

FORMALIZANDO A JUVENTUDE INFORMAL

Experiências Inovadoras
no Brasil

A informalidade
do trabalho entre os
jovens representa
um duplo desafio
para a agenda de
desenvolvimento
da América Latina e Caribe.

Ao mesmo tempo em que
novas oportunidades
devam ser criadas para
assegurar seu acesso
ao mercado de trabalho,
é também essencial garantir
que esses postos
tenham os atributos
do trabalho decente

■ ■ ■



EMBARGOA

O uso de linguagem que não discrimine ou marcar as diferenças entre homens e mulheres é uma das preocupações da nossa Organização. No entanto, nenhum acordo entre os linguistas sobre como fazê-lo em nossa língua.

A este respeito e, a fim de evitar a sobrecarga gráfica que seria usado em português ou/a para destacar a existência de ambos os sexos, optou-se por utilizar o masculino genérico clássico, no entendimento de que todas essas referências de gênero representam sempre homens e mulheres.



SUMÁRIO

RECONHECIMENTOS	3
PRÓLOGO	4
INTRODUÇÃO	6
1 - Evolução da Informalidade dos Jovens no Brasil	8
1.1 - Nível de Escolaridade e Informalidade	9
1.2 - Informalidade e Características Sociodemográficas: Sexo, Cor/Raça e Situação de Domicílio	12
1.3 - Comentário Final	14
2 - Ampliação da Proteção Social	14
2.1 - Políticas e programas voltados a ampliar a proteção social dos/das trabalhadores (as) sem vínculo empregatício formal	15
3 - Programas e ações governamentais voltados à formação e capacitação de jovens	22
4 - Mecanismos de proteção contra o desemprego	25
5 - Marco Regulatório e a Economia Informal	30
5.1 - Medidas para ampliar a formalização dos/das trabalhadores/as domésticas/os)	30
5.2 - Estratégias: incentivos para ampliar a cobertura previdenciária de Empregados sem carteira de trabalho	37
5.3 - Lei do Microempreendedor Individual e a questão dos contas-próprias e dos pequenos empreendimentos informais.	39
6 - Diálogo Social e Juventude	42
6.1 - Participação da juventude no desenho de políticas públicas brasileiras	42
6.2 - Aspectos históricos da questão no Brasil	
6.3 - Espaços institucionais de participação social da juventude no desenho de políticas públicas	43
6.4 - Mecanismos participativos no desenho de políticas públicas voltadas para reduzir a informalidade do emprego juvenil	46
6.5 - Os resultados da I Conferência Nacional do Emprego e Trabalho Decente	48
6.6 - Apreciação geral sobre a questão do diálogo social com a juventude	49
6.7 - Diálogo Social, sindicatos e juventude no Brasil	50
FONTES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55
ANEXOS	59
ANEXO I DICIONÁRIO DE SIGLAS	59
ANEXO II ÍNDICE DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS	62
ANEXO III	64
A Informalidade do Trabalho da Juventude no Brasil: O que pensam os/as integrantes do Subcomitê da Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude	

RECONHECIMENTOS

O relatório foi coordenado por Anne Posthuma, Especialista de Emprego e Mercado de Trabalho da OIT no Brasil e Guillermo Dema, Especialista Regional Escritório da OIT para a América Latina e Caribe do Trabalho Infantil e Emprego de Jovens, que por sua vez estavam encarregados de edição final do documento. No entanto, sem o esforço coletivo de várias pessoas este relatório não teria sido possível.

Pesquisa e sistematização foi realizada por iniciativa da OIT, Enid Rocha Andrade da Silva (Coordenação), Agnes de França Serrano, Ana Laura Lobato Pinheiro, 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 e Rosana Ulhôa Botelho.

Ursula Carrascal ajudou no trabalho de pré Edition e a consolidação da literatura, Carola Gonzalez e Mariella Mujica estavam encarregados de layout e Maria Lucia Vizquerra facilitou o processo administrativo.

PREFÁCIO

Através do seu mandato, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) promove a visão de um trabalho decente para todos e todas no mundo do trabalho. O Brasil experimentou importantes avanços no trabalho decente na última década, marcada pela redução da pobreza e da desigualdade social, da diminuição das taxas de desemprego, do aumento da renda e do emprego formal. No entanto permaneçam desafios estruturais do mercado de trabalho do país incluindo a alta rotatividade dos postos de trabalho, persistência de desigualdades de gênero e raça/etnia e a elevada taxa de informalidade.

O alto número de trabalhadores informais é um fenômeno intimamente ligado com a pobreza e as desigualdades socioeconômicas, sendo muito pronunciado na Região da América Latina e o Caribe onde a OIT estima que existem 130 milhões de trabalhadores e trabalhadoras ocupados/as em condições de informalidade¹. O trabalho em condições de informalidade amplia a vulnerabilidade social, uma vez que esses indivíduos estão excluídos dos seus direitos trabalhistas como repouso semanal remunerado, contribuição para a seguridade social, licença gestante e paternidade, direito a requerimento de seguro-desemprego e compensação financeira no caso de demissão sem justa causa. No Brasil, a formalidade aumentou em 11 pontos percentuais entre 2003 e 2013, mas o número de trabalhadores em empregos informais continua sendo elevado, especialmente nos grupos mais vulneráveis e discriminados por questões de gênero, raça/etnia e idade (os/as jovens de 15 a 29 anos).

A relação entre a informalidade e o emprego juvenil é complexa e merece um exame mais profundo para informar a formulação das políticas públicas no Brasil. Esse segmento populacional é tradicionalmente caracterizado pela maior exposição a empregos informais, apresentando também níveis mais elevados de desemprego e rotatividade que os demais trabalhadores. Entretanto, em um momento em que o número de jovens atinge o maior patamar na história do país, torna-se fundamental a reflexão sobre estratégias que favoreçam a inclusão dessa população em empregos produtivos e de qualidade, articulados a suas trajetórias de vida e seus anseios.

O governo brasileiro, junto com os parceiros sociais (as organizações dos empregadores e dos trabalhadores), tem agido positivamente para ampliar as oportunidades e a qualidade de acesso dos jovens ao mundo do trabalho. Em 2010 foi lançada uma Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude (ANTDJ), elaborada no âmbito do Subcomitê da Juventude do Comitê Executivo Interministerial da Agenda Nacional do Trabalho Decente. Esta agenda, fruto de um importante processo de diálogo social entre diversos órgãos do governo federal, centrais sindicais e confederações de empregadores, conselhos e outras organizações da sociedade civil, é coordenada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e pela Secretaria Nacional da Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República, e conta com a assistência técnica permanente do escritório da OIT no Brasil. Atualmente no âmbito do Subcomitê está sendo construído o Plano Nacional de Trabalho Decente para a Juventude (PNTDJ), que será um importante instrumento para amparar o trabalho decente entre os jovens brasileiros.

O presente estudo, conduzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)² a partir de diagnósticos realizados no processo de construção do Plano e através de entrevistas com membros

¹ Panorama Laboral 2014: América Latina y el Caribe, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima, 2014.

² O presente estudo foi elaborado no marco do Acordo de Cooperação Técnica assinado entre as duas instituições em 2010.

do Subcomitê da Juventude apresenta um panorama do trabalho informal entre jovens, abordando políticas e estratégias que vem sendo adotadas para enfrentar esse quadro e aumentar a formalidade do emprego juvenil. Ele também destaca a visão de atores envolvidos na construção do PNTDJ sobre quais os principais obstáculos e oportunidades para promoção do trabalho decente para a juventude. Embora essas perspectivas sejam divergentes em diversos pontos, elas compartilham a visão da OIT da promoção do trabalho decente como um mecanismo de fundamental importância para a superação da pobreza e a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável.

As políticas públicas têm um papel fundamental em promover a formalidade do emprego juvenil, ainda mais na conjuntura atual, marcada por baixas taxas de crescimento econômico. Da mesma forma, o trabalho do ambiente tripartite ampliado da Agenda Nacional do Trabalho Decente para a Juventude vem somar-se a esse esforço. O presente estudo foi realizado no intuito de contribuir ao maior conhecimento da realidade e dos fatores relacionados à informalidade do emprego juvenil e de informar o processo de formulação das políticas públicas e ações em prol da formalização do emprego de jovens, permitindo, assim, que a próxima geração de brasileiros e brasileiras possa disfrutar plenamente das oportunidades de uma inserção no mercado de trabalho em condições de dignidade, igualdade e gozando da proteção dos seus direitos trabalhistas e assim contribuir ao desenvolvimento inclusivo e justo do país.

Laís Abramo

Diretora

Escritório da OIT no Brasil

Elizabeth Tinoco

Diretora Regional

Escritório Regional da OIT para América
Latina e Caribe

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 (ANTED) no país, ainda não era possível prever a dimensão que esse compromisso tomaria. Três anos depois, em 2006, o Brasil lançava a ANTED, 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 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 social³.

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 jovens brasileiros apresenta muitos desafios que precisam ser enfrentados rumo ao alcance dos objetivos da ANTJ. As informações divulgadas pela Pesquisa Nacional por Amostra de 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 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 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 trabalhadores mais jovens perdem o emprego mais frequentemente do que os mais velhos. As conclusões do estudo mostram que a taxa de separação⁴ alcança 72,4%. Isto é, sete em cada dez trabalhadores, em média, desligam-se de seus postos de trabalho ao longo de um ano. A taxa de separação dos trabalhadores mais velhos, 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

³ 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.

⁴ Razão entre o número de trabalhadores que saem de seus postos de trabalho por demissão voluntária ou involuntária em relação ao estoque de trabalhadores.

índios essa proporção foi de 56,3%, 15 pontos percentuais acima da observada para brancos e amarelos.

- (iv) Jornada de trabalho semanal superior a 44 horas. De acordo com dados da OIT (2009), um terço dos trabalhadores brasileiros 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 ganhava 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 jovens (50,9%) de 15 a 17 anos ocupados recebia menos que um salário mínimo em 2013. Entre os jovens de 18 e 19 anos ocupados, essa proporção era de 23,1%.

A despeito da complexidade dos desafios envolvidos na atual dinâmica de inserção ocupacional dos jovens no mercado de trabalho, o Brasil vem, nos últimos anos, colecionando alguns avanços, como, por exemplo: a redução da informalidade no trabalho dos 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 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 (Projovem 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, como poderá ser constatado a partir das análises das entrevistas feitas com os integrantes do Subcomitê da ANT DJ apresentadas na parte final deste relatório.

