

A Lei de Aprendizagem: um panorama do quadro entre 2009 e 2019, no Brasil e no Estado do Paraná

The Apprenticeship Law: an overview of its application in Brazil and Paraná between 2009 and 2019

La Ley del Aprendizaje: un panorama general de la situación entre 2009 y 2019 en Brasil y el Estado de Paraná

Thiago Engels*
Rogério Allon Duenhas**

RESUMO

O presente artigo faz uma análise da aplicação da Lei de Aprendizagem (Lei Federal n.º 10.097/2000) no período de 2009 a 2019, no Brasil, a partir de sínteses estatísticas extraídas da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). O objetivo é investigar como esse mecanismo tem sido apropriado pelos diversos setores econômicos no País. De natureza aplicada, abordagem descritiva e método predominantemente quantitativo, a análise parte de um dado cenário já amplamente debatido – a crônica e estrutural dificuldade encontrada por jovens brasileiros para acessar o mercado de trabalho e sustentar sua permanência na escola. Em termos gerais, constata-se que o potencial de absorção da mão de obra jovem, definido pelo referido dispositivo legal, não tem sido suficientemente explorado no conjunto da economia. Em todo o País, o volume de contratações alcança não mais que 3% sobre os trabalhadores celetistas, quando o dispositivo estabelece seu limite em 15%. Este fato ganha especial relevância diante da atual crise econômica causada pela pandemia de Covid-19 e consequente necessidade de promoção do emprego e distribuição de renda. No caso dos jovens, tal promoção pode se dar através de incentivos que atenuem as taxas de abandono/evasão escolar e seus efeitos de médio e longo prazos. Dentre as hipóteses que podem explicar o fenômeno em pauta estão a insuficiência de fiscalização, a ausência de políticas de incentivo às empresas e a inexistência de mecanismos de retenção dos aprendizes.

Palavras-chave: Inclusão produtiva. Jovem Aprendiz. Lei de Aprendizagem. Juventude e mercado de trabalho. Evasão ou abandono escolar.

* Especialista em Gestão Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil. Graduando em Ciências Econômicas na Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: thiagoluiz@ufpr.br.

** Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil. Professor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: rogerioduenhas@utfpr.edu.br

Artigo recebido em abril/2021 e aceito para publicação em agosto/2021.

ABSTRACT

The present article analyzes how the Apprenticeship Law (Brazilian Federal Law 10.097/2000) was applied in the period from 2009 to 2019, based on statistical summaries published in the Annual Report on Social Information (RAIS) of the country's Ministry for Labor and Employment. The objective is to investigate the appropriation of this legal mechanism by different economic sectors. Being of applied, descriptive and predominantly quantitative nature, the analysis starts from a widely debated scenario – the chronic and structural difficulties faced by young Brazilians to enter the job market while sustaining their permanence in school. In general terms, the potential for absorbing young labor as defined in the aforementioned legislation has not yet been sufficiently fulfilled by the Brazilian economy as a whole. While legal provision sets a limit of 15%, young workers account for no more than 3% of the work force subject to the consolidated Brazilian labor laws. This becomes particularly relevant in a context of economic crisis triggered by the Covid-19 pandemic and the consequent need for promoting employment and income distribution. For young workers, this can be achieved through measures designed to mitigate school dropout and its medium and long-term effects. Among other explanatory hypotheses are the insufficient enforcement, the absence of stimulus policies for companies and the absence of apprentice retention instruments.

Keywords: Productive inclusion. Young apprentice. Learning law. Youth and the job market. School dropout.

RESUMEN

Este artículo analiza la aplicación de la Ley de Aprendizaje (Ley Federal nº 10.097/ 2000) en el período de 2009 a 2019, en Brasil, con base en resúmenes estadísticos extraídos del Informe Anual de Información Social (RAIS), del Ministerio de Trabajo y Empleo. El objetivo es investigar cuan apropiado ha sido este mecanismo para los distintos sectores económicos del país. De índole aplicada, enfoque descriptivo y método predominantemente cuantitativo, el análisis parte de un escenario dado que ya ha sido ampliamente debatido: la dificultad crónica y estructural que enfrentan los jóvenes brasileños para acceder al mercado laboral y mantener su permanencia en la escuela. En términos generales, se constata que el potencial de absorción de mano de obra joven, definido por la disposición legal antes mencionada, no ha sido suficientemente explorado en el conjunto de la economía. En todo el país, el volumen de contratos no supera el 3% de los trabajadores de CLT (Trabajo efectivo), cuando el dispositivo establece su límite en el 15%. Este hecho cobra especial relevancia dada la actual crisis económica provocada por la pandemia Covid-19 y la consecuente necesidad de promover el empleo y la distribución del ingreso. En el caso de los jóvenes, dicha promoción puede realizarse a través de incentivos que mitiguen las tasas de deserción/ abandono escolar y sus efectos a mediano y largo plazo. Entre las hipótesis que pueden explicar el fenómeno en cuestión se encuentran la insuficiencia de inspecciones, la ausencia de políticas de incentivo a las empresas y la inexistencia de mecanismos de retención de aprendices.

