

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA JUVENTUDE NO BRASIL: UM ESTUDO DO PROGRAMA JOVEM APRENDIZ (2005-2018)

Luana Silva RIBEIRO¹

RESUMO: A política pública tem a dedicação de enfrentamento de um problema público, Desse modo, o presente artigo tem por objetivo sistematizar, descrever e analisar a política pública Jovem Aprendiz no Brasil. O Jovem Aprendiz é um programa que assegura a oportunidade para o jovem no mercado de trabalho com benefícios garantidos por lei. Primeiramente, foi feita um revisão teórica conceitual de políticas públicas, posteriormente uma abordagem histórica das políticas públicas para juventude no Brasil, mostrando que no governo Lula foi o período que várias medidas foram tomadas a favor da juventude, entre elas a Política Nacional da Juventude e o Programa Nacional de Primeiro Emprego. Ainda foi nesse período que a Lei do Aprendiz foi fortalecida. Sequencialmente será investigada a evolução do programa Jovem Aprendiz. Adianta-se que o Jovem Aprendiz foi eficaz por atender os grupos com maior vulnerabilidade social, garantindo ao jovem o primeiro emprego, experiência e qualificação profissional. Mas, com o período de recessão econômica, mesmo com vantagens para a contratação dos aprendizes, o programa está em queda.

PALAVRAS-CHAVE: Lei da aprendizagem. Política pública. Jovem aprendiz. Mercado de trabalho. Experiência profissional.

INTRODUÇÃO

A conquista do primeiro emprego constitui-se, talvez, como o principal obstáculo para jovens e adolescentes. Isto porque a falta de experiência e qualificação profissional dificulta o ingresso no mercado de trabalho. Deste modo, o programa Jovem Aprendiz se torna muito considerável por garantir a experiência profissional no mercado, pela razão de que oferece todo apoio e direitos necessários para o jovem ingressar no primeiro emprego, desenvolvendo a qualificação, formação e habilidades para início de carreira nas empresas. No entendimento de Aquino (2009, p. 35), trata-se de uma “estratégia de atuação da sociedade para orientar a formação dos jovens e minimizar seu envolvimento em situações de risco”. Além disso, existem vantagens na contratação dos aprendizes, entre elas a redução das desigualdades sociais, geração de emprego e renda para jovens e

¹ Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara – SP – Brasil. Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Economia. Contato: luanasribeiro78@gmail.com.

adolescentes, crescimento econômico, estímulo da escolarização, minimização da situação de risco, responsabilidade social e redução do trabalho infantil.

Isto posto, o objetivo deste artigo consiste em realizar um estudo exploratório do surgimento e fortalecimento das políticas públicas voltadas para juventude, em especial o programa Jovem Aprendiz no Brasil. De modo complementar analisa-se até que ponto este programa tem cumprido seu papel de fortalecer a capacidade da conquista do primeiro emprego e como se deinvestiga-se sua evolução.

Em face ao objetivo proposto, o artigo está organizado, além desta introdução e conclusão, em três seções. A primeira delas apresentará uma abordagem teórica conceitual sobre as políticas públicas e seu importante papel para a juventude. Sabe-se que a política pública se dedica no enfrentamento de um problema público. Para resolução deste problema, o Estado assume um papel relevante em razão de trazer a garantia para que a população possa alcançar um padrão de vida socialmente justo.

A segunda seção trata do contexto histórico das políticas públicas para juventude salientando, entre essas, o programa jovem aprendiz. Este programa se insere como uma política destinada à geração de emprego, renda e educação dos jovens com classe social vulnerável. Dentro desta seção, serão abordadas as principais ações governamentais a favor da juventude, como: o Programa Nacional do Primeiro Emprego (PNPE), Secretaria Nacional da Juventude, entre outros. Os períodos desses acontecimentos históricos foram concretizados no primeiro e segundo mandato do Governo Lula. Segundo Pochmann (2004, p. 346) foi um período “[...] de maior percepção a respeito do exercício da cidadania [...]”. Por último, na terceira seção, realiza-se uma análise da evolução do programa Jovem Aprendiz², desde sua origem até os dias atuais, examinando suas diretrizes da aprendizagem, importância do programa, vantagens, perfil do aprendiz, fiscalização do programa, taxa de desemprego na faixa etária, entre outros.

DISCUSSÃO TEÓRICA CONCEITUAL SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS E ESTADO COMO INSTRUMENTO PARA JUVENTUDE

² O trabalho é fruto de uma experiência pessoal em 2009, quando conheci e participei do programa Jovem Aprendiz pela instituição Centro Social Marista de Maringá-PR (parceria com SENAC-PR).

A política pública dedica-se ao método de construir e atuar decisões políticas. No entendimento de Secchi (2013, p. 2), “é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público³.” Dentro desse contexto, vale ressaltar que, para resolver um problema público, precisa-se examinar a realidade para assim atingir uma perspectiva ideal.

A política pública tem um papel significativo em todos os setores de uma economia, visto que, através dela, o Estado implanta o projeto governamental com ações voltadas para determinados setores da sociedade, visando trazer melhoras e resultados positivos. Para que o projeto possa ser realizado, é envolvida uma diversidade de órgãos públicos, sistemas organizacionais e agentes relacionados. As políticas públicas são aqui compreendidas como as de responsabilidade do Estado, já sua implementação e manutenção necessitam de um processo de tomada de decisões que envolvem órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada (HOFLING, 2001).

As políticas públicas são diretrizes e regras, que norteiam a relação entre poder público e sociedade. Para que seja considerada política pública, de acordo com Teixeira (2002), é preciso que sejam examinados os resultados e benefícios e se realmente o processo de elaboração é do interesse do debate público. Na visão de Secchi (2013, p. 7) “[...] o conceito política pública está vinculado à tentativa de enfrentamento de um problema público”.