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.

Antes de fechar esta introdução, cabe ressaltar que o presente Relatório traz informações importantes. Primeiramente, ele expõe um diagnóstico da situação da informalidade dos jovens no Brasil. Além disso, apresenta a descrição e uma breve análise das principais iniciativas do governo brasileiro que concorrem, direta ou indiretamente, para os avanços nas condições da redução da informalidade do trabalho da juventude. Finalmente, este Relatório destaca a importância do ambiente de diálogo social, em que as questões em torno da Agenda Nacional do Trabalho Decente par a Juventude são debatidas e acordadas. A atual experiência brasileira de diálogo social tripartite —No âmbito do Subcomitê da ANT DJ— coloca o país em posição de evidência, em razão do ineditismo da iniciativa. Por essa razão, a parte final deste documento apresenta um recorte analítico das entrevistas realizadas junto aos membros do Subcomitê.

1 | 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 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.

Neste diagnóstico, no entanto, iremos considerar, separadamente, os jovens de 18 a 19 anos. 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 dados⁵ da Tabela 1 mostram que a informalidade⁶ 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. Note que ainda 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 o ideal de que, nesta fase da vida, o jovem resguarde o espaço para sua formação,

⁵ Essas séries históricas são todas elaboradas pelo IPEA, com base nos microdados das PNAD's – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE.

⁶ Taxa de informalidade= (contra própria não contribuinte para a previdência + sem carteira + não remunerado)/ocupados.

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 educação⁷ 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. É possível que isso decorra do fato de que houve, no Brasil, a elevação do nível de escolaridade da população, fato relativamente recente⁸. 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 vimos, o grupo de 18 a 19 anos é o mais afetado.

1.1 | 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.

⁷ 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.

⁸ A universalização do ensino fundamental se deu na década de 1990, e as expansões dos níveis médio e superior ocorreram nos anos 2000.

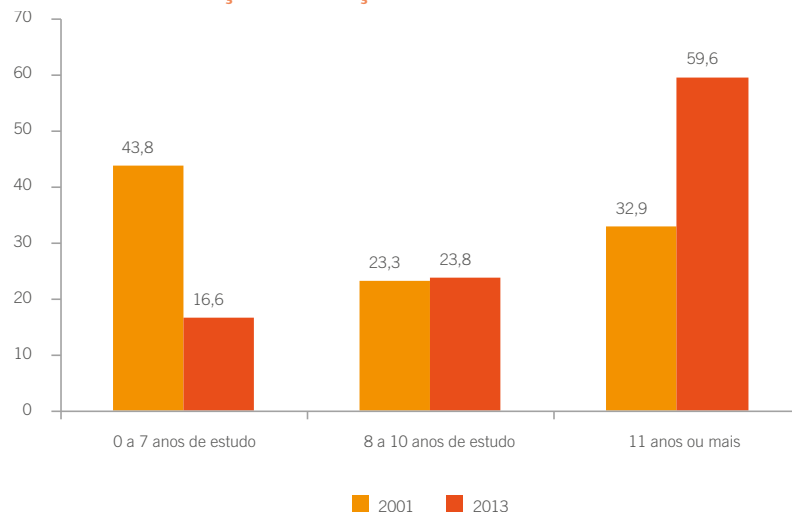
TABELA 2. Taxa de informalidade de Jovens por escolaridade

0 a 7 anos de estudo (ensino fundamental incompleto)			
	2001	2013	2013/2001
15 a 17	93.39	90.88	-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 (Gráfico 1).

GRÁFICO 1: Evolução da Filiação de Trabalhadores aos Sindicatos



Se maior grau de escolaridade pressupõe menor informalidade, surge então o dilema da conciliação entre estudo e trabalho para os 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 jovens que só trabalham têm menor informalidade do que aqueles que conciliam trabalho e estudo, ressaltando-se o caso dos de 15 a 17, pela já mencionada especificidade dessa faixa etária.

TABELA 3. 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 trabalho⁹ 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.

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

⁹ 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.

1.2I Informalidade e Características Sociodemográficas: Sexo, Cor/Raça e Situação de Domicílio

Sexo

As taxas de informalidade de homens e mulheres jovens (Tabela 5) são muito próximas, exibindo a mesma tendência, queda de 30% em todo o período. Chamam a atenção as disparidades entre os jovens de 18 a 19 anos, cujas taxas masculinas são bem 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 considerada¹⁰. 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.

10 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.

TABELA 6. Informalidade de Jovens por cor/raça

Branços 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 urbana¹¹), 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, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, salário-maternidade, pensão por morte e auxílio-reclusão¹².

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, excluimos o grupo de conta própria não contribuinte e os não remunerados, considerando-os como segurados especiais. Utilizamos 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, utilizamos 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

11 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.

12 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.

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

1.3I Comentário Final

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.

2I 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 a 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.

2.1 | Políticas e programas voltados a ampliar a proteção social dos trabalhadores sem vínculo empregatício formal

2.1.1 | 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 mensais¹³. 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 1, abaixo, apresenta o detalhamento dos diversos benefícios do PBF.

QUADRO 01 – 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 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

¹³ Aproximadamente 25 dólares americanos, em 28 de fevereiro de 2015, quando a paridade de real/dólar é equivalente a R\$2,88.

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 à escola. A família que recebe BVJ precisa garantir que seus jovens dessas idades permaneçam na escola, cumprindo uma frequência mínima de 75%¹⁴.

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.

2.1.2| 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 Brasileira 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)¹⁵.

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 2, a seguir, informa sobre as principais ações incluídas em cada um dos seus quatro eixos.

14 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.

15 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.

QUADRO 02- Plano Viver Sem Limite

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

2.1.3| 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. No 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 Programa¹⁶.

2.1.4| 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

16 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.

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)¹⁷.

Nessa direção, o *Programa BPC Trabalho* visa a 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 sua vez, é permitido acumular o salário de Aprendiz com o recebimento do BPC por até 02 (dois) anos¹⁸, 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 8, 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 8 - 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.

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

18 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.

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.

2.1.5| 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 disponham 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 à extinção dos grandes abrigos e à 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 complementar 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 *Centro Dias* 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 Dias ainda necessitam contar com equipe técnica especializada, com os seguintes profissionais: assistente social, psicólogo, terapeuta ocupacional e cuidador.

2.1.6I 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 Rondônia¹⁹.

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 do PETI e do Bolsa Família, 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

19 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).

superior a 25 horas; (vi) 48% trabalham sem remuneração; (vii) recebem valor médio de remuneração de cerca de R\$185,00.

Como se nota, há 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).

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 convivência²⁰.

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.

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

3I 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 adolescente 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 9.

TABELA 9 – 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 1 sm	2.4	7.5	215.8

Fonte: PNAD/IBGE.

Elaboração: IPEA/DISOC.

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.

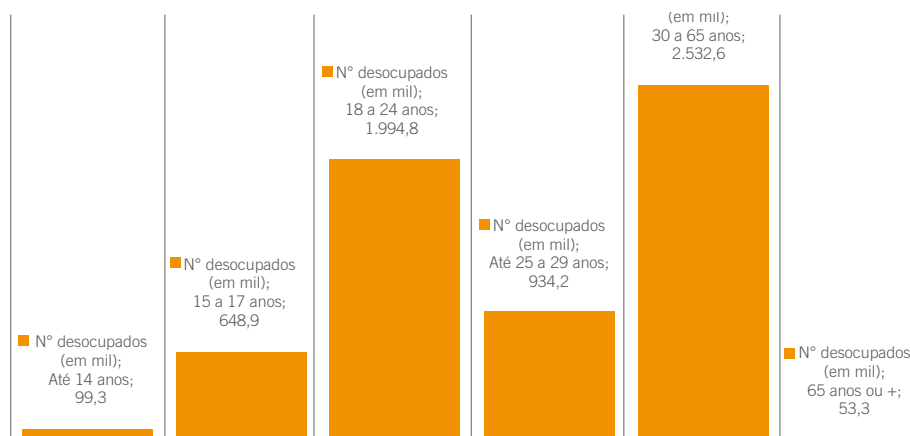
Estudos e pesquisas têm evidenciado que estudantes cotistas não deixam nada a desejar, em termos de rendimento escolar, em relação aos demais estudantes. De acordo com dados do Serviço de Seleção e Orientação da Universidade Federal da Bahia, apresentados por SANTOS (2012), os desempenhos acadêmicos 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 | Mecanismos de proteção contra o desemprego

O Gráfico 2, 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 2. 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 registrada²¹, há seis diferentes espécies de proteção, cujos traços principais encontram-se sumariamente descritos no Quadro 3.

21 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 3. Brasil: Mecanismos de proteção contra a desocupação

Mecanismo	Natureza	Descrição
Estabilidade provisória.	Proteção Ex ante. 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) ¹ .
Aviso prévio.	Proteção Ex ante. 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 Ex post. 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 Ex post. 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 Ex post. 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 Ex post. 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 ² . O período ‘aquisitivo’ do seguro desemprego (lapso de tempo que define a carência para acessar o benefício) é de 16 meses ³ .

Fonte: CLT-1943, CF-1988, Normas Esparsas.

Elaboração: IPEA/DISOC.

¹ 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).

² 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.

³ 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, especificamente²². Isso porque a inserção laboral destes últimos se caracteriza, com frequência, por ocupações com salário mais reduzido e com rotatividade mais elevada²³.

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)²⁴.

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 adultos²⁵. 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 escravidão²⁶.

No que se refere aos assalariados registrados, que constituem o principal grupo protegido (em termos de trabalhadores e de recursos), o Gráfico 3 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.

22 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.

