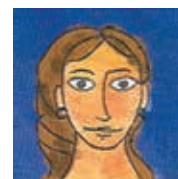
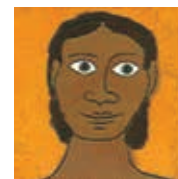
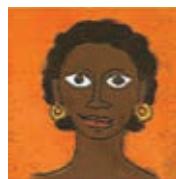
TRABALHO DECENTE E JUVENTUDE



Organização
Internacional
do Trabalho



Juventude e
Trabalho Informal
no Brasil



JUVENTUDE E TRABALHO INFORMAL NO BRASIL

2015

Copyright © Organização Internacional do Trabalho e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada 2015

Primeira edição: 2015

As publicações da Organização Internacional do Trabalho gozam de proteção de direitos de propriedade intelectual em virtude do Protocolo 2 da Convenção Universal sobre Direitos Autorais. No entanto, pequenos trechos dessas publicações podem ser reproduzidos sem autorização, desde que a fonte seja mencionada. Para obter direitos de reprodução ou de tradução, solicitações para esses fins devem ser apresentadas ao Departamento de Publicações da OIT (Direitos e permissões), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Suíça, ou por correio eletrônico: rights@ilo.org. Solicitações dessa natureza serão bem-vindas.

As bibliotecas, instituições e outros usuários registrados em uma organização de direitos de reprodução podem fazer cópias, de acordo com as licenças emitidas para este fim. A instituição de direitos de reprodução do seu país pode ser encontrada no site www.ifrro.org.

Dados de catalogação da OIT

JUVENTUDE E TRABALHO INFORMAL NO BRASIL / Organização Internacional do Trabalho (OIT) ; OIT Escritório no Brasil ; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). - Brasília: OIT, 2015

ISBN: 9789228306637;
9789228306644 (web pdf)

Organização Internacional do Trabalho, Escritório da OIT no Brasil; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

emprego de jovens / trabalhadores informais / economia informal / proteção social / diálogo social / Brasil

13.01.3

As denominações empregadas e a forma na qual dados são apresentados nas publicações da OIT, segundo a praxe adotada pelas Nações Unidas, não implicam nenhum julgamento por parte da Organização Internacional do Trabalho sobre a condição jurídica de nenhum país, zona ou território citado ou de suas autoridades e tampouco sobre a delimitação de suas fronteiras.

A responsabilidade pelas opiniões expressadas nos artigos, estudos e outras colaborações assinados cabe exclusivamente aos seus autores e sua publicação não significa que a OIT ou o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada as endosse.

Referências a empresas ou a processos ou produtos comerciais não implicam aprovação por parte da Organização Internacional do Trabalho ou do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e o fato de não serem mencionadas empresas ou processos ou produtos comerciais não implica nenhuma desaprovação.

As publicações e produtos eletrônicos da OIT podem ser obtidos nas principais livrarias e em redes de distribuição digital, enviando pedidos para: ilo@turpin-distribution.com. Para mais informações, visite o nosso site ilo.org/publns ou entre em contato pelo email ilopubs@ilo.org. Catálogos ou listas de novas publicações estão disponíveis gratuitamente nos endereços acima ou por e-mail: biblioteca_brasilia@ilo.org

JUVENTUDE E TRABALHO INFORMAL NO BRASIL

Enid Rocha Andrade da Silva (Coordenação)

Ana Luiza Machado de Codes

André Gambier Campos

Carlos Henrique Leite Corseuil

Debora Maria Borges de Macedo

Herton Ellery Araujo

Larissa de Moraes Pinto

Leonardo Alves Rangel

Marina Morenna Alves de Figueiredo

Nanah Sanches Vieira

Paulo Roberto Corbucci

Raissa Menezes de Oliveira

Rosana Ulhôa Botelho

DICIONÁRIO DE SIGLAS

ACESSUAS Trabalho	Programa Nacional De Promoção Do Acesso Ao Mundo Do Trabalho
AMB	Associação Dos Magistrados Brasileiros
ANPEG	Associação Nacional De Pós-Graduandos
ANTD	Agenda Nacional Do Trabalho Decente
ANTDJ	Agenda Nacional Do Trabalho Decente Para A Juventude
ATC	Atletas Pela Cidadania
BPC	Benefício De Prestação Continuada
BVJ	Benefício Variável Jovem
CEUS	Centros De Artes E Esportes Unificados
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação Das Leis Do Trabalho
CNA	Confederação Nacional Da Agricultura E Pecuária
CNC	Confederação Nacional Do Comércio De Bens, Serviços E Turismo
CNETD	Conferência Nacional De Emprego E Trabalho Decente
CNI	Confederação Nacional Da Indústria
CNJ	Conferência Nacional De Juventude
CNPJ	Cadastro Nacional De Pessoa Jurídica
CNT	Confederação Nacional Dos Transportes
COFINS	Contribuição Para Financiamento Da Seguridade Social
CONANDA	Conselho Nacional Dos Direitos Da Criança E Do Adolescente
CONJUVE	Conselho Nacional Da Juventude
CONTAG	Confederação Nacional Dos Trabalhadores Na Agricultura
CRAS	Centro De Referência De Assistência Social
CREAS	Centro De Referência Especializado De Assistência Social
CSLL	Contribuição Social Sobre O Lucro Líquido
CTB	Central De Trabalhadores Do Brasil
CUT	Central Única Dos Trabalhadores
DAP	Declaração De Aptidão Ao Pronaf
DATAPREV	Empresa De Tecnologia E Informações Da Previdência Social
DIEESE	Departamento Intersindical De Estatísticas E Estudo Socioeconômicos
DISOC	Diretoria De Estudos Sociais
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação De Jovens E Adultos
ENEM	Exame Nacional Do Ensino Médio
ESF	Estratégia Saúde Da Família
FEBRABAN	Federação Brasileira Dos Bancos
FGTS	Fundo De Garantia Do Tempo De Serviço
FIES	Financiamento Estudantil
FS	Força Sindical
GDE	Gênero e Diversidade na Escola

HIV	Vírus Da Imunodeficiência Humana
IBGE	Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística
ICMS	Imposto Sobre Circulação De Mercadorias E Prestação De Serviços
IN	Instrução Normativa
INEP	Instituto Nacional De Estudos E Pesquisas Educacionais
INSS	Instituto Nacional Do Seguro Social
IPEA	Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto Sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto De Renda
ISJB	Inspetoria São João Bosco
ISS	Imposto Sobre Serviços
LC	Lei Complementar
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais E Transgêneros
MCT	Ministério Da Ciência E Tecnologia
MDA	Ministério Do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério Do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério Da Educação
MEI	Micro Empreendedor Individual
MP	Ministério Do Planejamento
MPS	Ministério Da Previdência Social
MTE	Ministério Do Trabalho E Emprego
NASF	Núcleo De Apoio À Saúde Da Família
NCST	Nova Central Sindical De Trabalhadores
OIT	Organização Internacional Do Trabalho
ONGS	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização Das Nações Unidas
PAEFI	Serviço De Proteção E Atendimento Especializado A Famílias E Indivíduo
PAJUR	Programa De Fortalecimento Da Autonomia Econômica E Social
PBF	Programa Bolsa Família
PBP	Programa De Bolsa Permanência
PCD	Pessoas Com Deficiência
PEA	População Economicamente Ativa
PEC	Proposta De Emenda Constitucional
PET	Programa De Educação Tutorial
PETI	Programa De Erradicação Do Trabalho Infantil
PIS	Programa De Integração Social
PL	Projeto De Lei
PLS	Projeto De Lei Do Senado
PNAD	Pesquisa Nacional Por Amostra De Domicílios
PNBE	Programa Nacional Biblioteca Da Escola
PNDH	Programa Nacional De Direitos Humanos
PNLD	Programa Nacional Do Livro Didático
PROJOVEM	Programa Nacional De Inclusão De Jovens

PRONACAMPO	Programa Nacional De Educação Do Campo
PRONAF	Programa Nacional De Fortalecimento Da Agricultura Familiar
PRONATEC	Programa Nacional De Acesso Ao Ensino Técnico E Emprego
PROUNI	Programa Universidade Para Todos
PSIC	Plano Simplificado De Inclusão Previdenciária
REUNI	Programa De Apoio A Planos De Reestruturação E Expansão Das Universidades Federais
SCFV	Serviço De Convivência E Fortalecimento De Vínculos
SEBRAE	Serviço Brasileiro De Apoio Às Micro E Pequenas Empresas
SENAC	Serviço Nacional De Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional De Aprendizagem
SENAR	Serviço Nacional De Aprendizagem Rural
SEPPIR	Secretaria De Políticas Para Igualdade Racial
SESC	Serviço Social Do Comércio
SESCOOP	Serviço Nacional De Aprendizagem Do Cooperativismo
SESI	Serviço Social Da Indústria
SEST	Serviço Social De Transporte
SGPR	Secretaria Geral Da Presidência Da República
SIMEC	Sistema Integrado De Monitoramento, Execução E Controle
SisPROUNI	Sistema Do Programa Universidade Para Todos
SNJ	Secretaria Nacional Da Juventude
SPM	Secretaria De Políticas Para Mulheres
SRFB	Secretaria Da Receita Federal Do Brasil
SUAS	Sistema Único De Assistência Social
UBES	União Brasileira De Estudantes Secundaristas
UERJ	Universidade Estadual Do Rio De Janeiro
UFRJ	Universidade Federal Do Rio De Janeiro
UGT	União Geral Dos Trabalhadores
UNE	União Nacional Dos Estudantes

ÍNDICE DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

GRÁFICO 1	Distribuição dos jovens ocupados por nível de escolaridade
GRÁFICO 2	Informalidade dos trabalhadores domésticos jovens e adultos
GRÁFICO 3	Faixas de horas trabalhadas na semana: empregadas domésticas com carteira, jovens (15 a 29 anos) – 2001 a 2013
GRÁFICO 4	Número de abertamente desocupados por faixa etária, no Brasil urbano em 2013
GRÁFICO 5	Número de beneficiários do seguro desemprego
GRÁFICO 6	Evolução da Filiação de Trabalhadores aos Sindicatos
QUADRO 1	Direitos das trabalhadoras domésticas atualmente estabelecidas no art.7º da CF
QUADRO 2	Brasil: Mecanismos de Proteção contra a desocupação
QUADRO 3	Programa Bolsa Família: Tipos e Valores dos Benefícios
QUADRO 4	Plano Viver sem Limite
QUADRO 5	Sequências, de fatos e eventos em torno da criação do Subcomitê e da Construção da Agenda e do Plano da ANT DJ
QUADRO 6	I CNETD: Conjunto de Resoluções aprovadas que dialogam diretamente com a problemática do emprego juvenil
TABELA 1	Taxa de Informalidade de Jovens e Adultos
TABELA 2	Taxa de Informalidade de Jovens por escolaridade
TABELA 3	Taxa de informalidade – Jovens por cruzamento de faixa etária e situação de trabalho/estudo
TABELA 4	Informalidade de Jovens por Jornada de Trabalho
TABELA 5	Informalidade dos Jovens por Sexo
TABELA 6	Informalidade de Jovens por cor/raça
TABELA 7	Informalidade de Jovens por Situação de Domicílio
TABELA 8	Taxa de frequência líquida na educação superior
TABELA 9	Optantes ativos pelo MEI
TABELA 10	Optantes pelo MEI por faixa etária – março 2015
TABELA 11	Proporção de trabalhadores afetados pelas mudanças trazidas pela MP nº665/2014
TABELA 12	Brasil Beneficiários do Benefício de Prestação Continuada

SUMÁRIO

1. Introdução	11
2. Evolução da Informalidade dos Jovens no Brasil.....	13
2.1 Nível de Escolaridade e Informalidade	14
2.2 Informalidade e Características Sociodemográficas: Sexo, Cor/Raça e Situação de Domicílio.....	17
3. Programas e ações governamentais voltados à formação e capacitação de jovens	20
4. Marco Regulatório e a Economia Informal	24
4.1 Medidas para ampliar a formalização dos/das trabalhadores/as domésticas/os	24
4.1.1 Estratégias: alterações na regulação do trabalho doméstico	25
4.1.2 Avanços	28
4.1.3 Desafios e dificuldades	30
4.2 Lei do Microempreendedor Individual e a questão dos contas-próprias e dos pequenos empreendimentos informais.	31
4.2.1 Estratégias: instituição de incentivos econômicos para reduzir a informalidade	31
4.2.2 Avanços	32
4.2.4 Desafios	33
5. Mecanismos de proteção contra o desemprego e para empregados sem carteira	34
5.1 Estratégias: incentivos para ampliar a cobertura previdenciária de Empregados sem carteira de trabalho	38
5.1.1 Avanços	39
5.1.2 Desafios e dificuldades	40
6. Ampliação da Proteção Social	41
6.1 Políticas e programas voltados a ampliar a proteção social dos/das trabalhadores (as) sem vínculo empregatício formal.....	41
6.1.1 Programa Bolsa Família (PBF)	41
6.1.2 Benefício de Prestação Continuada (BPC)	42
6.1.3 BPC na Escola	44
6.1.4 BPC Trabalho	44
6.1.5 Residência Inclusiva e Centros Dia	46
6.1.6 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	46

7	Diálogo Social e Juventude	49
7.1	Participação da juventude no desenho de políticas públicas brasileiras	49
7.2	Aspectos históricos da questão no Brasil	49
7.3	Espaços institucionais de participação social da juventude no desenho de políticas públicas.....	50
7.4	Mecanismos participativos no desenho de políticas públicas voltadas para reduzir a informalidade do emprego juvenil	53
7.4.1	A 1ª. Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente (I CNETD)	54
7.4.2	Processo preparatório da I CNTED	55
7.5	Os resultados da I Conferência Nacional do Emprego e Trabalho Decente	56
7.6	Apreciação geral sobre a questão do diálogo social com a juventude	57
7.7	Diálogo Social, sindicatos e juventude no Brasil	58
7.7.1	Filiação dos Jovens aos Sindicatos no Brasil	58
7.7.2	Características do padrão de inserção ocupacional dos jovens brasileiros	60
7.7.3	Entorno Legal da Organização Sindical no Brasil	61
7.7.4	Juventude e Sindicatos e a diferença na Cultura Política	62
	FONTES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	64



1. Introdução

Em 2003, quando a OIT e o governo brasileiro assinaram um Memorando de Entendimento para a elaboração de uma Agenda Nacional de Trabalho Decente (ANTD) no país, ainda não era possível prever a dimensão que esse compromisso tomaria. Três anos depois, em 2006, o Brasil lançava a ANTD, que definiu três prioridades: a geração de mais e melhores empregos, com igualdade de oportunidades e de tratamento; a erradicação do trabalho escravo e a eliminação do trabalho infantil, especialmente em suas piores formas; e o fortalecimento dos atores tripartites e do diálogo social como instrumento de governabilidade democrática.

Em junho de 2009, o governo brasileiro estendeu mais fortemente o desafio da promoção do trabalho decente para os/as jovens do país, ao instituir o Subcomitê da Agenda Nacional do Trabalho Decente para a Juventude (ANTDJ), com o objetivo de elaborar a agenda específica para essa parcela da população brasileira. Em 2010, a ANTJ foi finalizada e destacou quatro eixos prioritários na perspectiva da promoção do trabalho decente para a juventude: 1) mais e melhor educação; 2) conciliação dos estudos, trabalho e vida familiar; 3) inserção ativa e digna no mundo do trabalho; 4) promoção do diálogo social¹.

A retomada da economia brasileira, ocorrida a partir de 2004, foi marcada pela redução das desigualdades e da pobreza e pela ampliação das oportunidades de inserção no mercado de trabalho, sobretudo para a juventude. Entretanto, apesar dos avanços, o padrão de inserção ocupacional dos/das jovens brasileiros/as apresenta muitos desafios que precisam ser enfrentados rumo ao alcance dos objetivos da ANTJ. As informações divulgadas pela Pesquisa Nacional por Amostra por Domicílio (Pnad/2013) mostram que 63% dos/das jovens brasileiros/as estão inseridos no mundo do trabalho. Entre a população na faixa etária de 18 a 24 anos, cerca de 70% integram a População Economicamente Ativa (PEA) e, entre os jovens de 25 a 29 anos, essa proporção alcança 80%. As características principais do padrão de inserção ocupacional da juventude podem ser sintetizadas a partir dos seguintes aspectos:

(i) Desemprego. De acordo com informações do Boletim Mercado de Trabalho IPEA (2013), para o período de janeiro de 2003 até setembro de 2010, entre os indivíduos na faixa etária de 25 até 65 anos, 4,85% se encontravam desempregados, enquanto que, para os/as jovens com idade entre 18 e 24 anos, a taxa de desemprego foi de 17,21%.

(ii) Alta rotatividade no emprego. Segundo as conclusões de pesquisadores do IPEA, os/as trabalhadores/as mais jovens perdem o emprego mais frequentemente do que os/as mais velhos/as. As conclusões do estudo mostram que a taxa de separação² alcança 72,4%. Isto é, sete em cada dez trabalhadores/as, em média, desligam-se de seus postos de trabalho ao longo de um ano. A taxa de separação dos/as trabalhadores mais velhos/as, por sua vez, situa-se em torno de 41,3%.

(iii) Elevada taxa de informalidade. Em 2013, a taxa de informalidade para a população de 15 a 29 anos era maior em cerca de dois pontos percentuais do que a dos adultos, entre 30 a 65 anos. No entanto, em relação à raça ou cor, a disparidade é muito maior. Para brancos e amarelos, a proporção média de trabalhadores informais foi de 41,2%, enquanto que para pretos, pardos e índios essa proporção foi de 56,3%, 15 pontos percentuais acima da observada para brancos/as e amarelos/as.

¹ Na perspectiva dessa Agenda, qualquer tipo de inserção no mercado de trabalho antes dos 16 anos de idade deve ser combatida e erradicada, com exceção das situações estabelecidas pela Lei da Aprendizagem (Lei 10.097/2000) para a faixa etária dos 14 aos 15 anos.

² Razão entre o número de trabalhadores que saem de seus postos de trabalho por demissão voluntária ou involuntária em relação ao estoque de trabalhadores.



(iv) Jornada de trabalho semanal superior a 44 horas. De acordo com dados da OIT (2009), um terço dos/as trabalhadores/as brasileiros/as jovens trabalha mais que 44 horas semanais, trazendo enormes dificuldades para a conciliação entre trabalho e estudo.

(v) Desigualdade de gênero. Para as jovens mulheres observa-se, inclusive, a sobreposição do trabalho reprodutivo (familiar e de cuidados) às suas ocupações no mercado de trabalho, conforme informações apresentadas em Brasil (2007).

(VII) Baixa remuneração. Os dados da PNAD (2013) mostram que cerca de 10% da população ocupada entre 30 e 65 anos ganhavam menos que um salário mínimo. Por sua vez, no grupo etário de 15 a 29 anos, essa proporção era de 16,2%. A situação é mais grave quando se analisam as disparidades entre os subgrupos etários da juventude. Por exemplo, metade dos/as jovens (50,9%) de 15 a 17 anos ocupados/as recebia menos que um salário mínimo em 2013. Entre os/as jovens de 18 e 19 anos ocupados/as, essa proporção era de 23,1%.

A despeito da complexidade dos desafios envolvidos na atual dinâmica de inserção ocupacional dos/as jovens no mercado de trabalho, o Brasil vem, nos últimos anos, colecionando alguns avanços, como, por exemplo: a redução da informalidade no trabalho dos/as jovens de 15 a 29 anos, de 55,2% para 31,2% no período de 2001 a 2013; a diminuição da taxa de analfabetismo das pessoas a partir de 15 anos, de 12,4% para 8,3%, no mesmo período; e a redução de 10,8% na situação de trabalho infantil, na faixa etária de 10 a 15 anos, e de 15,7% entre os/as adolescentes de 16 ou 17 anos de idade.

Como confirmam os dados deste Relatório, grande parte desses avanços é consequência direta de programas sociais de alcance nacional, voltados para o público jovem, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC); o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Pro-jovem Urbano); o Programa Universidade para Todos (ProUni), Programa Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil; entre outros. A respeito desses avanços observados na esfera governamental, é importante destacar que tanto o setor privado como as representações nacionais de trabalhadores têm se destacado como atores indispensáveis nessas conquistas.

Agora, passados mais de quatro anos do lançamento da Agenda Nacional de Trabalho Decente da Juventude, entende-se que é importante vistoriar as ações e os programas desenvolvidos, para os quais se creditam os avanços na redução da informalidade do trabalho juvenil, até aqui alcançados. Além disso, é necessário verificar quais dessas ações demandam ajustes e esforços adicionais, para continuarem fazendo a diferença no alcance das prioridades da ANT DJ.

Cabe ressaltar que o presente Relatório traz informações importantes. Primeiramente, ele expõe um diagnóstico da situação da informalidade dos jovens no Brasil, considerando os níveis de escolaridade dos jovens e características sociodemográficas; apresentando em seguida a descrição e uma breve análise dos principais programas e ações governamentais voltados à formação e capacitação dos jovens. Tendo como pano de fundo a elevada informalidade dos jovens, são apresentadas as principais iniciativas do governo brasileiro que visam expandir as oportunidades de emprego formal, com medidas e estratégias para ampliar a formalização dos trabalhadores, como exemplo, a regulação do trabalho doméstico. Além disso, são apresentados os principais mecanismos que buscam impedir que a informalidade pudesse se constituir em barreira para o acesso a políticas de proteção social, destacando o acesso a programas de cobertura previdenciária e outros de transferência de renda, como o o Benefício de Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família.

As ações e políticas destacadas contribuem, direta ou indiretamente, para os avanços nas condições da redução da informalidade do trabalho da juventude e para o acesso ao trabalho decente, digno e seguro. Para a promoção do trabalho decente também é preciso debater sobre perspectivas de desenvolvimento e integração social, liberdade de expressão, organização e participação; por isso, finalmente, este Relatório destaca a importância do ambiente de diálogo social, em que as questões em torno da Agenda Nacional do Trabalho Decente para Juventude são debatidas e acordadas.



2. Evolução da Informalidade dos Jovens no Brasil

O objetivo desta parte do relatório é apresentar um panorama da evolução da informalidade no mercado de trabalho brasileiro, no período de 2001 a 2013, com foco especial na juventude. O Estatuto da Juventude Brasileiro (2013) define como jovens as pessoas entre 15 e 29 anos de idade. As discussões no âmbito das políticas públicas costumam dividir esses jovens em três faixas: 15 a 17 anos, 18 a 24, e 25 a 29 anos.

Nesta parte, o diagnóstico considerará, no entanto, os jovens de 18 a 19 anos separadamente. Eles compõem uma fatia “peculiar” da juventude. No Brasil, completar 18 anos é um marco simbólico e jurídico, conferindo um status diferente ao indivíduo. Além de adquirir a maioridade, é nesta idade que os jovens tendem a concluir o ensino médio (situação esperada, caso tudo tenha ocorrido regularmente em suas trajetórias educacionais). Assim, estão prontos para se lançarem em novas etapas de suas jornadas profissionais, seja pela opção de continuar suas formações, ingressando no ensino superior, seja por meio de suas buscas por inserção no mercado de trabalho.

Os dados³ da Tabela 1 mostram que a informalidade⁴ diminuiu para jovens e adultos entre 2001 a 2013. No caso dos adultos, a redução foi de 24,4%, caindo de 47,9% para 36,2%, no período. Nota-se, ainda, que há mais de um terço da população adulta ocupada na informalidade. Para os jovens, em geral (de 15 a 29 anos) a queda foi mais acentuada, 30,8%, fazendo as taxas entre jovens e adultos convergirem. A diferença, que era, em 2001, de mais de 7 pontos percentuais encontra-se em menos de 2 pontos, em 2013.

Dois fatores contribuíram para isso: por um lado, uma cultura de direitos sociais, cristalizada na Constituição Federal de 1988; por outro lado, um período longo de crescimento econômico, entre 2000 e 2013, que tonificou o mercado, capacitando-o a absorver novas regras de formalização das relações de trabalho.