As políticas públicas têm como objetivo responder as demandas de setores da sociedade que são mais vulneráveis. Elas também visam constituir uma extensão e efetivação de direitos da cidadania e promover o desenvolvimento para que crie soluções de geração de emprego e renda. “Uma política pública requer intervenção do Estado em várias áreas de atuação; para o neoliberalismo, o equilíbrio social é resultante do livre funcionamento do mercado, com um mínimo de ação do Estado.” (TEIXEIRA, 2002, p. 3).

Nesse cenário, é essencial destacar que o Estado opera como regulador das ações capitalistas como um todo. “Em momentos de profunda assimetria nas relações entre os proprietários de capital e proprietários da força de trabalho, o Estado atua como regulador a serviço da manutenção das relações capitalistas em

³Secchi (2013, p.3) “Em síntese, um problema só se torna público quanto os atores políticos intersubjetivamente o consideram problema (situação inadequada) e público (relevante para coletividade).”

seu conjunto⁴” (HOFLING, 2001, p. 33). A essência do Estado é estabelecer políticas públicas, diante disso, elaborar uma política pública com legitimidade é primordial.

1) a elaboração de políticas públicas é uma das razões centrais da existência do Estado moderno; 2) o Estado detém o monopólio do uso da força legítima e isso lhe dá uma superioridade objetiva com relação a outros atores; 3) o Estado moderno controla grande parte dos recursos nacionais e, por isso, consegue elaborar políticas robustas temporal e espacialmente. (SECCHI, 2013, p. 4).

O Estado ou bem-estar social oferece restaurações que garantem uma melhor qualidade de vida para a população que possui maior vulnerabilidade social. De acordo com Vieira e Alves (1995, p. 17) “[...] deve dar atenção maior aos trabalhadores em situação de fragilidade.” O Estado precisa passar para a população por meio de políticas públicas uma proteção social e geração de oportunidades para que a sociedade consiga evoluir.

O Estado tem um papel indispensável na economia, especialmente como defensor da ordem social, mediante o sistema institucional e jurídico, concedendo a liberdade para efetivar contratos, a propriedade privada dos meios de produção, dentre outras garantias para tornar o sistema capitalista existente e sustentado (SILVA, 2015).

Neste ponto de vista, de que o Estado é primordial na economia, a política pública manifestou-se primeiramente nos Estados Unidos, alvo de muitos estudos para o desenvolvimento de teorias que explicavam o papel do Estado e do governo. É no mundo acadêmico que o tema políticas públicas se fortalece. A área da política pública nos planejamentos governamentais é produto da valorização da tecnocracia⁵. Para Souza (2006), dessa forma, originou-se os principais pensadores da Política pública, como Harold Dwight Lasswell, Hebert A. Simon, Gustaf Lindblom, Theodore J. Lowi e David Easton.

Para Laswell, em 1936, é relevante a expressão *policy analysis*⁶ como ferramenta de conhecimento científico e acadêmico e para o desenvolvimento de interlocução entre cientistas sociais e comunidade de interesses governamentais. No ano de 1957, com Simon, surge a ideia de *policy makers*⁷, defendendo que existe

⁴ Ou seja, o Estado é regulador de todas as políticas sociais nas quais o trabalho esteja inserido.

⁵ Ou seja, é uma forma de governo no qual a ciência está como principal fundamento (SOUZA, 2006).

⁶ Analisar a política pública

⁷ Formulador de políticas públicas.

uma racionalidade limitada para os gestores públicos. No entendimento de Simon, tal limitação existe diante de problemas como informação incompleta e imperfeita. Em 1959 até meados de 1979, a ideia de Lindblom fica como a mais relevante, pois para ele as políticas públicas precisariam incluir outros elementos para sua elaboração e os procedimentos analíticos precisariam ir além da racionalidade. Dentro destes procedimentos estão o papel das eleições, das burocracias entre outros.

Lowi se destacou em 1972 com o termo *polices determine politics*⁸. Para ele a política pública está sujeita a alterações no equilíbrio e, assim, é indispensável uma análise de políticas públicas. Essa foi a principal contribuição de Lowi. Nas palavras de Secchi (2013, p. 14) o analista “[...] deve ser capaz de entender os detalhes e os contornos de uma política pública, bem como extrair dali seus elementos essenciais.” No ano de 1965 Easton discute a política pública como sistema. Segundo ele, as políticas públicas recebem influência de partidos, reuniões de interesses e mídia, que acabam influenciando na sua concretização (SOUZA, 2006). A corrente de pensamento de Easton, para Secchi (2013, p. 14) “[...] entendia as políticas públicas como um produto do processo político que transforma *inputs* (demandas e apoios) em *outputs* (decisões e ações)”.

Após essa abordagem teórica conceitual sobre políticas públicas e Estado, pode-se observar que as políticas públicas são fundamentais por promover o desenvolvimento e geração de emprego e renda para a sociedade, que carece da intervenção do Estado⁹ para solucionar um problema público.

Dentro da política pública será analisado, em especial, o programa Jovem Aprendiz. Este programa é uma considerável política que visa propiciar ao jovem acessibilidade ao mercado de trabalho, direitos trabalhistas e oportunidades de qualificação profissional. Compreende-se que os assuntos conexos à juventude ganharam vastidão na agenda pública no governo Fernando Henrique Cardoso e Lula, mas atualmente programas para juventude vêm sendo pouco discutidos. Neste sentido, as políticas públicas são primordiais para que a juventude tenha direitos que antes não tinham.

⁸ Em Secchi (2013, p. 14), “[...] que as políticas públicas determinam a dinâmica política.”

⁹ Na visão de planejamento para resolver um problema público para Galbraith (1978, p. 217) “[...] o sistema de planejamento está, de fato, inextricavelmente ligado ao Estado. Em aspectos dignos de nota, a companhia amadurecida é ramificação do Estado, e este, em questões importantes, é instrumento do sistema de planejamento.”