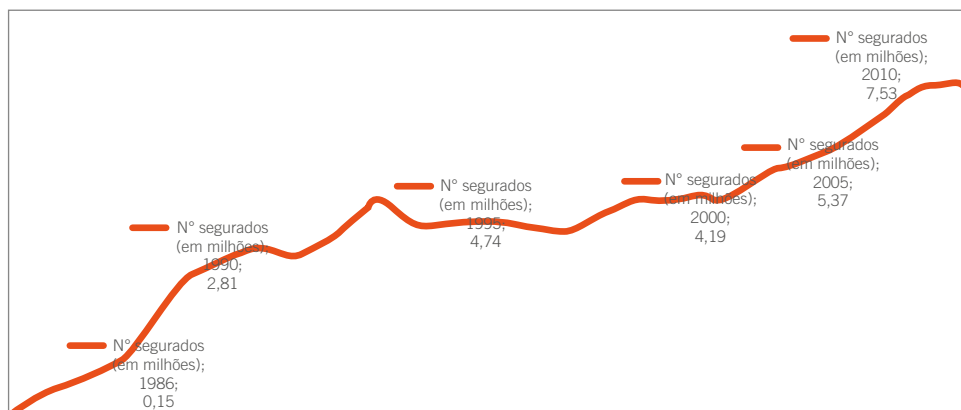
23 Essas duas características tendem a fazer com que, especificamente no caso dos trabalhadores juvenis, a proteção assegurada pelo FGTS seja inferior àquela garantida pelo seguro desemprego.

24 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).

25 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).

26 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 resgatados, em 2003.

GRÁFICO 3. 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)²⁷.

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 causa²⁸. 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.

²⁷ 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).

²⁸ 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 10, assim como de (MTE, 2015).

TABELA 10. 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.

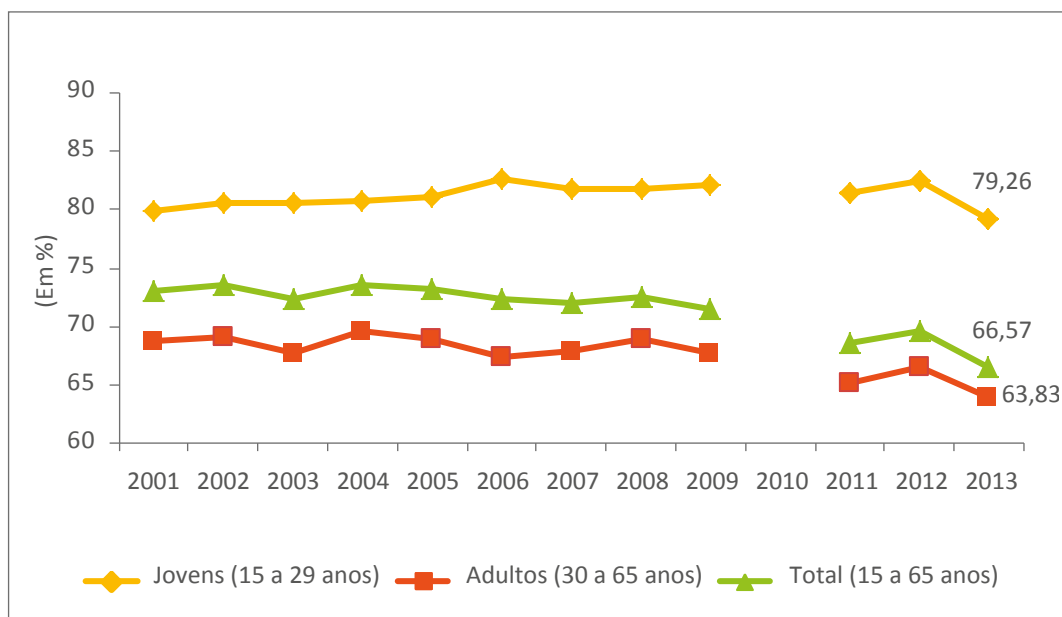
De todo modo, ainda é preciso esperar pelas discussões que têm lugar no Congresso Nacional, para saber se essas regras, que dificultam a proteção dos trabalhadores pelo seguro desemprego, vão realmente se efetivar (ainda que já estejam em vigência neste momento, pelo fato de terem sido instituídas por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

5| Marco Regulatório e a Economia Informal

5.1| Medidas para ampliar a formalização dos trabalhadores domésticos

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 4 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%). 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.

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

Fonte: IPEA/DISOC 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.

5.1.1 | 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)²⁹.

- 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 4 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 trabalhadores domésticos não podem exercer determinados direitos até que estejam completamente regulamentados.

²⁹ 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.

QUADRO 4 - 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-reposou 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-goço 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.	-

Continuação do Quadro 4

Direitos garantidos no art. 7º	Instrumento legislativo que assegura o usufruto do direito	Aplicabilidade automática dos efeitos da EC 72/2013
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 Quadro 4, 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.

5.1.2 | 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 os trabalhadores domésticos. 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, exigiam 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.

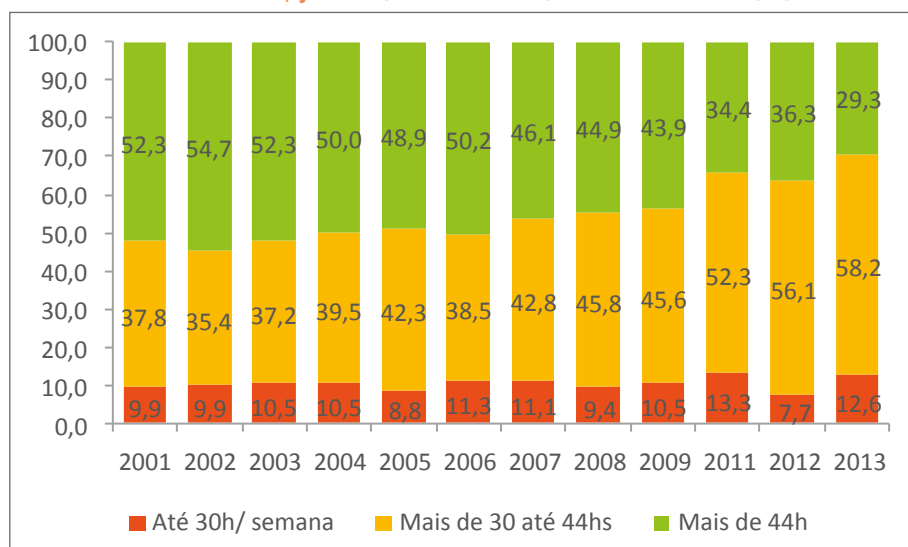
Como visto anteriormente, atendendo às reivindicações históricas dos movimentos negros e de mulheres, e em linha com os dispositivos da Convenção 189 da OIT, o país avançou a partir da aprovação da chamada PEC das domésticas, que mais distingui a trabalhadora doméstica dos demais trabalhadores. Dava-se 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 5 apresenta o percentual de domésticas jovens, com carteira, por faixas de horas trabalhadas por semana.

A partir do Gráfico 5, 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 72³⁰, 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).

30 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.

GRÁFICO 5 – Faixas de horas trabalhadas na semana: empregadas domésticas com carteira, jovens (15 a 29 anos) – 2001 a 2013 (%)



Fonte: IPEA/DISOC 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 mínimo³¹. 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.

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

31 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.

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 Emprego³².

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.

5.1.3| 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.

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, consequentemente, caído o de mensalistas. Também apontam os autores

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

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.

5.2I Estratégias: incentivos para ampliar a cobertura previdenciária de Empregados sem carteira de trabalho³³

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.

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 no 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 facultativos³⁴ 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)³⁵.

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

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

35 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.

5.2.1 | 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 (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.

5.2.2 | 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 ³⁶.

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

36 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.

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.

5.3| 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, eletricitas 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 comprova 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.

5.3.1| 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 2009³⁷.

37 Como envolve também o pagamento de tributos estaduais (Imposto de Circulação de Mercadorias 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.

5.3.2| 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 11 exhibe o total de optantes em dezembro de cada ano e o último dado disponível.

TABELA 11 – Optantes ativos pelo MEI³⁸

Ano	Optantes ativos
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 disponível³⁹. Isto é, apenas para um ano. A tabela 12, 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 jovens⁴⁰.

TABELAS 12 – Optantes pelo MEI por faixa etária – março 2015

Faixa etária	Núm. MEI	%MEI
16-20	50,086	1
21-30	115,136	23.2
31-60	3,421,779	71.2
Acima de 60	221,073	4.6
Total	3,808,074	100

Fonte: SRFB, Simples Nacional.

Há alguns trabalhos que buscam avaliar os possíveis efeitos da instituição da figura do MEI⁴¹. 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.

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

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

40 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.

41 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.

5.3.3| 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-mínimo⁴², enquanto para o Plano Simplificado é de 11% do salário-mínimo.

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 PSICW– 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.

6| Diálogo Social e Juventude

6.1| 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*

⁴² Mais R\$ 1 ou R\$ 5, a depender da atividade.

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.

6.2| 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 públicas⁴³.

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.

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.

⁴³ 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.

6.31 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 à 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 CEJUVENT⁴⁴, 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 Legislativa⁴⁵.

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 juventude⁴⁶. A primeira⁴⁷ 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.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Convocada por decreto presidencial de 5 de setembro de 2007, sendo coordenada pela SNJ e pelo Conjuve.

A Segunda Conferência Nacional de Políticas Públicas 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*”⁴⁸, 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)⁴⁹

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 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 refletem 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)⁵⁰

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

⁴⁸ O ato de lançamento aconteceu em Brasília em 26/02/2015.

⁴⁹ 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>.

⁵⁰ 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>

governamentais. A intervenção de uma jovem participante em um Fórum Temático de Juventude (2012)⁵¹ é significativa a este respeito, como se pode ver adiante:

Poucos programas apresentam mecanismos institucionais que possibilitem aos jovens trazerem críticas, sugestões e contribuam 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.

6.4| 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 ANTDJ⁵². 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 5 apresenta a sequência de eventos importantes que antecederam a criação do Subcomitê da ANTDJ, indicando os principais marcos relativos aos resultados obtidos, da sua implantação até o momento atual (fevereiro de 2015).

QUADRO 5 Sequências, de fatos e eventos em torno da criação do Subcomitê e da Construção da Agenda e do Plano da ANTDJ

Eventos	Período
Início da articulação e diálogo com centrais sindicais e confederações de trabalhadores em torno da ANTDJ.	2007
Realização de oficina tripartite que discutiu as linhas gerais de proposta de Agenda de Trabalho Decente para a Juventude (ANTDJ).	2008

⁵¹ CONTRIBUIÇÃO DE ÁUREA CAROLINA, REPRESENTANTE DA AIC NO Fórum Temático, 2012 disponível em <http://forumdasjuventudes.org.br/participacao-social-e-politica-da-juventude/>

⁵² No âmbito do Subcomitê da ANTDJ 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.

Continuação do Quadro 5

Eventos	Período
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.	/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.

