



Organização  
Internacional  
do Trabalho

JUVENTUDE  
e INFORMALIDADE

# FORMALIZANDO A JUVENTUDE INFORMAL

Experiências Inovadoras  
no Brasil



SUMÁRIO  
EXECUTIVO

**FORLAC**

PROGRAMA DE PROMOÇÃO DA FORMALIZAÇÃO  
NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

Escritório Regional da OIT  
para a América Latina e o Caribe

## SUMÁRIO

|                                                                                         |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>CONTEXTO</b>                                                                         | <b>2</b>  |
| <b>1   Evolução da Informalidade dos Jovens no Brasil</b>                               | <b>3</b>  |
| <b>2   Ampliação da Proteção Social</b>                                                 | <b>6</b>  |
| <b>3   Programas e ações governamentais voltados à formação e capacitação de jovens</b> | <b>11</b> |
| <b>4   Mecanismos de proteção contra o desemprego</b>                                   | <b>12</b> |
| <b>5   Marco Regulatório e a Economia Informal</b>                                      | <b>16</b> |
| <b>6   Diálogo Social e Juventude</b>                                                   | <b>18</b> |

## CONTEXTO

A retomada da economia brasileira, ocorrida a partir de 2004, foi marcada pela redução das desigualdades e pela ampliação das oportunidades de inserção no mercado de trabalho, sobretudo para a juventude. O desemprego juvenil no Brasil vem apresentando queda desde 2005, ano em que atingiu seu patamar mais alto, da ordem de 17%. Em 2013<sup>1</sup>, a taxa desemprego entre os jovens de 15 a 24 anos ficou em torno de 13%, duas vezes maior que a taxa de desemprego geral de 6%.

Apesar dos avanços, o padrão de inserção ocupacional dos jovens brasileiros apresenta muitos desafios que precisam ser enfrentados para reduzir a informalidade no 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 assim sintetizadas: (i) taxas de desempregos elevadas; (ii) alta rotatividade no emprego; (iii) elevada taxa de informalidade; (iv) Jornada de trabalho semanal elevada, trazendo dificuldade para conciliar estudo e trabalho; (v) desigualdade de gênero e cor/raça e (vi) baixa remuneração.

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.

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), o Programa de

<sup>1</sup> Em 2013, a taxa de desemprego apresentou pequeno aumento.

Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) ; entre outros. É importante ainda destacar o ambiente de diálogo social em que as questões em torno da Agenda Nacional do Trabalho Decente para Juventude (ANTDJ) são debatidas e acordadas no Brasil. A atual experiência brasileira de diálogo social tripartite —Subcomitê da ANTJ— coloca o país em posição de evidência, em razão do ineditismo da iniciativa.

## 1 | Evolução da Informalidade dos Jovens no Brasil

A informalidade diminuiu para jovens e adultos entre 2001 a 2013 (Tabela 1). No caso dos adultos, a redução foi de 24,4%, caindo de 47,9% para 36,2%, no período. No entanto, ainda há mais de um terço da população adulta ocupada na informalidade. Para os jovens, de 15 a 29 anos a queda da informalidade foi mais acentuada, da ordem de 30,8%, fazendo as taxas entre jovens e adultos convergirem.

**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

No Brasil é proibido o trabalho realizado por crianças ou adolescentes com idade inferior a 16 anos, a não ser na condição de aprendiz, quando a idade mínima permitida passa a ser de 14 anos. Após os 16 anos e antes dos 18 anos, o trabalho é permitido desde que não seja realizado nas piores formas de trabalho infantil. Por sua vez, o Estatuto da Juventude Brasileiro define como jovens as pessoas que têm entre 15 e 29 anos de idade. No campo das políticas públicas é comum a divisão da juventude em três faixas: 15 a 17 anos, 18 a 24 e 25 a 29 anos.

## Escolaridade e Informalidade

No período de 2001 a 2013, os dados destacam que quanto maior a escolaridade dos jovens, menor a taxa de informalidade (Tabela 2). Nesse período, a queda da informalidade foi generalizada, até mesmo para aqueles que não completaram o ensino fundamental (zero a 07 anos de estudo). Neste grupo, 64,3% trabalhavam de maneira informal em 2013, o que significa uma redução de 11,6% em comparação a 2001. Para os jovens com 8 a 10 anos de estudo, tendência da taxa de informalidade também foi de queda durante esse período. O grupo com ensino médio completo (11 anos de estudo), 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 no período analisado.