Desde a instauração das questões da juventude na agenda governamental até as políticas públicas de juventude nos dias atuais, percebemos que as tendências e questões em pauta correspondem, ainda que de modo, superficial, às configurações sociais emergentes de cada fase ou época em específico, sobretudo, no que concerne aos seus problemas sociais. (CARVALHO, 2006, p. 170).

Em face do exposto, não basta ter diversos programas inclusivos no planejamento governamental, uma vez que não é realizado nas *práxis*. Tem-se uma grande quantidade de projetos para a juventude, mas poucos deles foram concretizados, ou seja, não houve efetividade da realização dos projetos. É de responsabilidade do poder pública a participação no processo de expansão das ações voltada à organização e reconstituição de valores que visam à garantia para além da inclusão social.

CONTEXTO HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PARA JUVENTUDE NO BRASIL: PROGRAMA JOVEM APRENDIZ

A entrada do jovem no mercado de trabalho sempre foi um relevante problema público a ser enfrentado pelo Estado. A inserção do jovem no mercado de trabalho é abstrusa pela falta na qualidade de postos de trabalho, ou seja, o poder público precisou criar medidas para o desenvolvimento das políticas públicas voltadas ao estímulo do primeiro emprego pensando na classe de jovens e adolescentes com maior vulnerabilidade social¹⁰.

O emprego e o desemprego para os jovens vêm sendo objeto de preocupação não apenas do poder público, mas de toda sociedade. Para esclarecer o desemprego entre os jovens diversas são as razões, mas cabe ressaltar as principais, segundo Gonçalves e Monte (2008 *apud* GARCIA; ARAÚJO, 2012, p.484):

a) o baixo dinamismo econômico, que intensifica o fenômeno do desemprego entre os jovens, b) a dificuldade de inserção ocupacional, devido à baixa qualidade de ensino, c) a falta de experiência e/ou habilidades exigidas pelas empresas na hora da contratação.

¹⁰ Jovens que precisavam de um trabalho para auxiliar na renda da família.

No contexto das políticas públicas destinadas à inserção da juventude no mercado de trabalho sem comprometer a taxa de escolaridade, na década de 1990 foram criados diversos conselhos, movimentos, conferências, congressos e organizações. Nessa década, desenvolveram-se muitas ideias de políticas públicas expostas por educadores, professores e instituições educacionais.

Com essas idealizações expostas pela sociedade, as políticas públicas começaram a surgir no período de 1999 e 2002. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso os programas se diversificaram, compondo 33 programas federais destinados à juventude. Nas palavras de Sposito e Carrano (2003, p. 16), houve “a identificação de 33 programas que incidem sobre a juventude no âmbito federal”. O país estava passando por mudanças e investigando a necessidade de investir na juventude, assim sendo, começaram iniciativas diversificadas, com novos conceitos e novas percepções para contribuir para os direitos de juventude (SPOSITO; CARRANO, 2003).

No início do mandato do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, foi concretizada a Lei 11.129, que estabeleceu a criação do Conselho Nacional da Juventude (CONJUVE)¹¹, com intuito de consolidar os programas voltados para os jovens e estudos destinados acerca da realidade socioeconômica juvenil. Em 2003, surgiram as primeiras políticas voltadas para o ingresso do jovem ao primeiro emprego, como o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), que, de acordo com o Guia de Políticas Públicas da Juventude, foi criado para reforçar a qualificação profissional e a inserção do jovem no mercado de trabalho (BRASIL, 2006).

O PNPE teve origem em outubro de 2003, através da Lei 10.748. A Lei destacou a necessidade da participação da sociedade para a efetivação de políticas de geração de trabalho e renda. Foi uma política fundamental por ter uma série de ações desenvolvidas para gerar empregos e dar suporte ao jovem em sua inserção no mercado de trabalho. “Observou-se maior percepção a respeito do exercício da cidadania de parte da população beneficiada, considerando-se o comprometimento da estratégia de inclusão social com emancipação social, política e econômica da população-alvo” (POCHMANN, 2004, p. 396).

¹¹ Entrou em vigor em 2005 para formulação de diretrizes voltadas para políticas para juventude.

Com o PNPE surgiu a Lei Aprendiz Legal (10.097/2000) que apresentou diversas exigências definidas em contrato. O empregador precisava se comprometer a dar todo suporte e oportunidade para jovens inscritos no programa de aprendizagem.

A aprendizagem foi definida como o contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo determinado, em que o empregador se compromete a assegurar ao maior de quatorze anos 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. (COELHO, 2001, p. 212).

No governo Lula¹² percebeu-se uma estabilidade democrática e, mostrou-se então, um momento favorável para o desenvolvimento de novas políticas públicas, principalmente aquelas voltadas para geração de emprego e renda, visando fortalecer o mercado interno e reduzir a pobreza. No entendimento de Sposito e Carrano (2003, p. 22):

Foram identificados 30 programas/projetos governamentais, incidindo com maior ou menor focalização nas faixas etárias comumente consideradas como jovens (adolescentes de 15 a 19 anos e jovens de 20 a 25), e três ações sociais não-governamentais de abrangência nacional: Programa de Capacitação Solidária, Projeto Rede Jovem e Programa Alfabetização Solidária, que surgem por indução do Programa Comunidade Solidária.

Em 2005 a Secretaria Nacional da Juventude, que tinha como objetivo articular programas federais. Desse modo, em 2004, o governo federal realizou um debate com educadores, jovens, professores entre outros, sobre políticas públicas atuais e o que deveria ser feito para enriquecê-las. Nesta circunstância, no mesmo ano em que a Política Nacional da Juventude (PNJ)¹³ foi criada, debateu-se maneiras de melhorar as políticas públicas para juventude já existentes e a criação de novas.

¹² No governo Lula foram criados diversos programas para juventude. Em especial o Governo pensou em programas que atendessem jovens de 15 e 29 anos que buscava a inserção no mercado de trabalho. Desde modo, os principais programas foram o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), o ProJovem Trabalhador, Aprendiz Legal, Pronatec e a Lei do Estágio.