6.4.1| 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.

6.4.2| Processo preparatório da I CNTED

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 ANTDJ acerca das demandas e propostas que surgiram nas conferências estaduais de emprego e trabalho decente⁵³ 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 ANTDJ, 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 ANTDJ 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 ANTDJ, 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 ANTDJ, 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 ANTDJ 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.

6.5| 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.⁵⁴

⁵³ Subcomitê da ANTDJ: 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).

⁵⁴ 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.

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 e empregadores.

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.

6.6| 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 ANTJ.

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 política⁵⁵.

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.

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.

55 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>.

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.

6.7| 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.

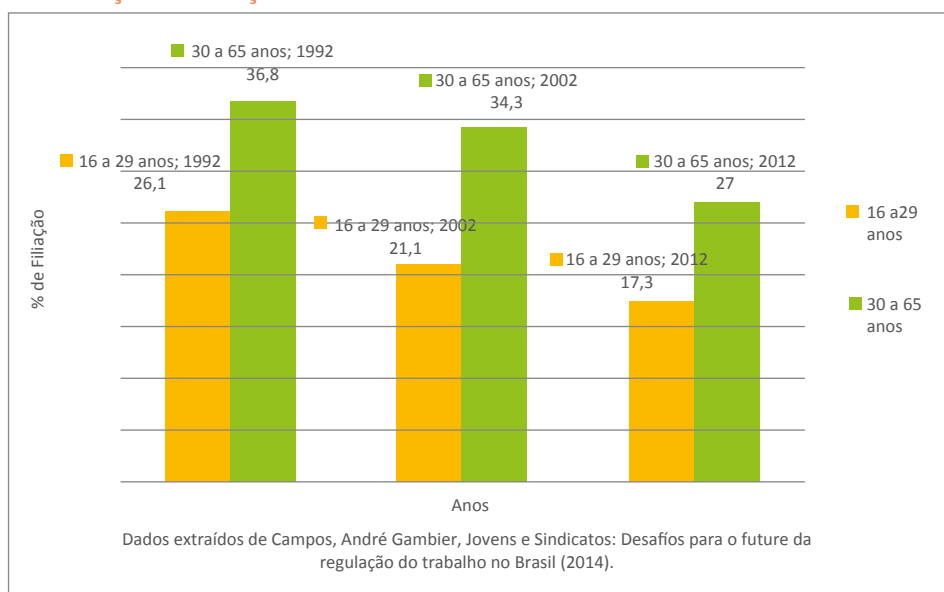
6.7.1| Filiação dos Jovens aos Sindicatos no Brasil

A sindicalização geral de trabalhadores diminuiu muito no Brasil. De acordo com André Campos, (2014)⁵⁶, 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.

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%).

56 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.

GRÁFICO 6: Evolução da Filiação de Trabalhadores aos Sindicatos



WNa 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)⁵⁷, 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).

6.7.2I 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 desempregos elevadas; (ii) alta rotatividade no emprego; (iii) elevada taxa de

⁵⁷ Campos, Anderson de S., Juventude e ação sindical: crítica ao trabalho indecente / Anderson Campos. –Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2010.

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 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).

6.7.3| 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 compulsória⁵⁸.

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)⁵⁹

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.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/trabalho-e-previdencia/150327-saiba-mais-sobre-o-modelo-sindical-brasileiro.html>

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 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 a avançar nas condições de garantir o trabalho decente, cobrando a fiscalização na forma de contratação dos jovens.

6.7.4| 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)⁶⁰.

60 Disponível em <http://www.fetecsp.org.br/index.mulheres-jovens-ainda-sao-minoria-no-movimento-sindical&catid=1:central&Itemid=157> (26/02/2015).

Para Aquiles (2011)⁶¹, 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)

61 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. 1994. *Cenas juvenis: punks e darks no espetáculo urbano*. 1a. ed. São Paulo: Scritta/Anpocs.

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

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

AGUIÃO, Silvia. 2014. *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.

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

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

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

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

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

_____.a. 2013. *Juventude Viva: balanço de 1 ano em Alagoas*. P 12. Brasília: Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

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

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

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

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

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?* P. 95–135, 1a. ed. Rio de Janeiro, Ipea.

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

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

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. 2013. *Tarifação e financiamento do transporte público urbano*. Nota técnica nº2. Brasília, Ipea.

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

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

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

CRENSHAW, Kimberlé. 2002. *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.

FIGUEIREDO, Ângela. 2011. *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.

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

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

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

_____.a. 2006. *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., p. 171–198. Rio de Janeiro: Ipea.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2010. Censo demográfico 2010.

Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 2014. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise. No 22*. Capítulo de Igualdade de Gênero. Brasília.

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

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

MARTINELLI, KG, Santos Neto ET, Gama SGN, Oliveira AE. 2014. *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]. 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.). 2014. *Juventude rural e políticas públicas no Brasil*. Brasília, Presidência da República.

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

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

Ministério do Desenvolvimento Agrário (Brasil): <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. 2007. *O sistema público de emprego no Brasil: uma construção inacabada*. Campinas: Unicamp/Instituto de Economia.

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

Ministério do Trabalho e Emprego. 2015. *Nota Informativa n.º 94/2015/CGSAP/DES/SPPE/MTE*. Brasília.

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

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

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

RANGEL, L. A. 2014. *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*, v. 1. Rio de Janeiro: Ipea.

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

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

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

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

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

SINAJUVE. 2013. *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*.

_____.a. http://juventude.gov.br/juventuderural#.VMaYIP7F_95

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

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

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

WASELFISZ, Julio Jacobo. 2012. *Mapa da Violência 2012*. Novos padrões da violência homicida no Brasil. São Paulo, Instituto Sangari.

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

ANEXO

ANEXO 1: DICIONÁRIO DE SIGLAS

ACESSUAS	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
BJV	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 Individuo
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

ANEXO 2: ÍNDICE DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

GRÁFICO 1	Distribuição dos jovens ocupados por nível de escolaridade
GRÁFICO 2	Número de abertamente desocupados por faixa etária, no Brasil urbano
GRÁFICO 3	Número de beneficiários do seguro desemprego
GRÁFICO 4	Informalidade dos trabalhadores domésticos jovens e adultos
GRÁFICO 5	Faixas de horas trabalhadas na semana: empregadas domésticas com carteira, jovens (15 a 29 anos) – 2001 a 2013
GRÁFICO 6	Evolução da Filiação de Trabalhadores aos Sindicatos
QUADRO 1	Programa Bolsa Família: Tipos e Valores dos Benefícios
QUADRO 2	Plano Viver sem Limite
QUADRO 3	Brasil: Mecanismos de Proteção contra a desocupação
QUADRO 4	Direitos das trabalhadoras domésticas atualmente estabelecidas no art.7º da CF
QUADRO 5	Sequências, de fatos e eventos em torno da criação do Subcomitê e da Construção da Agenda e do Plano da ANTJD
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	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	Brasil Beneficiários do Benefício de Prestação Continuada
TABELA 9	Taxa de frequência líquida na educação superior
TABELA 10	Proporção de trabalhadores afetados pelas mudanças trazidas pela MP nº665/2014
TABELA 11	Optantes ativos pelo MEI
TABELA 12	Optantes pelo MEI por faixa etária – março 2015
QUADRO 1	Composição do Subcomitê da Agenda Nacional do Trabalho Decente da Juventude
QUADRO 2	Principais motivações para o envolvimento com as questões do trabalho decente para a juventude
QUADRO 3	Principais causas do desemprego e das condições precárias de trabalho dos/das jovens
QUADRO 4	Percepções sobre diversidade e qualidade da inserção no mercado de trabalho
QUADRO 5	Percepção sobre a evolução da situação da formalidade do emprego juvenil e papel das políticas públicas
QUADRO 6	Principais ações consideradas inovadoras com impacto na redução da informalidade do jovem no mercado de trabalho e na diminuição do desemprego juvenil
QUADRO 7	Ações e iniciativas das instituições representadas no Subcomitê para redução da informalidade
QUADRO 8	Percepção dos/as entrevistados/as em relação aos pontos positivos e negativos da articulação entre os representantes do Subcomitê
QUADRO 9	Prioridades da Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude
QUADRO 10	Avaliação do diálogo com os jovens, segundo a percepção dos entrevistados do Subcomitê da ANTDJ
QUADRO 11	Situação do/da jovem no mercado de trabalho: Expectativas para o futuro
QUADRO 12	O (a) senhor (a) gostaria de acrescentar alguma outra questão que acha importante e que nós não perguntamos?

ANEXO 3: A Informalidade do Trabalho da Juventude no Brasil: O que pensam os/as integrantes do Subcomitê da Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude

Introdução

(...) Eu tenho e vou ter pelo resto de minha vida a esperança de ver algo melhor, de ver uma juventude tendo bons postos de trabalho, consequentemente tendo uma boa juventude, podendo estudar, podendo se qualificar, viver com sua família, não andar com ônibus completamente superlotados, não pegar um ônibus em São Paulo que tem que ficar pendurado na janela pra poder chegar ao local de trabalho. Esse é meu sonho e é isso que eu luto. (fala de Representante de Central de Trabalhadores).

O diálogo social é um dos quatro pilares estratégicos do conceito de trabalho decente, formulado pela OIT. Os outros três são (i) os direitos e princípios fundamentais do trabalho, (ii) a promoção do emprego de qualidade e (iii) a extensão da proteção social⁶². No Brasil, a Agenda Nacional do Trabalho Decente para a Juventude (ANTDJ)⁶³, finalizada em outubro de 2010, foi elaborada de forma tripartite (o escritório da OIT no Brasil presta assistência técnica permanente ao trabalho do Subcomitê) a partir do diálogo realizado entre representantes de confederações de empregadores, de centrais sindicais de trabalhadores e de órgãos governamentais.