**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.

## Conciliação entre estudo e trabalho

Para os jovens que precisam do rendimento do trabalho e que procuram aumentar sua escolaridade, a taxa de informalidade é maior. Em 2013, a taxa de informalidade foi de 35,3% entre os jovens de 15 a 29 anos que só trabalhavam. Em contrapartida, para os jovens na mesma faixa etária que trabalhavam e estudavam, a taxa de informalidade foi significativamente maior, da ordem de 48,1%. Isso ocorre porque conciliar estudo e trabalho aumenta a probabilidade do jovem demandar jornada parcial de trabalho, e consequentemente, de conseguir empregos mais precários e não formalizados.

## Gênero

As taxas de informalidade (Tabela 3) de homens e mulheres jovens são muito próximas, exibindo a mesma tendência, queda de 30% entre os anos de 2001 a 2013. No entanto, as disparidades entre os jovens de 18 a 19 anos chamam atenção. Nessa faixa etária, as taxas de informalidade masculinas são bem maiores que as femininas.

**TABELA 3. 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

Em relação à raça/cor, os dados mostraram, para o período 2001/2013, que o grupo dos jovens de cor branca tem menor informalidade do que o dos jovens negros, em qualquer idade considerada. Entre 2001 e

2013, a taxa de informalidade apresentou queda para os dois grupos. No entanto, a queda da informalidade entre os brancos foi mais acentuada (33%), enquanto que a dos negros foi de 31,5%, reforçando a desigualdade observada no país.

## **Situação do Domicílio (rural x urbano)**

Em 2001, os jovens rurais apresentaram taxa de informalidade menor do que os jovens residentes em domicílios urbanos. No período de 2001 a 2013 (Tabela 4) a taxa de informalidade entre os jovens rurais permaneceu praticamente inalterada, tendo sido registrado um pequeno aumento, de 34,8%, em 2001, para 36,3%, em 2013. Já a informalidade entre os jovens urbanos caiu fortemente de 49,0% para 32,2%, no mesmo período.

**TABELA 4. Informalidade de Jovens por Situação de Domicílio**

| <b>Urbano</b>         | <b>2001</b> | <b>2013</b> | <b>2013/2001</b> |
|-----------------------|-------------|-------------|------------------|
| 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%           |
| <b>Rural</b>          | <b>2001</b> | <b>2013</b> | <b>2013/2001</b> |
| 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.

## **2 | Ampliação da Proteção Social**

A promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe um novo marco jurídico para o sistema de proteção social do Brasil, incorporando a dimensão social dos direitos coletivos universais, independente da categoria profissional e da existência de vínculo com o mercado de trabalho. Entre as mudanças impressas, destaca-se 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.

### **Políticas e programas voltados a ampliar a proteção social dos trabalhadores sem vínculo empregatício formal.**

#### **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 mensal inferior a U\$25<sup>2</sup>, aproximadamente. Atende a 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 Benefício Variável Jovem (BVJ), que integra o Programa Bolsa Família, tem o objetivo principal de incentivar os adolescentes pobres de 16 e 17 anos a permanecerem na escola, sendo a frequência à escola a condicionalidade para seu recebimento. A família que recebe BVJ precisa garantir que seus jovens dessas idades permaneçam na escola, cumprindo uma frequência mínima de 75%.

#### **Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas com deficiência**

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é outro programa de transferência de renda monetária que, a exemplo do Programa Bolsa

---

<sup>2</sup> Aproximadamente R\$77,00, considerando a paridade de real/dólar R\$2,88 (fevereiro de 2015).

Família, não é específico para a juventude, porém contempla os jovens entre o público atendido. É um benefício constitucional que transfere uma renda mensal de 01 (um) salário mínimo ao idoso, com 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência sem condições de trabalhar e que comprove não possuir meios para prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família.

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) de todas as faixas etárias. Em 2012, no bojo de uma estratégia do governo federal voltada para ampliar a proteção de pessoas com deficiência, o BPC passou a apresentar duas vertentes denominadas: (i) BPC na Escola e (ii) BPC Trabalho.

O *BPC na Escola* tem como objetivo o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência na escola de crianças e adolescentes com deficiência que recebem o BPC. Em 2010, entre os 435,3 mil beneficiários com deficiência do BPC na faixa etária de zero a 18 anos apenas 52,61% estavam na escola. No final de 2013, a cobertura desse Programa já alcançava 393,4 mil beneficiários de zero a 18 anos, isto é, cerca de 90%.