¹³ Criou-se órgãos específicos nos estados e municípios, ou seja, houve uma institucionalização.

Essa mobilização envolveu 19 ministérios que discutiram e mapearam nove desafios: erradicação do analfabetismo, ampliação do acesso ao ensino em escolas de qualidade, preparação para o mercado de trabalho, geração de trabalho e renda, garantir uma vida saudável, estímulo da participação social, incentivo ao acesso de esportes, lazer, cultura, otimizar a qualidade de vida na área rural e impulsionar direitos humanos e direitos específicos.

Os jovens como sujeitos de direitos: A política Nacional da Juventude não tem como objetivo controlar a vida dos jovens. A ideia é emancipar. Os jovens devem ter oportunidades para adquirir e utilizar suas capacidades. Para isso o Estado tem que ofertar serviços que garantam aos jovens a satisfação de suas necessidades básicas e condições de pleno desenvolvimento humano (BRASIL, 2008, p. 17).

Dentro da conjuntura do surgimento da Política Nacional da Juventude, foi desenvolvida a Lei 11.180/2005 (Projeto Escola de Fábrica)¹⁴ e fortalecida a Lei do Aprendiz (10.097/2000). Como resultado houve uma expansão dos contratos de aprendizagem. Sequencialmente, em 2007, foi criado do grupo Interministerial ligado à Secretaria Geral da Presidência da República, no qual se realizou um amplo planejamento das condições de vida dos jovens brasileiros e diversos programas destinados para os jovens. Cabe destacar que, dentro deste período, aprovou-se o Projeto de Lei no qual propõe a criação do Estatuto do Direito da Juventude (Projeto de Lei- 4.529/2007).

No ano de 2007 foi criada uma notável Medida Provisória para que estimulasse a lei destinada ao estímulo do primeiro emprego e para a inserção do jovem no mercado de trabalho. Nesse ano o Governo Federal colocou em vigência a Medida Provisória nº 411, que dá origem à Lei nº 11.129, com objetivo de atender jovens de 15 a 29 anos reintegrando ao processo educacional, seu capital intelectual e desenvolvimento humano. Foram implantadas, também, as Leis 10.097/2000 e 11.180/2005, que buscavam garantir que as empresas contratassem os jovens. A legislação também limitou a jornada de trabalho.

Nesse cenário, a Lei do Aprendiz buscou estimular que os jovens de baixa renda conquistassem o primeiro emprego, mesmo sem experiência, para ajudar a família e incentivar seu crescimento propiciado pela conciliação entre trabalho e

¹⁴ Autoriza-se a concessão de bolsas de permanência e estudantes beneficiários do programa Universidade para Todos, institui o Programa de Educação Tutorial (PET).

estudo. Diante da complexidade na transfiguração do jovem do sistema escolar para o mercado do trabalho, foi indispensável uma maior intervenção do poder público. Neste âmbito, alterou-se a Lei 10.097 em dezembro de 2007 (Lei da Aprendizagem), garantindo que jovens de 14 a 24 anos teriam ingresso ao mercado de trabalho com direito a uma formação técnico-profissional e direitos trabalhistas garantidos (POCHMANN, 2007). As alterações da lei foram:

O aprendiz pode trabalhar apenas 6 dias por semana; FGTS – calculado por 2% da remuneração mensal; não é permitido cumprimento de horas extras; as férias devem coincidir com o mês de férias escolares do aprendiz e não pode ser dividida em dois períodos; vale transporte (com desconto de 6% de seu salário para custear o vale-transporte); garantia de benefícios em convenção ou de acordo coletivo (CASTRO, 2007, p. 23)

Dando continuidade às políticas destinadas à juventude, em 2008 houve um importante encontro nacional. A I Conferência Nacional de Juventude, com o lema “levante a sua bandeira”, teve como objetivo a criação de Políticas Públicas que atendessem às necessidades dos jovens, que as mesmas, fossem revigoradas com ideias diretas dos jovens e educadores presentes na conferência. Essa Conferência mobilizou todo Brasil com a participação de mais de 400 mil pessoas e a partir de diversas conferências espalhadas pelo país.

Investir na construção de redes de proteção social e na oferta de serviços visando apoiar a busca de autonomia, o desenvolvimento de capacidades e o protagonismo e o enfrentamento das vulnerabilidades sociais exigem o reconhecimento das diversidades e o aprofundamento dos diagnósticos. (JACCOUD; HADJAB; ROCHET, 2009, p. 174).

No Quadro 1 estão relacionadas todas as políticas públicas voltadas para a juventude no Brasil com seus devidos objetivos, desde a implantação da Política Nacional da Juventude em 2004. Compreende-se que houve uma notável expansão em todas as áreas relacionadas à juventude (educação, lazer, cultura, esporte, saúde, trabalho, direito a cidadania, entre outros).

A política que se destaca nesse quadro é o PROJOVEM, cujo objetivo foi ampliar oportunidades de qualificação e emprego para jovens entre 15 e 29 anos¹⁵.

¹⁵ PROJOVEM foi a primeira tentativa do governo antes da lei da aprendizagem.

Quadro 1 – Principais Programas e Projetos da Política Nacional da Juventude (2005-2017)

Principais programas e projetos da Política Nacional da Juventude (2005-2017)	
Programa	Objetivo
PROJOVEM	Ampliação do atendimento aos jovens entre 15 e 29 anos fora da escola e sem formação profissional
PROUNI	Universidade para todos, oferecendo bolsa de estudos
Programa Livro didático ensino médio	Distribuição de materiais educativos
PROEJA	Vagas par jovens e adultos que não tiveram acesso ao ensino regular
Programa Brasil Alfabetizado	Alfabetização para jovens acima de 15 anos.
PROJETO RONDON	Recruta jovens das universidades para contribuir ter o desenvolvimento social e econômico do Brasil
Soldado Cidadão	Cursos de capacitação e formação profissional para jovens que prestam serviço militar
Segundo Tempo	Alimentação, reforço escolar e material esportivos para acesso a jovens da rede pública
Escola Aberta	Atividades educacionais, esportivas e culturais e de lazer em escolas públicas
Pontos de Cultura	Implanta e moderniza espaços culturais
Bolsa Atleta	Garante bolsa para jovens que se destacam em competições
Nossa primeira Terra e PRONAF	Crédito e financiamento com juros subsidiados para jovens que pretendem permanecer no meio rural
Programa Juventude e Meio Ambiente	Formação e fortalecimento de jovens em assuntos ambientalistas
Saúde do Adolescente e do jovem	Promoção, proteção, recuperação da saúde do jovem

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2008), Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e Conselho Nacional da Juventude (CONJUVE).