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

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

Encontrar caminhos para a inclusão, com qualidade, dos jovens no mercado de trabalho constitui-se no principal objetivo dos integrantes do Subcomitê da ANTJ. O alcance desse objetivo demanda

⁶² IPEA, Revista Desafios para o Desenvolvimento abril de 2006. Artigo de Abramo, Laís. Disponível em http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=802:catid=28&

⁶³ Em junho de 2009 o governo brasileiro instituiu, mediante Decreto Presidencial, o Comitê Executivo Interministerial responsável pela implementação da Agenda Nacional do Trabalho Decente (ANTD), criando também, a partir do mesmo instrumento, 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. O Subcomitê conta com representantes governamentais de diferentes ministérios e é coordenado pela Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR), por meio da Secretaria Nacional da Juventude (SNJ) e pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com assessoria técnica permanente da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Seu Decreto de criação estabeleceu que o Subcomitê adotasse, na implementação das suas ações, o diálogo com organizações da sociedade civil, de empregadores e de trabalhadores, tendo sido instituído o Grupo de Trabalho Consultivo da ANTJ -cujos membros também participam do Subcomitê-, composto por representantes governamentais, de trabalhadores (centrais sindicais e confederações), empregadores e de organizações e movimentos sociais.

de seus integrantes, mais do que conhecimento sobre o entorno social, político e econômico do problema. Requer, principalmente, reflexões maduras sobre a melhor forma de enfrentá-los.

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

Para a compreensão da arena de debates que tem lugar no âmbito do Subcomitê da ANT DJ, essa análise tem como pano de fundo três pressupostos: (i) a noção de que o trabalho decente é fundamental para a superação da pobreza e a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável; (ii) a existência de uma heterogeneidade das condições juvenis, que variam de acordo com gênero, raça, etnia, condição social, local de moradia, entre outros atributos do/da jovem; e (iii) a clareza de que os documentos construídos a partir de consenso pelos membros do Subcomitê, tais como a Agenda Nacional do Trabalho Decente da Juventude e o Plano Nacional que está em elaboração, constituem-se em resultados possíveis da interação tripartite, que resultaram em decisões baseadas em cálculo relacional e estratégico por parte dos participantes. Como destaca Melo:

A análise do padrão de relacionamento entre atores que participam de um processo de formação de políticas revela as clivagens de interesses existentes e os diversos projetos que articulam tais interesses. Evita-se, assim, a armadilha de se racionalizar, num procedimento ex post, uma política pública como se fosse expressão acabada e perfeita de uma tendência ou um estado de coisas. (...)64 (MELLO, 1990:2).

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

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

Procedimentos Metodológicos

Neste texto será apresentado um recorte das entrevistas realizadas com os integrantes do Subcomitê da ANT DJ que ocorreram em Brasília, durante o último encontro do Subcomitê realizado em dezembro

64 Interesses, Atores e Ação Estratégica na Formação De Políticas Sociais: A não-política da casa popular (1946/1947), Marcus André B. C. Disponível em Mello <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes>

de 2014⁶⁵. Trinta e duas instituições participam do Subcomitê, conforme relação apresentada no Quadro 1, a seguir. Ao todo, 21 membros foram entrevistados, correspondendo a cerca de 60% do total das entidades participantes⁶⁶.

QUADRO 1: Composição do Subcomitê da Agenda Nacional do Trabalho Decente da Juventude

Órgãos do Governo Federal (total 13)
↳ Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) ↳ Ministério da Educação (MEC) ↳ Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) ↳ Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) ↳ Ministério da Previdência Social (MPS) ↳ Ministério do Planejamento (MP) ↳ Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) ↳ Secretaria Nacional da Juventude (SNJ) ↳ Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) ↳ Secretaria de Políticas para Igualdade Racial (SEPPIR) ↳ Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) ↳ Conselho Nacional da Juventude (CONJUVE) ↳ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
Confederações de Empregadores (total 04)
↳ Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA) ↳ Confederação Nacional da Indústria (CNI) ↳ Confederação Nacional dos Transportes (CNT) ↳ Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC)
Centrais Sindicais de Trabalhadores (total 07) ⁴
↳ Central Única dos Trabalhadores (CUT) ↳ Força Sindical (FS) ↳ União Geral dos Trabalhadores (UGT) ↳ Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST) ↳ Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) ↳ Central de Trabalhadores do Brasil (CTB) ↳ Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudo Socioeconômicos (DIEESE)
Outras Instituições (total 07)
↳ Organização Internacional do Trabalho (OIT) ↳ Inspetoria São João Bosco (ISJB) ↳ Atletas Pela Cidadania (ATC) ↳ Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), ↳ Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) ↳ Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPEG) ↳ União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES) ↳ União Nacional dos Estudantes (UNE).
Total de Instituições Representadas: 32

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego.

Elaboração: IPEA/DISOC.

⁶⁵ Ao longo desse mês, foram realizadas entrevistas presenciais ou por telefone com aqueles representantes que não puderam ser contatados naquela oportunidade. Dificuldades de contato e problemas de agenda foram os motivos pelos quais doze participantes do Subcomitê não foram entrevistados. Todas as entrevistas foram gravadas com autorização dos participantes e, posteriormente, transcritas para possibilitar a análise.

⁶⁶ No total foram realizadas 21 entrevistas com representantes de 20 instituições porque no Ipea foram entrevistados os representantes titular e o suplente.

Resultados e discussão das entrevistas com os/as integrantes do Subcomitê da ANT DJ

Quem são os membros do Subcomitê participantes das entrevistas

Do número total de 21 entrevistas realizadas, 12 foram feitas com os integrantes governamentais; cinco, com representantes das centrais de trabalhadores; e quatro foram realizadas com representantes das confederações de empregadores⁶⁷. Os entrevistados se dividiram entre 13 mulheres e oito homens. Entre esses, quatro são jovens, com idade até 29 anos e 15 são adultos de 30 a 60 anos⁶⁸. Quanto à cor, 10 dos entrevistados se auto declararam pretos e pardos e nove, brancos. Em relação ao tempo em que participam do Subcomitê, nove fazem parte desse Fórum há, no máximo, um ano; seis entrevistados estão no Subcomitê por um período que varia de um até três anos; e outros seis integram o Subcomitê por um período maior que três anos.

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

Os três principais motivos que levaram os entrevistados a se envolverem com as questões da agenda do trabalho decente foram: (i) para atender à necessidade da instituição em que trabalham, (ii) *por trabalharem com políticas e programas que têm afinidade com as questões de juventude e trabalho* e (iii) *por fazerem parte de movimentos sociais e estudantis*. Como se observa pelo Quadro 02, a seguir, nove entrevistados citaram *para atender a necessidade da instituição atual* como principal motivação para se envolverem com o tema. Desses, quatro são representantes governamentais, dois representantes de centrais de trabalhadores e três das confederações dos empregadores. O trabalho em políticas e programas afins é responsável pelo envolvimento de seis entrevistados, sendo que quatro são governamentais e os dois restantes, um tem vínculo com empregadores e o outro com trabalhadores. *O envolvimento com o movimento estudantil ou outro movimento social* é a principal razão apontada por cinco entrevistados, sendo três governamentais e dois representantes de centrais de trabalhadores. Por fim, realizar estudos e pesquisas sobre o tema foi citado por um entrevistado governamental como o principal motivo para o envolvimento com as questões de trabalho e juventude.

QUADRO 2: Principais motivações para o envolvimento com as questões do trabalho decente para a juventude

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

Fonte: Entrevistas

Elaboração: IPEA/DISOC.

⁶⁷ Um dos entrevistados das confederações de empregadores participava das reuniões na qualidade de colaborador, pois não era titular ou suplente oficial no Subcomitê.

⁶⁸ Para dois dos entrevistados não foi possível conhecer as informações sobre faixa etária e auto declaração de raça/cor.

Causas do desemprego e condições precárias do trabalho da juventude

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

Como se observa no Quadro 03, razões que responsabilizam os próprios jovens receberam 23 citações (cerca de 60%) de um total de 37 tipos de causas citadas. As questões estruturais da economia e do modelo de desenvolvimento do país, bem como nossas raízes culturais e históricas que estigmatizam os jovens negros, pobres, moradores em áreas rurais, receberam oito citações. Causas relativas à ausência e inadequação de políticas públicas de incentivo para melhor inserção dos jovens foram citadas cinco vezes. Finalmente, a família ter condições de manter o jovem sem a necessidade de trabalhar também foi citada uma única vez, como causa que incentiva o jovem a permanecer desempregado por períodos longos de tempo.

QUADRO 3: Principais causas do desemprego e das condições precárias de trabalho dos/das jovens

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

Obs: Um mesmo entrevistado poderia citar mais de uma causa.

Fonte: Entrevistas.

Elaboração: IPEA/DISOC.

Embora as causas mencionadas não estejam apresentadas no Quadro 03 acima, de acordo com a categoria do segmento a que pertence cada um dos entrevistados, a análise de conteúdo das respostas dadas a essa questão mostrou que, entre os empregadores, a principal causa citada para a inserção precária da juventude reside no baixo nível de escolaridade e da qualidade da educação. Dois dos quatro representantes dos empregadores entrevistados também relacionaram as principais causas à questão da ausência de políticas públicas, pois têm o entendimento de que ao governo cabe a maior parte da responsabilidade de ofertar escola com qualidade e políticas de profissionalização e aprendizagem aos jovens.

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

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

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

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

↳ *Eu acho que temos que apontar que melhorou muito o mercado de trabalho para a juventude (...) principalmente por meio da aprendizagem, que é uma das principais portas para entrada do jovem no mercado de trabalho. Hoje, a indústria, particularmente, é a maior parceira do governo federal na aprendizagem - então, houve grandes avanços. (...) Estamos construindo exatamente o Plano⁶⁹ específico para a juventude e nesse Plano é que estamos identificando onde podemos avançar, onde podemos melhorar, ou mesmo retroceder, eventualmente, algum ponto, em que se comprove que não esteja agregando. (Empregador 2).*

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

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

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

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

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

As citações relacionadas às causas estruturais do mercado de trabalho, bem como às raízes históricas culturais e políticas do desenvolvimento do Brasil estiveram presentes nas respostas de

69 O Plano ao qual o entrevistado se refere é o plano de ação, desenvolvido pelo Subcomitê, a fim de concretizar as Prioridades da Agenda Nacional do Trabalho Decente para a Juventude.

muitos representantes governamentais. O modelo de desenvolvimento econômico adotado na década de 90 foi citado como um dos maiores “vilões” da história econômica recente por buscar reduzir drasticamente os gastos com políticas públicas, sobretudo as sociais, como forma de diminuir o tamanho do Estado. Em contraposição à ausência de políticas públicas na década de 90, um dos entrevistados governamentais destacou a importância da ação governamental e do trabalho do Subcomitê.