Tabela 1 - Taxa de informalidade de Jovens e Adultos

Jovens e Adultos	2001	2013	2013/2001
Adultos (30 a 65 anos)	47,90	36,23	-24,4%
15 a 17	86,75	76,53	-11,8%
18 a 19	63,29	45,95	-27,4%
20 a 24	50,87	35,20	-30,8%
25 a 29	46,81	31,70	-32,3%
Jovens (15 a 29 anos)	55,17	38,16	-30,8%

Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: IPEA.

Os jovens de 15 a 17 anos possuem taxas de informalidade muito altas, quando comparados aos demais grupos. Contudo, essa informação deve ser relativizada. A legislação que regula a inserção desses jovens no mundo do trabalho é diferente daquela que rege a dos demais grupos. Ela preconiza que o trabalho no Brasil é proibido para menores de 14 anos e, desta idade até os 15 anos, só é permitido na condição de aprendiz. Entre os 16 e 17 anos o trabalho é liberado, desde que não comprometa a atividade escolar e que não ocorra em condições insalubres e com jornada noturna. Assim, ela reflete

³ Essas séries históricas são todas elaboradas pelo IPEA, com base nos microdados das PNAD's – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE.

⁴ Taxa de informalidade= (contra própria não contribuinte para a previdência + sem carteira + não remunerado)/ ocupados.



o ideal de que, nesta fase da vida, o jovem resguarde o espaço para sua formação, ainda que a concilie com o trabalho, sendo, então, aceitável que os jovens de 15 a 17 anos estejam apenas estudando, ou talvez exercendo algumas atividades para auferir rendimento.

Além das situações de pobreza e privação, em que o jovem é instado a trabalhar para ajudar a família, nesta fase de 15 a 17 anos, ele se encontra num “desabrochar para a vida”, o que desperta um forte desejo de autonomia, liberdade e emancipação, além de um sentimento de urgência pela realização de novas experiências. Frente a isso, é necessário reconhecer que uma série de riscos podem se apresentar a esse indivíduo, muitas vezes ainda imaturo: experimentação e envolvimento com substâncias ilícitas, como bebida alcoólica e drogas, tendo como pano de fundo um ambiente de violência crescente, como é o caso do Brasil nos anos mais recentes. Assim, para além da preocupação com o trabalho informal deste jovem, o Estado e a sociedade priorizam a garantia de sua educação⁵ e a criação de alternativas para que ele dê vazão a essa energia, escapando desses e de outros riscos.

O grupo etário de 18 a 19 anos, como vimos, é peculiar. Ele funciona como um portal de entrada no mercado formal de trabalho, pois, nesta idade, o indivíduo já tem plena capacidade legal de assumir um trabalho formalizado, tal qual um adulto. Estes jovens, no entanto, mostram alto grau de informalidade, o que indica uma dificuldade de inserção no primeiro emprego. Apresenta-se assim uma questão que demanda mais esforços por parte das políticas públicas, para que eles melhorem o começo de suas vidas laborais.

Depois dos 20 anos, os jovens superam as dificuldades de inserção, constatadas entre os de 18 e 19 anos, e passam a patamares de informalidade equivalentes e até mais favoráveis do que aqueles encontrados no mercado de trabalho em geral, como pode ser visto mediante a comparação com os adultos de 30 a 65 anos (tabela 1). É possível que isso decorra do fato de que houve, no Brasil, a elevação do nível de escolaridade da população, fato relativamente recente⁶. É frequente que o nível educacional de pessoas jovens seja mais elevado do que o dos mais velhos. Contudo, apesar da trajetória decrescente da informalidade, cerca de 1/3 dos trabalhadores brasileiros ainda estão sem proteção trabalhista. Isso vale também para os jovens, sendo que, como demonstrado, o grupo de 18 a 19 anos é o mais afetado.

2.1 Nível de Escolaridade e Informalidade

Existe uma clara correlação entre o trabalho informal e a escolaridade. Indivíduos mais escolarizados têm menor propensão à informalidade. A Tabela 2, abaixo, mostra que, para todas as idades, quanto maior a escolaridade dos jovens, menor a taxa de informalidade. Durante o período analisado, a queda da informalidade foi generalizada, até mesmo para aqueles que não completaram o ensino fundamental. Neste grupo, 64,3% trabalhavam de maneira informal em 2013, o que significa uma redução de 11,6% em comparação ao valor de 2001. Para os jovens com 8 a 10 anos de estudo, a taxa de informalidade também foi de queda. O grupo com ensino médio completo, por sua vez, além de possuir o menor percentual de trabalhadores informais, 26,6% em 2013, apresentou também uma diminuição de 18,9% da taxa de informalidade, a mais acentuada do período em análise.

⁵ O Censo de 2010 mostrou que dos 10 milhões de jovens de 15 a 17 anos, cerca de um milhão não frequentavam escola e não tinham terminado o ensino fundamental, evidenciando uma lacuna de atuação da política pública voltada para essa faixa etária.

⁶ A universalização do ensino fundamental se deu na década de 1990, e as expansões dos níveis médio e superior ocorreram nos anos 2000.

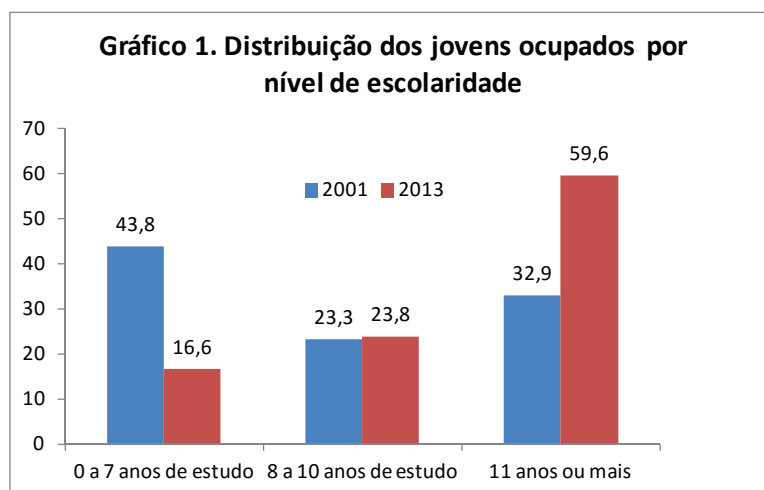


Tabela 2. Taxa de informalidade de Jovens por escolaridade

0 a 7 anos de estudo (ensino fundamental incompleto)			
	2001	2013	2013/2001
15 a 17	93,39	90,8	-2,7%
18 a 19	81,30	69,78	-14,2%
20 a 24	68,78	58,36	-15,2%
25 a 29	64,64	57,85	-10,5%
Jovens (15 a 29 anos)	72,82	64,34	-11,6%
8 a 10 anos de estudo (ensino fundamental completo/médio incompleto)			
	2001	2013	2013/2001
15 a 17	76,31	72,58	-4,9%
18 a 19	58,12	50,33	-13,4%
20 a 24	48,09	41,52	-13,7%
25 a 29	42,70	40,34	-5,5%
Jovens (15 a 29 anos)	53,60	48,91	-8,8%
11 anos de estudo (ensino médio completo)			
	2001	2013	2013/2001
15 a 17	54,50	43,22	-20,7%
18 a 19	41,96	33,95	-19,1%
20 a 24	35,01	28,31	-19,1%
25 a 29	27,85	23,31	-16,3%
Jovens (15 a 29 anos)	32,77	26,56	-18,9%

Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: IPEA.

Com o já mencionado aumento da escolaridade dos jovens, a proporção daqueles que estão ocupados e que não completaram o ensino fundamental (0 a 7 anos de estudo) diminuiu significativamente; passou de 43,8%, em 2001, para 16,6%, em 2013, perfazendo uma redução de 62%. A contrapartida foi um aumento de 81% no percentual de jovens com pelo menos o ensino médio completo (11 anos ou mais), cuja participação passou de 32,9%, em 2001, para 59,6%, em 2013 (ver Gráfico 1).



Se maior grau de escolaridade pressupõe menor informalidade, surge então o dilema da conciliação entre estudo e trabalho para os/as jovens que precisam do rendimento do trabalho e buscam aumentar sua escolaridade. Conciliar estudo e trabalho aumenta a probabilidade do jovem demandar jornada parcial de trabalho, já que seu tempo será dividido entre as duas atividades. A Tabela 3 mostra que os/as jovens que só trabalham têm menor informalidade do que aqueles que conciliam trabalho e estudo, ressaltando-se o caso os de 15 a 17, pela já mencionada especificidade dessa faixa etária.

Tabela 3. Taxa de informalidade - Jovens por cruzamento faixa etária e situação de trabalho/estudo

Só trabalha	2001	2013	2013/2001
15 a 17	87,91	76,82	-12,6%
18 a 19	61,61	42,71	-30,7%
20 a 24	50,58	34,58	-31,6%
25 a 29	47,61	32,16	-32,4%
Jovens (15 a 29 anos)	52,07	35,30	-32,2%
Trabalha e estuda	2001	2013	2013/2001
15 a 17	86,30	76,42	-11,4%
18 a 19	65,54	52,06	-20,6%
20 a 24	51,87	37,49	-27,7%
25 a 29	40,98	27,79	-32,2%
Jovens (15 a 29 anos)	63,41	48,14	-24,1%

Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: IPEA.

Isso ocorre porque a jornada parcial de trabalho⁷ aumenta muito a probabilidade da informalidade, como mostra a Tabela 4, a seguir. Este fato pode estar associado a uma precariedade da regulamentação referente à jornada parcial, afetando mais diretamente os jovens que tentam conciliar trabalho e estudo, conforme já discutido.

⁷ Uma vez que os contos próprios não têm jornada específica, consideramos jornada parcial quando o ocupado trabalha menos de 30 horas por semana e jornada integral, quando supera este tempo.



Tabela 4. Informalidade de Jovens por Jornada de Trabalho

Jornada parcial	2001	2013	2013/2001
15 a 17	94,71	84,62	-10,7%
18 a 19	86,71	77,71	-10,4%
20 a 24	78,50	69,88	-11,0%
25 a 29	71,33	63,75	-10,6%
Jovens (15 a 29 anos)	81,56	71,78	-12,0%
Jornada Integral	2001	2013	2013/2001
15 a 17	80,92	68,45	-15,4%
18 a 19	56,99	37,19	-34,7%
20 a 24	45,46	28,06	-38,3%
25 a 29	42,23	25,92	-38,6%
Jovens (15 a 29 anos)	48,66	30,08	-38,2%

Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: IPEA.

2.2 Informalidade e Características Sociodemográficas: Sexo, Cor/Raça e Situação de Domicílio

Sexo

As taxas de informalidade de homens e mulheres jovens são muito próximas, exibindo a mesma tendência, queda de 30% entre 2001 e 2013. Chamam a atenção as disparidades entre os jovens de 18 a 19 anos, cujas taxas masculinas são maiores que as femininas. Isso ocorre porque provavelmente os homens são mais instados a conciliar estudo e trabalho do que as mulheres. Haja vista o já conhecido fato de que as mulheres têm uma taxa de ocupação menor do que a dos homens e sua escolaridade é maior do que a deles.

Tabela 5. Informalidade dos Jovens por Sexo.

Homens	2001	2013	2013/2001
15 a 17	87,89	78,39	-10,8%
18 a 19	65,05	47,68	-26,7%
20 a 24	50,73	34,96	-31,1%
25 a 29	45,84	31,73	-30,8%
Jovens (15 a 29 anos)	55,40	38,78	-30,0%
Mulheres	2001	2013	2013/2001
15 a 17	84,74	73,46	-13,3%
18 a 19	60,40	43,22	-28,4%
20 a 24	51,09	35,52	-30,5%
25 a 29	48,29	31,66	-34,4%
Jovens (15 a 29 anos)	54,82	37,29	-32,0%

Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: IPEA.



Cor/Raça

A Tabela 6 mostra que o grupo dos brancos tem menor informalidade do que o dos negros, em qualquer idade considerada⁸. Houve uma queda, no período, para ambos os grupos, mas a dos brancos foi mais acentuada, 33,0%, enquanto que a dos negros foi de 31,5%, ampliando assim a desigualdade já observada em 2001.

As variações da informalidade diferiram bastante entre as faixas de idade nesses dois grupos. Foram os muito jovens (15 a 17) e os mais velhos (25 a 29) que proporcionaram o aumento na desigualdade. Nos outros dois grupos etários (18 a 19, e 20 a 24) a desigualdade teve tendência oposta, pois aí os negros tiveram uma queda na informalidade maior do que a dos brancos.

Tabela 6. Informalidade dos Jovens por cor/raça

Brancos e Amarelos	2001	2013	2013/2001
15 a 17	81,14	67,83	-16,4%
18 a 19	53,75	38,87	-27,7%
20 a 24	43,01	29,40	-31,6%
25 a 29	39,60	25,69	-35,1%
Jovens (15 a 29 anos)	47,05	31,51	-33,0%
Pretos, Pardos e Índios	2001	2013	2013/2001
15 a 17	91,82	82,81	-9,8%
18 a 19	73,37	51,73	-29,5%
20 a 24	60,05	40,48	-32,6%
25 a 29	55,39	37,16	-32,9%
Jovens (15 a 29 anos)	64,31	44,02	-31,5%

Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: IPEA.

Situação de Domicílio

Passando ao enfoque das diferentes situações de domicílio (se rural ou urbana⁹), é importante esclarecer que existe no Brasil a figura do “segurado especial”: são trabalhadores rurais que produzem em regime de economia familiar. Nessa categoria, incluem-se cônjuges, companheiros e filhos maiores de 16 anos que trabalhem na atividade rural familiar, além do pescador artesanal e do índio que exerçam atividade rural. Os segurados especiais têm direito ao auxílio-doença, aposentadoria por invalidez,

⁸ Para analisarmos a questão de cor/raça no PNAD distinguimos dois grandes grupos: brancos e negros (pretos + pardos). Como os amarelos e os indígenas são pouco representativos na população brasileira em geral, poucos casos aparecem no conjunto da amostra. Assim, juntamos os amarelos ao grupo dos brancos, e os indígenas ao dos negros.

⁹ A definição de área urbana e rural, no Brasil, ocorre localmente. Cada município, por meio de sua Câmara de Vereadores, vai ajustando esses limites de acordo com suas dinâmicas de ocupação. O IBGE adota as definições vigentes nos anos de Censos Demográficos, que são decenais, utilizando-as de forma “congelada” para todas as Pnad’s da década subsequente. Assim, na Pnad 2001 os limites eram os vigentes em 2000 e na Pnad 2013 eram aqueles vigentes em 2010.



aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, salário-maternidade, pensão por morte e auxílio-reclusão¹⁰.

De acordo com a lei, todo trabalhador que mora em área rural e trabalha em atividade agrícola, no regime de agricultura familiar, é segurado especial, seja contribuinte regular da Previdência Social ou não. Por isso, por serem segurados especiais, alguns trabalhadores rurais não se encontram, de fato, na situação de desamparo, típica da informalidade tal como considerada pelo critério utilizado até agora. Assim sendo, para aferir os trabalhadores agrícolas informais, exclui-se o grupo de conta própria não contribuinte e os não remunerados, considerando-os como segurados especiais. Utiliza-se este procedimento como uma tentativa de estimar os efeitos da lei da seguridade especial no mundo rural e agrícola, a partir das informações da Pnad. Complementarmente, para captar a informalidade daqueles que trabalham em atividade não agrícola, utiliza-se o mesmo critério aplicado aos ocupados urbanos.

A partir desses critérios, temos os resultados mostrados na Tabela 7, abaixo. Em 2001, os jovens rurais tinham uma taxa de informalidade menor do que seus congêneres da zona urbana. Suas taxas permaneceram praticamente inalteradas em 2013, sofrendo apenas um pequeno aumento, de 34,8%, em 2001, para 36,3%, em 2013. Já a informalidade entre os jovens urbanos caiu fortemente de 49,0% para 32,2%, no mesmo período.

Tabela 7. Informalidade de Jovens por Situação de Domicílio

Urbano	2001	2013	2013/2001
15 a 17	82,5%	71,1%	-13,9%
18 a 19	57,0%	40,9%	-28,2%
20 a 24	45,2%	29,2%	-35,4%
25 a 29	41,1%	25,8%	-37,2%
Jovens (15 a 29 anos)	49,0%	32,2%	-34,3%
Rural	2001	2013	2013/2001
15 a 17	31,9%	39,1%	22,6%
18 a 19	38,6%	40,6%	5,0%
20 a 24	36,9%	36,2%	-1,9%
25 a 29	32,5%	33,7%	3,7%
Jovens (15 a 29 anos)	34,8%	36,3%	4,5%

Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: IPEA.

Os efeitos da seguridade especial se mostram particularmente pronunciados entre os jovens de 15 a 17 anos, pois a informalidade deles é bem inferior à dos urbanos. Isso ocorre porque esses jovens, na sua maioria, trabalham para o próprio consumo ou como não-remunerados em regime de agricultura familiar, mantendo-se, assim, como segurados especiais.

O aumento mais acentuado da informalidade desses jovens do meio rural, entre 2001 e 2013, deveu-se ao fato de que maior parte deles passou a exercer atividades não agrícolas, na categoria de

¹⁰ A figura do segurado especial foi incorporada à legislação, na intenção de equilibrar as situações de trabalho existentes nos dois modos principais de produção, que se encontram em disputa na agricultura brasileira: a agricultura patronal, na qual estabelecem-se relações formais de trabalho da mesma maneira que no meio urbano; e a agricultura familiar, cujo trabalho é realizado pelos membros da família na pequena propriedade rural.



trabalho sem carteira assinada. Isso pode decorrer do forte incremento que essas atividades tiveram no período.

De maneira geral, os dados aqui discutidos apontam uma tendência de melhoria da formalização das relações de trabalho no Brasil, e ainda mais para os jovens, apesar da existência de situações mais vulneráveis, vivenciadas por alguns grupos. Todos esses avanços foram possíveis porque se deram em meio a um período de crescimento econômico. Contudo, em 2014, o Brasil teve um crescimento próximo de zero, e o cenário para o futuro mostra-se bastante preocupante. Diante dessa nova realidade, as bases de sustentação para as conquistas alcançadas podem ser postas em xeque. Ficam então os desafios, para o país, de não apenas avançar nas iniciativas especificamente voltadas para melhorar as inserções laborais dos jovens, mas também de prover as condições macroeconômicas propícias para que essas iniciativas possam frutificar e se manter ao longo do tempo.

3. Programas e ações governamentais voltados à formação e capacitação de jovens.

Pode-se afirmar que as chances de uma inserção dos jovens no mercado de trabalho, em condições decentes, assim como o exercício pleno da cidadania, aumentam à medida que se eleva seu nível de escolaridade. No entanto, ainda hoje, observa-se que uma parcela significativa dos jovens brasileiros sequer concluiu o ensino fundamental, que constitui a primeira etapa da escolaridade básica. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2013, 22% da população de 15 a 29 anos encontravam-se nessa situação. Por sua vez, a conclusão do ensino médio, que corresponde à etapa final da escolarização básica, não havia sido alcançada por 41% dos jovens de 18 a 29 anos de idade.

No intuito de contribuir para a reversão dessa situação, foi sancionada a Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, que ampliou à faixa etária de 4 a 17 anos a obrigatoriedade e gratuidade da educação básica. Com isso, os adolescentes de 15 a 17 anos, que compõem o primeiro segmento etário da chamada juventude, tornaram-se portadores do direito ao acesso gratuito e à permanência na escola.

A escolaridade destes jovens adolescentes também foi analisada pela Pnad 2013, que encontrou fora da escola 15,7% dos jovens de 15 a 17 anos de idade (cerca de 1,7 milhão). Um dado preocupante, uma vez que 83,6% deles ainda não haviam concluído a escolaridade básica, ou seja, 1,4 milhão de adolescentes.

Por isso, trata-se de um desafio nacional assegurar o acesso pleno de crianças e jovens adolescentes aos ensinos pré-escolar, fundamental e médio, inclusive com ampliação da oferta de educação profissional. Para tanto, caberá aos estados e municípios o fortalecimento de seu papel de coordenação no território, fazendo busca ativa e viabilizando a oferta de matrículas de forma integrada, bem como incorporando instrumentos de monitoramento e avaliação contínua em regime de colaboração com a União. Há ainda a necessidade de que os estados e municípios projetem a ampliação e a reestruturação de suas escolas na perspectiva da educação integral, e, nesse contexto, é estratégico considerar a articulação da escola com os diferentes equipamentos públicos, espaços educativos, culturais e esportivos, orientando os projetos pedagógicos das escolas nessa direção.

No intuito de ampliar o nível de escolaridade dos jovens brasileiros, foi instituído o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem). Iniciado em 2005, este programa foi reformulado em 2008 e passou a denominar-se ProJovem Urbano, tendo como público-alvo jovens com idade entre 18 e 29 anos, que saibam ler e escrever e que não tenham concluído o ensino fundamental. Para tanto, é ofertada a



modalidade de Educação de Jovens e Adultos integrada à qualificação profissional e concedido auxílio financeiro no período de duração do curso (18 meses), no valor de R\$ 100,00, condicionado à comprovação de frequência escolar mínima de 75%.

O alcance do ProJovem Urbano pode ser mensurado pelo número de matriculados no biênio 2012-2013, iniciado em junho daquele ano e finalizado em dezembro deste, que atingiu o contingente de cerca de 105 mil jovens, em cursos ofertados em 319 municípios brasileiros, distribuídos por 16 unidades da federação. No ano seguinte, o número de matrículas sofreu pequena redução, mas, mesmo assim, alcançou o patamar de 97 mil estudantes.

No entanto, o público potencial do ProJovem Urbano é considerável maior. De acordo com a Pnad 2013, 14% dos jovens de 18 a 29 anos residentes em áreas urbanas encontravam-se fora da escola e não haviam concluído o ensino fundamental. Em números absolutos, cerca de 4,6 milhões de pessoas.

Não há dúvida de que, sem esse mínimo de escolarização formal, se restringem as chances de esses jovens exercerem a cidadania plena em sua vida adulta. Nesse sentido, o grande desafio que se tem pela frente é o de assegurar seu re(ingresso) no sistema de ensino, assim como sua permanência e a conclusão da escolaridade básica.

Para aqueles que frequentam escola ou que já concluíram a escolaridade básica, vêm sendo ampliadas as oportunidades de formação profissional, em nível médio (técnico), com a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), por meio da Lei nº 11.513, de 26 de outubro de 2011, foram unificadas e criadas diversas ações voltadas à formação profissional em nível médio, com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no país. Trata-se de cursos ofertados de forma gratuita por instituições públicas, integrantes do Sistema S (SENAI, SENAT, SENAC e SENAR) e, a partir de 2013, por instituições privadas devidamente habilitadas pelo Ministério da Educação.

De acordo com dados do Ministério da Educação, por meio do Pronatec foram realizadas mais de 8 milhões de matrículas, entre cursos técnicos e de formação inicial e continuada, no período 2011-2014.

Na área da educação superior, houve avanços não apenas em termos quantitativos, com a duplicação das matrículas em cursos presenciais, no período 2001-2013 (de 3 milhões para 6,2 milhões), que se refletiu no aumento da taxa de frequência líquida neste nível de ensino, de 8,9% para 16,5%, em idêntico período, mas, principalmente, com a ampliação do acesso àqueles segmentos populacionais historicamente marginalizados (pessoas de baixa renda, população negra).

As causas do acesso restrito dos jovens brasileiros à educação superior antecedem os processos seletivos de ingresso, sobretudo o tradicional exame vestibular. Este constitui apenas o último mecanismo de exclusão dos excedentes que conseguiram transpor os obstáculos à conclusão da educação básica.

Tendo em vista que a oferta de vagas na educação superior ainda é insuficiente, quando se trata de ensino público, ou onerosa, em boa parte do setor privado, tornou-se necessária a intervenção do Poder Público, de modo a equalizar as oportunidades de acesso a este nível de ensino.