Palabras clave: Inclusión productiva. Joven aprendiz. Ley de aprendizaje. Juventud y mercado de trabajo. Deserción o abandono escolar.

INTRODUÇÃO

A crise econômica posterior a 2008 foi acompanhada de protestos em muitos países europeus e latino-americanos, o que chamou a atenção para a situação do quadro de oportunidades de trabalho e estudo em especial para os jovens, que engrossavam as massas insatisfeitas. À época, havia aumentado sobremaneira a proporção, em países desenvolvidos, daqueles jovens que, simultaneamente, não estudavam e não trabalhavam.

Esse fenômeno hoje é tido como uma problemática de proporções globais, sendo extensa a bibliografia que avalia os efeitos de longo prazo que o abandono escolar e o desemprego juvenil persistente são capazes de causar tanto para a individualidade – sobre fatores psicossociais (KIESELBACH, 1998), redução da expectativa salarial e desemprego persistente na vida adulta (MROZ; SAVAGE, 2006; CACCIAMALI; TATEI, 2017) – quanto para a coletividade, a exemplo da perda de produtividade global da economia frente à baixa qualificação da mão de obra, bolsões de violência e persistente exclusão social (SILVA; KASSOUF, 2002).

No Brasil, Cardoso (2013) sustenta que a condição dos jovens excluídos do mercado de trabalho e do ambiente escolar é estrutural e persistente, sendo inclusive uma das principais forças contrárias à redução das desigualdades, visto que a mazela aflige principalmente a parcela mais pobre da população. O autor se refere à população “nem” como aquela que inclui jovens que não estudam e não trabalham e advoga que o fenômeno deve ser tratado de forma central no combate às desigualdades na matriz produtiva brasileira.

A partir de um dos principais conceitos colocados por Cardoso (2013), a “transmissibilidade intergeracional de desigualdades”, tomam-se por premissas o abandono escolar e a entrada precoce dos jovens no mercado de trabalho como fenômenos diretamente correlacionados à participação precária desse grupo etário no conjunto da economia. E, com base nisso, investiga-se de que forma o conjunto da sociedade (expressa por setores econômicos) tem respondido à problemática da inclusão produtiva desse grupo social (FALCÃO, 2019) por meio de mecanismos contidos na Lei de Aprendizagem (Lei Federal nº 10.097/2000).¹

Busca-se ainda, de forma específica, estabelecer uma série de comparações entre os números do Paraná e do Brasil de forma a: (1) investigar as diferenças entre os perfis de alocação dessas vagas de trabalho-aprendizagem; e (2) avaliar criticamente o efetivo alcance do potencial de alocação considerando o piso e teto de contratos estabelecidos em Lei. A análise do tema ganha especial pertinência no contexto da crise econômica causada pela pandemia da Covid-19, dado que os gestores públicos são confrontados com a necessidade de desenhar políticas voltadas para a redução dos impactos sobre a promoção do emprego e distribuição de renda.

¹ A Lei nº 10.097/ 2000 foi regulamentada pelo Decreto nº 5.598/2005, que, por sua vez, foi revogado pelo Decreto nº 9.579/ 2018.

O presente trabalho divide-se em três seções, além desta Introdução. Na primeira parte, elucidamos importantes aspectos contextuais e metodológicos que orientam as escolhas aqui adotadas, em especial quanto ao cálculo das cotas mínimas e máximas de contratos de aprendizagem e, ainda, quanto ao numerário dos trabalhadores celetistas utilizado no denominador dessas taxas. Na segunda seção apresentam-se os resultados da análise quantitativa que se debruçou sobre a base RAIS, bem como modelagens sobre o perfil de alocação dos contratos de aprendizagem em termos de setores econômicos e principais profissões, com agregados nacionais e regionais. Por fim, a conclusão resume o quadro encontrado e aponta possíveis hipóteses explicativas, potenciais soluções de incentivo à apropriação mais eficiente do mecanismo de aprendizagem e futuros desdobramentos da agenda de pesquisa.