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

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

↳ *Por exemplo, a lei de aprendizagem⁷⁰ quebra um pouco desse paradigma da falta de experiência (...) esta é uma lei, em que as médias e grandes empresas têm que cumprir (no mínimo 5 e no máximo 15%), isso quebra um pouco o paradigma da falta de qualificação – nós temos avançado muito nessa política de aprendizagem. Agora não só para as empresas que são obrigadas, mas as micros e pequenas empresas com o Pronatec Aprendiz, por exemplo; temos também incentivado a inserção nas micro e pequenas empresas que não têm obrigação de contratar, mas quando você traz um jovem que tem o perfil necessário para a empresa, com a qualificação paralelamente à inserção na empresa, nós vamos quebrando um pouco esse paradigma e avançando cada vez mais. (Governamental 2).*

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

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

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

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

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

A falta de informação e de valorização do jovem, aliada aos outros fatores apontados nas entrevistas como as principais causas do desemprego na juventude, reflete na maior informalidade e nos níveis mais precários de trabalho entre os jovens. Isso significa que tais barreiras levam o jovem a entrar no mercado de trabalho informalmente, em empregos sem carteira, com remuneração mais baixa e sem os benefícios de um emprego formal (Reis, 2014).

⁷⁰ Decreto nº 5.598/2005.

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

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

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

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

A diversidade na inserção no mercado de trabalho

Uma das preocupações centrais das entrevistas realizadas foi captar a percepção dos membros do Subcomitê da ANTDJ sobre a diversidade da juventude brasileira nos termos de gênero, raça/etnia, regiões do país, origem socioeconômica e níveis de escolaridade. Todos os entrevistados reconhecem que a diversidade deste segmento se expressa em desigualdades no acesso ao emprego formal e às melhores condições de trabalho. Ademais, conforme se observa pelas informações contidas no Quadro 04, parte dos membros do Subcomitê apontou que o entrelaçamento das categorias gênero, raça e classe tem forte impacto na qualidade da inserção no mercado de trabalho dos jovens.

QUADRO 4. Percepções sobre diversidade e qualidade da inserção no mercado de trabalho

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

Continuação do Quadro 4

Gênero	Raça/Etnia	Meio (rural x urbano)	Região
Não há equidade salarial.	Dificuldade na conciliação de trabalho e escola .		

Fonte: Entrevistas.

Elaboração: IPEA/DISOC.

A análise das respostas dos membros do subcomitê para esta questão, organizadas no Quadro 04, revela que o mercado de trabalho no Brasil ainda opera segundo uma lógica discriminatória, dificultando a melhor inserção de mulheres, negras e negros, dos que vivem no meio rural ou em regiões periféricas aos grandes centros urbanos. Os membros do subcomitê entrevistados reconhecem o agravamento das desigualdades quando se trata da faixa da juventude, mas demandam estudos e pesquisas que elucidem de que forma essa desigualdade se expressa de forma heterogênea entre os jovens.

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

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

↘ *Hoje diminuiu essa diferença, mas nos últimos 10 anos ainda tinha uma predominância muito grande do homem trabalhando e a mulher com dificuldade de se inserir no mercado de trabalho com vagas menos interessantes que as dos homens. Agora a coisa já está começando a melhorar bastante, pois o próprio governo, as entidades e as empresas estão começando a ter consciência da necessidade de fortalecer a inserção da mulher no mercado de trabalho (Empregador 1).*

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

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

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

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

Segundo as informações trazidas pelo Quadro 04, as desigualdades raciais no mercado de trabalho do Brasil são entendidas pelos entrevistados, de forma geral, como consequências de processos históricos e culturais; resultantes das diferenças no acesso à educação de qualidade e nos níveis de escolaridade entre negros e brancos; caracterizadas pelas dificuldades na conciliação da escola com o trabalho (ou pela entrada precoce no mundo do trabalho, na maioria das vezes, via informalidade) e pelo racismo institucional.

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

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

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

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

⌋ *O racismo institucional e aquele racismo escondido são muito latentes na sociedade. Então, a gente ainda está numa fase em que as cotas são fundamentais porque é fundamental para a qualificação desses jovens negros. A qualificação dos jovens negros é muito diferente e o racismo existe também no mercado de trabalho. Se um jovem branco e um negro com a mesma qualificação forem para uma entrevista em uma empresa, eu tenho certeza que o jovem branco vai conseguir essa vaga, então na verdade isso é um racismo puro e declarado e que não deixa o jovem acessar o mercado de trabalho do jeito que deveria, independente de qualificação (Governamental 5).*

Cabe destacar, no entanto, que a interseccionalidade de gênero, raça e classe ganha destaque nas falas de representantes do governo e de trabalhadores, conforme aparece no trecho da fala abaixo:

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

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

[...] a interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras (CRENSHAW, 2002, p. 178).

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

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

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

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

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

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

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

Esse fator ocasiona o êxodo rural e direciona os jovens a trabalhos desvalorizados socialmente. As regiões Norte e Nordeste, por sua vez, foram indicadas como as regiões onde os jovens têm acesso a

piores empregos, relacionados à prestação de serviços, quando comparados com os jovens de outras regiões brasileiras, como Sul e Sudeste.

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

☞ *Eu acho que nós estamos numa transição, pois durante muito tempo nós tivemos uma industrialização no Brasil muito focada no sudeste e sul do país. Então, geralmente no Norte e Nordeste eram empregos muito precarizados e ligados a situação de serviços, hoje a gente vê, de fato, uma indução a industrialização também nessas áreas porque historicamente no nosso mercado, os empregos que remuneram melhor são os empregos da indústria. Os serviços, às vezes, são à base da pirâmide social na escala de empregos (Governamental 1).*

Evolução da situação da formalidade e do emprego juvenil

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

Como se verá na sequência, no Quadro 05, a maioria dos membros entrevistados afirmou perceber avanços nas políticas de trabalho para a juventude com consequente redução da informalidade. Uma parcela dos membros apontou ainda para impactos significativos para os grupos com maiores dificuldades de inserção no emprego formal, como mulheres e negros. Outros apontaram que os avanços nas políticas não foram capazes de alterar a situação real do trabalho informal entre os jovens.

QUADRO 5. Percepção sobre a evolução da situação da formalidade do emprego juvenil e papel das políticas públicas

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

Fonte: Entrevistas.

Elaboração: IPEA/DISOC.

Como se observa, as diferenças de posição dos atores sociais repercutem sobre a forma como avaliam a evolução da situação da formalidade e do emprego juvenil. A maioria dos representantes de instituições governamentais considera que as recentes políticas de inclusão, educação e trabalho foram importantes para o crescimento do emprego formal e que é possível perceber avanços concretos. No entanto, foi também entre os membros governamentais, e apenas nesse grupo, que apareceram relatos de que, apesar dos esforços, não aconteceram avanços reais.

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

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

Assim, é possível afirmar que os membros governamentais têm uma visão heterogênea, mais otimista do que pessimista. Conforme aponta o Quadro 5, dos doze representantes do governo entrevistados, sete indicaram perceber avanços com resultados concretos na evolução da situação da formalidade do emprego juvenil e reconhecem o importante papel das políticas públicas nessa evolução. Três relataram não perceber avanços. Entre os empregadores, dos quatro entrevistados, dois indicaram perceber avanços concretos e outros dois destacaram que esses avanços não foram capazes de produzir efeito na informalidade do trabalho juvenil.

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

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

Em especial, o relato seguinte demonstra a expectativa que representantes de empregadores têm acerca dos incentivos do governo nesse tema, especialmente com relação aos programas de aprendizagem:

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

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

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

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

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

Na análise das respostas, as ações citadas foram agrupadas em cinco categorias, de acordo com suas finalidades: (i) qualificação e intermediação profissional; (ii) elevação da escolaridade; (iii) apoio ao microempreendedor rural e urbano; (iv) ações de apoio à formalização; e (v) outras. Conforme demonstra o Quadro 06, as ações de qualificação e intermediação profissional foram as mais citadas e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) foi a ação inovadora mais mencionada por todos os entrevistados, tendo recebido 10 citações. Criado pelo Governo Federal em 2011⁷¹, o PRONATEC tem o objetivo de ampliar as oportunidades educacionais e de formação profissional qualificada aos jovens, trabalhadores e beneficiários de programas de transferência de renda.

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

71 Lei 11.513 de 2011.

QUADRO 6. Principais ações consideradas inovadoras com impacto na redução da informalidade do jovem no mercado de trabalho e na diminuição do desemprego juvenil

Ações	Total de respostas			
	Empregadores	Governamentais	Trabalhadores	TOTAL
1. Qualificação e Intermediação Profissional				
PRONATEC	2	7	1	10
Jovem Aprendiz	2	2	1	5
Lei de Estágio	1	1	0	2
SINE	0	1	0	1
2. Elevação da escolaridade				
Lei das Cotas	0	1	0	1
PROUNI – Programa Universidade para Todos	0	2	0	2
ProJovem Urbano	0	1	0	1
3 – Apoio a micro empreendedor rural e urbano				
MEI - Micro Empreendedor Individual	0	1	1	2
Pronaf Jovem- Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar	1	0	0	1
4 – Ações de Apoio à formalização				
Programa de Educação Previdenciária	0	1	0	1
Fiscalização e campanhas que incentivam a formalização	1	0	1	2
5 - Outras				
Políticas de Cuidado	0	1	0	1
Viver sem Limites	1	0	0	1

Fonte: Entrevistas.

Elaboração: IPEA/DISOC.

Na sequência, para este mesmo grupo, o programa Jovem Aprendiz recebeu cinco citações, a Lei do Estágio duas citações; e o Sistema Nacional de Emprego – SINE recebeu uma única citação.