Iniciativas com foco nesse objetivo vêm sendo implantadas a partir da segunda metade dos anos de 1990, a exemplo do Financiamento Estudantil (Fies), instituído em 1999 e, posteriormente, o Programa Universidade para Todos (ProUni), criado em 2004 e implementado a partir do ano seguinte, têm contribuído para democratizar o acesso à educação superior.

Inicialmente, o Fies tinha como requisito a apresentação de fiadores pelos contratantes. Além disso, estipulava um patamar mínimo de renda, o que também contribuía para restringir o acesso a este tipo de financiamento. Portanto, a cobertura desta linha de financiamento ficou aquém da capacidade de expansão do setor privado e, de certo modo, inadequado ao perfil socioeconômico dos novos demandantes.



Porém, a partir de março de 2010, foram alteradas as condições de financiamento para os estudantes, a começar pela redução da taxa efetiva de juros de 3,4% ao ano para os contratos celebrados a partir desta data, assim como mediante aplicação deste mesmo percentual de juros ao saldo devedor dos contratos anteriormente formalizados. Além disso, foi introduzida a isenção de amortização da dívida para aqueles que optassem por cursos de licenciatura. Sob a vigência dessas novas regras, houve a duplicação do número de contratos de financiamento no biênio 2010-2011.

Por meio do ProUni são concedidas bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% ou de 25% para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior. O ProUni tem como público-alvo estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede privada, caso tenham sido bolsistas integrais, com renda familiar *per capita* de até três salários mínimos, e a professores da rede pública de ensino no efetivo exercício do magistério da educação básica, para os cursos de licenciatura. Em contrapartida, as instituições de ensino ofertantes de bolsas de estudo recebem isenção de alguns tributos federais.

Os candidatos a serem beneficiados são selecionados, numa primeira etapa, por intermédio de um sistema informatizado (Sisprouni), tendo-se como parâmetros a pontuação obtida no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e seu perfil socioeconômico. Na etapa final de seleção, são utilizados critérios estabelecidos pelas instituições de ensino.

Torna-se importante destacar as ações conjuntas do Prouni no âmbito do incentivo à permanência dos estudantes nas instituições, como a Bolsa Permanência, o convênio de estágio Ministério da Educação/Caixa Econômica Federal e a Federação Brasileira de Bancos (Febraban) e o Fies - Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, programa destinado a financiar os cursos de graduação do ensino superior a estudantes que não têm condições de arcar com os custos de sua formação que possibilita ao bolsista parcial financiar a parcela da mensalidade não coberta pela bolsa do programa.

O Programa de Bolsa Permanência (PBP) é uma ação do Governo Federal de concessão de auxílio financeiro a estudantes matriculados em instituições federais de ensino superior em situação de vulnerabilidade socioeconômica e para estudantes indígenas e quilombolas. O recurso é pago diretamente ao estudante de graduação por meio de um cartão de benefício.

O valor do auxílio é estabelecido pelo Ministério da Educação, e equivale ao praticado na política federal de concessão de bolsas de iniciação científica, atualmente de R\$ 400,00 (quatrocentos reais). Para os estudantes indígenas e quilombolas, é assegurado um valor diferenciado, igual a pelo menos o dobro da bolsa paga aos demais estudantes, em razão de suas especificidades com relação à organização social de suas comunidades, condição geográfica, costumes, línguas, crenças e tradições, amparadas pela Constituição Federal.

Além de viabilizar a permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, o PBP também possibilita a seus beneficiários acumular outro tipo de bolsa acadêmica, a exemplo da bolsa do Programa de Educação Tutorial (PET), voltada à promoção da iniciação científica.

O ProUni encerrou o ano de 2014 com a maior oferta de bolsas desde que foi institucionalizado em 13 de janeiro de 2005. Nos dois processos seletivos realizados naquele ano, foram ofertadas cerca de 307 mil bolsas de estudo, sendo que 2/3 destas em caráter integral, ou seja, para estudantes com renda familiar *per capita* de até 1,5 salário mínimo.

Sobre as bolsas efetivamente ocupadas por estudantes, os dados do Sisprouni consolidados mostram, no intervalo de 2005 a 2013, que o programa colocou na graduação mais de 1,3 milhão de estudantes. Desse conjunto de beneficiários do ProUni, 873,6 mil obtiveram bolsa integral, o que corresponde a 69%, e 400 mil bolsas parciais, que representam 31%.



Com base em dados disponibilizados pelo Ministério da Educação (MEC), pode-se constatar que a proporção de estudantes contemplados com subsídio público para acesso à educação superior equivalia, em 2012, a cerca de 43% do total de ingressantes nos cursos de graduação presenciais. A título de comparação, no primeiro ano de implementação do ProUni a proporção correspondia a apenas 17% do total.

Somando-se a esses estudantes que foram contemplados com bolsas de estudo ou financiamentos do Fies aqueles que, no mesmo período, haviam ingressado em instituições de ensino públicas, amplia-se para cerca de 57% a proporção de ingressantes beneficiados com algum tipo de subsídio público. Mesmo quando se tem por referência o estoque de matriculados, constata-se que 53% se encontravam sob essa condição.

Outra questão importante se refere ao ingresso de jovens negros e de baixa renda ao ensino superior, e quando se tem por referência o período 2005-2013, cujo ano inicial coincide com a implementação do ProUni, observa-se que cresce em ritmo mais acelerado o acesso destes jovens à educação superior, conforme pode ser observado na tabela 8.

Tabela 8– Taxa de frequência líquida na educação superior (pop 18 a 24 anos), segundo a cor/etnia e renda – Brasil – 2005 e 2013.

	2005	2013	Var. %
Branços	17,5	23,7	35,2
Negros	5,5	10,8	95,2
Pop c/ renda de até 1sm	2,4	7,5	215,2

Fonte: Pnad/IBGE
Elaboração: Disoc/Ipea

A instituição de cotas raciais e/ou sociais também constitui importante ação voltada a democratizar e equalizar as oportunidades de acesso à educação superior a segmentos populacionais historicamente marginalizados. A primeira iniciativa dessa natureza data de 2003, quando então a Universidade Estadual do Rio de Janeiro adotou a reserva de vagas para candidatos negros, indígenas e egressos das redes públicas de ensino.

Posteriormente, iniciativas similares foram adotadas por outras universidades públicas e, em 2012, foi sancionada lei federal que assegura 50% das vagas ofertadas em instituições de ensino federais para egressos da escola pública (que tenham cursado todo o ensino médio em escolas públicas), levando-se em conta também as variáveis “renda” e “etnia/cor”. Trata-se de uma lei que se encontra em processo de implementação gradual.

Estudos e pesquisas têm evidenciado que estudantes cotistas não deixam nada a desejar, em termos de rendimento escolar, em relação aos demais estudantes. De acordo com dados do Serviço de Seleção e Orientação da Universidade Federal da Bahia, apresentados por SANTOS (2012), os desempenhos acadêmicos de cotistas e não cotistas revelam oscilações significativas, o que impede o delineamento de tendência única. Portanto, os dados apresentados pelo referido estudo não corroboram o argumento de que a qualidade do ensino tenderia a cair com a adoção do sistema de cotas.

De modo geral, as ações implementadas ao longo das duas últimas décadas promoveram avanços em prol da ampliação do acesso à educação superior. Além disso, tal como foi mostrado acima, houve democratização do acesso a este nível de ensino entre aqueles que se encontravam na base da pirâmide de renda, bem como em relação à população negra.

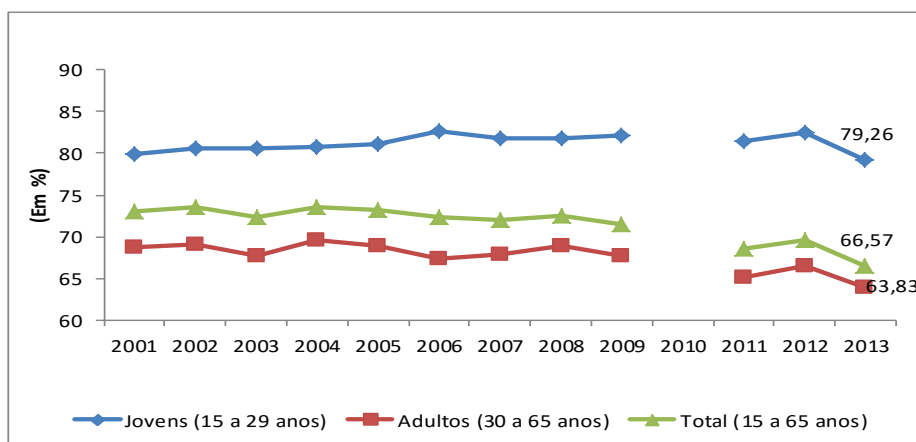
4. Marco Regulatório e a Economia Informal

4.1 Medidas para ampliar a formalização dos/das trabalhadores/as domésticas/os)

O trabalho doméstico no Brasil tem como características o baixo salário, jornadas de trabalho extensas (e mal computadas) e a grande informalidade. Como pode ser observado no Gráfico 2 em 2013, 66,57% dos trabalhadores domésticos eram informais, isto é, não tinham carteira de trabalho assinada. Entre os jovens, o percentual é ainda maior, representando 79,26%. Ainda entre os jovens, os dados da Pnad mostram que a maioria são mulheres (93,53%) e negras (70,65%)¹¹.

Cabe ainda destacar que mesmo sendo menos de 7% da categoria, 47% dos homens que trabalham como domésticos têm carteira assinada, contra aproximadamente 32% das mulheres.

Gráfico 2 – Informalidade dos trabalhadores domésticos jovens e adultos – 2001 a 2013 (%)



Fonte: Disoc/Ipea com base nos dados da Pnad.

Para as trabalhadoras domésticas, a falta da carteira de trabalho assinada, na maioria das vezes, está correlacionada com baixos salários, jornadas de trabalho excessivas e, em alguns casos, com condições degradantes de trabalho. Além disso, também significa que essas trabalhadoras não terão direito a 13º salário, férias remuneradas e benefícios da previdência social, como auxílio-doença ou até mesmo a aposentadoria.

Nos últimos anos, iniciaram-se alguns dispositivos legais, com objetivos de promover o trabalho decente e reduzir a informalidade que predomina nas relações de trabalho entre patrões e empregadas domésticas. Nesta seção do texto, serão apresentados alguns desses dispositivos, sempre indicando se seus objetivos referem-se à promoção do trabalho decente ou ao estímulo à formalização das relações de trabalho. Em seguida, serão apresentados, na medida do possível, alguns dos avanços alcançados e também os desafios e dificuldades ainda presentes.

¹¹ Este texto tratará a categoria de domésticas sempre no feminino, pois, conforme colocado por Ipea (2013, 2014), é uma forma de dar visibilidade às mulheres que são a imensa maioria da categoria.



4.1.1 - Estratégias: alterações na regulação do trabalho doméstico

A origem do trabalho doméstico no país remonta à época da escravidão. Contudo, apenas em 1972 a atividade foi regulamentada, por meio da Lei nº 5.859, que definiu a atividade e atribuiu-lhe alguns direitos. Entre os direitos garantidos em sua regulamentação inicial, destaque para os vinte dias úteis de férias a cada doze meses de trabalhos prestados, aposentadoria e acesso à Previdência Social.

A Constituição Federal de 1988 (CF 1988), em seu artigo 7º, outorgou novos direitos para as trabalhadoras domésticas, como: (i) salário mínimo; (ii) irredutibilidade de salários; (iii) 13º salário; (iv) repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos; (v) um terço a mais de salário nas férias; (vi) licença-maternidade e paternidade; e (vii) aviso prévio. No entanto, ainda que a CF tenha representado um significativo avanço em relação à Lei nº 5.859/1972, continuou a limitar o acesso das domésticas ao rol dos direitos trabalhistas oferecidos aos demais trabalhadores rurais e urbanos do país. Essa discriminação formal se deu pela inclusão do parágrafo único que nega às domésticas vários dos direitos dados aos demais trabalhadores do país.

O ano de 2006 foi marcado por mais avanços na legislação relativa ao trabalho doméstico. Por meio da Lei nº 11.324, essa categoria teve reafirmado o direito a trinta dias de férias, estabilidade para gestantes e proibição de descontos de moradia, alimentação e produtos de higiene pessoal, eventualmente utilizados no local de trabalho. Essa mesma legislação reconheceu que era grave o problema da desproteção social de grande parte das trabalhadoras dessa categoria e instituiu incentivos financeiros para a formalização das domésticas.

Ainda no campo da expansão dos direitos para as domésticas, no ano de 2013 foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) nº 72, após tramitação no Congresso Nacional desde abril de 2010. Em linhas gerais, a referida emenda tem como objetivo a equalização dos direitos trabalhistas das domésticas com o de qualquer outra categoria profissional no Brasil. A seguir, serão apresentados os mais recentes marcos legais que objetivam tanto a ampliação da formalização do trabalho doméstico, bem como atendem, ao menos em parte, às reivindicações históricas dos movimentos negros e de mulheres com vistas ao trabalho decente. Ressalte-se que mesmo não sendo normativas específicas para a população jovem, estes se veem englobados pelas alterações que as encerram.

- Lei nº 11.324 de 2006

Como colocado anteriormente, esta lei reafirmou para a categoria das domésticas alguns direitos como trinta dias de férias, estabilidade para gestantes e proibição de descontos de moradia, alimentação e produtos de higiene pessoal eventualmente utilizados no local de trabalho. Sua grande novidade foi a instituição de incentivos econômicos para a formalização das empregadas domésticas.

Com o advento da Lei nº 11.324/2006, a contribuição patronal paga à Previdência Social pelo empregador doméstico passou a poder ser deduzida na declaração anual do imposto de renda pelo empregador. Contudo, há algumas limitações: a) Declaração de Ajuste Anual no modelo completo; b) limitada a uma empregada doméstica; c) dedução limitada à contribuição patronal sobre 1 salário mínimo mensal (inclusive férias e 13º salário)¹².

¹² Será discutido mais adiante nesse texto que o incentivo à formalização promovido pela Lei nº 11.324/2006 não resultou em nada mais que alívio tributário para famílias mais ricas. Nada alterou em relação às domésticas.



- Emenda Constitucional nº 72 de 2013

O ano de 2013 pode ser considerado como um marco nos direitos das trabalhadoras domésticas do Brasil, pois foi aprovada Proposta de Emenda Constitucional (PEC) – também conhecida como PEC das domésticas – que, ao alterar a redação do Artigo 7º da Constituição Federal, estende as domésticas uma série de direitos não antes lhes facultados.

Ocorre, porém, que não há aplicabilidade automática para todos os dispositivos inseridos no parágrafo único do Artigo 7º. O Quadro 1 apresenta os direitos das trabalhadoras domésticas estabelecidos no Artigo 7º da CF 1988 e quais dependem de regulamentação infraconstitucional para possibilitar a sua aplicação. Neste sentido, é competência do Congresso Nacional a completa regulamentação dos novos direitos trabalhistas assegurados aos empregados domésticos na referida Emenda Constitucional. Nesse caso, como mostra o quadro abaixo, os (as) trabalhadores (as) domésticos não podem exercer determinados direitos até que estejam completamente regulamentados.

Quadro 1 - Direito das trabalhadoras domésticas no art. 7º da Constituição Federal de 1988 e aplicabilidade automática dos efeitos da EC 72/2013

Direitos garantidos no art. 7º	Instrumento legislativo que assegura o usufruto do direito	Aplicabilidade automática dos efeitos da EC 72/2013
I-relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;	EC 72/2013.	Não
II - seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;	EC 72/2013	Não
III - fundo de garantia por tempo de serviço (FGTS);	EC 72/2013	Não
IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;	CF 1988.	-
V - piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho;	Direito não garantido	-
VI - irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;	CF 1988.	-
VII - garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável;	EC 72/2013.	Sim
VIII - décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;	CF 1988.	-
IX - remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;	EC 72/2013.	Não
X - proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa;	EC 72/2013.	Sim
XI - participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei;	Não se aplica	-
XII - salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei;	EC 72/2013.	Não
XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;	EC 72/2013.	Sim



XIV - jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva;	Direito não garantido	-
XV - repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;	CF 1988.	-
XVI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal;	EC 72/2013.	Sim
XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;	CF 1988.	-
XVIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;	CF 1988.	-
XIX - licença-paternidade, nos termos fixados em lei;	CF 1988.	-
XX - proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;	Direito não garantido	-
XXI - aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei;	CF 1988.	-
XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;	EC 72/2013.	Sim
XXIII - adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei;	Direito não garantido.	-
XXIV - aposentadoria;	CF 1988.	-
XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas;	EC 72/2013.	Não
XXVI - reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho;	EC 72/2013.	Sim
XXVII - proteção em face de automação, na forma da lei;	Direito não garantido	-
XXVIII - seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa;	EC 72/2013.	Não
XXIX - ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de 5 (cinco) anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de 2 (dois) anos após a extinção do contrato de trabalho;	Direito não garantido	-
XXX - proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;	EC 72/2013.	Sim
XXXI - proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência;	EC 72/2013.	Sim
XXXII - proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos;	Direito não garantido.	-
XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de catorze anos;	EC 72/2013.	Sim
XXXIV - igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso.	Direito não garantido	-

Fonte: Adaptado de Ipea (2014).

Como visto no 1, apenas alguns novos direitos possuem aplicação imediata, como a duração do trabalho normal não superior a 8 (oito) horas diárias e 44 (quarenta e quatro) horas semanais, bem como adicional de hora extra de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) sobre a hora normal. Muitos benefícios como seguro-desemprego, FGTS obrigatório, remuneração noturna superior à diurna entre outros ainda demandam legislação infraconstitucional específica para que passem a valer.



Nessa direção, no bojo de uma comissão mista instituída no Congresso Nacional, com objetivo de consolidar e regulamentar dispositivos da CF 1988, foi apresentado o Projeto de Lei do Senado (PLS nº 224/2013), que visa regulamentar a EC 72/2013. O PLS tramitou no Senado na primeira metade de 2013, onde foi aprovado com 52 votos a favor e nenhum contra. Posteriormente, foi enviado à Câmara dos Deputados, em julho de 2013, como Projeto de Lei Complementar (PLP nº 302/2013), onde recebeu mais de 50 emendas ao texto originado do Senado. O texto alterado retornou para apreciação do Senado, mas, em novembro de 2014, a Comissão Mista supracitada concluiu pela rejeição do todas as emendas apresentadas na Câmara dos Deputados. Com isso, o projeto volta a ter o mesmo texto adquirido em julho de 2013. Caso haja aprovação do texto sem alterações, ele segue para sanção presidencial. Do contrário, volta para o Senado para mais apreciações.

- Lei nº 12.964 de 2014

Aprovada em abril de 2014, com efeitos a partir de agosto do mesmo ano, a Lei nº 12.964 prevê cobrança de multa ao empregador doméstico que não assinar a carteira de trabalho da doméstica. O valor de referência para a multa é de R\$ 805,06, podendo ser aumentado a depender do tempo de serviço, da idade, do número de trabalhadores e da infração identificada; ou pode ser reduzido, caso o empregador reconheça que cometeu infração, faça as devidas anotações na carteira de trabalho da empregada doméstica e recolha as contribuições previdenciárias devidas. Com isso, espera-se a ampliação da formalização das domésticas.

4.1.2 - Avanços

Nos últimos anos, no tocante ao trabalho doméstico, houve uma série de inovações no campo institucional-legal que representaram avanços na promoção do trabalho decente e no estímulo à formalização das relações de trabalho, ainda que, como será analisado, na prática, ainda haja muito a avançar.

Em julho de 2011, foi aprovada a Convenção nº 189 da OIT e a Recomendação nº 201, que tratam do trabalho decente para as/os trabalhadoras/es domésticas/os. Além disso, vedam, nos países que a ratificarem, qualquer tipo de dispositivo legal que sujeite os trabalhadores domésticos a menos direitos que os demais trabalhadores. O disposto na convenção da OIT, bem como em sua recomendação, exigem para o Brasil, então, alteração em sua constituição visto que a CF 1988 ainda tratava o trabalhador doméstico como uma espécie de subcategoria dentro do mercado de trabalho.

Como visto anteriormente, atendendo às reivindicações históricas dos movimentos negros e de mulheres, e em linha com os dispositivos da Convenção 189 da OIT, o país avançou a partir da aprovação da chamada PEC das domésticas, que mais distingui a trabalhadora doméstica dos demais trabalhadores. Dava-se um passo adiante na promoção do trabalho decente para uma categoria marcada por ter menos direitos que os demais trabalhadores. Contudo, como será discutido mais adiante, a necessidade de regulamentação de vários pontos da referida emenda constitucional é uma trava real a tão almejada igualação de direitos para as domésticas.

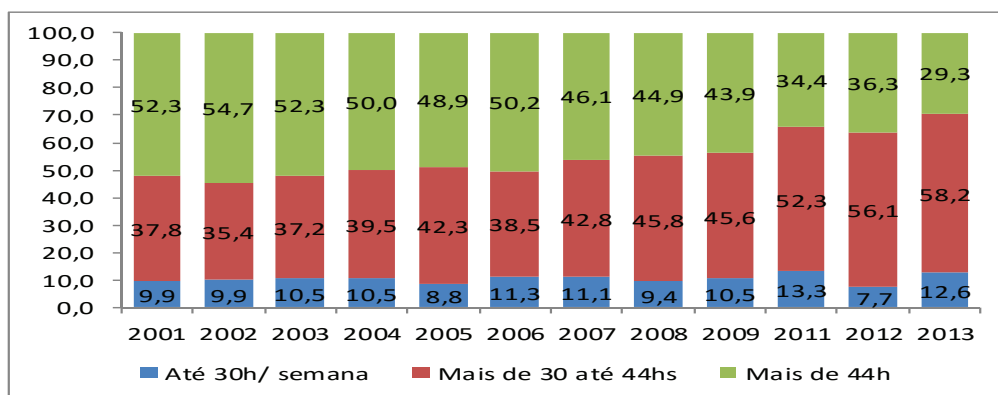
Por ser recente e também pela falta de regulamentação de alguns dos seus dispositivos, ainda não há análise de impacto da EC nº 72/2013 sobre o trabalho doméstico. Contudo, algumas tabulações sugerem já haver alguns efeitos, principalmente no que tange à jornada de trabalho enfrentada pelas domésticas. O Gráfico apresenta o percentual de domésticas jovens, com carteira, por faixas de horas trabalhadas por semana.

A partir do Gráfico 3, nota-se que o percentual de trabalhadoras com jornada superior a 44 horas semanais apresentou tendência de queda em toda década de 2000, exceto para o ano de 2006. Tal percentual



apresentou forte queda em 2011, mas elevação em 2012. No ano de 2013, justamente o de entrada em vigor da EC nº 72¹³, esse mesmo percentual observou queda, apresentando o menor valor para toda a série analisada. Esse resultado é um indício da melhora das condições de trabalho das domésticas a partir da referida emenda. Ainda assim, é cedo para apontar reais efeitos visto que 30% das domésticas com carteira trabalham de forma excessiva (mais que 44 horas por semana).

Gráfico 3 – Faixas de horas trabalhadas na semana: empregadas domésticas com carteira, jovens (15 a 29 anos) – 2001 a 2013 (%)



Fonte: Disoc/Ipea com base nos dados da Pnad.

No campo da promoção da formalização das relações de trabalho, merecem destaque duas Leis. A primeira é a Lei nº 11.324/2006, que oferece incentivos econômicos à contratação de domésticas com carteira assinada ao permitir a dedução na declaração do imposto de renda da contribuição patronal à Previdência Social. A segunda é a Lei nº 12.964/2014, que trata da fiscalização e punição pecuniária para os empregadores que forem flagrados sem assinar a carteira de trabalho das empregadas domésticas.