1 CONTEXTO E MÉTODOS

Uma das razões para operarmos com o recorte temporal proposto é a notável agitação institucional verificada no ano de 2008, quando se complexificou o ecossistema de governança organizado em torno da discussão e desenho de políticas públicas ativas amparadas na Lei de Aprendizagem. A partir desse ano, registra-se a criação de importantes instâncias de reflexão propositiva, tais como o grupo de trabalho para a organização da primeira (e única) conferência,² o fórum nacional³ e os fóruns estaduais dedicados ao tema. O resultado consolidado do trabalho dessas instâncias pode ser encontrado nas diversas edições do Plano Nacional de Aprendizagem. Por certo, todo esse “Sistema Nacional de Aprendizagem”⁴ consolidou o arcabouço institucional em torno do tema, com instâncias de relevante importância para a criação das condições de suporte à disseminação do uso do mecanismo legal, sendo extensa a bibliografia que analisa essa institucionalidade.⁵

Entretanto, o foco do presente trabalho será levantar números agregados nacionalmente e os perfis regionais da aplicação da Lei em série histórica, a fim de que seja possível confrontar as ambições das instituições componentes do referido sistema com a realidade verificada empiricamente nessa última década. Dessa forma, acreditamos trazer significativa contribuição para o debate posto, visto que foram poucos os trabalhos encontrados sobre o tema que privilegiam essa análise quantitativa.

Assim, o problema de pesquisa relaciona-se com situação observada na realidade empírica e cujos fenômenos e artefatos serão descritos e analisados no

² Tendo sido o GT criado pela Portaria MTE nº 557 de 22/08/08, a Conferência foi realizada entre 24 e 26 de novembro de 2008, conforme o previsto no expediente.

³ Instituído pela Portaria MTE nº 983, de 26 de novembro de 2008, sob a direção das Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTes), nas Unidades da Federação.

⁴ Por “Sistema Nacional de Aprendizagem” entendemos o ecossistema institucional erigido em torno do tema, a saber: o Ministério do Trabalho e Emprego (hoje Secretaria Especial), o Fórum, os planos e suas revisões, os serviços sociais autônomos integrantes do sistema S, centrais sindicais e demais órgãos representativos, dentre outros.

⁵ Para mais detalhes sobre a análise dos papéis e contribuições das instituições ligadas ao tema de aprendizagem, ver: Clementino (2013), Moraes (2003) e Silva (2010).

decorrer da investigação. Ou seja, a pesquisa é do tipo descritiva (GIL, 2007, p.28) e de natureza aplicada (TRUJILLO, 1982, p.171), uma vez que procura analisar o espaço empírico e apontar boas práticas e soluções de problemas presentes na sociedade. Tal como teorizou o referido autor, esse tipo de pesquisa, “não obstante a finalidade prática [...], pode contribuir teoricamente com novos fatos para o planejamento de novas pesquisas [...]”

A investigação foi eminentemente documental, dado que analisou os registros administrativos da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), no período entre 2009 e 2019. Além disso, a composição de um dado cenário estatístico a partir dessa base de dados, na busca pela conformação de um perfil nacional e regional de aplicação da Lei de Aprendizagem, caracteriza uma pesquisa de abordagem quantitativa (RICHARDSON *et al.*, 2007). O tratamento dos dados lançará mão, sobretudo, das ferramentas de estatística descritiva e análise exploratória dos dados em painel. Assim, objetiva-se o desenho de um panorama geral que permita avaliar a absorção do mecanismo de aprendizagem pelo conjunto da sociedade, expressa em setores econômicos.

1.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS SOBRE O CÁLCULO DA COTA

A Lei de Aprendizagem estabelece que empresas de médio e grande porte possuem a obrigação de contratar, como aprendizes, jovens com idade entre 14 e 24 anos⁶ em contratos de trabalho de até dois anos. Nesse período, o(a) aprendiz frequenta simultaneamente a empresa e uma instituição formadora no ofício, combinando formação teórica e prática. Em qualquer caso, as empresas são as responsáveis pela remuneração dos contratos de trabalho, pagando o salário-mínimo (proporcional por hora), relativo à jornada reduzida diária, bem como os direitos trabalhistas e previdenciários, ainda que com alíquotas reduzidas.