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

Mesmo que o Programa Jovem Aprendiz⁷² tenha sido reconhecido como inovador e com impacto na redução da informalidade do trabalho dos jovens, sua operacionalização não foi poupada de críticas, principalmente no que diz respeito à duração da jornada estabelecida e à falta de fiscalização:

↳ *A crítica ao programa [Jovem Aprendiz] é com relação à jornada de 8 horas de trabalho, o que dificulta o jovem a estudar. Na nossa opinião, a jornada máxima deveria ser de 6 horas e ter uma maior fiscalização para que, de fato, o jovem aprenda porque tem lugares que são bastante interessantes onde os jovens estão entrando pelo programa e eles estão aprendendo e estão tendo essa oportunidade de depois fazer carreira na empresa, mas tem lugar que a gente sabe também que eles estão carregando caixa, estão sendo recepcionistas, e não necessariamente é o curso que a pessoa está fazendo e não está aprendendo. Está virando mão-de-obra barata da juventude de novo (Trabalhador 3).*

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

No grupo das ações e programas voltados para a elevação da escolaridade foram lembrados: (i) o Projovem Urbano, (01 citação), que tem como objetivo a elevação da escolaridade de jovens com idade entre 18 e 29 anos, que saibam ler e escrever e não tenham concluído o ensino fundamental; (ii) o Programa Universidade para Todos (PROUNI), com duas citações, cuja principal ação é a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais (50%) em instituições privadas de ensino superior; e (iii) a Lei de Cotas⁷³, que também recebeu uma citação. Essa lei garante a reserva de 50% das matrículas por curso e turno nas universidades federais e nos institutos federais de educação, ciência e tecnologia a alunos que tenham cursado integralmente o ensino médio público, em cursos regulares ou da educação de jovens e adultos.

No grupo das ações voltadas ao apoio do microempreendedor rural e urbano foram citados o Pronaf Jovem, um programa de concessão de crédito produtivo para agricultores familiares até 29 anos, e o Programa Microempreendedor Individual⁷⁴ (MEI)⁷⁵, que cria condições especiais para que o trabalhador conhecido como informal possa se tornar um MEI legalizado.

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

72 De acordo com a Lei do Aprendiz - Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000, o trabalho a partir dos 14 anos é permitido na condição de aprendiz e sob o contrato de aprendizagem, um contrato de trabalho especial e com prazo determinado (não podendo ultrapassar dois anos). A lei estabelece ainda que o empregador deve se comprometer a assegurar ao maior de quatorze e menor de dezoito anos, inscrito em programa de aprendizagem, formação técnico-profissional metódica, compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico, e o aprendiz, a executar, com zelo e diligência, as tarefas necessárias a essa formação.

73 Lei nº 12.711/2012.

74 O Microempreendedor Individual é a pessoa que trabalha por conta própria e que se legaliza como pequeno empresário. Para ser um microempreendedor individual, é necessário faturar no máximo até R\$ 60.000,00 por ano e não ter participação em outra empresa como sócio ou titular. O MEI também pode ter um empregado contratado que receba o salário mínimo ou o piso da categoria.

75 Lei Complementar nº 128, de 19/12/2008.

registrada em carteira. A segunda referiu-se aos incentivos direcionados aos trabalhadores informais e microempresários para saírem da informalidade.

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

Ações e iniciativas realizadas pelas Instituições representadas no Subcomitê para redução da informalidade

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

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

Esse tripartismo não é uma novidade no seio do MTE. A participação de empregadores e trabalhadores remonta ao período getulista, presente desde a criação do então Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, na década de 1930. Daquele período aos dias atuais, essa herança de participação de trabalhadores e empresários fez-se presente, em maior ou menor grau, na estrutura do órgão (THEODORO, p. 15, 2002).

O Quadro 07 aponta as ações e iniciativas que as diversas instituições desempenham para a redução da informalidade e do desemprego juvenil as quais foram divididas entre os representantes governamentais, de empregadores e de trabalhadores. Observa-se que as ações realizadas, citadas pelos entrevistados, podem ser categorizadas em sete tipos: (i) desenvolvimento de políticas públicas; (ii) desenvolvimento de estudos e pesquisas; (iii) diálogo social, (iv) controle social; (v) capacitação (vi) ações de mobilização e organização das categorias e, por fim, (VII) ampliação de direitos.

QUADRO 7. Ações e iniciativas das instituições representadas no Subcomitê para redução da informalidade

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

Fonte: Entrevistas.

Elaboração: IPEA/DISOC.

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

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

⌞ *Nossa missão é oferecer políticas públicas que eleve a qualidade de vida dos jovens e contribua para construção de trajetórias de autonomia e participação dessa juventude (Governamental 1).*

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

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

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

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

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

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

↳ Outra iniciativa citada pelos representantes dos empregadores, como forma de contribuir com ações de promoção do trabalho decente foi a capacitação dos jovens por meio do Sistema S⁷⁶. Essa capacitação foi destacada como sendo de grande importância para a qualificação profissional e a consequente diminuição da informalidade. Os entrevistados enfatizaram que os cursos promovidos por essas instituições atendem às demandas do mercado de trabalho formal, destacando-se que o Sistema S é parceiro do Governo Federal no programa PRONATEC.

↳ *Em torno de 70% a 80% dos jovens que fazem o curso de formação (em instituições do Sistema S) saem empregados. Então o índice é muito elevado e o governo vem estimulando isso. (...) Os cursos (...) são voltados exatamente para a necessidade do mercado então você capacita o jovem (...) para ele se inserir no mercado que tem uma demanda muito grande. Você prepara o jovem para atender a demanda. (...) Hoje o PRONATEC seria o maior estimulador do fim da informalidade. Porque a partir do momento que você capacita o jovem, ele vai ter discernimento de procurar empregos formais (...). Ele vai estar qualificado para atender aquele requisito. (...) A informalidade vem muito também da falta de qualificação (Empregador1).*

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

↳ *Todas as centrais tem um papel muito importante que é na luta do direito do trabalhador. (...) Vem tendo um papel de enfrentamento a grandes políticas (Trabalhador 2).*

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

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

⁷⁶ Conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, consultoria, pesquisa e assistência técnica, composto por nove instituições: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); e Serviço Social de Transporte (Sest).

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

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

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

Avaliação da articulação dos membros do Subcomitê em torno da ANTDJ: Aspectos positivos e negativos

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

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

Contudo, reconhecem que há discursos diferentes em função da posição que cada representante ocupa na relação entre capital e trabalho. De fato, há divergências de opiniões que refletem demandas diferentes, mas que têm sido contornadas com o objetivo de elaborar políticas que contribuam para a melhor inserção dos jovens no mercado de trabalho. O Quadro 08 sintetiza os principais aspectos positivos e negativos, percebidos pelos entrevistados, em relação à articulação dos representantes em torno da ANTDJ:

QUADRO 8. Percepção dos entrevistados em relação aos pontos positivos e negativos da articulação entre os representantes do Subcomitê.

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

Fonte: Entrevistas.

Elaboração: IPEA/DISOC.

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

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

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

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

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

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

▾ *Só um esforço por parte dos trabalhadores organizados, não dá resultado. Só um esforço por parte do empresariado, não dá conta. São as forças, só a parte governamental também {não dá}. É um esforço que todo mundo vem fazendo um esforço comum para chegar numa pactuação comum (Governamental 1).*

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

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

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

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

⌞ *Aquela equação do que é bom para o empresário e o que é bom para o empregado, apesar de verbalizando, numa utopia ela ser bastante simples, na prática ela é uma equação muito complicada (Empregador 4).*

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

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

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

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

Principais desafios para a concretização das prioridades estabelecidas na ANT DJ

O foco dessa questão foi identificar, de acordo com as percepções dos entrevistados, quais são os principais desafios para a concretização das prioridades da ANT DJ. A síntese das quatro prioridades da Agenda, estão apresentadas no Quadro 9.

QUADRO 9. Prioridades da Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude

Prioridade 1: Mais e melhor educação

Elevação do acesso e qualidade em todos os níveis de ensino para os/as jovens, com igualdade de oportunidades e tratamento de gênero e raça, elevação da escolaridade, melhor ensino médio profissionalizante e tecnológico, ampliação do acesso ao ensino superior, mais e melhor acesso ao patrimônio cultural brasileiro; implementação de políticas públicas para garantir a observância efetiva da idade mínima de ingresso no mercado de trabalho conforme legislação brasileira vigente, e implementação da política pública de educação do, no e para o campo.

Prioridade 2: Conciliação dos estudos, trabalho e vida familiar

Ampliar as oportunidades e possibilidades de conciliação entre os espaços do trabalho, dos estudos e da vida familiar e em sociedade para os/as jovens trabalhadores e estudantes, de forma que o trabalho não se sobreponha ou mesmo prejudique as trajetórias educacionais e de integração social.

Prioridade 3: Inserção ativa e digna no mundo do trabalho, com igualdade de oportunidades e de tratamento

Mais e melhores empregos e outras oportunidades de trabalho para os/as jovens com igualdade de tratamento e de oportunidade: a) ampliação das oportunidades de emprego assalariado e melhoria de sua qualidade; igualdade de oportunidades e de tratamento; promoção da saúde do/a trabalhador/a; combate às causas da rotatividade; acesso à terra, trabalho e renda no campo; b) melhorias na qualidade dos empregos, com ampliação das oportunidades no campo dos “empregos verdes”; c) geração de trabalho e renda através da economia popular e solidária, associativismo rural e do empreendedorismo.

Prioridade 4: Diálogo Social – Juventude, Trabalho e Educação

Ampliar e fortalecer o debate sobre as alternativas e condicionantes para a melhor inserção juvenil no mercado de trabalho; garantir as condições de participação juvenil urbana e rural nos instrumentos de defesa de direitos do trabalho, na organização sindical e nas negociações coletivas.

Fonte: ANT DJ.

Elaboração: DISOC/IPEA.

A partir das entrevistas foi possível observar que, na percepção dos membros do Subcomitê entrevistados, os desafios são realmente numerosos e diversos. Na correspondência com as prioridades da Agenda, os desafios mais citados foram aqueles relacionados com a Prioridade 1 “*Mais e melhor educação*”. Alguns fizeram questão de enfatizar que os desafios ultrapassam as prioridades estabelecidas pela Agenda. Afirmam que os desafios são muitos e, é justamente na infinidade de dificuldades e no entrelaçamento de causas e problemas, que reside o grande desafio para a concretização das prioridades da Agenda.

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

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

Por sua vez, para os representantes governamentais, o grande desafio é a própria concretização das quatro prioridades. Entre os doze representantes governamentais entrevistados, quatro citaram termos como *articulação, concretização, efetivação e materialização* das prioridades como desafio. Alguns deles lembraram que os desafios são maiores para o governo, por ser responsável pela implementação de políticas públicas e pela proposição de ações conjuntas com outras esferas para a concretização das prioridades.

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

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

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

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

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

O diálogo social ocupa um papel de destaque na ANT DJ, pois consiste em uma das quatro prioridades. Sua ênfase está na ampliação e no fortalecimento do debate sobre as alternativas e condicionantes para a melhor inserção juvenil no mercado de trabalho; no estímulo à participação juvenil urbana e rural em defesa do direito ao trabalho; na organização sindical e nas negociações coletivas e para a qualificação da gestão e implantação da ANT DJ.