O programa Jovem Aprendiz, que também ficou conhecido como PROJOVEM, garantiu a combinação de escolarização com formação profissional. Para participar do programa é crucial ser de baixa renda e estar matriculado em escola pública. O contrato de aprendizagem (vínculo do aprendiz com a empresa) é de 2 anos. Os empresários comprometem-se contratar no mínimo 5% e no máximo 15% de jovens aprendizes. A extinção do contrato acontece caso o aprendiz não se

adapte em nenhum setor, não frequente as aulas teóricas ou não tenha frequência na escola sem justificativa. As entidades para educação profissional dos jovens precisam ser sem fins lucrativos e estarem obrigatoriamente registradas Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de acordo com o Art. 430 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Os contratos têm prazo de 2 anos, e oferecem uma série de condições para que o jovem se desenvolva profissionalmente: comprovação de frequência escolar; cumprimento da carga horária máxima de 6 horas para aqueles que não terminaram o ensino fundamental; garantia de todos os direitos trabalhistas, além de quatro dias de formação prática e um de formação teórica em instituição autorizada. (TAU; RODRIGUES, 2017).

Em síntese, têm-se vantagens na contratação dos aprendizes, como a redução das desigualdades sociais do município, geração de emprego para jovens e adolescentes, crescimento econômico, estímulo da escolarização do adolescente e do jovem, minimização da situação de risco e do trabalho infantil. Além disso, as empresas economizam com os encargos de contratação e realizam uma ação de responsabilidade social, conforme será investigado na próxima seção.

A EVOLUÇÃO DO PROGRAMA JOVEM APRENDIZ

Entre as vantagens encontradas na contratação dos aprendizes estão a redução das desigualdades sociais do município, geração de emprego para jovens e adolescentes, crescimento econômico, estímulo da escolarização do adolescente e do jovem, minimização da situação de risco, redução do trabalho infantil e responsabilidade social. Na Tabela 1 está discriminado o perfil do aprendiz no Brasil. Verificou-se que 87% dos aprendizes cursaram ou terminaram o ensino médio, o que sugere que o programa contribui para a redução da evasão escolar.

Tabela 1 - Perfil do Aprendiz no Brasil

29% estão no estado de São Paulo
52% são homens
87% cursam ou já concluíram o ensino médio
88% ganham até 1 salário mínimo
72% estão no setor de serviço ou comércio

Fonte: IPEA (2016).

Verifica-se no Gráfico 1 que, desde a vigência do programa Jovem Aprendiz, o número da contratação de aprendizes aumentou significativamente. As contratações passaram de 57 mil aprendizes em 2005 para 404 mil em 2014. Em 2018 mesmo com as dificuldades houve um aumento de 15% em relação ao anterior. Ainda, segundo Brasil (2017), “[...] desde que a entrada em vigor do Decreto 5.598/2005 foi contratado, nessa modalidade, um total de 2.990.874 aprendizes”.

A queda da contratação de aprendizes, que se inicia em 2014, pode ser explicada por seis aspectos, sendo o primeiro predominante. Inicialmente, em épocas de crise, a exigência profissional aumenta. Secundariamente, o empregador optará por manter a produtividade por menor custo e assim restringirá novas contratações de trabalhadores com pouca experiência profissional.

O terceiro elemento mostra que candidatos não se adequam ao perfil exigido pelas empresas. O quarto aspecto pode ser explicado pela falta de adequação dos cursos oferecidos pelos órgãos de aprendizagem profissional com as atividades exercidas nas empresas. E o último aspecto demonstra que os empregadores estão encontrando dificuldades na conciliação entre as férias e as férias escolares ou com outras regras do contrato de aprendizagem (LAMPERT, 2012). Para Pochmann (2009, p. 41), à frente da redução na produção “as demissões cresceram acima das contratações, fazendo que trabalhadores perdessem empregos e novos ingressantes no mercado de trabalho não tivessem possibilidades de trabalhar”.

Gráfico 1 – Aprendizes no Brasil (2005-2018)

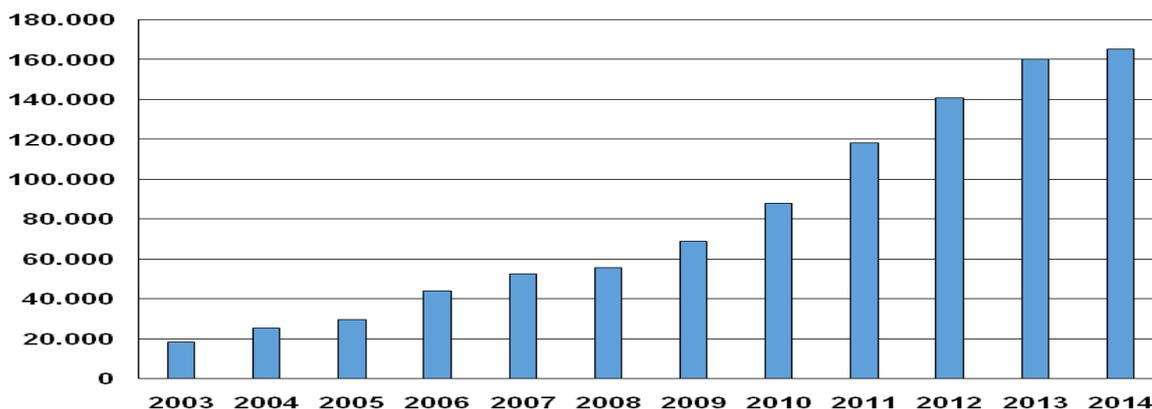


Fonte Adaptado de Tau e Rodrigues (2017) e Ribeiro (2019).