A validade do contrato de aprendizagem exige anotação na Carteira de Trabalho e Previdência Social, matrícula e frequência do aprendiz à escola, caso não tenha concluído o ensino médio. Os programas devem ser sempre vinculados a uma ocupação codificada na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) e podem ser desenvolvidos nas modalidades de nível de formação inicial ou em nível técnico.

A obrigação⁷ de contratar aprendizes surge quando o estabelecimento contrata empregados em quantidade igual ou superior a sete. Ou seja, o comando legal

⁶ Exceto para o caso de contratação de pessoas com deficiência, para o qual não há limite de idade. Jovens com idade na faixa entre 14 e 18 anos devem ser priorizados, conforme o disposto no artigo 1º, §2º do Estatuto da Juventude e no art. 53 do Decreto nº 9.579/2018.

⁷ Estão desobrigadas da contratação de aprendizes, mas ainda podem fazê-lo: as microempresas (ME), empresas de pequeno porte (EPP) (art. 56, I, do Decreto nº 9.579/2018) e as entidades sem fins lucrativos (ESFL) que tenham por objetivo a educação profissional (art. 56, II, do Decreto nº 9.579/2018). São essas últimas: os Serviços Nacionais de Aprendizagem (SENAI, SENAC, SENAT, SENAR e SESCOOP); as Escolas Técnicas Públicas de educação que ministrem programas de Aprendizagem Profissional; as entidades sem fins lucrativos, que tenham por objetivo a assistência ao adolescente e à educação profissional, registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e que ofereçam programas de Aprendizagem Profissional; e as entidades de prática desportiva das diversas modalidades filiadas ao Sistema Nacional do Desporto e aos Sistemas de Desporto dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que atuem com programas de Aprendizagem Profissional.

é imposto por estabelecimento (CNPJ ou CPF, para cada matriz e filial, isoladamente), sendo fixada uma cota de no mínimo 5% e no máximo 15% de aprendizes. Cota esta calculada sobre o total de empregados do estabelecimento alocados em funções que demandem formação profissional.

Para a definição da base de cálculo da cota de aprendizes, devem ser excluídos: (1) as funções que exigem escolaridade de nível técnico ou superior de educação; (2) cargos de direção, gerência ou confiança; (3) contratados sob o regime de trabalho temporário e aprendizes já contratados; e (4) trabalhadores afastados, que recebem auxílio pelo INSS. A identificação da escolaridade exigida para as funções, para efeito da composição da base de cálculo, tem em conta como único critério a CBO - Classificação Brasileira de Ocupações.

O contrato, portanto, tem natureza especial dado seu caráter educativo. Sua aplicação possui limites inerentes tanto à proteção do bem-estar preconizado pelo ordenamento jurídico, quanto às próprias definições, ora estreitas ora alargadas, previstas nos dispositivos legais que regulamentam a matéria. Vale reforçar que diversas outras atividades também constam excluídas da base de cálculo para a cota, uma vez que exigem “habilitação profissional de nível técnico ou superior, ou, ainda, os cargos de direção, de gerência ou de confiança”. Definição para a qual o artigo 10º do Decreto nº 5.598/2005 define que a CBO deve ser considerada para a definição das funções que demandem formação profissional, contudo o código possui contradições internas, tal como a verificada no seguinte extrato:

Trabalhadores de cargas e descargas de mercadoria (código 7832): Para o exercício dessas ocupações não se requer nenhuma escolaridade (grifo nosso) exceto para a ocupação bloqueio e trabalhador portuário de capatazia para cujo exercício é exigido a 4ª série do 1º grau. Não se requer cursos de qualificação (grifo nosso) [...]; o tempo de experiência exigido para o desempenho pleno da função para as demais ocupações é de menos de um ano. A(s) ocupação(ões) elencada(s) nesta família ocupacional, demandam formação profissional para efeitos do cálculo do número de aprendizes (grifo nosso) a serem contratados pelos estabelecimentos, nos termos do artigo 429 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, exceto os casos previstos no art. 10 do decreto 5. 598/2005. (BRASIL, CBO 2020).