O Programa *BPC Trabalho* (Tabela 5) visa fortalecer a autonomia das pessoas com deficiência a partir do incentivo à entrada no mercado de trabalho. Um dos incentivos recentes mais importantes refere-se à mudança na legislação do BPC, realizada em setembro de 2011. 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.

No Contrato de Aprendizagem Profissional, por sua vez, é permitido acumular o salário de Aprendiz com o recebimento do BPC por até 02 (dois) anos, podendo a pessoa com deficiência, a partir de 14 anos e sem limite de idade, ser contratada como Aprendiz sem perder o BPC. 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. 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 5 - 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.

### Residência Inclusiva e Centros Dia para pessoa com deficiência

A Residência Inclusiva é uma modalidade de Serviço de Acolhimento. 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. Os Centros Dia para pessoas com deficiência, por sua vez, são unidades de serviço referenciado no Serviço Único de Assistência Social (SUAS), que ofertam 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, evitar o isolamento social e promover tempo livre aos cuidadores familiares.

### **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)**

Entre 2000 e 2010, o número de pessoas ocupadas de 10 a 15 anos passou de 1,8 milhão, em 2000, para 1,6 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 2,1 milhões para 1,8 milhão no mesmo período (redução de 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.

O PETI é um Plano de natureza intergovernamental e intersetorial, que visa articular um conjunto de ações voltadas para o combate do trabalho infantil. Envolve uma gama ampla de programas governamentais e não governamentais de diferentes áreas: saúde, trabalho, educação, assistência social, entre outras. 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).

No âmbito da política de assistência social, o PETI desenvolve as seguintes ações: i) transferência de renda às famílias; ii) acompanhamento familiar por meio dos profissionais dos centros de referências da assistências social; 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 (assistência social) foram ofertados em mais de 3.500 municípios e atendeu a 853 mil crianças e adolescentes.

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

Em 2013, 22% da população de 15 a 29 anos não havia concluído o ensino fundamental e 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. Com o objetivo de melhorar essa situação, várias medidas e ações governamentais estão sendo implementadas, com destaque para:

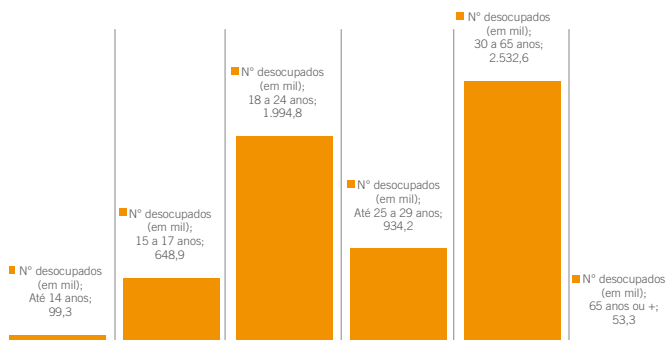
1. Ampliação da obrigatoriedade e gratuidade da educação básica para a faixa etária de 4 a 17 anos. Com isso, os adolescentes de 15 a 17 anos, que compõem o primeiro segmento etário da chamada juventude, tornaram-se portadores do direito ao acesso gratuito e à permanência na escola.
2. Criação do *Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem)* em 2005, que tem como público alvo jovens com idade entre 18 e 29 anos, que saibam ler e escrever e que não tenham concluído o ensino fundamental. Esse Programa oferta a modalidade de Educação de jovens e adultos integrada à qualificação profissional e concede auxílio financeiro, que é condicionado à comprovação de frequência escolar mínima de 75%. Em relação à quantidade do público atendido esse Programa é considerado de pequeno alcance por beneficiar apenas cerca de 100 mil jovens, quando, em números absolutos, existem em torno de 4 milhões de jovens de 18 a 29 anos considerados público alvo do Programa, residentes de áreas urbanas, que estão fora da escola e não concluíram o ensino fundamental.
3. Criação do *Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronetec)* com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no país. Os cursos são ofertados de forma gratuita por instituições públicas e instituições privadas. No período de 2011–2014 foram realizadas mais de oito milhões de matrículas, entre cursos técnicos e de formação inicial e continuada.

4. Criação do *Programa Universidade para Todos (ProUni)*. Por intermédio desse Programa 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 público-alvo são estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede privada e os professores da rede pública de ensino no efetivo exercício do magistério da educação básica, para os cursos de licenciatura. Em contrapartida, as instituições privadas que aderem ao Programa ofertando bolsas de estudo, recebem isenção de alguns tributos federais. Em 2014, foram ofertadas cerca de 300 mil bolsas de estudo, sendo 2/3 destas em caráter integral, ou seja, destinadas a estudantes com renda familiar per capita de até 1,5 salário mínimo.
5. *Instituição de cotas raciais e/ou sociais* com o objetivo de democratizar e equalizar as oportunidades de acesso à educação superior a segmentos populacionais historicamente marginalizados.