O Gráfico 2 mostra que o número de aprendizes contratados aumentou no período analisado de 2003 até 2014. O regime fiscal, nesse contexto, envolveria todos os contratos de aprendizagem que estavam seguindo as normas da Lei da Aprendizagem. Nesse caso existem auditores que verificam se as empresas ou instituições estão seguindo as normas existentes. De acordo com o Portal Brasil (2017), que trata do Boletim de Aprendizagem Profissional, para melhorar essa fiscalização desde 2014 foi implantada uma inovação sistêmica por parte do Ministério do Trabalho para acompanhar as contratações.

Por meio do novo sistema, as empresas serão notificadas a apresentarem, em meio eletrônico, documentos que comprovem a efetiva contratação de aprendizes, de acordo com que determina o art.429 da CLT. Tais documentos serão confrontados com dados dos sistemas oficiais do Ministério do Trabalho e do Emprego. A ferramenta trará maior dinamismo e agilidade às ações fiscais (BRASIL, 2017, p.1).

Gráfico 2 - Aprendizizes Contratados Sob o Regime Fiscal (2003-2014)

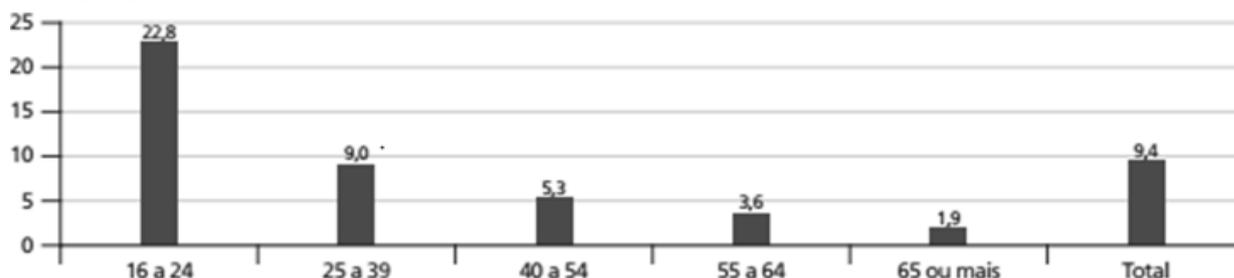


Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2017).

Como já dito no início desta seção, os empregadores mais exigentes na contratação por conta da crise, preferem trabalhadores experientes para ter produtividade e pouco custo com cursos, tempo entre outros. “As demandas do mercado formal tenderão a valorizar aqueles trabalhadores que possuam grau de instrução capaz de assegurar-lhes um conjunto de conhecimentos básicos que os habilite a treinamentos contínuos em sua ocupação” (VIEIRA; ALVES, 1995, p.14).

Desse modo, analisando o Gráfico 3, verificou-se que a maior taxa de desemprego prevalece nos jovens da faixa etária de 16 a 24 anos com 22,8%. A faixa etária de 25 a 39, que geralmente tem ensino superior, qualificação e experiência, apresentou menores taxas de desemprego em 9,0%; e a faixa etária de 40 a 54 anos, taxas de desemprego de 5,3%.

Gráfico 3 – Taxa de Desemprego por faixas etárias no Brasil (2015)



Fonte: IPEA (2016).

Ainda neste contexto, conforme a Tabela 2, verificou-se que a faixa etária de 14 a 24 anos apresentou maiores taxas de desemprego desde o 2º trimestre de 2014. É pontualmente na faixa etária de 16 a 24 anos que o programa Jovem

Aprendiz se insere. São jovens que ainda não possuem experiência e qualificação profissional.

Um recorte da taxa de desocupação entre jovens mostra a gravidade da situação. No primeiro trimestre de 2017, o desemprego no Brasil bateu recorde histórico de 13,7%, atingindo milhões de brasileiros, de acordo com o IBGE. Desse total, 5,7 milhões eram jovens de 14 a 24 anos, ou seja: quatro em cada 10 desempregados no país estão em idade compatível com a aprendizagem. Nesse grupo, está incluído 1,2 milhão de adolescentes entre 14 e 17 anos, faixa etária em que há maior presença de trabalho infantil. (TAU; RODRIGUES, 2017, p. 3).

Tabela 2 – Taxa de Desemprego (Em % e trimestral) – 2014 a 2016

	2014			2015				2016		
	2º Trim.	3º Trim.	4º Trim.	1º Trim.	2º Trim.	3º Trim.	4º Trim.	1º Trim.	2º Trim.	3º Trim.
Brasil	6,85	6,77	6,50	7,94	8,31	8,88	8,96	10,90	11,30	11,80
Centro Oeste	5,58	5,39	5,31	7,29	7,36	7,52	7,37	9,66	9,70	10,00
Nordeste	8,78	8,57	8,26	9,56	10,28	10,81	10,45	12,80	13,21	14,10
Norte	7,23	6,90	6,77	8,66	8,53	8,84	8,63	10,48	11,23	11,44
Sudeste	6,85	6,86	6,60	7,99	8,28	9,03	9,59	11,38	11,70	12,28
Sul	4,13	4,22	3,77	5,10	5,52	5,99	5,69	7,35	8,04	7,89
Masculino	5,81	5,65	5,55	6,62	7,14	7,71	7,72	9,48	9,87	10,46
Feminino	8,21	8,24	7,72	9,64	9,81	10,40	10,56	12,75	13,17	13,53
De 14 a 24 anos	16,23	16,16	15,25	19,02	19,48	20,75	20,89	26,36	26,73	27,73
De 25 a 59 anos	5,00	4,94	4,81	5,79	6,17	6,64	6,69	7,91	9,15	9,57
Mais de 59 anos	1,91	1,87	2,05	2,12	2,58	2,72	2,52	3,29	4,75	5,23
Não Chefe Família	9,71	9,65	9,17	11,27	11,56	12,38	12,29	15,00	15,31	15,82
Chefe Família	3,53	3,41	3,38	4,05	4,54	4,84	5,06	6,07	6,55	7,00
Fundamental incomp.	5,75	5,72	5,67	6,47	7,11	7,86	7,86	9,06	9,74	10,50
Fundamental comp.	7,55	7,44	7,25	8,31	9,04	9,67	9,81	11,61	12,89	13,37
Médio incomp.	12,23	11,84	12,14	13,99	13,81	15,30	16,23	20,40	20,57	21,42
Médio comp.	7,96	7,86	7,96	9,40	9,87	10,11	10,13	12,70	12,82	13,20
Superior	4,57	4,62	4,31	5,79	5,59	6,17	6,22	7,64	7,75	7,81
Região metrop.	8,07	7,83	7,27	8,75	9,10	9,69	9,75	11,93	12,56	13,47
Região não-metrop.	5,93	5,90	5,92	7,33	7,72	8,29	8,37	10,13	10,38	10,52