Dada a contradição exposta no exemplo e, ainda, a ausência de uma base unificada, organizada e pública com os códigos CBO que devem compor a base de cálculo para a cota de aprendizes, a presente pesquisa adotou agrupamento próprio de códigos. Assim, as sínteses estatísticas a serem apresentadas na discussão dos resultados, geradas a partir das informações da RAIS, contabilizam apenas os aprendizes registrados sob os grandes grupos de ocupações de número 4 a 9, conforme o detalhado no quadro 1.

QUADRO 1 - DESCRIÇÃO DOS GRANDES GRUPOS OCUPACIONAIS DA CLASSIFICAÇÃO BRASILEIRA DE OCUPAÇÕES - CBO 2002 NA COMPOSIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO PARA A COTA DE APRENDIZES

COMPÕE A BASE?	PREFIXO CBO	DESCRIÇÃO CBO
Não	0	Membros das forças armadas, policiais e bombeiros militares
Não	1	Membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público e de empresas, gerentes
Não	2	Profissionais das ciências e das artes
Não	3	Técnicos de nível médio
Sim	4	Trabalhadores de serviços administrativos
Sim	5	Trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados
Sim	6	Trabalhadores agropecuários, florestais e da pesca
Sim	7 e 8	Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais
Sim	9	Trabalhadores em serviços de reparação e manutenção

FONTE: Classificação Brasileira de Ocupações 2002 (2020)

Nota: Elaboração dos autores.

Além disso, o cálculo de empregados que subsidia a verificação do cumprimento da contratação da cota de aprendizes é realizado por empresas, fiscais do trabalho e agentes dos ministérios públicos para cada estabelecimento em foco. O que, naturalmente, redundará em variações sazonais que dependem de quem, quando e para que o cálculo está sendo realizado. Essas variações não são capturadas pela declaração à base RAIS.

A base, entretanto, informa a totalidade de contratações efetuadas ao longo do ano, bem como o estoque de vínculos ativos em 31 de dezembro de cada ano de registro e a natureza jurídica do estabelecimento. A partir dessas informações, a presente pesquisa consolidou os dados para o todo da economia, conformando uma *proxy* que permite avaliar o desempenho agregado da aplicação da Lei de Aprendizagem ano a ano, por meio da comparação entre a cota que deveria ter sido preenchida e aquela efetivamente contratada.

Essa *proxy*, portanto:

1. desconsidera empresas que, à data de 31/12 de cada ano de registro, possuíam de zero a nove funcionários. Ou seja, ainda que ao longo do ano elas tenham variado o seu corpo funcional celetista, passando assim a figurar na faixa de exigência para a contratação de aprendizes, elas foram excluídas da base de cálculo da cota total da economia;
2. não fez distinção dos estabelecimentos desobrigados a aplicar a cota de aprendizagem, visto que não há na base uma variável que permita filtrar, por exemplo, as entidades sem fins lucrativos que tenham por objetivo a educação profissional (art. 56, II, do Decreto n.º 9.579/2018).⁸ Ademais, a desobrigação prevista no dispositivo legal não implica vedação.

Por fim, destacamos que a segmentação por setores da economia tomou por referência a CNAE 2.0, de acordo com o agrupamento apresentado no quadro 2.

⁸ Isto, apesar de acreditarmos que a exclusão da base de cálculo dos contratados por essas entidades tenha ocorrido quando desconsideramos o subgrupo de ocupações “23 - Profissionais de Ensino” (componente do grande grupo “2 - Profissionais das Ciências e das Artes”).

QUADRO 2 - DESCRIÇÃO DOS SETORES ECONÔMICOS COM REFERÊNCIA À CLASSIFICAÇÃO NACIONAL DE ATIVIDADES ECONÔMICAS - CNAE 2.0

SETOR	DIVISÃO	DIVISÕES
Agropecuária	Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura	01 - 03
Indústrias	Indústrias Extrativas	05 - 09
	Indústrias de Transformação	10 - 33
	Eletricidade e Gás	35 - 35
	Água, Esgoto, Atividades de Gestão de Resíduos e Descontaminação	36 - 39
	Construção	41 - 43
Comércio e Serviços	Comércio; Reparação de Veículos Automotores e Motocicletas	45 - 47
	Transporte, Armazenagem e Correio	49 - 53
	Alojamento e Alimentação	55 - 56
	Informação e Comunicação	58 - 63
	Atividades Financeiras, de Seguros e Serviços Relacionados	64 - 66
	Atividades Imobiliárias	68 - 68
	Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas	69 - 75
	Atividades Administrativas e Serviços Complementares	77 - 82
	Administração Pública, Defesa e Segurança Social	84 - 84
	Educação	85 - 85
	Saúde Humana e Serviços Sociais	86 - 88
	Artes, Cultura, Esporte e Recreação	90 - 93
	Outras Atividades de Serviços	94 - 96
	Serviços Domésticos	97 - 97
	Organismos Internacionais e Outras Instituições Extraterritoriais	99 - 99

FONTE: Classificação Nacional de Atividades Econômicas 2.0 (2020)

NOTA: Elaboração dos autores.