Há alguns trabalhos acadêmicos que avaliam possíveis efeitos da Lei nº 11.324/2006 sobre a formalização de empregadas domésticas. Rangel (2014) sugere baixa eficácia da política de incentivo. São apontadas algumas possíveis causas para esse resultado, tais como o pequeno número de pessoas que declaram o imposto de renda pela forma completa; ou pelo crescimento observado na remuneração das domésticas nos últimos anos, cenário no qual o custo de formalização cresceu mais rápido que abatimento possível no imposto de renda, principalmente para as que recebem salário superior ao salário mínimo¹⁴. A partir de análise mais sofisticada em termos metodológicos, Theodoro e Scorzafave (2011) obtêm resultados inconclusivos no tocante ao efeito do alívio tributário sobre a formalização, o que os leva a classificar a política como ineficaz para seus objetivos. Dantas et al. (2012) apontam também para a ineficácia da política, destacando que as vantagens fiscais foram apropriadas por empregadores que já assinavam a carteira de suas domésticas.

¹³ A Emenda Constitucional nº 72 foi aprovada no dia 2 de abril de 2013. As entrevistas da Pnad ocorrem sempre no mês de setembro. Portanto, posteriormente à aprovação da citada emenda.

¹⁴ Como a lei garante abatimento no Imposto de Renda da contribuição previdenciária apenas até o limite de um salário mínimo, se a remuneração da doméstica for superior a esse valor, a contribuição previdenciária representará um custo adicional aos empregadores. Custo esse que não ocorre se não houver registro formal da empregada doméstica. De acordo com a Pnad 2013, 37% das domésticas ganham mais que 1 salário-mínimo mensal.



Com relação à Lei nº 12.964/2014, apresentada na seção anterior, esta ainda é bastante recente e não há avaliações sobre seus resultados. Ainda assim, é possível afirmar que é um avanço na promoção da formalização do trabalho doméstico, sobretudo após a publicação por parte do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) da Instrução Normativa (IN) nº 110 de 2014, que detalha os procedimentos fiscalizatórios das normas relativas ao trabalho doméstico. A nova instrução normativa possibilita que a fiscalização da assinatura da carteira de trabalho possa ser realizada de forma indireta, a partir de denúncia anônima da própria doméstica ou de terceiros.

Importante esclarecer que antes do advento da IN 110/2014, as dificuldades para fiscalizar o devido cumprimento do registro do emprego na carteira de trabalho eram ainda maiores em virtude do princípio da inviolabilidade do lar, que impede a eficaz atuação dos auditores fiscais do trabalho. A nova Norma veio para contornar essa dificuldade. Com a possibilidade da denúncia anônima, os empregadores são notificados, por meio de correspondência, pelos auditores fiscais do trabalho e são obrigados a comprovar a existência de vínculo de emprego por meio da entrega de documentos comprobatórios em unidades descentralizadas do Ministério do Trabalho e Emprego¹⁵.

Como se nota, mesmo com o advento de leis e alterações no texto constitucional de forma a promover o trabalho decente e estimular a formalização das relações de trabalho entre patrões e empregados domésticos, há uma série de entraves ao perfeito funcionamento das normativas apresentadas, além de desafios, principalmente, no tocante à formalização do trabalho doméstico.

4.1.3 - Desafios e dificuldades

A seguir apresentam-se os principais desafios relacionados às principais estratégias para reduzir a informalidade e promover o trabalho decente no tocante ao trabalho doméstico.

1 – Necessidade de regulamentação da EC.

Não se pode negar que a aprovação da EC nº 72/2013 foi um grande avanço na promoção do trabalho decente para as empregadas domésticas. Contudo, conforme apontado anteriormente, alguns dos novos direitos precisam de regulamentação para que, de fato, passem a valer. Alguns pontos centrais como o pagamento de hora extra em valor 50% ao habitual quando ultrapassadas 44 horas de trabalho semanais, direito ao FGTS (não mais facultativo para o empregador) entre outros ainda não foram regulamentados.

A situação apontada anteriormente resulta em dificuldades para mudanças reais nas condições de trabalho das domésticas. Mais do que isso, acaba sendo um comportamento dúbio do Brasil perante a OIT. Ora, o país teve papel crucial no processo de discussão e aprovação da Convenção 189, mas ainda não a ratificou e não regulamentou todos os direitos das domésticas para que não haja mais distinção em relação aos demais trabalhadores.

2 – Dificuldade na formalização.

Com relação à formalização das domésticas, reconhece-se que a Lei nº 12.964/2014 representa avanço, pois prevê multas ao empregador que não assinar a carteira da doméstica. Contudo, há dificuldades no que tange a fiscalização da assinatura da carteira de trabalho em virtude da inviolabilidade do lar, princípio que impede a eficaz atuação dos auditores fiscais do trabalho. Buscando superar esse problema, o MTE publicou a IN 110 de 2014, que dispõe sobre procedimentos para a fiscalização do trabalho doméstico.

¹⁵ A IN também prevê a visita do fiscal do trabalho desde que autorizada por escrito pelo empregador (antes era preciso mandado judicial).



É notável o avanço nos procedimentos de fiscalização do trabalho doméstico a partir da IN 110/2014. Todavia, a denúncia, ainda que anônima, expõe em demasia a trabalhadora denunciante, o que a deixa em situação frágil perante o empregador denunciado (Ipea, 2015). É provável que o medo de uma possível demissão sirva como freio para denúncias de irregularidades no cumprimento dos procedimentos de formalização das relações de trabalho.

3 – Mudança no perfil do trabalho Doméstico

Outro desafio crescente nos últimos anos é a mudança no perfil do trabalho doméstico. Como já havia sido notado por Pinheiro, Gonzalez e Fontoura (2012), tem crescido o percentual de domésticas diaristas (que trabalham em mais de um domicílio) e, conseqüentemente, caído o de mensalistas. Também apontam os autores citados que é bastante rara a situação de uma diarista com carteira de trabalho assinada. Dessa forma, todos os custos relativos à proteção social, mais especificamente aquela oferecida pela Previdência Social, recaem sobre as diaristas e não sobre seus contratantes.

4.2 Lei do Microempreendedor Individual e a questão dos contas-próprias e dos pequenos empreendimentos informais.

O mercado de trabalho brasileiro é marcado pela alta informalidade. Uma rápida visita a região central de qualquer cidade no Brasil apresenta uma amostra do que significa essa informalidade: vendedores ambulantes, feirantes, pipoqueiros, carroceiros entre outros. No setor de serviços, que vem ganhando cada vez mais importância na economia nacional, também nota-se a presença da informalidade: é fácil contratar pintores, encanadores, eletricitistas e outros sem emissão de qualquer tipo de documento fiscal e recolhimento das contribuições previdenciárias. A situação descrita pode apresentar vantagem no curto prazo, pois o trabalhador por conta-própria não verá os valores obtidos com as cobranças por seus produtos ou serviços reduzidos pelo pagamento de imposto de renda ou contribuição previdenciária, por exemplo. No entanto, esta vantagem é apenas aparente. O profissional que não emite nota fiscal e nem recolhe as contribuições previdenciárias fica em situação difícil para comprovar renda e desprotegido pelo sistema de previdência social.

De acordo com os dados da Pnad de 2013, 82,3% dos trabalhadores por conta-própria (15 a 65 anos) não têm número de registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e não contribuem para o sistema previdenciário. Entre os jovens (15 a 29 anos), 92% dos contas-próprias não têm CNPJ e não possuem cobertura direta da previdência. Os resultados ruins para esses indicadores são preocupantes do ponto de vista das políticas públicas. Além de alto grau de evasão fiscal, esses resultados representam lacunas na proteção social da população.

4.2.1 - Estratégias: instituição de incentivos econômicos para reduzir a informalidade

Em 2008, por meio da Lei Complementar nº 128, o Governo Federal introduziu uma nova política direcionada exclusivamente para os empreendedores com até um empregado, os chamados Microempreendedores Individuais (MEIs). A política, com alcance nacional, reduziu de forma substancial os custos de formalização para os trabalhadores por conta própria ou empregador com até um empregado, e que tenha faturamento de até R\$ 60 mil por ano. Vale ressaltar que a política não tem foco exclusivo nos jovens, mas estes também são favorecidos pelo seu caráter universal.

O objetivo dessa política é incentivar a criação de empresas formais, formalizar as empresas informais já existentes e também incentivar a criação de empregos formais. Para tanto, o MEI enquadra-se no Simples Nacional e fica isento de tributos federais (Imposto de Renda, PIS, Cofins, IPI e CSLL). Tem como despesas tributárias o valor fixo mensal de R\$ 5,00, para o setor de serviços, ou R\$ 1,00, para comércio

ou indústria, além da contribuição previdenciária mensal de 5% do valor do salário mínimo (equivalente a R\$39,40 mensais no ano de 2015).

A regularidade no pagamento dos tributos permite a empresa obter registro no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), o que facilita a abertura de conta bancária, pedido de empréstimos e a emissão de notas fiscais. Também torna o MEI coberto pela previdência social, o que lhe permite acessar quase todos os benefícios, exceto aposentadoria por tempo de contribuição, além de limitar seus valores a um salário mínimo. Conforme colocado anteriormente, a lei que introduziu a figura do MEI é de 2008, mas entrou oficialmente em vigor apenas em julho de 2009¹⁶.

4.2.2 - Avanços

Desde a entrada em vigor da Lei do MEI, a opção pelo regime simplificado de tributação e inclusão previdenciária tem sido crescente. Dados mais recentes da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) assinalam mais de 4,8 milhões de optantes ativos em março de 2015. A Tabela 9 exibe o total de optantes em dezembro de cada ano e o último dado disponível.

Tabela 9 – Optantes ativos pelo MEI¹⁷

Ano	Optantes ativo
2009	44.188
2010	771.715
2011	1.656.953
2012	2.664.605
2013	3.659.781
2014	4.653.080
2015	4.808.074

Fonte: SRFB, Simples Nacional.

Como se pode observar, houve forte crescimento de optantes pelo MEI desde 2009. Infelizmente, só é possível obter os dados por faixa etária, para o último dado disponível¹⁸. Isto é, apenas para um ano. A tabela 10, abaixo, apresenta o número de optantes pelo MEI por faixa etária, sendo possível observar o número de optantes entre os mais jovens e afirmar que aproximadamente 24% dos MEIs são jovens¹⁹.

¹⁶ Como envolve também o pagamento de tributos estaduais (Imposto de Circulação de Mercadoria e Serviços) e municipais (Imposto Sobre serviços), o início efetivo para todas as Unidades Federativas ocorreu de forma progressiva de julho de 2009 a fevereiro de 2010, pois havia a necessidade de convênios e ajustes de sistemas computacionais de municípios e estados.

¹⁷ Obs.: dados relativos ao último dia de dezembro de cada ano. Para 2015, o dado é relativo ao dia 07 de março

¹⁸ Para este estudo, o dado é do dia 22 de março de 2014.

¹⁹ As duas primeiras faixas etárias (16 a 20 anos e 21 a 30) não são exatamente iguais ao que é considerado como jovem neste trabalho (15 a 29 anos). Ainda assim, é possível afirmar que aproximadamente 24% dos MEIs são jovens.

**Tabela 10. Optantes pelo MEI por faixa etária - março 2015**

Faixa etária	Núm MEI	% MEI
16-20	44.188	1,0
21-30	771.715	23,2
31-60	1.656.953	71,2
Acima de 60	2.664.605	4,6
Total	4.808.074	100

Fonte: SRFB, Simples Nacional.

Há alguns trabalhos que buscam avaliar os possíveis efeitos da instituição da figura do MEI²⁰. Um dos resultados encontrados aponta para efeitos positivos da política sobre a contribuição previdenciária, mas não sobre a inscrição no CNPJ. Em outros termos, os autores detectam indícios de elevação da cobertura previdenciária, mas não na formalização dos pequenos negócios. A partir de análise econométrica de dados em painel, Rocha, Ulyssea e Rachter (2014) concluem que a redução dos custos de registro de firmas não é condição suficiente para induzir a formalização de pequenos negócios, muito menos de incentivar a criação de novos negócios formais.

4.3.3 - Desafios

Os dados apresentados mostram que a opção pelo regime do MEI foi superior a 3,8 milhões. Contudo, as análises e avaliações sobre o real impacto da Lei Complementar nº 128/2008 não permitem fazer afirmações contundentes a respeito de seus efeitos sobre a elevação da cobertura previdenciária e formalização dos pequenos negócios.

Os trabalhadores por conta-própria e os microempreendedores que se enquadram no critério de faturamento para poderem optar pelo MEI operam em atividades claramente de baixa produtividade. É possível que grande parte das atividades de baixa produtividade observem pouco ou nenhum benefício em se formalizarem. Por isso, o baixo impacto na formalização dos negócios (Ulyssea e Rachter, 2014).

Ocorre, contudo, que a falta de cobertura previdenciária e a manutenção da informalidade dos pequenos negócios, pela forma que é desenhada a lei do MEI, caminham juntas. Um rumo que a política de formalização pode seguir, uma vez que o objetivo é também elevar a cobertura previdenciária, é separar os objetivos de formalização dos pequenos negócios e ampliação da cobertura previdenciária em dois problemas a serem atacados por meios distintos.

De certa forma, a LC nº 123/2006 que instituiu o Plano Simplificado de Inclusão Previdenciária (PSIC) permitiria que o pipoqueiro, camelô, encanador entre outros pudessem obter sua cobertura previdenciária sem precisar formalizar suas atividades. Entretanto, há um problema no desenho da política, uma vez que a contribuição para inclusão previdenciária via MEI é de 5% do salário-mínimo²¹, enquanto para o Plano Simplificado é de 11% do salário-mínimo.

²⁰ Rangel (2014) compara os dados de optantes pelo MEI com o de jovens cobertos pela previdência social. O autor sugere que a ampliação da cobertura previdenciária dos jovens que trabalham como conta-própria pode ser efeito da LC nº 128/2008. Corseuil, Neri e Ulyssea (2014) fazem uma ampla análise exploratória de potenciais impactos da lei do MEI sem focar na faixa etária de jovens.

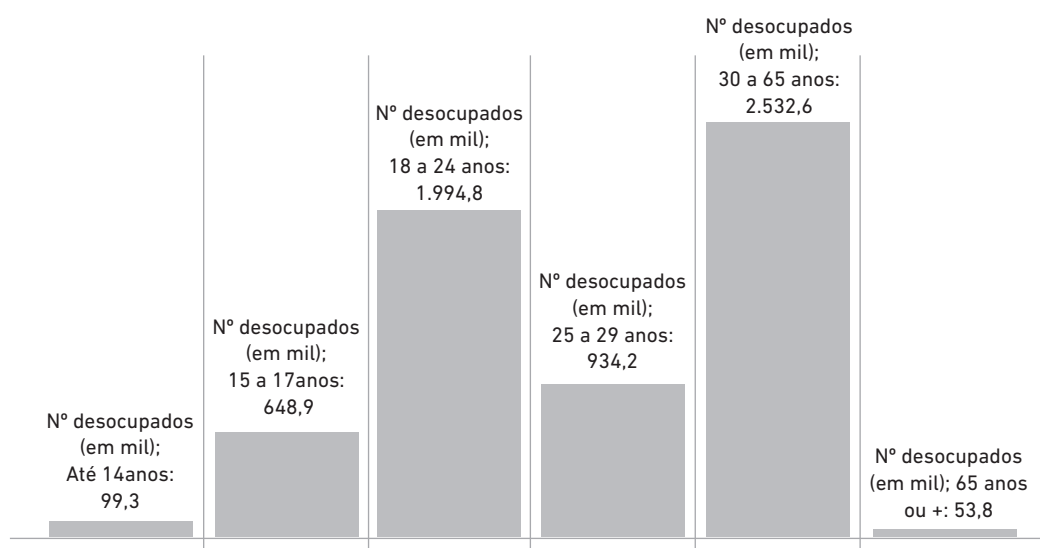
²¹ Mais R\$ 1 ou R\$ 5, a depender da atividade.

A partir do exposto anteriormente, o principal desafio a ser enfrentado continua sendo o de ampliação da formalização dos pequenos empreendimentos e da cobertura previdenciária dos informais. Para tanto, uma possibilidade de enfrentar o problema seria por meio da calibração das duas políticas já existentes – Lei do MEI e o PSIC – para que a diferença de custo envolvido no registro da atividade e perante a previdência social (MEI) e apenas ante a previdência social (PSIC) não sejam tão distintos.

5. Mecanismos de proteção contra o desemprego e para empregados sem carteira

O Gráfico 4 traz o número de trabalhadores abertamente desocupados, por faixa etária, no Brasil urbano de 2013. Em todas as faixas etárias, esse número somou 6,26 milhões de trabalhadores. Desse total, 3,58 milhões são jovens entre 15 e 29 anos (ou seja, nada menos que 57,1%), com destaque para aqueles especificamente entre 18 e 24 anos de idade (1,99 milhão).

Gráfico 4. Número de abertamente desocupados, por faixa etária, no Brasil urbano em 2013



Obs: Em milhares de trabalhadores.
Fonte: Pnad/IBGE-2013. Elaboração IPEA/DISOC.

Com que tipos de proteções esses milhões de trabalhadores desocupados (e, especialmente, os que são jovens) contam na seguridade social brasileira? Para os trabalhadores que se encontravam envolvidos em uma relação assalariada registrada²², há seis diferentes espécies de proteção, cujos traços principais encontram-se sumariamente descritos no Quadro 2.

²² A relação assalariada registrada, com duração previamente indeterminada, é a relação fundamental e mais frequente do mercado de trabalho brasileiro. Sobre isso, ver Campos (2009).



Quadro 2. Brasil: Mecanismos de proteção contra a desocupação

Mecanismo	Natureza	Descrição
Estabilidade provisória	Proteção <i>Ex ante</i> Proteção Não monetária	Trata-se de período em que o trabalhador não pode ter sua relação assalariada finalizada por iniciativa do empregador (exceto por situações de justa causa ou de força maior). Há estabilidade provisória, prevista na legislação, para situações como: i) gestante (desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto); ii) acidentado do trabalho (por 12 meses, contados após o fim do auxílio-doença acidentário); iii) dirigente de cooperativa (desde o registro da candidatura à direção até um ano após o término de seu mandato); iv) dirigente sindical (mesma regra – inclusive para suplentes); v) integrante de comissão interna de prevenção de acidentes (mesma regra).*
Aviso prévio	Proteção <i>Ex ante</i> Proteção Monetária ou não monetária	Trata-se de comunicação antecipada que as partes de uma relação assalariada devem fazer umas às outras, caso desejem por um fim a tal relação, sem justa causa. Pode ser ‘trabalhado’ (quando o trabalhador continua a prestar seus serviços pelo período, ainda que por vezes com jornada diferenciada) ou simplesmente ‘indenizado’ (quando o trabalhador não continua a prestar seus serviços, sendo simplesmente indenizado pelo período). O período do aviso prévio é de no mínimo 30 dias, podendo alcançar até 90 dias (acréscimo de três dias a cada ano de serviço ao período mínimo).
Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)	Proteção <i>Ex post</i> Proteção Monetária	Trata-se de recurso monetário, derivado de contribuição mensal recolhida pelo empregador (incidente sobre a remuneração do trabalhador, geralmente à alíquota de 8,0%). Esse recurso é acumulado em uma conta individual, à qual o trabalhador tem acesso em determinadas situações (como, por exemplo, a finalização da sua relação assalariada, sem justa causa e por iniciativa do empregador).
Multa – FGTS	Proteção <i>Ex post</i> Proteção Monetária	Trata-se de recurso monetário, derivado de multa paga pelo empregador ao trabalhador, quando o primeiro põe fim à relação assalariada, sem justa causa. A multa é geralmente de 40,0%, incidente sobre o montante acumulado, a título de FGTS, na conta individual do trabalhador.
Multa – Demissão obstativa	Proteção <i>Ex post</i> Proteção Monetária	Trata-se de recurso monetário, derivado de multa paga pelo empregador ao trabalhador, quando o primeiro põe fim à relação assalariada, sem justa causa e com o intuito de evitar que o segundo venha a assegurar quaisquer direitos (por exemplo, direitos resultantes de uma negociação coletiva de trabalho, como reajuste de salários).
Seguro desemprego	Proteção <i>Ex post</i> Proteção Monetária	Trata-se, na modalidade ‘formal’ do programa, de recurso monetário, derivado de contribuição mensal recolhida pelo empregador (PIS/Pasep – incidente sobre sua receita operacional bruta, com alíquotas distintas). Para acessar o seguro desemprego, o trabalhador deve ter sido desligado sem justa causa, de uma relação de trabalho (assalariada registrada) que deve ter durado pelo menos seis meses (nos últimos 36 meses). O número de parcelas do seguro desemprego a que o trabalhador tem direito oscila entre três e cinco, sendo que o número exato dependerá do número de meses que durou sua relação de trabalho**. O período ‘aquisitivo’ do seguro desemprego (lapso de tempo que define a carência para acessar o benefício) é de 16 meses.***

Fonte: CLT-1943, CF-1988, Normas Esparsas.
Elaboração: IPEA/DISOC

- * Para além dessas modalidades, há outras estabilidades provisórias que são instituídas não pela legislação, mas sim pela negociação coletiva (por exemplo, para trabalhador em vias de se aposentar).
- ** Duração de seis a 11 meses, considerando os últimos 36 meses: direito a três parcelas; duração de 12 a 23 meses: direito a quatro parcelas; duração de 24 meses ou mais: direito a cinco parcelas. O valor mínimo de cada parcela é equivalente ao salário mínimo vigente, mas esse valor pode subir, de acordo com o valor da remuneração média do trabalhador nos três meses anteriores à dispensa, podendo chegar a quase 1,8 vez o valor do salário mínimo.
- *** Mencione-se que, em outras modalidades do programa, que não a ‘formal’ (modalidades como a do assalariado doméstico, do pescador artesanal e do trabalhador resgatado), há algumas regras diferenciadas de funcionamento.



Ainda que, no conjunto dos trabalhadores, o FGTS se refira a números mais expressivos (em termos de trabalhadores protegidos e de recursos disponibilizados), enfoca-se neste texto o seguro desemprego, pois este provavelmente tem importância mais acentuada para os trabalhadores juvenis, especificamente²³. Isso porque a inserção laboral destes últimos se caracteriza, com frequência, por ocupações com salário mais reduzido e com rotatividade mais elevada²⁴.

Enquanto mecanismo de proteção contra a desocupação, o seguro desemprego tem uma história recente no Brasil. Apesar de discutido desde a década de 1930, ele foi realmente instituído no ano de 1986, amparando os trabalhadores dispensados sem justa causa pelos empregadores. Mesmo então, seu alcance permaneceu diminuto, seja pelas suas regras de acesso restritivas, seja pela insuficiência de suas fontes de custeio.

Esse alcance começou a ser ampliado no ano de 1990, por ocasião da edição da Lei nº 7.998, que regulamentou dispositivos da Constituição Federal de 1988, referentes ao seguro desemprego e a outras iniciativas da seguridade social. Essa lei tornou as regras de acesso ao seguro menos restritivas, assim como instituiu novos recursos para seu financiamento, consolidados no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)²⁵.

Desde então, o alcance do seguro desemprego se ampliou de forma considerável, fazendo com que se tornasse uma proteção efetiva para os trabalhadores desocupados, tanto jovens quanto adultos²⁶. Esses trabalhadores podem ser de quatro tipos: i) assalariados registrados; ii) assalariados domésticos; iii) pescadores artesanais, em regime de economia familiar; iv) trabalhadores regatados de situações análogas à escravidão²⁷.

No que se refere aos assalariados registrados, que constituem o principal grupo protegido (em termos de trabalhadores e de recursos), o Gráfico 5 mostra que eles correspondiam a somente 0,15 milhão de trabalhadores em 1986, a 2,81 milhões em 1990, a 4,74 milhões em 1995, a 4,19 milhões em 2000, a 5,37 milhões em 2005 e a 7,33 milhões em 2010.

²³ Considerando o conjunto de trabalhadores (juvenis e adultos), no ano de 2013, o FGTS protegeu 20,8 milhões de trabalhadores (apenas os dispensados sem justa causa), distribuindo R\$ 48,7 bilhões entre eles. Já o seguro desemprego, no mesmo ano, protegeu 8,9 milhões de trabalhadores (de todos os tipos – assalariados, domésticos, pescadores, regatados), distribuindo R\$ 31,9 bilhões entre eles.