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

A partir da análise das respostas, percebe-se que existem diferentes concepções de participação, ou seja, de quais formas, quais atores e quais espaços são responsáveis por concretizar essa participação. Os representantes governamentais, por exemplo, citaram os jovens integrantes das centrais sindicais e das organizações estudantis, como aqueles com quem mais dialogam. Citam o

CONJUVE, o Subcomitê, os seminários regionais, encontros e conferências, assim como estudos e diagnósticos, como espaços de participação dos jovens:

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

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

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

Outros membros do governo, no entanto, avaliam que apesar de ter-se criado canais de participação, não há correspondência, não há uma participação efetiva dos jovens nesses canais.

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

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

☒ *Eu acho que a juventude organizada tem tido condições de participar, exemplo disso são as conferências, os conselhos, as instâncias de juventude que se constituíram não só em nível federal, mas também em outros estados (...) Agora eu acho que ainda se coloca um desafio muito grande de alcançar esses jovens que não estão organizados, digamos assim. Entender o que eles pensem o que eles querem para suas vidas e o que eles querem das estruturas de Estado para responder as suas questões. Então desse ponto da discussão eu acho que tem muitos limites. (Trabalhador 1)*

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

☒ *Os jovens trabalhadores são pouco chamados para discutir as questões do trabalho. Este espaço é talvez o único que são os jovens falando dos direitos dos trabalhadores jovens, porque geralmente nas mesas de negociações nacionais ou nos encontros, nos espaços do Conselho Nacional do Trabalho, são os dirigentes, os presidentes que não são jovens e eles não sabem muito bem acompanhar a pauta da juventude. Acho que falta um espaço maior dos jovens trabalhadores serem ouvidos. No CONJUVE tem o espaço, mas o espaço são três centrais sindicais e uma central de empregadores. É pouco para você, de fato, ouvir a demanda do jovem trabalhador e tem muitas.*

Quando você vai fazer uma assembleia em uma fábrica, eles sabem falar tudo o que precisava melhorar e eles não encontram espaço nem nos sindicatos e nem nas empresas para colocar essas pautas (Trabalhador 3).

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

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

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

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

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

Uma medida concreta que foi citada como inovação para o diálogo social foi o Subcomitê abrir espaço para a participação de instituições, como o CONJUVE e o CONANDA, que estão para além da divisão entre governo, trabalhadores e empregadores. Já as centrais sindicais e confederações acreditam que o caminho para alcançar os jovens seja ouvir a “base” e construir espaços e formas de participação menos hierárquicas. Além disso, afirmaram que para alcançar os jovens que não estão organizados é preciso entender o que esses querem para suas vidas e o que esperam das estruturas do Estado. A síntese das avaliações pode ser vista no Quadro 10, abaixo.

QUADRO 10: Avaliação do diálogo com os jovens, segundo a percepção dos entrevistados do Subcomitê da ANT DJ

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

Fonte: Entrevistas.

Elaboração: IPEA/DISOC.

Os representantes dos empregadores possuem uma visão diferente sobre o diálogo social. A maioria afirmou que consegue dialogar com os jovens já inseridos em alguns setores do mercado, como o de serviços, bens e turismo, mas acredita que ainda:

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

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

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

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

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

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

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

Expectativas para o futuro

Nesse tópico o objetivo foi conhecer qual a percepção dos membros do Subcomitê sobre a continuidade e consequências das políticas para o trabalho e qualificação profissional, voltadas para os jovens, inclusive sobre a finalização do Plano Nacional de Trabalho Decente para a Juventude. Nesse sentido, foi elaborada uma pergunta sobre as expectativas para o futuro e as respostas indicam que a maioria dos entrevistados está otimista, como pode ser observado no Quadro 11, que apresenta a quantificação das respostas dos entrevistados.

QUADRO 11: Situação do jovem no mercado de trabalho: Expectativas para o futuro.

	Otimista	Depende do governo	Depende da economia	Pessimista	TOTAL
Governamentais	6	2	4	0	12
Representantes dos Trabalhadores	3	0	1	1	5
Empregadores	3	0	0	1	4
TOTAL	12	2	5	2	21

Fonte: Entrevistas.

Elaboração: IPEA/DISOC.

As informações apresentadas no Quadro 11 chama atenção para o fato de que há, entre pessimistas e otimistas acerca das expectativas do futuro jovem, pendências de origem econômica e social. De fato, as informações do Quadro 11 simplificam bastante os dados das entrevistas, pois mesmo os mais otimistas não deixaram de manifestar receios com as dificuldades que estão por vir.

Os mais otimistas entre os representantes do governo baseiam suas expectativas diante do que já se avançou. Citam, por exemplo, a conjuntura inédita de expansão da escolaridade, a diminuição do desemprego, a alta inserção do jovem no mercado, apesar do nível de desemprego mundial e a existência de políticas específicas para os jovens se qualificarem.

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

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

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

↳ *Então, do ponto de vista do curto prazo, eu fico preocupado, mas do ponto de vista em longo prazo eu acho que isso pode reverter. Eu acho que as ações que temos no Brasil hoje, eu acho que a gente tem uma institucionalidade também muito forte. Eu não vejo mais, em uma transição governamental no Brasil, as pessoas jogando tudo fora e começando do zero. A gente tem uma*

continuidade, tem programas estabelecidos que tendem a ter continuidade. Essa institucionalidade pode ser um ponto positivo para a gente pensar no futuro. (Governamental 11)

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

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

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

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

⌵ *Estamos recebendo imigrantes trabalhadores, isso mostra que estamos crescendo (Empregador 4).*

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

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

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

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

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

⌵ *Eu diria otimista, eu acho que a gente pode empreender, com muita criatividade, formas diferentes de atuar sobre essas questões da juventude. Então eu penso que a gente pode construir estratégias para além dos pacotes e modelos impostos que redundem em resultados significativos para essa juventude. Então eu acho que a crise mundial é um elemento que precisa ser considerado, a gente*

não pode fugir dele, mas que precisa ter consciência sobre ele e atuar sobre ele a partir de outros parâmetros. A partir de outras possibilidades de investimento em política social, de investimento em ampliação de direitos que eu acho que são bem vantajosas, exitosas em um futuro breve (Trabalhador 1).

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

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

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

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

Os empregadores recomendam pensar em realizações de médio e longo prazo e criar programas para formar investidores. Para os governamentais, as sugestões de próximos passos foram bastante diversificadas. Alguns afirmaram que se deve incentivar mais as ofertas de empregos qualificados e aumentar a qualificação, investir em educação e no crescimento econômico. Outros recomendam que o governo deve ficar atento, pois o cenário positivo para a juventude não se mantém sozinho, assim não se pode deixar a pauta de lado, deve-se fomentar a inserção digna e decente do jovem no mercado de trabalho, promover cuidados com a vida familiar e oportunizar a aprendizagem de línguas estrangeiras.

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

Outras questões importantes colocadas pelos entrevistados

No fim da entrevista foi aberto espaço para que os entrevistados fizessem suas **considerações finais, suas recomendações, colocassem outras questões que considerassem** importantes ou

apenas quisessem dar ênfase a algo já dito. As pessoas que responderam, pontuaram questões que contribuíram para o entendimento mais completo sobre o trabalho decente para os jovens no Brasil. O Quadro 12 apresenta os temas mais citados pelos entrevistados. Entre esses, destacam-se as questões relacionadas ao diálogo social e às desigualdades sociais.

QUADRO 12: O senhor gostaria de acrescentar alguma outra questão que acha importante e que nós não perguntamos?

	Desigualdades sociais	Fortalecimento institucional e continuidade	Diálogo social	Importância do Subcomitê	Sem resposta	TOTAL
Governamentais	3	1	2	1	5	12
Representantes dos Trabalhadores	0	1	2	0	2	5
Empregadores	0	0	1	1	2	4
TOTAL	3	2	5	2	9	21

Fonte: Entrevistas.

Elaboração: IPEA/DISOC.

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

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

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

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

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

A recomendação do segmento dos trabalhadores foi de que o governo trouxesse para o centro de sua política nacional a questão trabalho decente, formalização, estruturação e regulação. O desenvolvimento de planejamentos e articulações interministeriais também foi colocado como passos importantes aos quais os formuladores de políticas para a juventude devem se ater.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Uma pesquisa do IPEA mostra que os mais prejudicados pelo transporte coletivo urbano são os trabalhadores mais pobres moradores das periferias, pois perdem mais tempo com o deslocamento e os 20% mais pobres gastavam, em 2009, entre 13,6% e 10% de sua renda com o transporte público urbano, enquanto a média nacional era de 3,4% (CARVALHO et al., 2013). Além disso, sabemos da alta incidência do trabalho informal entre os jovens, que, por consequência, não possuem direito ao vale-transporte. Assim, os jovens que estão começando a se inserir no mercado de trabalho, cujo salário em geral é menor que dos adultos, possuem um gasto relativamente maior para se locomoverem na cidade.

Considerações Finais

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

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

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

Contudo, há no tema da diversidade uma divergência a ser destacada. Uma parte dos entrevistados considera que as desigualdades do mercado de trabalho devem ser atribuídas à formação e qualificação dos jovens. Outros entrevistados chamam atenção para o fato de que as razões para essas desigualdades devem ser atribuídas, em última instância, às razões estruturais do mercado de

trabalho e do modelo de desenvolvimento econômico e social do país. Asseveram que não se pode atribuir os problemas do mercado de trabalho ao próprio jovem.

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

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

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

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

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

Finalmente, em relação às expectativas para o futuro dos jovens no mercado de trabalho, ainda que os entrevistados destaquem o crescimento e a estabilidade econômica como requisitos importantes

para a melhora da inserção do jovem no mercado de trabalho, a maioria dos entrevistados está otimista, quanto às expectativas futuras de redução da informalidade no emprego dos jovens.

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



Organização
Internacional
do Trabalho

JUVENTUDE e INFORMALIDADE



FORMALIZANDO A JUVENTUDE INFORMAL

Experiências Inovadoras
no Brasil



FORLAC

PROGRAMA DE PROMOÇÃO DA FORMALIZAÇÃO
NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

ISBN 978-92-2-829698-3