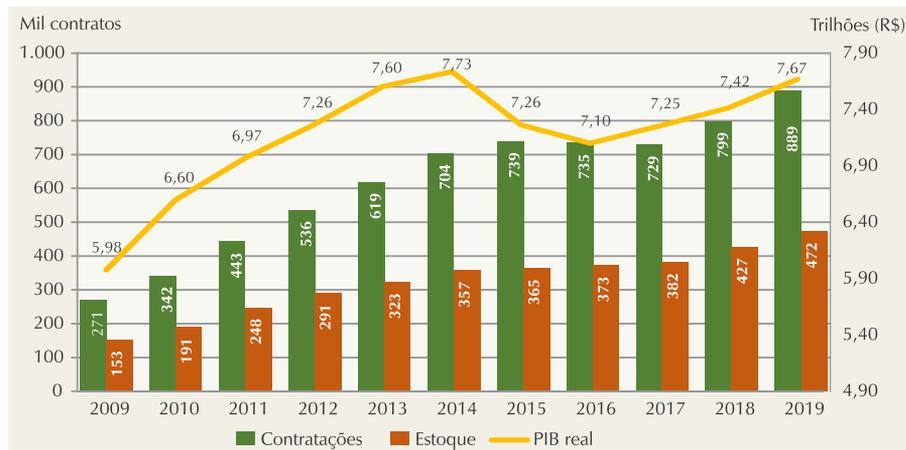
2 RESULTADOS

À primeira vista, observa-se que historicamente o volume de contratações e o estoque de aprendizes (aqueles com vínculos ativos em 31/12 de cada ano) apresentaram crescimento em quase todos os períodos verificados, seja no agregado nacional expresso no gráfico 1, seja na segmentação regional desenhada no gráfico 2. A exceção é o triênio entre 2015 e 2017, quando volume e estoque tiveram variações negativas mínimas no agregado nacional, provavelmente explicadas pela queda do produto.

A disparidade entre o volume de contratações e o estoque de vínculos anuais chama a atenção. A diferença provavelmente é explicada pelo tempo médio de duração dos contratos, que nunca é superior a 12 meses (em todas as segmentações de dados experimentadas sobre a base), o que é inferior ao limite de dois anos, estipulado em Lei, para a vigência dos termos de compromisso. Isto indica, na pior hipótese, uma possível alta evasão dos programas de aprendizagem e/ou alta rotatividade dos jovens aprendizes nas empresas. E, na melhor das hipóteses, um alto índice de “efetivações” dos aprendizes como funcionários contratados; mas a ausência de um código específico para esses casos, na classificação de razões para o desligamento

dos aprendizes, na base RAIS, impede a testagem desta hipótese. Dentre essas, as principais hipóteses apuradas nos dados paranaenses para o ano de 2019 foram:⁹ término do contrato (62,68%), rescisão sem justa causa por iniciativa do aprendiz (28,95%) e rescisão sem justa causa por iniciativa do empregador (6,14%).