Fonte: IPEA(2016).

Se as 319 mil médias e grandes empresas ativas no Brasil respeitassem a Lei da Aprendizagem, que é contratar no mínimo 5% de aprendizes, o programa e o desemprego na faixa etária de 14 a 24 anos não seriam tão afetados. Ela ainda sugere que a estimativa é de que teria cerca de 940 mil contratações no Brasil, e não 404 mil aprendizes contratados, como divulgado. Isso contribui para o aumento do trabalho informal, visto que o desemprego afetou a classe vulnerável que depende do trabalho assalariado para sobreviver. O mercado de trabalho apresenta

indícios que está desfavorável para aqueles com maior vulnerabilidade, ou seja, que dependem do próprio trabalho para a sobrevivência. Tem-se um aumento do desemprego principalmente na faixa etária dos jovens e um aumento de trabalhos informais e rotatividade de assalariados formais (TAU; RODRIGUES, 2017; POCHMANN, 2009).

Conclui-se que as contratações foram reduzidas pela crise que afetou muitas contratações, o que faz com que empregadores se tornem mais exigentes na contratação. Porém, investir em aprendizes pode ser uma maneira sábia de agir e os empregadores estão perdendo a oportunidade.

Em épocas de crise é uma boa chance cumprir a lei e investir em aprendizes, pois é barato¹⁶ e garantido que haverá mão de obra qualificada. Destaca-se ainda que a única política pública para geração de emprego voltada para juventude é o Aprendiz. Dados recolhidos pela Rede Peteca do Ministério do Trabalho e do Emprego mostram que 50% dos aprendizes, após o término do contrato, permanecem na empresa. Logo, isso reduziria a rotatividade, refletindo mais uma vantagem dentre de outras citadas neste artigo (BRASIL, 2008; BRASIL, 2006; TAU; RODRIGUES, 2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme mostrado no estudo, as políticas públicas desenvolvidas para a juventude se destacaram no governo Lula. Em seu mandato houve expansão da aprendizagem, educação, qualificação profissional e comprometimento com a juventude. A política pública que proporcionou fortalecimento das Leis da Aprendizagem foi o Programa Nacional de Estimulo ao Primeiro Emprego para Jovens (PNPE). Este programa foi significativo por contribuir para a inserção dos jovens no mercado de trabalho.

O estudo mostrou ainda que é proficiente tanto para o Aprendiz quanto para a Empresa participar do programa. Para a empresa torna-se vantajoso por baratear a contratação, pois o governo atribui descontos nos encargos, cujo principal é o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), com redução de 8% para 2%. Além disso, existem vantagens na diminuição das desigualdades sociais, geração

¹⁶É recolhido dos empresários 2% de FGTS, 8% do CLT convencional o que acaba sendo mais barato que os trabalhadores regulares.

deemprego para jovens e adolescentes, crescimento econômico, estímulo da escolarização do adolescente e do jovem, minimização da situação de risco e responsabilidade social contra a evasão do trabalho infantil. Para o Jovem Aprendiz, a inserção no mercado de trabalho pode se tornar satisfatória por proporcionar a experiência profissional com carteira assinada, qualificação profissional de cursos em instituições formadoras de qualidade, conciliação entre trabalho e estudo e aumento de maturidade pessoal e profissional.

Nesse contexto, com a crise econômica desde 2014, observou-se uma queda no número das contratações de aprendizes. A explicação proposta se encontra na exigência dos empregadores. Sabe-se que, em períodos de recessão, os empresários buscam produtividade com baixo custo e, com esse fim, a solução se volta à contratação de trabalhadores com vasta experiência e qualificação profissional. Isso pode ser reforçado pela maior taxa de desemprego (22,8%) em 2015 na faixa etária de 16 a 24 anos e menores taxas de desemprego nas faixas mais experientes e qualificadas ou estabilizadas: 9% entre 25 e 39 anos e 5,3% entre 40 a 54 anos. Os empregadores precisam mudar a visão perante essa política pública tão considerável, buscando repensar os valores que ela traz para a juventude do país. É necessário também levar em conta que investir em aprendizes é viável, visto que a contratação torna-se econômica e, no longo prazo, pode reduzir a rotatividade (mais de 50% dos aprendizes são efetivados nas empresas). Os aprendizes não possuem experiência, mas, se o empresário fosse multiciente, poderia inserir o aprendizado dos processos e rotinas do trabalho dentro da política organizacional da empresa (aprendizes não tem vícios nos processos rotineiros do trabalho, já que não possuem experiência), o que poderia ser rentável. De acordo com Antunes e Demarco (2017, p. 8) entre “[...] as vantagens em contratar funcionários sem experiência profissional, foram identificadas a ausência de vícios de trabalhos anteriores e facilidade em moldar o funcionário de acordo com a cultura da organização.”