²⁴ Essas duas características tendem a fazer com que, especificamente no caso dos trabalhadores juvenis, a proteção assegurada pelo FGTS seja inferior àquela garantida pelo seguro desemprego.

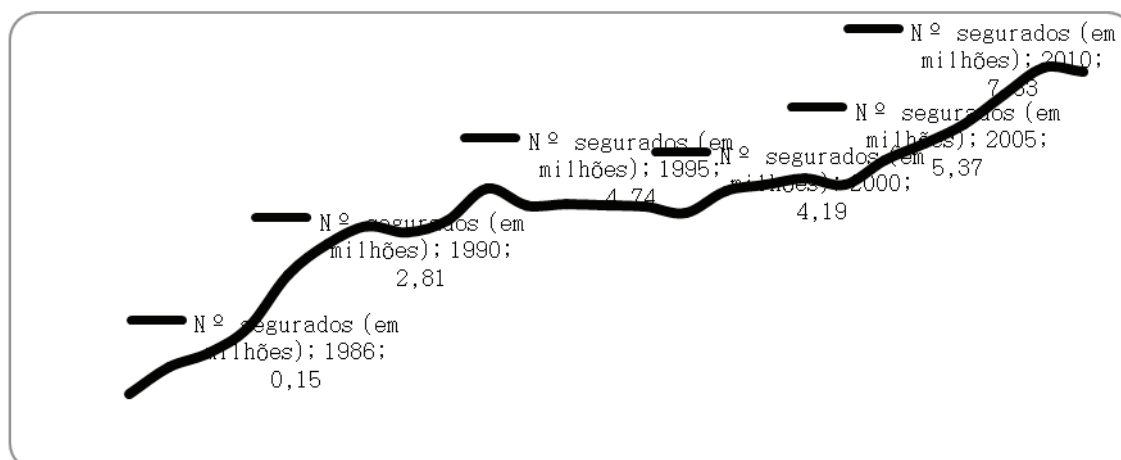
²⁵ Em certa medida, o FAT permitiu que os programas de seguridade associados à área de trabalho e renda (como o seguro desemprego e o abono salarial) ganhassem autonomia em relação ao orçamento do governo federal, atribuindo a tais programas uma fração relevante da arrecadação da contribuição PIS/Pasep (outra fração é destinada aos programas de geração de trabalho e renda controlados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES). Acrescente-se que o FAT é gerido, em suas linhas gerais, pelo Conselho Deliberativo do FAT (Codefat), que possui uma composição tripartite e paritária (trabalhadores, empregadores e governo federal). Acerca disso, ver (Azeredo, 1998; Barbosa e Moretto, 1998; Moretto, 2007).

²⁶ Essa ampliação do alcance do seguro desemprego após 1990 se deu de maneira concomitante à implantação de outras iniciativas, que também incidem sobre os trabalhadores desocupados, como os serviços de qualificação e de intermediação (também conhecidos como 'políticas ativas' de trabalho). Tais serviços são importantes para permitir que os trabalhadores encontrem uma nova ocupação, facilitando a obtenção de novas qualificações e de informações sobre ocupações existentes no mercado. Acerca disso, ver (Azeredo, 1998; Barbosa e Moretto, 1998; Moretto, 2007).

²⁷ Os assalariados registrados começaram a ser protegidos pelo seguro desemprego em 1986. Os assalariados domésticos, em 2001. Os pescadores artesanais, em 1992. Já os trabalhadores regatados, em 2003.



Gráfico 5. Número de beneficiários do seguro desemprego entre 1986 e 2010 (modalidade 'formal' – assalariados registrados)



Obs: Em milhões de trabalhadores. Fonte: MTE. Elaboração IPEA/DISOC.

Tomando os pontos extremos desse gráfico, vê-se que o número de beneficiários foi multiplicado por 48,7 vezes. Em alguma medida, isso foi resultado das mudanças ocorridas na estrutura do próprio programa (por exemplo, nas regras de acesso, que se tornaram mais permeáveis aos trabalhadores). Ademais, foi também resultado das mudanças verificadas no mercado laboral (como a expansão do assalariamento registrado, concomitantemente à manutenção da rotatividade elevada)²⁸.

Enfim, o alcance do seguro desemprego se ampliou entre 1986 e 2010, fazendo com que mais trabalhadores fossem por ele protegidos, tanto trabalhadores jovens quanto adultos. Apenas a partir de 2015 é que essa dinâmica pode ser revertida, ainda que isso dependa das discussões que têm lugar no Congresso Nacional, a respeito das novas regras de acesso ao seguro desemprego, propostas pelo atual governo.

De acordo com as regras anteriores à Medida Provisória nº 665, editada pelo governo federal no final do ano de 2014, para serem protegidos pelo programa, os trabalhadores necessitavam comprovar apenas seis meses trabalhados (como assalariados registrados), no período de 36 meses anteriores à data da dispensa sem justa causa.

Já de acordo com as regras dessa medida provisória, na primeira solicitação de seguro desemprego, os trabalhadores precisam comprovar 18 meses trabalhados (como assalariados registrados), no período de 24 meses anteriores à data da dispensa sem justa causa²⁹. Na segunda solicitação, esses números correspondem a 12 meses trabalhados no período de 16 meses anteriores. E apenas na terceira solicitação é que as regras se mantêm: seis meses trabalhados no período de 36 meses anteriores.

Em outros termos, as regras de acesso tornaram-se mais restritivas, em um movimento contrário ao observado na regulação do seguro desemprego desde o ano de 1986. O esforço de trabalho exigido (como assalariados registrados) passou a ser maior a partir da Medida Provisória nº 665/2014. E, quase certamente, isso deve: i) reduzir o número de trabalhadores protegidos pelo programa; ii) afetar diferentemente os trabalhadores jovens, quando comparados com os adultos.

²⁸ Esses dois aspectos do mercado de trabalho (expansão do assalariamento registrado, além da manutenção da rotatividade elevada) foram particularmente relevantes para o aumento no número de beneficiários do seguro desemprego no período entre 2005 e 2010. Sobre isso, ver (Filho, Cabanas e Komatsu, 2014).

²⁹ O número de solicitações é contado dentro do período dos últimos 120 meses (ou seja, dez anos).



No que se refere ao primeiro ponto, tomando o ano de 2014 como referência, nota-se que 26,6% dos trabalhadores que solicitaram acesso ao seguro desemprego deixariam de poder fazê-lo se as regras dessa medida provisória já estivessem em vigência. Esse percentual representa 2,27 milhões de trabalhadores (26,6% do total de solicitantes do programa em 2014, que consistiram em 8,55 milhões de trabalhadores)(MTE, 2015).

Já no que concerne ao segundo ponto, tomando o mesmo ano como referência, percebe-se que, em meio aos trabalhadores com até 29 anos de idade, 51,9% deixariam de poder acessar o seguro desemprego, em sua primeira solicitação, se as regras dessa medida provisória já estivessem em vigência (entre os adultos, esse percentual se reduz para 32,6%). Ademais, em meio aos trabalhadores com até 29 anos de idade, 32,2% deixariam de poder acessar o seguro desemprego, em sua segunda solicitação (entre os adultos, esse percentual se restringe a 23,1%). Essas informações constam da tabela 11, assim como de (MTE, 2015).

Tabela 11. Proporção de trabalhadores afetados pelas mudanças trazidas pela MP nº 665/2014, por faixa etária

	Até 29 anos	30 anos ou +	Total
1ª solicitação	51,9	32,6	44,1
2ª solicitação	32,2	23,1	27,0

Obs: Em %. Fonte: MTE. Elaboração Ipea/Disoc.

Em outras palavras, em uma dinâmica contrária à assinalada na regulação do seguro desemprego desde o ano de 1986, as regras de acesso tornaram-se mais restritivas. Para obter a proteção desse programa, o esforço de trabalho exigido (como assalariados registrados) passou a ser bastante maior. E isso se mostra verdade, especialmente, para os trabalhadores jovens, mais do que para os adultos.

De todo modo, ainda é preciso esperar pelas discussões que têm lugar no Congresso Nacional, para saber se essas regras, que dificultam a proteção dos trabalhadores pelo seguro desemprego, vão realmente se efetivar (ainda que já estejam em vigência neste momento, pelo fato de terem sido instituídas por meio de Medida Provisória).

5.1 Estratégias: incentivos para ampliar a cobertura previdenciária de Empregados sem carteira de trabalho³⁰

A contratação de um empregado deve ser sempre, por força de lei, registrada em carteira de trabalho. Entretanto, a realidade do mercado de trabalho no Brasil é outra, tanto que a informalidade nas relações de trabalho é marca de longo tempo no país. De acordo com os dados da PNAD 2013, os empregados sem carteira de trabalho assinada representam 14,8% da População Ocupada (15 a 65 anos), o terceiro maior grupo ocupacional. Entre os trabalhadores jovens (15 a 29 anos), eles são 22,7% da população ocupada, o segundo maior grupo ocupacional.

³⁰ Incluindo domésticos sem carteira e trabalhadores por conta-própria, que não queiram formalizar seus empreendimentos.



O empregado sem carteira assinada é um trabalhador que não tem seus direitos trabalhistas garantidos (por exemplo: FGTS, 13º salário, verbas indenizatórias em caso de demissão sem justa causa e outros). No entanto, não necessariamente está descoberto pela Previdência Social, pois ele pode passar a contribuir como Contribuinte Individual e ter acesso aos benefícios oferecidos (por exemplo: aposentadoria, auxílio-doença, salário maternidade e outros). Contudo, a Pesquisa Nacional por Amostra por Domicílios 2013(PNAD) mostra que 78% dos empregados sem carteira assinada (15 a 65 anos) não contribuíam para Previdência Social, estando assim descobertos. Entre os jovens (15 a 29 anos), esse percentual é ainda maior, 85% estão sem cobertura direta da Previdência Social.

A baixa cobertura previdenciária dos empregados sem carteira assinada representa dois sérios problemas na proteção social desses indivíduos. No curto prazo o trabalhador, que já não tem seus direitos trabalhistas garantidos, também não conta com a cobertura da Previdência Social, podendo se encontrar em situação em que fica incapacitado para gerar renda por meio do seu trabalho, como nos casos de acidente, doença ou gravidez. No longo prazo, esse trabalhador corre risco de não conseguir se aposentar, ficando sem renda de aposentadoria na fase da vida que naturalmente a capacidade de trabalho se reduz. Passará, assim, a depender de benefícios assistenciais.

Para enfrentar essas verdadeiras lacunas na proteção social, foi instituído em 2006, por meio da LC nº 123, o Plano Simplificado de Inclusão Previdenciária (PSIC) como uma alternativa mais barata de contribuição previdenciária para os trabalhadores sem a cobertura automática da relação formal de trabalho.

Até o advento do PSIC, a contribuição previdenciária dos contribuintes individuais e facultativos³¹ era calculada com base na alíquota de 20% sobre a remuneração mensal ou sobre algum valor até o teto de contribuição previdenciária. Com o PSIC, o trabalhador passa a ter a opção de contribuição com redução da alíquota contributiva para 11% do salário-mínimo. O trabalhador segurado, como contrapartida à redução na contribuição previdenciária, abre mão da aposentadoria por tempo de contribuição, mas tem direito aos mesmos benefícios que os trabalhadores que contribuem com alíquota de 20%. Além disso, o benefício para quem adere ao PSIC fica limitado ao piso previdenciário (01 salário-mínimo)³².

5.1.1 - Avanços

A contribuição para a Previdência Social a partir da entrada em vigor do PSIC tornou-se uma possibilidade bastante concreta para os empregados sem carteira assinada, principalmente aqueles que recebem rendimentos mensais baixos. Note que, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD, 2013), dos mais de 13 milhões de empregados sem carteira, 82,5% tinham rendimento mensal do trabalho de até 02 salários-mínimos, sendo quase 35% com rendimento inferior ao valor do salário-mínimo. Entre os jovens, 90,49% recebiam até 02 salários-mínimos, sendo que 42,3% recebiam menos que 01 salário-mínimo.

Dado o que foi exposto anteriormente, é evidente que o peso da contribuição previdenciária para uma pessoa de renda baixa era quase insuportável antes do advento do PSIC. Dantas, Barbosa e Ferreira

³¹ Contribuintes facultativos são aqueles sem atividade remunerada, como estudantes, donas-de-casa, desempregados e outros.

³² Aqui, vale a mesma ressalva feita em políticas anteriores: apesar do PSIC não ter como foco os jovens, eles também são contemplados, pois a política tem como público alvo os trabalhadores informais de todas as idades.



(2012) mostram que houve forte evolução nos primeiros anos no número de contribuintes do PSIC. Rangel (2014) sugere que há pouca eficácia do PSIC na elevação da cobertura previdenciária de jovens trabalhadores sem carteira de trabalho. Bastos et al. (2011), utilizando o método de diferenças-em-diferenças, investigam se houve algum impacto da política em voga sobre a probabilidade de trabalhadores informais contribuírem para a Previdência Social. Seus resultados mostram que a política teve impacto no aumento da probabilidade de trabalhadores com renda em torno de 01 salário-mínimo contribuírem para a previdência.

5.1.2 - Desafios e dificuldades

O advento do Plano Simplificado de Inclusão Previdenciária, com a possibilidade de inclusão previdenciária com alíquota reduzida, é um avanço. Como público alvo da política, há não apenas os empregados sem carteira de trabalho, mas também outras categorias como o trabalhador doméstico não registrado (aqui entram as diaristas) e até mesmo os trabalhadores por conta-própria, para os quais o PSIC pode ser uma alternativa a Lei do MEI.

Em uma situação ideal, os empregadores registrariam todos seus empregados, assim como no trabalho doméstico, todas as empregadas mensalistas teriam carteira assinada. Contudo, essa não é a realidade. Dessa forma, o PSIC é também um avanço quando se analisa que o estímulo criado para a inclusão previdenciária é também um reconhecimento de que há dois problemas diferentes: (i) a falta de direitos trabalhistas e a (ii) não cobertura previdenciária. Ele ataca a questão da falta de cobertura previdenciária e deixa o problema trabalhista para ser alvo de outras políticas.

Ocorre que, mesmo reconhecendo todo o avanço do Plano Simplificado, ainda é alto o percentual de trabalhadores sem carteira (e de domésticos e de contas-próprias) que não estão cobertos pela previdência social. Um desafio é, pois, entender os motivos que levam esses trabalhadores a não contribuir para a previdência: (i) pensamento excessivamente no presente, (ii) desconhecimento dos benefícios oferecidos pela Previdência Social, (iii) contribuição ainda cara, entre outros. Ou ainda, se falta fiscalização das empresas por parte dos fiscais do MTE ³³.

Da consolidação do que foi exposto acima, tem-se, então, que o principal desafio posto ainda é a elevação da cobertura previdenciária da população trabalhadora. A Lei do MEI (apresentada anteriormente) e o PSIC são avanços. Mas é preciso investigar mais para entender por que o percentual de contribuintes individuais é baixo e, se necessário, reduzir ainda mais a alíquota contributiva para esses grupos.

³³ A respeito de um dos pontos colocados acima, qual seja, contribuição cara mesmo sendo de 11% do salário-mínimo, vale lembrar que inicialmente a lei que instituiu o Micro Empreendedor Individual (MEI) previa que, junto com o valor fixo pago de R\$1 ou R\$5 a depender da atividade exercida, a contribuição para o INSS seria de 11% do salário-mínimo. Em 2011, com a Medida Provisória nº 529, a alíquota de contribuição previdenciária do MEI foi reduzida para 5% do salário-mínimo, como forma de criar estímulo adicional à formalização dos pequenos negócios. Dessa forma, também como um estímulo adicional, o PSIC poderia reduzir a alíquota contributiva para 5% do salário-mínimo, igualando-a a praticada na Lei do MEI.



6. Ampliação da Proteção Social

O sistema de proteção social brasileiro teve início na década de 30, quando foram instituídas políticas de cobertura de riscos de trabalho, aposentadorias e pensões, auxílios doenças e maternidade, entre outras políticas de proteção ao trabalhador formalizado. Entretanto, de forma geral, entre as décadas de 30 e 80, os benefícios sociais eram restritos aos trabalhadores com carteira assinada que contribuíam com os sistemas de previdência social. Devido a essas características, aquele período no Brasil foi denominado por Santos (1979) de “cidadania regulada”, pois apenas os trabalhadores que detinham profissões reconhecidas pelos sindicatos poderiam acessar os direitos sociais criados – e até mesmo os sindicatos necessitavam ter sua existência reconhecida pelo Estado para funcionar (Santos, 1979). Assim, de acordo com o autor, cidadania regulada é aquela condição pessoal adquirida, que depende da inserção no mundo do trabalho formal.

Foi somente a partir da promulgação da Constituição Federal, em 1988, que se definiu no Brasil um novo marco jurídico para o sistema de proteção social, marcado pela ampliação e universalização de direitos sociais. A trajetória dos movimentos sociais no país, ao longo das décadas de 70 e 80, revela importante influência para o rompimento da visão da cidadania regulada, dominante desde os anos 30 e para a construção de outro modelo de proteção, que incorpora a dimensão social dos direitos coletivos universais, independente da categoria profissional e de seu vínculo com o mercado de trabalho.

Entre as mudanças impressas na Constituição de 1988, destaca-se o estabelecimento e criação da seguridade social brasileira, que integra as políticas públicas de previdência social, de saúde e de assistência social. Com exceção da previdência social, cujo acesso pressupõe contribuição prévia, as demais – saúde e assistência social – são universais e podem ser acessadas, independente de vínculo empregatício e contributivo. Atualmente, o sistema de proteção social brasileiro é composto por um conjunto de políticas públicas nas áreas de trabalho, emprego e renda, educação, previdência social, saúde, assistência social, orientadas à disponibilização de bens e serviços e à transferência de renda destinada à cobertura de demandas sociais básicas.

6.1 Políticas e programas voltados a ampliar a proteção social dos/das trabalhadores sem vínculo empregatício formal.

6.1.1- Programa Bolsa Família (PBF)

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda, que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza no país. Integra a estratégia do Plano Brasil Sem Miséria, que tem como foco os brasileiros com renda familiar *per capita* inferior a 77 reais mensais.³⁴ Atende cerca de 14,2 milhões de famílias e oferece quatro tipos de benefícios, que variam de acordo com a composição familiar, a saber: (i) Benefício Básico, (ii) Benefício Variável, (iii) Benefício Variável Jovem e (iv) Benefício para Superação da Extrema Pobreza. O Quadro 3, abaixo, apresenta o detalhamento dos diversos benefícios do PBF.

³⁴ Aproximadamente 25 dólares americanos, em 28 de fevereiro de 2015, quando a paridade de real/dólar é equivalente à R\$2,88.

Quadro 3 – Programa Bolsa Família: Tipos e Valores dos Benefícios

Benefício Básico	No valor de R\$ 77,00, pago exclusivamente para famílias com renda mensal por pessoa até R\$ 77,00.
Benefício Variável (BV) (família com renda por pessoa entre R\$77,01 e R\$154,00)	No valor de R\$ 35,00, pago para as famílias com crianças e adolescentes até 15 anos de idade. (Cada família pode receber até 5 benefícios deste tipo, totalizando R\$ 175,00.)
Benefício Básico	No valor de R\$ 77,00, pago exclusivamente para famílias com renda mensal por pessoa até R\$ 77,00.
Benefício Variável (BV) (família com renda por pessoa entre R\$77,01 e R\$154,00)	No valor de R\$ 35,00, pago para as famílias com crianças e adolescentes até 15 anos de idade. (Cada família pode receber até 5 benefícios deste tipo, totalizando R\$ 175,00.)
Benefício Variável Jovem (BVJ) (família do PBF com renda por pessoa até R\$154,00)	No valor de R\$ 42,00, pago para as famílias com jovens de 16 e 17 anos. (Cada família pode receber até 2 benefícios deste tipo, totalizando R\$ 84,00.)

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social

No que se refere ao Benefício Variável Jovem (BVJ), sua concessão começou em março de 2008, com o objetivo de ampliar a contribuição do Programa Bolsa Família para a redução da pobreza, especialmente naquelas situações que se perpetuavam entre as gerações. O diagnóstico que pautou a criação desse novo benefício reconhecia que uma das principais causas da pobreza é a baixa escolaridade dos jovens e adultos. Reconhecia também que os problemas de evasão escolar e de distorção idade-série das crianças e adolescentes pobres agravam-se à medida que se aproximam os 15 anos de idade, aumentando muito depois disso. Além disso, avaliações anteriores mostravam que o programa Bolsa Família (PBF) contribuía para a redução da evasão escolar e para o aumento da frequência. Assim, o programa foi delineado para pagar benefícios, como modo de estímulo à permanência na escola dos adolescentes de até 15 anos. Contudo, devido à distorção idade-série, grande parte deles deixava de receber o incentivo antes mesmo de completar o ensino fundamental.

Para solucionar essa limitação, foi criado o BVJ, com o objetivo principal de incentivar os adolescentes de 16 e 17 anos de famílias pobres a permanecerem na escola; por essa razão, as condicionalidades para o seu recebimento é a frequência escolar. A família que recebe BVJ precisa garantir que seus jovens dessas idades permaneçam na escola, cumprindo uma frequência mínima de 75%³⁵.

É válido notar que, por um lado, o Benefício Variável Jovem (BVJ) incentiva a integração do jovem no seio da família, porque ela passa a receber o benefício pago em seu nome. Mas, por outro, a transferência desse benefício não se confirma como um instrumento de autonomia, pois seu pagamento não é feito diretamente aos jovens.

6.1.2- Benefício de Prestação Continuada (BPC)

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é outro programa de transferência de renda monetária que, a exemplo do Programa Bolsa Família, também contempla os jovens entre o público atendido. Sua criação resultou da mobilização de pessoas com deficiência em torno da elaboração da Constituição Brasilei-

³⁵ Em 2013, o relatório de acompanhamento das condicionalidades do programa Bolsa Família registrou a frequência de 16,1 milhões de crianças e jovens (de 6 a 17 anos), o que representa 92,2% de acompanhamento dos beneficiários do PBF e 38% de todos os estudantes matriculados em escolas públicas no Brasil, de acordo com os dados do Censo Educacional de 2012.



ra de 1988, que conseguiu incluir o tema na pauta dos constituintes. Assim, o BPC é assegurado pela Constituição e transfere uma renda mensal de 01 (um) salário mínimo ao idoso, com 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência incapacitada para a vida independente e para o trabalho, que comprove não possuir meios para prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família (Brasil, 2007)³⁶.

Ao garantir uma renda mínima para os indivíduos em situações de vulnerabilidade (velhice, doença, exclusão e invalidez), que até então estavam excluídos dos principais mecanismos de proteção social, o BPC se constitui em benefício de singular valor social para atender às necessidades básicas e promover a melhoria da autonomia, independência e cidadania das pessoas atendidas. No ano de 2013, ele atendeu 3,9 milhões beneficiários, dos quais 1,8 milhão eram idosos e 2,1 milhões eram pessoas com deficiência (PcD).

Particularmente em relação às pessoas com deficiência, em 2011, o governo federal brasileiro, atendendo às demandas de movimentos sociais, lançou o Plano Viver sem Limite, que visa ao atendimento das especificidades dessa parcela da população. O plano Viver sem Limite previu investimentos da ordem de R\$ 7,7 bilhões até 2014 e encontra-se organizado em quatro eixos: (i) acesso à educação, (ii) acessibilidade, (iii) atenção à saúde e (iv) inclusão social. As políticas públicas adotadas a partir desses focos são pactuadas entre a União, os estados e os municípios. O Quadro 4, a seguir, informa sobre as principais ações incluídas em cada um dos seus quatro eixos.