GRÁFICO 1 - CONTRATOS NOVOS E ESTOQUE DE VÍNCULOS COM APRENDIZES E PIB REAL⁽¹⁾ - BRASIL - 2009-2019

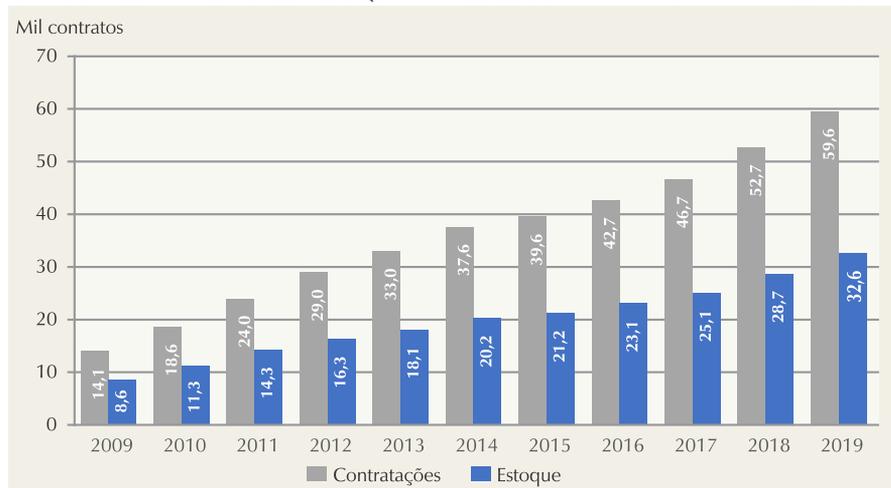


FONTES: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e IBGE - Sistema de Contas Nacionais (2009-2019)

NOTA: Elaboração dos autores.

(1) A preços correntes, atualizado com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo IPCA/IBGE (setembro/2020).

GRÁFICO 2 - CONTRATOS NOVOS E ESTOQUE DE VÍNCULOS COM APRENDIZES - PARANÁ - 2009-2019



FONTE: Relação Anual de Informações Sociais - RAIS (2009-2019)

NOTA: Elaboração dos autores.

⁹ A mesma hierarquia de razões foi identificada nos anos anteriores.

Passando ao ponto central deste artigo, a tabela 1 consolida a efetiva cota de contratação de aprendizes observada em cada uma das grandes regiões brasileiras, de forma agregada e calculada pela base, conforme o detalhado na seção de métodos. Aqui verificamos que, de forma generalizada, o conjunto da economia nacional sistematicamente não tem sido capaz de cumprir a cota mínima de 5% de jovens aprendizes para o grupo de celetistas alocados no mercado de trabalho, ainda que o índice apresente significativa melhora ao longo da série histórica.

TABELA 1 - TAXA DE CONTRATAÇÃO DE APRENDIZES SOBRE CELETISTAS ELEGÍVEIS, POR REGIÃO - BRASIL - 2009-2019

REGIÕES	CONTRATAÇÃO DE APRENDIZES (%)										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Norte	1,01	1,14	1,46	1,67	1,78	1,89	2,26	2,60	2,72	2,86	3,13
Nordeste	0,76	0,91	1,14	1,40	1,58	1,85	2,12	2,40	2,49	2,69	2,99
Sul	0,81	0,98	1,27	1,44	1,63	1,87	2,13	2,39	2,54	2,74	2,98
Centro-Oeste	1,37	1,46	1,60	1,75	1,81	2,03	2,32	2,58	2,54	2,84	2,89
Sudeste	0,89	0,97	1,15	1,38	1,58	1,81	2,06	2,30	2,33	2,54	2,83
Brasil	0,89	1,00	1,22	1,44	1,62	1,85	2,12	2,37	2,43	2,64	2,90

FONTE: Relação Anual de Informações Sociais - RAIS (2009-2019)

NOTA: Elaboração dos autores.

2.1 ALOCAÇÃO DOS CONTRATOS DE APRENDIZAGEM NO PARANÁ

Em que pese, no período analisado, o conjunto da economia brasileira não ter sido capaz de alocar a mão de obra jovem, via mecanismo de aprendizagem, em atenção ao piso de 5% estabelecido em lei, a desagregação dos dados traz um panorama sobre como o mecanismo tem sido paulatinamente apropriado. Por exemplo, na tabela 2 podemos observar que, em números absolutos, foram as empresas dos 2º e 3º segmentos as que mais contrataram aprendizes no período.

TABELA 2 - NÚMERO DE CONTRATAÇÕES, SEGUNDO PORTE DO ESTABELECIMENTO⁽¹⁾ - PARANÁ - 2009-2019

PORTE DO ESTABELECIMENTO (Nº DE FUNCIONÁRIOS)	CONTRATAÇÃO DE APRENDIZES (Mil Contratos)										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1º segmento (0 a 49)	2,26	2,81	4,05	5,29	6,00	6,72	8,20	9,32	10,05	11,45	13,53
2º segmento (50 a 249)	4,23	5,83	8,21	9,98	11,87	13,37	14,26	14,78	15,90	17,61	20,84
3º segmento (250 a 999)	5,63	7,41	8,93	10,87	11,61	13,46	13,20	14,40	15,99	18,49	19,13
4º segmento (+ de 1.000)	2,44	3,15	3,61	3,87	4,56	5,02	5,08	5,52	6,05	6,88	7,80
Paraná	14,55	19,20	24,79	30,01	34,04	38,58	40,75	44,02	47,99	54,42	61,30