## **4 | Mecanismos de proteção contra o desemprego**

O total de trabalhadores urbanos desocupados no Brasil (Gráfico 1) alcançou 6,26 milhões em 2013. Desses, cerca de 60%, (3,58 milhões) são jovens entre 15 e 29 anos, sendo que 1,99 milhão tinham entre 18 e 24 anos. Entre as garantias existentes no Brasil para os trabalhadores desempregados, o programa Seguro Desemprego é o mais importante para a juventude trabalhadora, que, em geral, consegue ocupações com salário mais reduzido e de elevada rotatividade.

**GRÁFICO 1. Número de abertamente desocupados, por faixa etária, no Brasil urbano em 2013**



**Obs:** Em milhares de trabalhadores.

**Fonte:** PNAD/IBGE-2013.

**Elaboração:** IPEA/DISOC.

O Seguro-Desemprego é um benefício integrante da seguridade social que tem por objetivo prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado sem justa causa e auxiliá-lo na manutenção e na busca de emprego a partir da realização de ações de orientação, recolocação e qualificação profissional. No período que estiver recebendo o seguro-desemprego, é vedado ao trabalhador receber outra remuneração oriunda de vínculo empregatício formal ou informal. Veja Quadro 1.

Os trabalhadores assalariados registrados constituem-se no principal grupo protegido pelo Seguro Desemprego e, no período de 1986 a 2010, o acesso desse segmento ao programa aumentou significativamente, passando de 0,15 milhão para 7,33 milhões trabalhadores jovens e adultos. Em 2015, a expectativa é que a tendência de alta possa ser revertida em função de novas regras de acesso ao seguro desemprego propostas pelo atual governo. Importante esclarecer que as novas regras são mais restritivas e, quase certamente, deverão reduzir o número de trabalhadores protegidos pelo programa, afetando mais proporcionalmente os jovens quando comparados com os adultos.

**QUADRO 1. Brasil: Mecanismos de proteção contra a desocupação**

| <b>Mecanismo</b>                               | <b>Natureza</b>                                               | <b>Descrição</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Estabilidade provisória.                       | Proteção Ex ante.<br><br>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) <sup>1</sup> . |
| Aviso prévio.                                  | Proteção Ex ante.<br><br>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.<br><br>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).                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

Continuação do Quadro 1

| Mecanismo                   | Natureza                                     | Descrição                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Multa – FGTS.               | Proteção Ex post.<br><br>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.<br><br>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.<br><br>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 <sup>2</sup> . O período ‘aquisitivo’ do seguro desemprego (lapso de tempo que define a carência para acessar o benefício) é de 16 meses <sup>3</sup> . |

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

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

## 5 | Marco Regulatório e a Economia Informal

### 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. Em 2013, 66,6% dos trabalhadores domésticos eram informais, isto é, não tinham carteira de trabalho assinada. Entre os jovens, o percentual é ainda maior, representando 79,3% e a maioria são mulheres (93,53%) e negras (70,65%).

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 a trabalhadora doméstica como uma espécie de subcategoria dentro do mercado de trabalho.

Em 2013 foi aprovada Proposta de Emenda Constitucional (PEC) –também conhecida como PEC das domésticas– que estende às domésticas uma série de direitos trabalhistas não antes lhes facultados. Ocorre, porém, que não há aplicabilidade automática para todos os novos direitos aprovados, pois muitos desses dependem de regulamentação infraconstitucional para possibilitar a sua aplicação, cuja competência é do Congresso Nacional.

Dessa forma, os trabalhadores domésticos podem usufruir, no momento, de apenas alguns novos direitos que possuem aplicação imediata, como a duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e 44 horas semanais, bem como adicional de hora extra de, no mínimo, 50% sobre a hora normal. Entretanto, muitos benefícios, como o seguro-desemprego, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) obrigatório, remuneração noturna superior à diurna, entre outros, ainda demandam regulamentação específica para que passem a valer.

Ainda no campo da promoção da formalização das relações de trabalho doméstico, merecem destaque duas Leis recentemente aprovadas no Brasil. 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.