Quadro 4 - Plano Viver Sem Limite

Acesso à Educação	Inclusão Social	Acessibilidade	Atenção à saúde
1. Salas de Recursos Funcionais	1. BPC Trabalho	1. Programa de Financiamento da Casa Própria	1. Programa Nacional de Triagem Neonatal
2. Escola Acessível	2. Residências Inclusivas	2. Centros Tecnológicos Cães-Guia	2. Diretrizes Terapêuticas
3. Programa de Capacitação Técnica	3. Centros-Dia	3. Programa Nacional de Inovação em Tecnologia Assistiva	3. Centros Especializados em Reabilitação
4. Educação Bilíngue		4. Crédito Facilitado para Produtos de Tecnologia Assistiva	4. Transporte Adaptado para Acesso à Saúde
5. BPC na Escola		5. Programa de Financiamento da Casa Própria	5. Oficinas Ortopédicas e Ampliação da Oferta de Órteses, Próteses e Meios Auxiliares de Locomoção
6. Salas de Recursos Funcionais		6. Centros Tecnológicos Cães-Guia	6. Atenção Ortopédica

Fonte: Casa Civil-PR – Plano Viver sem Limite

A seguir, serão apresentados os programas sob a gestão da área da Assistência Social no âmbito do Plano Viver sem Limite, que são todos aqueles que se encontram sob o eixo Inclusão Social, além do programa BPC na Escola. Este último, embora tenha sido colocado sob o eixo de Acesso à Educação, tem a responsabilidade de implementação compartilhada entre as áreas da Educação, Saúde, Assistência Social e Direitos Humanos.

³⁶ O BPC é um benefício individual, não vitalício e intransferível, e integra a Proteção Social Básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Finalmente, trata-se de direito de cidadania assegurado pela proteção social não contributiva da Seguridade Social. O BPC transfere renda (01 salário mínimo) aos idosos e pessoas com deficiência (PcD) em situação de extrema pobreza. No ano de 2013, atendeu 3.964.192 beneficiários, dos quais 1.822.346 idosos e 2.141.846 PcD.



6.1.3 - BPC na Escola

O programa BPC na Escola é uma ação interministerial, que envolve os ministérios da Educação, da Saúde e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, em parceria com municípios, estados e Distrito Federal. Seu objetivo é realizar o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência na escola de crianças e adolescentes com deficiência e que são beneficiárias do BPC.

Em 2007, foi realizado o primeiro pareamento entre bases de dados do Cadastro Administrativo do BPC (DATAPREV/MPS, base de 2007) e do Censo Escolar (INEP/MEC, ano base 2006), indicando que dos 340,5 mil beneficiários do BPC-pessoas com deficiência, na faixa etária de zero a dezoito anos, 100,5 mil (29,53%) estavam matriculados, enquanto 239,9 mil (70,47%) não frequentavam a escola. Em 2010, o resultado do pareamento mostrou que, entre os 435,3 mil beneficiários do BPC com deficiência, entre zero e dezoito anos, foram identificados 229,0 mil (52,61%) na escola e 206,3 mil (47,38%) fora da escola. Em final de 2013, de acordo com informações da Secretaria de Direitos Humanos, a cobertura desse Programa havia alcançado 393,4 mil beneficiários, sendo que todos os estados, o Distrito Federal e 67,3% dos municípios brasileiros já participavam do Programa³⁷.

6.1.4 - BPC Trabalho

“A legislação brasileira, apoiada em tratados e convenções internacionais — especialmente a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU/2006), incorporada à Constituição Federal — defende o direito ao trabalho das pessoas com deficiência e busca aumentar e melhorar o acesso a oportunidades de atividades laborativas e remuneradas. Essas iniciativas são fundamentais para superar o equivocado senso comum na sociedade brasileira de que as pessoas com deficiência são incapazes e dependentes” (MDS, 2013,p.4)³⁸.

Nessa direção, o Programa BPC Trabalho visa fortalecer a autonomia das pessoas com deficiência a partir do incentivo à entrada no mercado de trabalho. Um dos incentivos mais importantes refere-se à mudança na legislação do BPC, realizada em setembro de 2011, por meio da Lei 12.470. Até essa data, as pessoas com deficiência, beneficiárias do BPC, que ingressassem no mundo do trabalho, teriam seu benefício cancelado. Atualmente, a pessoa com deficiência beneficiária do BPC que exercer atividade remunerada, inclusive na condição de microempreendedor individual, terá seu pagamento apenas suspenso — e não cessado — podendo ser reativado depois de extinta a relação trabalhista ou a atividade empreendedora ou, ainda, após o prazo de pagamento do seguro desemprego, sem ser necessário abrir novo processo de solicitação e avaliação ao INSS. No Contrato de Aprendizagem Profissional, por

³⁷ Anualmente O BPC na Escola realiza o pareamento de dados entre o Censo Escolar Inep/MEC e o Banco do BPC/ MDS e identifica os índices de inclusão e exclusão escolar dos beneficiários do BPC.

³⁸ Ministério do Desenvolvimento Social (2013). Caderno de orientações técnicas BPC trabalho.



sua vez, é permitido acumular o salário de Aprendiz com o recebimento do BPC por até 02 (dois) anos³⁹, podendo a pessoa com deficiência, a partir de 14 anos e sem limite de idade, ser contratada como Aprendiz sem perder o BPC.

Entre os objetivos do BPC Trabalho, que prioriza a faixa etária de 14 a 45 anos entre os beneficiários com deficiência, destacam-se a promoção do protagonismo e a participação social, a partir da superação de barreiras; o fortalecimento da autonomia; o acesso à rede socioassistencial, à qualificação profissional e ao mundo do trabalho, além de outras políticas. O Programa está articulado com o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho — ACESSUAS Trabalho — nas ações de mobilização e encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade e/ ou risco social, para cursos de capacitação, formação profissional e demais ações de inclusão produtiva.

De acordo com informações disponibilizadas pelo Ministério da Previdência Social, em junho de 2013 o número de beneficiários do BPC com deficiência na faixa etária do programa (14 a 45 anos) era da ordem de 1,0 milhão. Desses, 53% eram homens e 47%, mulheres. Conforme apontam os dados da tabela 12, mais da metade do público alvo do programa (53%) encontrava-se em idade ativa — na faixa etária entre 14 e 30 anos —, o que reforça a importância dessa iniciativa que prevê a qualificação profissional para a melhor inserção no mundo do trabalho.

Tabela 12 - Brasil Beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC por faixa etária entre 14 a 45 anos

Faixa Etária	Total de Beneficiários BPC	%
14-15 anos	70.119	6,61
16-18 anos	107.644	10,15
19-24 anos	191.597	18,06
25-30 anos	195.575	18,43
31-35 anos	168.301	15,86
36-40 anos	166.798	15,72
41-45 anos	160.946	15,17
Total	1.060.980	100,00

Fonte: MPS- DATAPREV - Base do BPC de Junho/2013

O Programa BPC Trabalho enfrenta dificuldades estruturais para o alcance de seus objetivos e metas. Como dificuldade estrutural, destaca-se a baixa escolaridade das pessoas beneficiárias com deficiência, o que dificulta a aquisição de competências para a qualificação profissional e a melhor inserção no mercado de trabalho. Segundo informações do MPS, para 2014, do total dos beneficiários do BPC com deficiência, 76,1% não eram alfabetizados ou apresentavam o ensino fundamental incompleto.

³⁹ De acordo com a Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005, que altera a consolidação das Leis Trabalhistas - CLT (Lei nº 10.097/2000 art. 428, § 5º), o Contrato de Aprendizagem permite contratar pessoas com deficiência a partir de 14 anos e sem limite superior de idade.



6.1.5 - Residência Inclusiva e Centros Dia

A Residência Inclusiva é uma modalidade de Serviço de Acolhimento do SUAS, vinculada à Proteção Social Especial de Alta Complexidade, conforme estabelece a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. O programa de construção de Residência Inclusiva é destinado a jovens e adultos com deficiência, em situação de dependência, prioritariamente aqueles atendidos pelo BPC, que não dispõem de condições de autossustentabilidade ou de retaguarda familiar e/ou que estejam em processo de desinstitucionalização de instituições de longa permanência.

Com a ação, que integra o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite, o MDS começou a apoiar o reordenamento dos serviços de acolhimento destinados a essa população, visando a extinção dos grandes abrigos e a qualificação do atendimento, por meio da instalação de unidades de acolhimento adaptadas e inseridas na comunidade. As Residências Inclusivas são adaptadas e localizadas em áreas residenciais na comunidade, possuem capacidade de até 10 pessoas e priorizam o atendimento em pequenos grupos. Seu objetivo é promover a acolhida, a convivência e o desenvolvimento de capacidades adaptativas à vida diária, segundo os princípios de autonomia e participação social.

O Programa Viver sem Limite apresentava como meta a implantação de 200 Residências Inclusivas até 2014. De acordo com informações do MDS, em 2013, 138 municípios e seis estados foram contemplados com cofinanciamento para implantação de 204 residências inclusivas, além da antecipação de financiamento para mais 80 unidades previstas para 2014. Entretanto, até 2014, existiam apenas 73 Residências Inclusivas em funcionamento, mostrando enorme descompasso entre as etapas de financiamento, implantação e a efetiva atividade.

O Centro-Dia para pessoas com deficiência é uma unidade de serviço referenciada ao CREAS, que oferta cuidados pessoais a jovens e adultos com deficiência em situação de dependência como forma de suplementar o trabalho dos cuidadores familiares. Oferece ainda um conjunto variado de atividades de convivência na comunidade e em domicílio, com o objetivo de ampliar as relações sociais e evitar o isolamento social. Em 2012, o MDS iniciou o processo de cofinanciamento para a implantação de Centros Dia. No âmbito do Plano Viver sem Limite, a meta previa a oferta de 27 Centros-Dia, um em cada unidade da federação. Até o final de 2014 já haviam sido instalados 12 Centros-Dia.

A implantação de Residências Inclusivas e de Centros-Dia implica responsabilidades substantivas para os municípios e aqui pode residir uma das razões do descompasso entre concessão de cofinanciamento e efetivo funcionamento das unidades. Para aderir ao Programa, os municípios precisam possuir Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) implantados e em funcionamento. Devem dispor, ainda, de um dos seguintes serviços de saúde: Estratégia Saúde da Família (ESF), Núcleo de Apoio à Saúde da Família (Nasf), Atendimento Domiciliar e Programa Melhor em Casa. A Residência Inclusiva e os Centros-Dia ainda necessitam contar com equipe técnica especializada, com os seguintes profissionais: assistente social, psicólogo, terapeuta ocupacional e cuidador.

6.1.6 - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)

O PETI é um programa de natureza intergovernamental e intersetorial, que visa articular um conjunto de ações voltadas para o combate do trabalho infantil. É a principal estratégia do governo brasileiro para assegurar o cumprimento das Convenções 138 (sobre a idade mínima de admissão ao emprego) e 182 (sobre a proibição das piores formas de trabalho infantil e a ação imediata para a sua eliminação) da Organização Internacional do Trabalho (OIT).



Criado em 1996, o PETI foi concebido como um piloto de ação governamental, com a finalidade de proteger cerca de 1.500 crianças que trabalhavam nas carvoarias e plantações de mate do estado do Mato Grosso Sul. Posteriormente, estendeu-se para outros estados e atividades do país que utilizavam trabalho infantil, com destaque para as atividades de cana-de-açúcar, no estado de Pernambuco e no litoral fluminense do Rio de Janeiro; para as plantações de sisal, na região sisaleira da Bahia, e para os garimpos de Rondônia⁴⁰.

Em 2006, com o objetivo de racionalizar e aprimorar o processo de gestão dos programas de transferência de renda do governo federal, o PETI integrou-se ao PBF. Desde então, seu componente transferência de renda é o próprio benefício do PBF, bem como as ações socioeducativas e de convivência deixaram de ser exclusivas desse Programa e passaram a acolher crianças e adolescentes das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em situação de trabalho infantil. Além disso, com a integração do PETI ao Bolsa Família, as famílias beneficiárias de ambos os programas, com indicação de trabalho infantil no Cadastro Único, ficaram sujeitas às condicionalidades nas áreas da saúde, educação e assistência social para permanência nos programas. A frequência ao serviço socioeducativo, que antes era de 75% para as crianças do PETI, passou a ser de, no mínimo, 85% da carga horária mensal, com controle e acompanhamento dos gestores municipais.

Em síntese, no âmbito da política de assistência social, o PETI conta com as seguintes ações: i) transferência de renda às famílias; ii) acompanhamento familiar por meio dos profissionais dos centros de referências da assistência social (CRAS e CREAS); iii) busca ativa das crianças em situação de trabalho infantil pelo serviço especializado de abordagem social; e iv) oferta do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para famílias e crianças atendidas pelo programa. Em 2012, os serviços do Peti foram ofertados em mais de 3.500 municípios e atendeu a 853 mil crianças e adolescentes, com um gasto da ordem de R\$ 277,6 milhões.

O Censo IBGE de 2010 apontou uma significativa redução na taxa de trabalho infantil no Brasil em comparação com o Censo anterior. Entre 2000 e 2010, o número de pessoas ocupadas de 10 a 15 anos de idade passou de 1,791 milhão, em 2000, para 1,599 milhão, em 2010, uma redução de 198 mil pessoas (10,8%). Entre os adolescentes de 16 ou 17 anos de idade, a redução foi de 336 mil, passando de 2,144 milhões para 1,807 milhão no mesmo período (15,7%). Isso se deveu a um amplo conjunto de políticas públicas, entre elas, a expansão da rede socioassistencial, da escola em tempo integral, dos programas de transferência de renda e da intensificação da fiscalização e repressão realizadas pelos órgãos no Brasil responsáveis por essas atribuições.

Do total de crianças e adolescentes encontradas em situação de trabalho infantil em 2010, destacam-se as seguintes características: (i) 60% são meninos; (ii) 59% residem em área urbana; (iii) 88% frequentam a escola; (iv) 45% trabalham no domicílio; (v) 31% desenvolvem jornada de trabalho superior a 25 horas; (vi) 48% trabalham sem remuneração; (vii) recebem valor médio de remuneração de cerca de R\$185,00 por mês. Há também, a persistência do trabalho dentro das famílias (45%). De acordo com informações do MDS, nessa faixa etária, 40% das crianças e adolescentes que trabalhavam, viviam em domicílios sem perfil de renda do Programa Bolsa Família (isto é, com rendimento familiar per capita superior a R\$255,01).

⁴⁰ No decorrer de sua criação, o PETI passou por muitas mudanças. Até 2003, suas principais ações eram: i) concessão de bolsa criança cidadã – no valor de R\$ 25 para área rural e de R\$ 40 para área urbana, por criança incluída na jornada escolar ampliada; ii) atendimento de criança e adolescente em jornada escolar ampliada; iii) geração de ocupações produtivas para as famílias com crianças e adolescentes no Peti; iv) fiscalização do trabalho infantil; e v) mapeamento dos focos de trabalho infantil por município (Rua, 2007).



Em relação às principais ocupações com presença de trabalho infantil, destacam-se a lavoura e pecuária, com 41%; o comércio e reparação (veículos, equipamentos domésticos), com 17%; a indústria de transformação (alimentação, vestuário, calçados etc.), com 7%; os serviços domésticos, com 8%; e os lixões, com 0,44%.

De acordo com o MDS, o cenário apresentado pelo Censo 2010 confirma as análises de que o Brasil chegou no “núcleo duro” do trabalho infantil. Isto é, a incidência encontra-se em atividades produtivas desenvolvidas em empreendimentos informais, familiares, em territórios urbanos e rurais. O problema principal é que essas atividades são desenvolvidas em locais fora do alcance dos órgãos de fiscalização, exigindo a construção de novas estratégias e de ações intersetoriais no processo de erradicação do trabalho infantil.

Em função do novo cenário do trabalho infantil, mostrado pelo Censo 2010, o Ministério do Desenvolvimento Social decidiu, em 2013, fazer um redesenho no PETI. Com isso, objetivou-se potencializar o Programa, com a definição de metas e áreas de abrangência, buscando maior integração com as demais ações da política de assistência social. De acordo com o MDS, o redesenho do PETI fortalece o papel de gestão e de articulação da rede de proteção, ao prever a realização de ações estratégicas estruturadas em eixos, no âmbito da política de assistência social.

Além disso, o novo formato do PETI também busca melhorar a articulação das ações de transferência de renda e o trabalho social com crianças, adolescentes e suas famílias. No redesenho, a oferta de serviços socioeducativos foi reordenada para potencializar o atendimento às crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, com a ampliação do número de municípios que passarão a disponibilizar o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Este serviço realiza uma intervenção social articulada ao Serviço de Atenção Integral a Famílias (PAIF) e ao Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduo (PAEFI), com vistas a complementar o trabalho social com famílias, prevenindo a ocorrência de situações de risco social e fortalecendo os vínculos familiares e comunitários por meio da convivência⁴¹.

A complexidade do enfrentamento do trabalho infantil requer a articulação intersetorial de diversas políticas públicas nos territórios – princípio orientador do Peti. Esse reconhecimento baseou a recente atualização do PETI. Suas ações e estratégias serão desenvolvidas pela rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), articulada às demais políticas públicas, em caráter intersetorial e estão estruturadas em cinco eixos: (i) informação e mobilização nos territórios com maior incidência de trabalho infantil, visando a propiciar o desenvolvimento de ações de prevenção e erradicação; (ii) identificação de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil; (iii) proteção social para crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil e suas famílias; (iv) apoio e acompanhamento das ações de defesa e responsabilização; (v) monitoramento das ações do PETI.

⁴¹ MDS, Perguntas e respostas: O Redesenho do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (2014).



7. Diálogo Social e Juventude

7.1 Participação da juventude no desenho de políticas públicas brasileiras

Em relação à participação social dos jovens, o Brasil tem vivido um momento marcante de sua trajetória, com intensa mobilização social de diversos setores, que apresentam novas demandas e reforçam pautas antigas dos movimentos juvenis. Em junho de 2013, o país assistiu a uma intensa e extraordinária manifestação de movimentos sociais protagonizada especialmente pela juventude que foi às ruas das maiores cidades para reivindicar mais e melhores direitos.

A pauta levada às ruas não se restringiu apenas à ampliação de serviços, questionando também a qualidade das políticas públicas e o direito efetivo de intervir na sua condução. Reivindicando a participação para além dos espaços formais e institucionais da política, os jovens, em suas manifestações, exigem novos canais de escuta direta da sociedade, que contemplem, inclusive, os segmentos que não estão organizados de forma tradicional, mas que se manifestam, por exemplo, pelas redes sociais. Contudo, entre as pautas retomadas nesse processo, está a do *reforço dos arranjos institucionais participativos no ciclo das políticas públicas*, estabelecidos por pressão da sociedade civil organizada antes e depois da Constituição de 1988, objeto do próximo item.

7.2 Aspectos históricos da questão no Brasil

No Brasil, a luta por maior participação popular na esfera pública teve lugar no período da resistência à ditadura militar, principalmente a partir dos anos 1970, quando os movimentos populares se organizaram em torno de demandas como educação, saúde, habitação, água, luz e transporte.

Reivindicava-se a criação de espaços por meio dos quais a sociedade civil organizada pudesse canalizar suas necessidades e influir nas decisões sobre políticas públicas. Esse movimento teve influência importante na Constituição de 1988, que ficou conhecida como “Constituição Cidadã”, justamente pelo fato de, entre outros avanços, ter incluído em seu texto mecanismos de participação direta da sociedade no processo decisório nacional e local, além de institucionalizar formas participativas no campo das políticas públicas⁴².

No campo da participação popular direta, a Constituição brasileira prevê o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. No tocante à democracia participativa, a Carta Magna criou os *conselhos gestores de políticas públicas* nos níveis municipal, estadual e federal, com representação paritária do Estado e da sociedade civil, destinados a formular políticas relacionadas à saúde pública, à proteção integral a crianças e adolescentes e à assistência social. Esse mecanismo faz com que a participação se torne um dos elementos articuladores das políticas públicas no Brasil, pois esses conselhos assumem o papel de espaços institucionalizados para a manifestação social. Sua função, em geral, é propor e/ou deliberar sobre determinada política ou programa.

⁴² De acordo com Avritzer (2002), a ampliação da esfera pública no Brasil na década de 1970 relaciona-se com o surgimento de vários fatores, tais como: o crescimento das associações civis, em especial das comunitárias; a reavaliação, por parte de segmentos da sociedade, da ideia de direitos; a postura de defesa da autonomia organizacional em relação ao Estado; a prática de apresentação pública de reivindicações e a tentativa de diálogo com o Estado.



Com o tempo, muitos desses conselhos passaram a desenvolver também *conferências nacionais*, espaços mais amplos de participação, em que representantes do poder público e da sociedade discutem e apresentam propostas para fortalecer e adequar políticas públicas específicas. Com toda essa construção institucional, a participação social se impõe, portanto, como tentativa de influir nas definições e nos caminhos para o desenvolvimento e como garantia de controle da sociedade sobre a implementação de programas e ações governamentais.

Diante da assunção ao poder de uma das forças políticas originárias do sindicalismo e dos movimentos sociais criados entre as décadas de 1970 e 1980, a participação social ganhou novo impulso. Entre outras iniciativas para dinamizar o diálogo com a sociedade na administração pública, o governo federal, a partir de 2003, colocou em prática uma estratégia de apoio à realização de conferências nacionais e de criação de novos conselhos nacionais de direitos e de políticas públicas.

Entretanto, muitos jovens desconhecem ou desacreditam dos canais formais e, frequentemente, preferem atuar fora deles. Nesse sentido, é importante destacar, ainda que brevemente, os formatos dos espaços de participação social de jovens, existentes atualmente no âmbito das políticas públicas para a juventude no Brasil.

7.3 Espaços institucionais de participação social da juventude no desenho de políticas públicas.

Embora existissem políticas públicas voltadas para os segmentos juvenis da população brasileira em períodos anteriores, a constituição de uma agenda da juventude no plano federal se esboçou a partir de 2003, quando sociedade civil, organizações não governamentais e governamentais, além de organismos internacionais encetaram um amplo processo de diálogo sobre a necessidade de se instaurar uma política de juventude no país. O desafio era o de pensar políticas que, por um lado, visassem a garantia de cobertura em relação às diversas situações de vulnerabilidade e risco social na vida dos jovens e, por outro, buscassem oferecer oportunidades de experimentação e inserção social múltiplas, que favorecessem a integração dos jovens nas várias esferas sociais (SPOSITO, 2005). Este processo de diálogo concedeu projeção nacional à temática da juventude e uma agenda se firmou desde então.

No âmbito do *Poder Legislativo*, cabe destaque à produção do marco legal que se dá a partir de maio de 2003, com as atividades de comissão especial destinada a acompanhar e estudar propostas de políticas públicas para a Juventude – a CEJUVENT⁴³, que formula três proposições relativas ao marco legal da política de juventude: (i) a inserção do termo “jovem” no texto constitucional no capítulo dos direitos e garantias fundamentais; (ii) a proposta de um estatuto de juventude, regulamentando os direitos assegurados constitucionalmente e (iii) a proposta de um plano nacional de juventude, inserindo o novo sujeito de direitos na pauta de uma política de Estado. Dessas três propostas, as duas primeiras já estão em vigência. No entanto, o 1º Plano nacional de juventude ainda está tramitando entre os escaninhos da Casa Legislativa⁴⁴.

⁴³ Os trabalhos desta Comissão envolveram, ainda, a organização de encontros regionais com lideranças juvenis, a realização de audiências públicas (33 ao todo), culminando com uma *Conferência Nacional de Juventude* em junho de 2004.

⁴⁴ Trata-se do Projeto de **Lei Nº. 4530/04**, que estabelece diversas políticas públicas e metas, para os próximos 10 anos, em favor dos jovens brasileiros com idades entre 15 a 29 anos. Para sua criação, o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) realizou diversas audiências públicas onde ouviu dos próprios jovens e organizações envolvidas, quais as necessidades da juventude brasileira



As ações da comissão interministerial, aliadas às sugestões dos grupos da sociedade empenhados na construção de uma agenda da juventude no governo federal deram origem à: (i) criação da Secretaria Nacional de Juventude, vinculada à Secretaria-Geral da Presidência da República, com a incumbência de articular e supervisionar os programas e ações voltadas para a juventude; (ii) a instituição do *Conselho Nacional da Juventude*, de caráter consultivo, cuja tarefa principal é fomentar estudos e propor diretrizes para a referida política; e (iii) elaboração do *Programa Nacional de Inclusão de Jovens* (ProJovem), programa de caráter emergencial voltado, na ocasião, para jovens de 18 a 24 anos, excluídos da escola e do mercado de trabalho.