PUBLIC POLICIES FOR YOUTH IN BRAZIL: A STUDY OF THE YOUNG LEARNING PROGRAM (2005-2017)

ABSTRACT: *Public policy has the dedication of facing a public problem, within this context, the aim of this article is to systematize, describe and analyze the Young Apprentice public policy in Brazil. The Young Apprentice is a program that ensures*

the opportunity for the young person in the labor market with benefits guaranteed by law. Firstly, a theoretical conceptual revision of public policies was carried out, later a historical approach to public policies for youth in Brazil, showing that during the Lula administration, several measures were taken in favor of youth, among them the National Youth Policy and the National First Job Program, and it was during this period that the Apprentice Law was strengthened. The evolution of the Young Apprentice program will be investigated sequentially. It is important to note that the Young Apprentice was effective in assisting groups with greater social vulnerability, guaranteeing the young person the first job, experience and professional qualification. But with the period of economic recession even with advantages to hiring apprentices, the program is in decline.

KEY-WORDS: Learning law. Public policy. Young apprentice. Job market. Professional experience.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R.; DEMARCO, T. Contratação de profissionais sem experiência: critérios utilizados pelos recrutadores e selecionadores. **Anuário Pesquisa e Extensão Unoesc**, Videira, v.2, 2017.

AQUINO, L. Introdução. In: CASTRO, J. A.; AQUINO, L. M. **Juventude e Políticas Sociais no Brasil**. Brasília: IPEA, 2009. p.23-40.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. **Boletim da Aprendizagem profissional**. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Oficina_Socio_aprendizagem_Suas/Apresentacao_Ministerio_do_Trabalho_Emprego_2.pdf. Acesso em: 19 maio 2020.

BRASIL. **Documento Base**. Brasília, 2008. Elaborado para a Conferência Nacional de Juventude, primeira edição. Disponível em: https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/bitstream/192/198/1/SNJ_CONF_1_documento_base_2008.pdf. Acesso em: 18 maio 2020.

BRASIL. **Guia de políticas públicas de Juventude**. Brasília, DF: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/cadernos_tematicos/tematico_juventude_br.pdf. Acesso em: 18 maio 2020.

CARVALHO, G. Juventudes e Políticas Públicas: Mero destaque na agenda pública ou garantia de direitos? **Em Tese**, Florianópolis, v.2, n.2, p.163-175, ago./dez. 2006.

CASTRO, C. **A lei do Aprendiz e a Inclusão de Jovens no Mercado de Trabalho**. 2007. 85f. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Pedagogia) - Faculdade de Educação, Pontifca Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

COELHO, B. As alterações no contrato de aprendizagem: considerações sobre a Lei nº 10.097/2000. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 38 n. 150, p. 211-223, abr./jun. 2001.

GALBRAITH, J. **O novo Estado Industrial**. 2.ed. São Paulo: Pioneira, 1978.

GARCIA, M. ARAÚJO, E. A Condição do Jovem no Mercado de Trabalho Brasileiro: Uma Análise Comparativa entre o Emprego e o Primeiro Emprego (1999-2009). **Revista Economia**, Brasília, v.13, n.3a, p.481-506, set./dez. 2012.

HOFLING, E. Estados e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, ano 21, n. 55, nov. 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA[IPEA]. **Carta de Conjuntura**. Rio de Janeiro, n 33, 2016. Disponível em:
http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29091
. Acesso em: 19 maio 2020.

JACCOUD, L.; HADJAB, P. D. E.; ROCHET, J. A Política de Assistência Social e a Juventude: um diálogo sobre a vulnerabilidade social? *In*: CASTRO, J. A.; AQUINO, L. M. **Juventude e Políticas Sociais no Brasil**. Brasília: IPEA, 2009. p.167-189.

LAMPERT, A. Empresas tem dificuldade de atender à lei do aprendiz. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, ago. 2012.

POCHMANN, M. O trabalho na crise econômica no Brasil: primeiros sinais. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.23, n.66, p. 41-66, 2009.

POCHMANN, M. **Situação do jovem no mercado de trabalho no Brasil**: um balanço dos últimos 10 anos. São Paulo, 2007.

POCHMANN, M. Educação e trabalho: como desenvolver uma relação virtuosa? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 383-399, maio/ago. 2004.

RIBEIRO, B. 444. 189 adolescentes e jovens foram contratados como aprendizes em 2018; **Rede Peteca**: chega de Trabalho infantil, São Paulo, 2019. Disponível em:
<https://www.chegadetrabalho infantil.org.br/noticias/materias/444-189-adolescentes-e-jovens-foram-contratados-como-aprendizes-em-2018-crecimento-foi-de-15-em-relacao-ao-ano-anterior/>. Acesso em: 19 maio 2020.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. Stanford: Cengage Learning, 2013.

SILVA, G. **O papel do Estado como executor de Política Industrial**: uma análise comparativa entre Brasil e Índia. 2015. 119f. Dissertação (Mestrado em Economia Política), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SPOSITO, M.; CARRANO, P. C. R. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n.24, p.16-39, 2003.

TAU, F.; RODRIGUES, G. Lei do Aprendiz: Como anda a política considerada uma das maiores armas contra o trabalho infantil do Brasil. **Rede Peteca: chega de Trabalho infantil**, São Paulo, 2017. Disponível em:
<http://www.chegadetrabalho infantil.org.br/noticias/materias/lei-do-aprendiz-como-anda-politica-considerada-uma-das-maiores-armas-contr-o-trabalho-infantil-no-brasil/>. Acesso em: 19 maio 2020.

TEIXEIRA, E. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. 2002. Disponível em:
http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf. Acesso em: 19 maio 2020.

VIEIRA, C.; ALVES, E. Qualificação Profissional: Uma proposta de Política Pública. **Texto para discussão**, Rio de Janeiro, n. 376, 1995.