### **Estratégias de incentivos para ampliar a cobertura previdenciária de Empregados sem carteira de trabalho**

A informalidade nas relações de trabalho é uma marca de longo tempo no Brasil. De acordo com as estatísticas nacionais de 2013, os empregados sem carteira de trabalho assinada representam 14,8% da população ocupada (15 a 65 anos). Entre os trabalhadores jovens (15 a 29 anos) aqueles sem carteira assinada são 22,7% da população ocupada. No Brasil, os trabalhadores sem carteira assinada não necessariamente estão descobertos da Previdência Social, pois podem passar a contribuir na categoria *Contribuinte Individual* e ter acesso aos benefícios oferecidos (por exemplo: aposentadoria, auxílio-doença, salário maternidade e outros). Contudo, os dados de 2013 mostram 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.

### **Plano Simplificado de Inclusão Previdenciária (PSIC)**

Para enfrentar as lacunas na proteção social dos trabalhadores sem carteira assinada, foi instituído em 2006, 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. A partir do PSIC, o trabalhador passa a ter a opção de contribuição com redução da alíquota contributiva para 11% do salário-mínimo, anteriormente a alíquota era de 20%. Como contrapartida à redução na contribuição previdenciária, o trabalhador 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).

## **Instituição de incentivos econômicos para reduzir a informalidade**

Em 2008 o Governo Federal introduziu uma nova política direcionada exclusivamente aos 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. Seu objetivo é incentivar a criação de empresas formais, formalizar as empresas informais já existentes e também incentivar a criação de empregos formais.

Desde a entrada em vigor dessa nova política (conhecida como a 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. Nesse último ano, aproximadamente 245 dos optantes são jovens.

## **6 | Diálogo Social e Juventude**

### **Participação da juventude no desenho de políticas públicas brasileiras**

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.

Atualmente, o arcabouço institucional da política nacional de juventude no Brasil é composto pelas seguintes institucionalidades: (i) Secretaria Nacional de Juventude, com a incumbência de articular os programas

e ações voltadas para a juventude; (ii) o Conselho Nacional da Juventude, que reúne governo e representantes jovens da sociedade civil, de caráter consultivo, cuja tarefa principal é fomentar estudos e propor diretrizes para a referida política; e (iii) um número expressivo de programas governamentais voltados direta ou indiretamente para o público jovem, que são implementados por pastas ministeriais diversas, tais como: educação, trabalho, saúde, assistência social, esporte, cultura, desenvolvimento rural entre outros.

Do ponto de vista da participação dos jovens no ciclo de políticas públicas, o Conselho Nacional da Juventude (CONJUVE), ao lado das Conferências Nacionais, constitui-se em um dos principais espaços de participação social dos jovens na proposição e controle social dessas políticas. Esse Conselho é responsável por elaborar a Política Nacional de Juventude, a partir de subsídios gerados pelas conferências, bem como dos encontros e seminários que articulam o debate conjunto em torno das políticas de juventude entre pesquisadores, militantes de grupos juvenis e integrantes de instituições governamentais.

As conferências nacionais 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. No tocante às políticas públicas para a juventude já foram realizadas duas conferências nacionais.

A primeira ocorreu em 2008 com o lema “Levante sua Bandeira”, que contou com a participação de aproximadamente 2,0 mil jovens. A segunda conferência nacional foi realizada em 2011 e contou com, aproximadamente, 3,5 mil participantes. O lema escolhido –conquistar direitos, desenvolver o Brasil– associou a conquista de direitos ao desenvolvimento do país. Nesse momento, 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”, que será realizada em Brasília em 2015. De acordo com os organizadores, nessa conferência o ambiente digital ganhará relevância.

## **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 ANT DJ. 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 Subcomitê da ANT DJ é o espaço público, institucionalizado pelo governo brasileiro, que reúne os atores fundamentais para discutir e encontrar saídas que visam a redução da informalidade do trabalho da juventude brasileira. É composto por 32 representantes. Desses, 13 são representantes do governo federal e representam os mais diferentes ministérios que desenvolvem políticas públicas para juventude; quatro são representantes das principais confederações nacionais de empregadores; sete são representantes de centrais sindicais de trabalhadores<sup>3</sup>; e outras sete instituições são do tipo organizações não governamentais envolvidas na área dos direitos do trabalho dos jovens, incluindo a OIT, configurando um espaço tripartite ampliado.