Desde então, do ponto de vista da participação juvenil, foram realizadas duas conferências nacionais de políticas para a juventude⁴⁵. A primeira⁴⁶ foi realizada em Brasília, de 27 a 30 de abril de 2008 com o lema *“levante sua bandeira”*. O processo ocorreu mediante a realização de etapas preparatórias e chegou a mobilizar, de acordo com a Secretaria Nacional de Juventude, mais de 400 mil pessoas, entre jovens, técnicos, educadores, gestores públicos, entre outros. Da etapa nacional participaram aproximadamente 2 mil pessoas, entre delegados e convidados.

A Segunda Conferência Nacional de Juventude foi convocada para 2011, também em Brasília e, na etapa nacional, contou com 1350 delegados eleitos e 2200 participantes. O lema escolhido – *“conquistar direitos, desenvolver o Brasil”* – associa a conquista de direitos ao desenvolvimento do país e coloca a juventude como fator estratégico nesse processo.

Está em curso no Brasil o processo preparatório para a realização da terceira Conferência Nacional da Juventude sob o tema *“As várias formas de mudar o Brasil”*⁴⁷, que será realizada em Brasília ainda em 2015. De acordo com os organizadores, nessa conferência o ambiente digital ganhará relevância. Referindo-se ao espaço da terceira Conferência Nacional, O secretário Nacional de Juventude declarou que:

*“Este também é um ambiente importante para a juventude como espaço político de busca de direitos e de luta contra preconceitos. Os jovens fazem política nas ruas e nas redes. Queremos incorporar essas duas dimensões no processo de diálogo com a juventude”. (fala do Secretário Nacional de Juventude, Gabriel Medina)*⁴⁸

O *Conselho Nacional da Juventude (CONJUVE)*, ao lado das Conferências Nacionais, constitui-se também em um dos principais espaços de participação social dos jovens na proposição e controle social de políticas públicas. Esse Conselho é responsável por elaborar a Política Nacional de Juventude, a

⁴⁵ As conferências são espaços públicos de participação social, no qual os participantes, em geral representações de órgãos governamentais e de organizações e movimentos da sociedade civil, apresentam demandas e deliberam sobre encaminhamentos para a solução de problemas públicos em relação ao tema em debate. As resoluções das conferências são encaminhadas aos governos que podem utilizá-las no processo de elaboração de políticas e programas governamentais.

⁴⁶ Convocada por decreto presidencial de 5 de setembro de 2007, sendo coordenada pela SNJ e pelo Conjuve.

⁴⁷ O ato de lançamento aconteceu em Brasília em 26/02/2015.

⁴⁸ Extraída do sítio do Portal da Juventude em 28/02/2015: <http://juventude.gov.br/juventude/audios/3a-conferencia-nacional-de-juventude-quer-ampliar-espacos-de-participacao-social>



partir de subsídios gerados pelas conferências, bem como dos encontros seminários que articulam o debate conjunto em torno das políticas de juventude entre pesquisadores, militantes de grupos juvenis e integrantes de instituições governamentais. De acordo com uma avaliação do próprio Conjuve (2010), esse Conselho vem se consolidando como um espaço de reflexão fundamental para que os conselheiros, juntos, possam encontrar respostas aos desafios enfrentados, como a carência de estrutura e capacitação, a dificuldade de monitoramento das políticas e o diálogo entre a sociedade civil e o governo.

Em 2011, durante a realização do 4º Diálogo Nacional de Movimentos e Organizações Juvenis, representantes de movimentos sociais da juventude divulgaram Carta Aberta à Presidente da República do Brasil, onde, entre outras reivindicações, encontravam-se destacadas várias questões que refletiam as necessidades de melhoria em torno do arcabouço institucional da política nacional de juventude criado até aquele momento. No entanto, antes de introduzir as reivindicações, os signatários da Carta fizeram questão de reconhecer os avanços realizados até aquele momento, mas que se ressentiam da maior participação e engajamento das juventudes partidárias, entre outras, entidades:

Compreendemos, entretanto, que a soma dos esforços realizados até agora, fazem parte de um ciclo inicial que cumpriu um importante papel até aqui, mas, que neste momento, não é suficiente para que as políticas de juventude se consolidem e sejam sustentáveis numa verdadeira política de Estado. É imprescindível a forte presença e engajamento das juventudes partidárias, entidades e movimentos juvenis, intelectualidade e organizações da sociedade comprometidas com esta pauta, na caminhada pela emancipação da juventude e consolidação das políticas públicas de juventude.”(Carta Aberta, 2011)⁴⁹

Em relação à participação social dos jovens no desenho das políticas públicas, destacam-se, a partir da leitura de documentos elaborados por lideranças jovens, a necessidade de construção de espaços de participação no acompanhamento e na gestão para os usuários dos programas e projetos governamentais. A intervenção de uma jovem participante em um Fórum Temático de Juventude (2012)⁵⁰ é significativa a este respeito, como se pode ver adiante:

⁴⁹ Rio de Janeiro, 21 de janeiro de 2011 - 4º Diálogo Nacional de Movimentos e Organizações Juvenis disponível em: <http://www.contee.org.br/noticias/msoc/nmsoc1565.asp>

⁵⁰ CONTRIBUIÇÃO DE ÁUREA CAROLINA, REPRESENTANTE DA AIC NO Fórum Temático, 2012 disponível em <http://forumdasjuventudes.org.br/participacao-social-e-politica-da-juventude/>



Poucos programas apresentam mecanismos institucionais que possibilitem aos jovens trazerem críticas, sugestões e contribuírem para o aprimoramento do que está sendo realizado. Para além dos jovens atendidos pelos programas, essa reflexão aponta também para a dificuldade dos espaços institucionais de participação estabelecerem diálogo com uma juventude que não se encontra organizada através de movimentos, instituições, fóruns. Nesse sentido, é preciso que as informações e os debates também atinjam estes jovens, procurando construir caminhos para garantir a horizontalização da participação no âmbito das políticas públicas. (Áurea Carolina, representante da AIC no Fórum Juventude, Belo Horizonte, 2012)

Portanto, um dos desafios apontados consiste em superar os limites das instituições participativas, em todos os setores sociais. No caso da juventude, os conselhos e as conferências estão entre as arenas mais relevantes de participação, consagradas na recente história democrática brasileira. Se, por um lado, o campo dos direitos juvenis se fortaleceu e avançou de forma inédita na última década com a construção de uma política nacional de juventude, por outro lado, a efetividade desses espaços, em termos de transformar as resoluções ali determinadas em políticas e programas governamentais, é alvo de muitas críticas dos movimentos juvenis por permanecerem, muitas vezes, no campo do discurso.

7.4 Mecanismos participativos no desenho de políticas públicas voltadas para reduzir a informalidade do emprego juvenil

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 ANTJ⁵¹. A existência desse espaço resulta dos esforços despendidos pela OIT, pelo Ministério do Trabalho Emprego, pela Secretaria Nacional de Juventude e pelo Conselho Nacional de Juventude (Conjuve). Sua constituição demandou esforço de articulação e de diálogo entre o governo, as centrais sindicais e as confederações empresariais. O quadro abaixo apresenta a sequência de eventos importantes que antecederam a criação do Subcomitê da ANTJ, indicando os principais marcos relativos aos resultados obtidos, da sua implantação até o momento atual (fevereiro de 2015).

⁵¹ No âmbito do Subcomitê da ANTJ encontram-se representados 32 instituições. Dessas, uma é a OIT; 13 são órgãos governamentais pertencentes à administração pública do governo federal; quatro são confederações de empregadores; cinco são centrais sindicais, outro é órgão de estudos e pesquisas, vinculado ao movimento sindical. Outras sete são instituições de tipos diferentes das elencadas anteriormente, como: Ongs, universidades e movimentos sociais.

Quadro 5 – Sequências, de fatos e eventos em torno da criação do Subcomitê e da Construção da Agenda e do Plano da ANT DJ

Eventos	Período
Início da articulação e diálogo com centrais sindicais e confederações de trabalhadores em torno da ANT DJ	2007
Realização de oficina tripartite que discutiu as linhas gerais de proposta de Agenda de Trabalho Decente para a Juventude (ANT DJ)	2008
Elaboração de relatório sobre trabalho decente da juventude no Brasil	2009
Realizações de reuniões e construção de consensos entre Subcomitê e Comitê Executivo para elaboração de propostas de ANT DJ	2009/2010
Constituição do Comitê Executivo Interministerial da Agenda Nacional de trabalho Decente e do Subcomitê de Juventude, coordenado pelo MTE e pela SNJ da Secretaria Geral da Presidência da República.	Decreto Presidencial de 04 de junho de 2009
Criação do Grupo Consultivo Tripartite Processo de formulação, debate e aprovação da Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude.	2010
Divulgação e debate da Agenda em diferentes espaços, especialmente nas Conferências Estaduais de Emprego e Trabalho Decente.	2011
Discussão do tema na Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente.	2012
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: Ipea/Disoc

Como é possível observar pela sequência de fatos e eventos listados no Quadro 5 acima, no Brasil, o processo em torno da criação do Subcomitê da Juventude e da elaboração da ANT DJ foi realizado a partir da construção de consensos entre representantes das centrais sindicais, das confederações de trabalhadores e do governo federal. Considerando a diversidade de interesse 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.

7.4.1 - A 1ª Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente (I CNETD)

A estratégia do Subcomitê de promover a divulgação da ANT DJ e de debatê-la em diferentes espaços, especialmente nas Conferências de Emprego e Trabalho Decente (Estaduais e Nacional), que ocorreram em 2011 e 2012, é vista como uma decisão acertada pelos atores que atuam nesse campo de ação e debates. Cumpriu o objetivo de provocar a reflexão sobre a maior precariedade do emprego juvenil em relação ao do adulto e sobre a necessidade de desenvolver formas e caminhos para o enfrentamento desse problema.

A realização da 1ª Conferência Nacional de Emprego e trabalho Decente (I CNETD), em agosto de 2012, teve o objetivo de promover um amplo debate no país sobre a temática das políticas públicas de trabalho, emprego e proteção social. Representou um espaço de participação ampliado de participação tripartite para a discussão e apresentação de propostas relacionadas aos conteúdos da Agenda Nacional de Trabalho Decente.



7.4.2 - Processo preparatório da I CNETD

O processo de preparação da I CNETD envolveu a realização de mais de 250 conferências (municipais e/ou intermunicipais, estaduais e uma distrital). As conferências subnacionais tiveram o objetivo de promover o debate sobre a problemática do emprego e trabalho decente e de coletar demandas e propostas que subsidiassem, posteriormente, a discussão no plenário da etapa nacional da Conferência. Da etapa nacional, participaram cerca de vinte mil pessoas entre trabalhadores, empregadores, representantes de governo e de outras organizações da sociedade civil.

Uma avaliação realizada pelo Subcomitê da ANT DJ acerca das demandas e propostas que surgiram nas conferências estaduais de emprego e trabalho decente⁵² concluiu que, apesar da predominância de propostas relacionadas aos aspectos ilegais do trabalho na infância, o tema do trabalho dos jovens em idade legal se fez presente nos debates, tendo sido possível agregar as propostas e demandas apresentadas em torno das 04 prioridades da ANT DJ, a saber: 1) Mais e melhor educação; 2) Conciliação dos estudos, trabalho e vida familiar; 3) Inserção ativa e digna no mundo do trabalho; 4) Promoção do diálogo social. Entretanto a avaliação aponta que em relação à prioridade 4 – Promoção do diálogo social – os resultados da avaliação apontaram que ainda foi pouco presente nas propostas

A qualificação e gestão da própria ANT DJ é objeto de apenas uma proposta em um dos estados e não há propostas na perspectiva de ampliar o diálogo social sobre a condição juvenil no mundo do trabalho”. (Subcomitê ANT DJ, 2012-Relatório de Pesquisa)

O relatório da pesquisa prossegue afirmando que:

[existiram] várias propostas na perspectiva de garantir que os sindicatos defendam direitos de vários segmentos sociais, tais como das pessoas com deficiência (Pernambuco), da promoção do debate sobre diversidade sexual e direitos da população LGBT no âmbito da negociação coletiva (São Paulo), mas são quase inexistentes propostas de diálogo tripartite sobre os direitos dos jovens no mundo do trabalho”.(Subcomitê ANT DJ, 2012)

Os resultados da avaliação do processo preparatório da I CNETD destacaram ainda que nos espaços das conferências nacionais nenhum dos entrevistados se dispôs a avaliar as propostas da ANT DJ por declararem não conhecê-las em profundidade. Daí o reconhecimento da importância da estratégia do Subcomitê em desenvolver ações na direção de ampliar a visibilidade da Agenda.

⁵² Subcomitê da ANT DJ: Trabalho decente para a juventude: DEMANDAS E PROPOSTAS das CONFERÊNCIAS ESTADUAIS de emprego e trabalho decente (resultados apresentados em PPT 2012). A coleta de dados se deu por meio de entrevistas (gestores, representantes de entidades empresariais, sindicais e jovens) e observação em seis conferências (São Paulo, ABC paulista, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Rio Grande do Sul) e análise de relatórios de 18 Conferências Estaduais de Emprego e Trabalho Decente (Amapá, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, Sergipe, Tocantins, Ceará e São Paulo e Grande ABC).



7.5 Os resultados da I Conferência Nacional do Emprego e Trabalho Decente

De acordo com informações contidas no Relatório da I CNETD, em todo o processo da Conferência a participação das representações de empregadores, de trabalhadores e do governo esteve assegurada. No total, a Conferência Nacional reuniu 2.007 participantes credenciados, dos quais cerca de 1000 eram delegados com direito a voto. Em relação às deliberações, nas conferências estaduais foram aprovadas o total de 3.966 propostas, que após sistematizadas resultaram em 639 propostas a serem apreciadas pelos delegados na Conferência Nacional. Na etapa nacional da Conferência foram aprovadas 214 propostas por consenso ou maioria qualificada (acima de 80% dos presentes) e com a participação dos empregadores no âmbito da I CNETD.⁵³

Em relação à temática da promoção do trabalho decente para a juventude, a etapa nacional da Conferência foi mais promissora do que suas similares estaduais. Mas, ainda assim, de um total de 214 propostas aprovadas, na etapa da Conferência Nacional, apenas sete se referiam diretamente aos jovens, apesar de centenas de outras resoluções estarem indiretamente ligadas às questões da melhor qualidade do emprego juvenil.

O quadro 6, abaixo, apresenta as resoluções aprovadas na I CNETD voltadas, de forma direta, para a necessidade de melhorar a qualidade da inserção da juventude no mercado de trabalho.

Quadro 6 – I CNETD: Conjunto de Resoluções aprovadas que dialogam diretamente com a problemática do emprego juvenil

Área: Igualdade de Oportunidade e de Tratamento, Especialmente para Jovens, Mulheres e População Negra.

Proposta 1: Fortalecer a participação de jovens como sujeitos políticos no controle social das políticas públicas de interesse do seu segmento.

Área: Inserção do jovem no mercado de trabalho

Proposta 2: ampliar as políticas públicas educacionais para a formação técnica e profissional de jovens e adolescentes.

Proposta 3 : ampliar o atendimento do programa Projovem Urbano e Projovem do Campo para jovens do Ensino Médio e incentivar parcerias entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ) e a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) para ampliar as ações voltadas para os jovens.

Proposta 4: garantir o cumprimento das cotas estabelecidas na Lei da Aprendizagem Profissional (Lei no 10.097/2000, regulamentada pelo Decreto no 5.598/2005) .

Proposta 5: assegurar financiamento público, em nível municipal, estadual e federal para qualificação de adolescentes de 14 a 16 anos .

Proposta 6: estabelecer mecanismos institucionais de monitoramento da implementação da Agenda Nacional de Trabalho Decente da Juventude (ANTDJ), com a participação de jovens trabalhadores(as) e empregadores(as).

Área: Inclusão de pessoas em situação vulnerável

Proposta 7- garantir a concessão de bolsa de estudos para adolescentes entre 15 e

17 anos, pertencentes a famílias com renda familiar per capita de até 1/2 salário mínimo, até a conclusão do ensino, atrelada à frequência escolar e à progressão.

Fonte: Relatório Final da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente - I CNETD.

Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, 2013.

Elaboração: Ipea/Disoc .

⁵³ Abancada dos empregadores decidiu apresentar uma moção de repúdio por entender que estava havendo descumprimento do regulamento interno da Conferência; que estavam sendo apresentadas propostas novas que não estariam resguardando a essência dos textos originais; que estavam ocorrendo excessos nas discussões; A partir disso, os delegados empregadores se reuniram em assembleia e decidiram, por unanimidade, suspender a participação na I CNETD, aguardando no local do evento até que, no seu entender, houvesse condições mínimas para a retomada dos trabalhos.



7.6 Apreciação geral sobre a questão do diálogo social com a juventude

Reconhece-se que, no Brasil, existem inúmeros arranjos participativos institucionalizados que possibilitam ampliar a permeabilidade do Estado às demandas da sociedade no processo de elaboração de políticas públicas para juventude e, especificamente, nas ações públicas que são desenvolvidas com o objetivo de reduzir a informalidade do emprego juvenil, tais como conselhos, conferências, grupos de trabalho e o Subcomitê da ANT DJ.

No campo da participação social, a última década no Brasil foi pródiga na criação de novos arranjos participativos – conselhos, conferências, mesas de diálogo, ouvidorias, audiências públicas, oficinas de participação na elaboração do Plano Plurianual, criação de novas secretarias em atendimento às demandas de movimentos sociais, entre outras. Ainda assim, os protestos que tiveram lugar no Brasil no mês de junho de 2013 evidenciaram a enorme insatisfação da população jovem com as formas tradicionais de participação política. Tornou-se notável que parcelas significativas da população, sobretudo dos segmentos juvenis, desejam melhorar a qualidade dos serviços oferecidos pelo Estado e ter voz reconhecida no espaço da política⁵⁴.

Assim, como interpretar o fato de que as insatisfações e as reivindicações que tomaram as ruas no início de junho não tenham chegado ao Estado por meio dos inúmeros canais de participação social existentes na esfera pública federal? Essas e outras perguntas em aberto que emergiram da surpresa e da força dos protestos das ruas comportam inúmeras interpretações. Aqui se arrisca a interpretação que considera a ausência de participação no processo de construção de agenda das políticas públicas e os limites dos arranjos participativos existentes na esfera pública federal.

Apesar da existência de numerosos espaços de participação social a construção da agenda de políticas públicas ainda carrega os vícios e princípios da democracia representativa, em que se amplifica o papel dos atores institucionais na escolha dos temas que serão objeto de atenção governamental. As ações relacionadas à legislação, regulação, fiscalização, fomento e formulação de políticas públicas são atribuídas ao conjunto de órgãos que compõem o núcleo estratégico do Estado, composto pela alta burocracia das secretarias formuladoras de políticas públicas e das agências reguladoras. Nesse processo, os atores não institucionais – movimentos sociais, organizações não-governamentais e associações civis – exercem pouca influência. Isto é, as demandas desses atores não se expressam em resultados palpáveis dado que, no processo de implementação das políticas, outros fatores se interpõem a elas. Assim, apesar dos movimentos sociais estarem incluídos nas fases participativas do ciclo das políticas (conferências, por exemplo), suas demandas não se efetivam nas demais fases do ciclo.

Dessa forma, reconhece-se, que apesar de os novos arranjos participativos criados e fortalecidos nos últimos anos estarem contribuindo para o aumento do controle social e para deixar o Estado mais permeável ao interesse público, muitos desses novos espaços padecem da ausência de ferramentas adequadas para, de fato, conseguir fazer valer, junto aos gestores públicos, suas propostas e deliberações. Por exemplo, uma pesquisa sobre as conferências nacionais realizadas entre os anos 2003-2006 (Ipea/SG-PR, 2008) mostrou que o processamento das deliberações das conferências pelo governo federal ainda carece de um método institucional de gestão. Cada conselho/ ministério processa os encaminhamentos da forma que mais lhe convém. É importante chamar atenção para o fato de não existir procedimento institucional que garanta que as deliberações de determinados arranjos participativos tenham força no âmbito das decisões do Executivo e do Legislativo e incidam no ciclo de elaboração, controle e gestão de políticas públicas.

⁵⁴ Ver SILVA, Enid Rocha A. Em <http://www.ipea.gov.br/participacao/noticias-do-ipea/813-artigo-questiona-ausencia-de-participacao-na-construcao-de-agenda-de-politicas-e-os-limites-dos-arranjos-participativos-federais>.



Entre as causas das dificuldades enfrentadas pelos conselhos e conferências nacionais, destacaram-se: (I) inexistência de estratégia de coordenação horizontal entre as diversas conferências nacionais, resultando em dificuldades para soluções de inúmeros casos de deliberações recorrentes, sobrepostas e, muitas vezes, antagônicas entre si; (II) realização de conferências, sobre o mesmo tema ou similares, com intervalo muito curto entre uma e outra, restando aos conselhos e/ou aos ministérios um prazo reduzido para processar os resultados das mesmas; (III) ausência de acompanhamento das deliberações encaminhadas, resultando em dificuldades de prestação de contas para a sociedade em relação aos resultados efetivos de sua participação; (IV) ausência de integração entre as decisões tomadas nos conselhos nacionais, referentes ao encaminhamento das deliberações das conferências, e as tomadas no âmbito do Congresso Nacional. Tal aspecto resulta, muitas vezes, em decisões do Congresso Nacional que desrespeitam as deliberações da sociedade advindas do processo de conferências nacionais.

O aumento da participação social no âmbito federal mostrou contradições e limites que precisam ser enfrentados para se tornarem cada vez mais instrumentos de democratização do Estado. O principal desafio a ser enfrentado é traduzir as propostas e resoluções de conselhos e conferências em tomada de decisão política, encaminhando-as aos escaninhos apropriados da administração pública para que sejam transformadas em medidas e políticas públicas concretas.

7.7 – Diálogo Social, sindicatos e juventude no Brasil

A dimensão de diálogo social relativa a sindicatos e juventude no Brasil permanece um desafio de difícil equação. De um lado, observa-se que a presença dos jovens nesses espaços é ainda pequena. De outro, nota-se que ainda são inexpressivas as considerações de pautas trabalhistas de interesse da juventude nas negociações coletivas conduzidas pelos sindicatos ou centrais de trabalhadores. A realidade é que, no Brasil, os jovens seguem pouco representados nas organizações de trabalhadores e de empregadores. As razões para tal situação podem ser agregadas em três grupos de problema. O primeiro grupo remete às próprias características do padrão de inserção ocupacional dos jovens brasileiros. O segundo está relacionado ao entorno legal da organização sindical no Brasil, que acaba trazendo dificuldades para o aumento de filiações, sobretudo dos trabalhadores da economia informal, onde se encontra parte importante da juventude que trabalha no Brasil. Finalmente, no terceiro grupo de problema encontram-se as questões relacionadas à cultura política tanto dos jovens contemporâneos, que não se sentem representados pelas instituições atuais, como das estruturas sindicais que são vistas como inadequadas para compreender e acolher a juventude trabalhadora.

7.7.1 - Filiação dos Jovens aos Sindicatos no Brasil

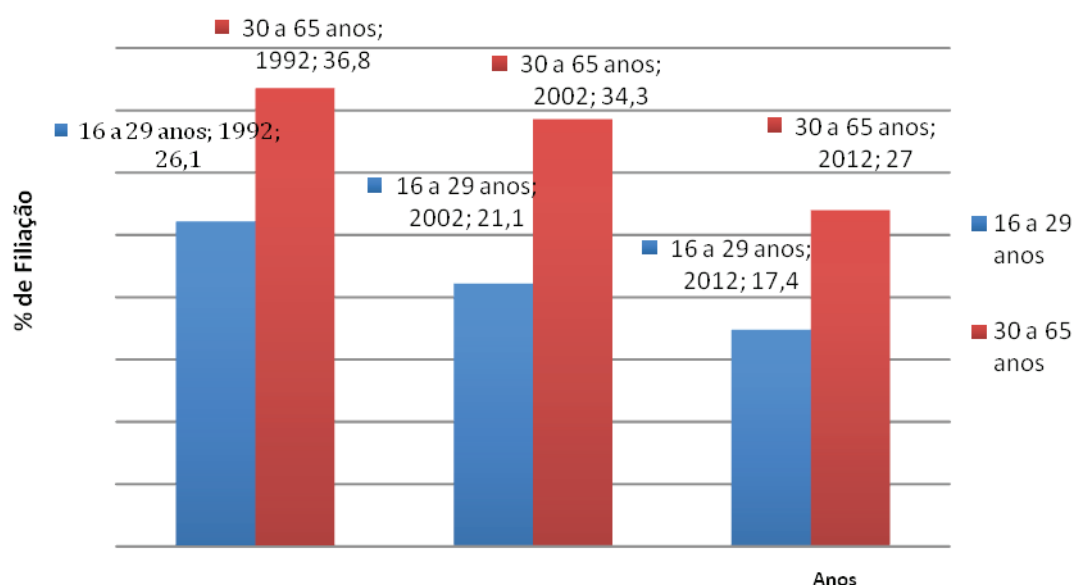
A sindicalização geral de trabalhadores diminuiu muito no Brasil. De acordo com André Campos, (2014)⁵⁵, entre os anos de 1992 e 2002, a proporção de trabalhadores filiados a sindicatos reduziu em (-3%), passando de 32,4% para 29,4%. No período de 2002 a 2012, a redução alcançou cerca de (-6%), diminuiu de 29,4% para 23,7%. Para André Campos, (2013, 2014), a fraqueza da economia brasileira foi a responsável pela redução da sindicalização nos anos 90. Por sua vez, nos anos 2000, apesar da volta do crescimento econômico, a evolução da sindicalização dos trabalhadores não conseguiu acompanhar o aumento das ocupações.

⁵⁵ CAMPOS, André Gambier. Jovens e Sindicatos: Desafios para o futuro da regulação do trabalho no Brasil In Corseuil, Carlos Henrique e Botelho, Rosana – Desafios à trajetória profissional dos jovens brasileiros. Rio de Janeiro, 2014.



As informações sobre o nível de filiação entre jovens e adultos no período de 1992 a 2012, apresentados no gráfico 6, abaixo, são elucidativas do fenômeno de distanciamento dos jovens dos sindicatos. Conforme se observa, a filiação sindical dos jovens permaneceu bem menor que a dos adultos ao longo do período estudado. No entanto, entre 1992 e 2002, a filiação sindical entre os jovens caiu mais do que entre os adultos, pois, enquanto entre os trabalhadores da faixa etária de 16 a 29 anos, a redução foi de (-5,7%), entre aqueles de 30 a 65 anos, a diminuição no nível de filiação foi de apenas (-2,5%). Já no período de 2002 a 2012, a redução no nível de filiação entre os adultos foi muito maior (-7,3%) que a dos jovens (-3,6%).

Gráfico 6 - Evolução da Filiação de Trabalhadores aos Sindicatos



Dados extraídos de Campos, André Gambier. Jovens e Sindicatos: Desafios para o futuro da regulação do trabalho no Brasil (2014)

Na análise de Campos (2013), nos anos 90, quando as bases dos sindicatos se contraíram, essas organizações se afastaram dos trabalhadores jovens. Já nos anos 2000, mesmo com a ampliação de suas bases, os sindicatos não se movimentaram no sentido de se aproximarem mais da juventude trabalhadora:

“As evidências a respeito desse envelhecimento da estrutura etária indicam que, ao invés de uma aproximação dos jovens aos sindicatos, é possível constatar um relativo afastamento. Em outras palavras, comparativamente a gerações anteriores, os jovens parecem se interessar menos pelos sindicatos (em todos os termos que podem compor a denominada ‘vida sindical’- filiação, mobilização, etc.)” (CAMPOS, André. 2014:197)



Por sua vez, outro autor, Anderson Campos, (2010)⁵⁶, ao buscar entender o fenômeno da menor filiação dos jovens, argumenta que a desestruturação do mercado de trabalho ao tornar mais vulnerável a situação da juventude brasileira também fragiliza o processo de sindicalização, mesmo em momentos de recuperação das taxas de filiação no Brasil.

O desemprego estrutural quebrou a espinha dorsal da solidariedade. Cresce a competição entre os trabalhadores, em um mercado de trabalho cada vez mais flexível. Soma-se a isso o fato de que a instabilidade e o medo do desemprego firmaram-se como alavancas da desmobilização. (CAMPOS, Anderson, 2010:122)

7.7.2 - Características do padrão de inserção ocupacional dos jovens brasileiros

As Informações divulgadas pela Pesquisa Nacional por Amostra por Domicílio (Pnad/2013) mostram que 63% dos jovens brasileiros estão inseridos no mundo do trabalho. Entre a população na faixa etária de 18 a 24 anos, cerca de 70% integram a População Economicamente Ativa (PEA) e, entre os jovens de 25 a 29 anos, essa proporção alcança 80%. As características principais do padrão de inserção ocupacional da juventude foram sintetizados no capítulo introdutório desse Relatório, que destacou: (i) taxas de desemprego elevadas; (ii) alta rotatividade no emprego; (iii) elevada taxa de informalidade; (iv) Jornada de trabalho semanal superior a 44 horas; (v) desigualdade de gênero; e (vi) baixa remuneração.

À luz das características do padrão ocupacional dos jovens brasileiros compreende-se a dimensão dos desafios que os sindicatos necessitam enfrentar para se aproximarem da juventude trabalhadora. A maior parte da PEA Jovem não possui carteira de trabalho assinada e está ocupada em atividades precárias, com elevado desemprego e alta rotatividade. Desta forma, muitos sindicatos e centrais de trabalhadores, sobretudo, vêm se esforçando na direção da renovação de suas práticas e da inclusão das principais demandas dos jovens dentro de suas pautas gerais, à exemplo da redução da jornada de trabalho. O atendimento a esse demanda específica teria a capacidade de melhorar diretamente a qualidade de vida e do emprego dos jovens. Com mais tempo livre, os jovens teriam mais tempo para o lazer e para se envolverem na vida sindical.

(...) há que se falar também da precarização do trabalho em todos os setores e os seus impactos diferenciais para a juventude. Como um/a jovem pode participar da vida social e política da sua cidade depois de um dia brutal de trabalho na construção civil ou em uma central de telemarketing? Com a piora das condições de trabalho, o estrangulamento da organização sindical e das lutas por direitos, em meio a terceirizações, quarteirizações, entre outros

⁵⁶ Campos, Anderson de S., Juventude e ação sindical: crítica ao trabalho indecente / Anderson Campos. –Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2010.



dramas, quais são os horizontes de participação popular para a maioria da juventude trabalhadora? (Áurea Carolina, representante da AIC no Fórum Juventude, Belo Horizonte, 2012)

7.7.3 - Entorno Legal da Organização Sindical no Brasil

Os sindicatos no Brasil possuem uma história comum àquela que aconteceu na América Latina, ou seja, seu surgimento e resistência se deram diante de sucessivos governos autoritários e crises econômicas. Dentro de contextos pouco democráticos, as políticas de profissionalização, qualificação até pouco tempo mantinham a tradição de entender o jovem trabalhador como objeto e não como sujeito das políticas, não havendo espaço para a participação dos jovens organizados ou de representações de trabalhadores.

Para além disso, os marcos regulatórios do sindicalismo no Brasil, criados a partir de uma lógica de combate ao comunismo, estruturaram uma dinâmica corporativista que ainda é muito forte no país (LOPES;LIMA, 2005). Os instrumentos de liberdade e autonomia sindical vieram a ser garantidos constitucionalmente apenas em 1988, mas, ao mesmo tempo em que a Constituição garantiu os direitos de livre associação, delimitou a possibilidade de participação ao manter a unicidade sindical e a contribuição compulsória⁵⁷.

Ademais, o Estado não confere legitimidade às coligações de entidades sindicais que incluem trabalhadores de categorias diferentes. Os sindicatos não podem se coligar livremente, pois só são reconhecidas as federações e confederações de trabalhadores de uma mesma categoria. As chamadas centrais sindicais, que congregam sindicatos de diversas categorias, não podem representar formalmente os trabalhadores que representam (Brasil, Câmara dos Deputados, 2010)⁵⁸.

Esse é um dos motivos pelos quais o Brasil não é signatário da convenção nº87 da OIT, assinado já por países como Argentina, Uruguai e Paraguai. Como alternativa à lógica de corporativismo, ainda predominante no Brasil, organizações têm apostado na ideia de sindicato-cidadão e no acúmulo de experiências pontuais de qualificação e educação profissional que precisam ser reconhecidas e estimuladas.

No Brasil, as principais formas de pautar modificações na relação entre empregado e empregador têm sido através de pressões institucionais para modificar as leis gerais sobre trabalho. De tal forma, espaços de diálogo social como o Subcomitê da Agenda Nacional do Trabalho Decente ainda são esforços recentes. As centrais e confederações de trabalhadores também têm participado de conferências, conselhos, instâncias da juventude que se constituíram não só em nível federal, mas também em muitos estados.

As negociações coletivas com os jovens, realizadas pelas organizações de trabalhadores, representam um duplo desafio por ser um tema que há pouco tempo ganhou legitimidade. Para conseguir realizar esse diálogo de forma mais legítima, as centrais estão buscando formar jovens lideranças. Os principais temas de interesse da juventude que são trabalhados nessas organizações referem-se à ampliação de direitos nas áreas da educação e do trabalho, como, por exemplo, a necessidade da criação de políticas públicas que ampliem e melhorem a educação de forma geral e que garantam que o jovem possa

⁵⁷ A unicidade sindical, um dos aspectos mais importantes do sindicalismo brasileiro, implica a existência de apenas um sindicato por categoria de trabalhadores dentro de uma mesma circunscrição, que é, no mínimo, de um município.

⁵⁸ <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/trabalho-e-previdencia/150327-saiba-mais-sobre-o-modelo-sindical-brasileiro.html>



concluir os estudos antes de entrar no mercado de trabalho. Entre as propostas mais presentes, destacam-se: a ampliação da assistência estudantil na universidade, possibilitando acesso à alimentação, transporte e moradia de baixo custo, e também a criação de bolsa de permanência no ensino médio. Já em relação aos que já estão no mercado de trabalho, as organizações dos trabalhadores visam avançar nas condições de garantir o trabalho decente, cobrando a fiscalização na forma de contratação dos jovens.

7.7.4 - Juventude e Sindicatos e a diferença na Cultura Política

Por fim, há uma discussão interna a essas organizações no sentido de perceber a necessidade de mudar o sindicalismo antigo para pensar a juventude como um ponto de prioridade. Acreditam que hoje o principal desafio em seus trabalhos é o de alcançar os jovens que não estão organizados, seja por falta de envolvimento e formação política, seja por serem trabalhadores informais que não possuem representatividade e o que é ainda mais desafiador.

Alcançar os jovens trabalhadores não organizados ou os jovens trabalhadores informais é uma discussão ainda mais recente. Há de se notar que as políticas para o trabalho decente construídas até agora estimulam a formalização, buscam avançar nos direitos trabalhistas, mas pouco se conseguiu avançar nas melhores condições de trabalho e de maior autonomia para aqueles que permanecem na informalidade.

A necessidade de mudanças da prática sindical ficou ainda mais clara após as manifestações de julho de 2013, que tiveram lugar nas grandes cidades do país. As principais bandeiras das manifestações foram as demandas por mais e melhores políticas sociais (saúde, educação, transporte, moradia), o combate à corrupção e à “velha política”, rechaçando os partidos, os políticos e organizações que, segundo os manifestantes, simbolizavam a velha institucionalidade; .

Na visão de alguns trabalhadores jovens, hoje há outras formas de manifestação e de organização que ocorrem fora dos sindicatos e que, por vezes, são mais efetivas e interessantes:

“Existe um certo desinteresse por parte dos jovens, em fazer parte do movimento sindical, em muitos casos por falta de conhecimento da história dos trabalhadores. É preciso mais investimento na formação e aproximação sindical com jovens”, (fala de uma dirigente sindical de 25 anos)⁵⁹

⁵⁹ Disponível em http://www.fetecsp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=157&Itemid=157 (26/02/2015)



Para Aquiles (2011)⁶⁰, os problemas a serem enfrentados atualmente pelo movimento sindical não permite antecipar quais os caminhos devem ser percorridos para realizar as mudanças que são necessárias. No entanto, esse autor reconhece que:

A permanência da estrutura burocrático-legal que restringe fortemente a liberdade e autonomia organizativa dos trabalhadores tem importante papel na elevação dos dilemas, sintetizados numa crise de representação política dos sindicatos.(AQUILIES, 2011)

A reflexão sobre a evasão da sindicalização da juventude, portanto, deve ainda ser aprofundada, debatida, e apreciada, pois se trata de um importante mecanismo de participação e diálogo social entre os jovens e organizações. Esta é uma tarefa difícil, considerando a soma de fatores que envolvem o distanciamento entre jovens e sindicatos, tais como os econômicos e os de representação política dos sindicatos.

É possível, entretanto, vislumbrar respostas de cunho organizatório e de mudanças na própria estrutura sindical, que visem ampliar a participação dos jovens nas organizações sindicais, como exemplo a criação de secretarias de juventude nas centrais sindicais. Mas é preciso, ainda, ampliar o diálogo entre os jovens trabalhadores e os sindicatos, considerando mudanças em aspectos de democratização, desburocratização, dinamismo, e melhoria na capacidade das organizações em atrair minorias étnicas e trabalhadores marginalizados e não-organizados (Rodrigues, 1999).

⁶⁰ Estrutura sindical e mundo do trabalho: alguns dilemas contemporâneos do sindicalismo brasileiro, Affonso Cardoso . Disponível em <http://periodicos.ufpel.edu.br/> - baixado e 27/02/2015



FONTES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, H. W. *Cenas juvenis: punks e darks no espetáculo urbano*. 1a. ed. São Paulo: Scritta/Anpocs, 1994.

_____. *Condição juvenil no Brasil contemporâneo*. In: **Retratos da juventude brasileira: análises de uma pesquisa nacional**. 1a. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005. p. 37–71.

ABRAMO, Laís. *Trabalho decente e Juventude no Brasil: A Construção de uma agenda*. IN: **Mercado de trabalho: Conjuntura e análise** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Ministério do trabalho e Emprego. – v.1, n.0, (mar.1996) – Brasília: Ipea: MTE, Ano 18 – Agosto 2013.

AGUIÃO, Sílvia. “Fazer-se no “Estado”: uma etnografia sobre o processo de constituição dos “LGBT” como sujeitos de direitos no Brasil contemporâneo. Tese de doutorado defendida na UNICAMP 2014.

ANTDJ. *Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude*. **Ministério do trabalho e Emprego**. Outubro de 2010.

Associação Brasileira de Gays, Lésbicas Bissexuais, Travestis e transexuais. <http://www.abglt.org.br/port/centrosref.html>

AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira**. 1a. ed. São Paulo: Abet, 1998.

BARBOSA, A. DE F.; MORETTO, A. J. **Políticas de emprego e proteção social**. 1a. ed. São Paulo: Abet, 1998.

BRASIL. Presidência da República. *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. **Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008. 236 p. 1.

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

_____. *Relatório Sobre Violência Homofóbica no Brasil: Ano de 201*. **Secretaria de Direitos Humanos** (2013) – Brasília, DF: Secretaria de Direitos Humanos.

_____. *Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT*. **Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (2009)**. Programa Brasil Sem Homofobia, Brasília – DF.

_____. *Cadernos de Resultados Brasil sem Miséria*. **Ministério do Desenvolvimento Social**. Brasília – DF: 2014

CACCIAMALI, M. C. **Mercado de trabalho juvenil: Argentina, Brasil e México**. Brasília: OIT, 2004.

CAMARANO, A. A.; KANSO, S.; LEITÃO E MELLO, J. *Transição para a vida adulta: mudanças por período e coorte*. In: **Transição para a Vida Adulta ou Vida Adulta em Transição?**. 1a. ed. Rio de Janeiro: Ipea, 2006. p. 95–135.

CAMPOS, A. G. *Novos Aspectos da Regulação do Trabalho no Brasil: qual o papel do Estado?* Brasília: Ipea, 2009.

_____. *Bem-estar social nos anos 1990 e 2000: traços estilizados da história brasileira*. Brasília: Ipea, 2014.

CARVALHO, Carlos H. R.; GOMIDE, Alexandre Gomide; PEREIRA, Rafael H. M.; MATION, Lucas F.; BALBIM, Renato; NETO, Vicente C. LIMA; GALINDO, Ernesto P.; KRAUSE, Cleandro; GUEDES, Erivelton P. *Tarifação e financiamento do transporte público urbano*. **Nota técnica nº2**. IPEA: Brasília, julho de 2013.



CASTRO, Jorge.; AQUINO, Luseni.; ANDRADE, Carla.; (Org.). *Juventude e políticas sociais no Brasil* – Brasília : Ipea, 2009.

CORSEUIL, C. *et al.* A rotatividade dos jovens no mercado de trabalho formal brasileiro. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 55, p. 23–30, ago. 2013.

CORSEUIL, C. H.; NERI, M. C.; ULYSSEA, G. *Uma análise exploratória dos efeitos da política de formalização dos microempreendedores individuais: Texto para Discussão no 1939*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

CRENSHAW, Kimberlé. *Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero*. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171–188, jan. 2002.

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

FIGUEIREDO, Ângela. *Condições e contradições do trabalho doméstico em Salvador*. IN. BERNARDINO-COSTA, Joaze; FIGUEIREDO, Ângela; CRUZ, Tania. **A realidade do trabalho doméstico na atualidade**. Brasília: CFEMEA, 2011.

FILHO, N. M.; CABANAS, P. H.; KOMATSU, B. K. Tendências recentes do mercado de trabalho brasileiro. **Boletim de Mercado de Trabalho**, v. 20, n. 56, p. 67–76, fev. 2014.

GONZALEZ, R. Políticas de emprego para jovens: entrar no mercado de trabalho é a saída? In: **Juventude e políticas sociais no Brasil**. 1ª. ed. Brasília: Ipea, 2009. p. 109–128.

GUIMARÃES, N. Trabalho: uma categoria-chave no imaginário juvenil? In: **Retratos da juventude brasileira: análises de uma pesquisa nacional**. 1ª. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005. p. 149–174.

_____. Trajetórias inseguras, autonomização incerta: os jovens e o trabalho em mercados sob intensas transições ocupacionais. In: **Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Ipea, 2006. p. 171–198.

IBGE – Censo demográfico 2010

IPEA-INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, no 22: *Capítulo de Igualdade de Gênero*. Brasília: Ipea, 2014.

_____. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, no 23: *Capítulo de Igualdade de Gênero*. Brasília: Ipea, 2015.

_____. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, no 22: *Capítulo Educação*. Brasília: Ipea, 2014.

MARTINELLI, KG, Santos Neto ET, Gama SGN, Oliveira AE. Adequação do processo da assistência pré-natal segundo os critérios do Programa de Humanização do Pré-natal e Nascimento e Rede Cegonha. *Rev Bras Ginecol Obstet* [Internet]. 2014 [acesso em 21 de março de 2013];36(2):56–64. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbgo/v36n2/0100-7203-rbgo-36-02-00056.pdf>

MENEZES, Marilda Aparecida; STROPASOLAS, Valmir Luiz; BARCELLOS, Sérgio Botton (orgs.). *Juventude de rural e políticas públicas no Brasil*. Brasília: Presidência da República, 2014.

Ministério da Cultura. <http://www.cultura.gov.br/cultura-viva1>

Ministério da Educação: <http://pronacampo.mec.gov.br/acoes-do-pronacampo>

Ministério do Desenvolvimento Agrário: <http://www.mda.gov.br/> e <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/governo-federal-facilita-acesso-da-juventude-ao-cr%C3%A9dito-rural>



MORETTO, A. J. **O sistema público de emprego no Brasil: uma construção inacabada**. Campinas: Unicamp/Instituto de Economia, 2007.

MPS. *Estudos e Pesquisas da Secretaria de Políticas de Previdência Social 2003-2009*. **Ministério da Previdência Social**. Brasília: MPS, 2009.

MTE. **Nota Informativa n.º 94/2015/CGSAP/DES/SPPE/MTE**. Brasília: MTE, 2015.

OIT. *Trabajo decente y juventud en América Latina: Avances y propuestas*. Organização Internacional do Trabalho. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2010.

PINHEIRO, L.; GONZALEZ, R.; FONTOURA, N. *Expansão dos direitos das trabalhadoras domésticas no Brasil: Nota Técnica no 10*. Brasília: Ipea, 2012.

POCHMANN, M. **Inserção ocupacional e o emprego dos jovens**. 1a. ed. São Paulo: Abet, 1998.

RANGEL, L. A. *Cobertura previdenciária de jovens no período de 2003 a 2012: uma investigação dos possíveis efeitos de políticas de incentivo à inclusão previdenciária*. IN: **CORSEUIL, C. H.; BOTELHO, R. U..Desafios à trajetória profissional dos jovens brasileiros**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. v. 1.

REIS, Maurício. *Uma análise das características do primeiro emprego nas regiões metropolitanas brasileiras*. IN: **Desafios à trajetória profissional dos jovens brasileiros** / Carlos Henrique Corseuil, Rosana Ulhôa Botelho – Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

ROCHA, R.; ULYSSEA, G.; RACHTER, L. *Do entry regulation and taxes hinder firm creation and formalization? Evidence from Brazil*. **mimeo**, 2014.

RODRIGUES, L. M. *Destino do sindicalismo*. São Paulo: Edusp, 1999.

_____. *Tendências futuras do sindicalismo brasileiro*. Revista Adm. Emp. Rio de Janeiro, 1979.

RUBIM, Antonio Albino Canelas (2008). *Políticas culturais do governo Lula / Gil: desafios e enfrentamentos*. IN: RUBIM, Antonio Albino Canelas e BAYARDO, Rubens (Orgs.). **Políticas Culturais na Ibero-América**. Salvador: EDUFBA.

SANTOS, Jocélio T. dos. *Ações afirmativas e educação superior no Brasil: um balanço crítico da produção*. **Rev. bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 93, n. 234, [número especial], p. 401-422, maio/ago. 2012.

SEGATO, Rita Laura. *Mulher Negra = Sujeito de Direitos: e as convenções para a eliminação da discriminação*. Brasília: AGENDE, 2006.

SILVA, F. A. B. (Org.); LABREA, V. C. V. (Org.). *Linhas Gerais de um Planejamento Participativo para o Programa Cultura Viva*. 1. ed. Brasília: Ipea, 2014. v. 1. 148.

SNJ: http://juventude.gov.br/juventuderural#.VMaYIP7F_95

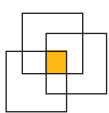
THEODORO, M. I. A.; SCORZAFATE, L. G. *Impacto da Redução dos Encargos Trabalhistas sobre a Formalização das Empregadas Domésticas*. **Revista Brasileira de Economia**, v. 65, n. 1, p. 93-109, 2011.

THEODORO, Mário. *Participação Social em Políticas Públicas: Os Conselhos Federais de Política Social - o caso CODEFAT*. **Texto para discussão 931**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, dez. 2002.

ULYSSEA, G.; BARBOSA, A. L. DE H. **Um retrato de duas décadas do mercado de trabalho brasileiro utilizando a Pnad**. Brasília: Ipea, 2013.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da violência 2014*. Homicídios e juventude no Brasil – atualização 15 a 29 anos. Brasília: **Secretaria Nacional de Juventude**, 2014, 144p.

_____. *Mapa da Violência 2012*. **Novos padrões da violência homicida no Brasil**. São Paulo: Instituto Sangari, 2012.



Organização Internacional do Trabalho

2015