Encontrar caminhos para a inclusão, com qualidade, dos jovens no mercado de trabalho constitui-se no principal objetivo dos integrantes do Subcomitê da ANT DJ. O alcance desse objetivo demanda de seus integrantes, mais do que conhecimento sobre o entorno social, político e econômico do problema. Requer, principalmente, reflexões maduras sobre a melhor forma de enfrentá-los. Entre os principais resultados apresentados pelo Subcomitê destacam-se a própria elaboração da Agenda Nacional de Trabalho Decente da Juventude, que contém propostas e prioridades acordadas entre os membros do comitê e os debates em curso em torno da elaboração do Plano Nacional do Trabalho Decente da Juventude, que conterà ações e estratégias para o alcance das prioridades estabelecidas na ANT DJ.

**3** Embora o DIEESE não seja central sindical, foi incluído entre esse grupo de representantes em razão de sua vinculação ao movimento sindical.

As entrevistas realizadas em dezembro de 2014 com membros do Subcomitê da ANTDJ destacaram o engajamento marcante com a promoção do trabalho decente de todos os entrevistados e a elevada dimensão de consensos entre representantes governamentais, de empregadores e de trabalhadores sobre as principais causas da precariedade do trabalho da juventude no Brasil. Para os membros do Subcomitê entrevistados as causas para a elevada informalidade do trabalho de jovens relacionam-se a três questões: (i) características do perfil dos jovens; (ii) questões estruturais, culturais e históricas vinculadas ao modelo de desenvolvimento econômico e social do país; e (iii) insuficiência ou inadequação de políticas públicas de incentivo para 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.

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 que as políticas estejam efetivamente atingindo os jovens brasileiros.

Outra boa notícia revelada através das 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 mostram, com muita clareza, que há consciência do papel distinto de cada segmento em relação ao problema da informalidade do trabalho juvenil, mas que também reconhecem, quando e onde, empregadores, governo e trabalhadores devem atuar conjuntamente.

As ações e iniciativas que as diversas instituições —governamentais, confederações de empregadores e centrais de trabalhadores— 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) ações de capacitação e qualificação profissional (vi) ações de mobilização e organização das categorias; e (VII) ampliação de direitos.

## **Filiação dos Jovens aos Sindicatos no Brasil**

No Brasil, no período 1992-2012, a filiação sindical dos jovens permaneceu bem menor que a dos adultos. No entanto, entre 1992 e 2002, a sindicalização 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%).

Os estudos sobre a sindicalização de jovens mostram que, em geral, 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. Além disso, a desestruturação do mercado de trabalho ao tornar mais vulnerável à situação da juventude brasileira também fragiliza o processo de sindicalização, mesmo em momentos de recuperação das taxas de filiação no Brasil.

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 do país.

Para conseguir realizar o diálogo com a juventude trabalhadora de forma mais legítima, as centrais sindicais de trabalhadores estão buscando formar lideranças jovens. Os principais temas de interesse da juventude que são debatidos 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.

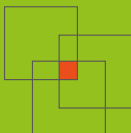
Ente as centrais sindicais há a percepção da necessidade de mudar o sindicalismo antigo para colocar a juventude como um ponto entre as prioridades. Acreditam que hoje o principal desafio em seus trabalhos é o de alcançar os jovens que não estão organizados, seja por falta de envolvimento e formação política, seja por serem trabalhadores informais que não possuem representatividade, o que é ainda mais desafiador.

A necessidade de mudanças da prática sindical ficou ainda mais clara após as manifestações de rua que ocorreram no Brasil em meados de 2013, que tiveram lugar nas grandes cidades do país, com participação majoritária de jovens. 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 sindicais e de outra natureza que, segundo os manifestantes, simbolizavam a velha institucionalidade.



Organização  
Internacional  
do Trabalho

JUVENTUDE  
e INFORMALIDADE



FORLAC

PROGRAMA DE PROMOÇÃO DA FORMALIZAÇÃO  
NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

Na América Latina e Caribe, 55,7% dos trabalhadores jovens são afetados pela informalidade, proporção superior a de qualquer outro grupo. Ainda que as políticas públicas voltadas para o combate à informalidade não tenham incorporado um olhar específico para a juventude, países da América Latina e Caribe tem implantado iniciativas específicas para promoção do trabalho formal entre os jovens. De fato, países nessa região tem introduzido inovações para preservação do crescimento voltado para o emprego, sem aderir a formas precárias de trabalho. Novos mecanismos também têm sido desenvolvidas para estimular a produtividade associada ao status legal, expandir canais locais para implantação de políticas públicas, garantir benefícios sociais básicos para os jovens excluídos e adaptar intervenções para diferentes trabalhadores e contextos.

**Escritório Regional da OIT para a América Latina e o Caribe**