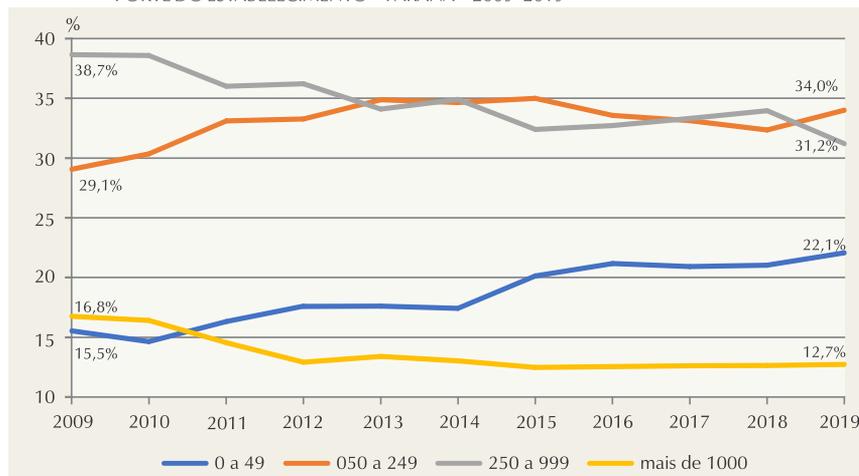
FONTE: Relação Anual de Informações Sociais - RAIS (2009-2019)

NOTA: Elaboração dos autores.

(1) Há diversas metodologias para agrupamento das empresas por porte. Por exemplo, o Estatuto das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (MPEs) (LC nº 123, de 14/12/06) o faz a partir do faturamento anual bruto. A adoção desse método seria inviável visto que a informação contábil não consta em bases públicas de dados abertos e que contenham variáveis de integração com a RAIS. Já outras instituições, como o IBGE e o DIEESE, utilizam o critério do conjunto de funcionários celetistas, mas com parâmetros diferentes para os setores econômicos da Indústria e Comércio/Serviços. Para fins de padronização e síntese, adotamos a premissa do número de funcionários com adaptações e criamos uma segmentação própria chamada "porte do estabelecimento".

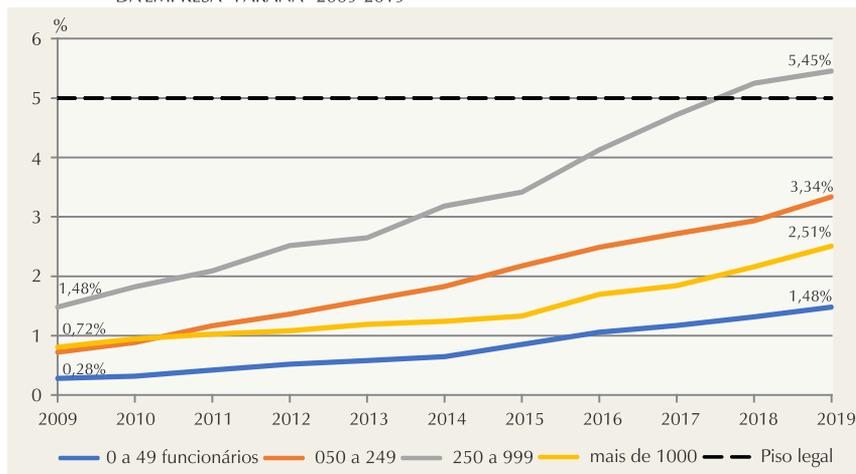
Porém, em termos percentuais, observa-se no gráfico 3 que os estabelecimentos com até 49 funcionários vêm ganhando maior participação relativa no conjunto das contratações de aprendizes, enquanto os estabelecimentos com mais de 1.000 funcionários mantiveram estável o nível relativo de contratações. Por fim, e mais importante, verifica-se no gráfico 4 que apenas os estabelecimentos com 250 a 999 funcionários alcançaram, em 2018, a cota mínima fixada em lei.

GRÁFICO 3 - PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS NO TOTAL DE CONTRATAÇÕES DE APRENDIZES, SEGUNDO PORTE DO ESTABELECIMENTO - PARANÁ - 2009-2019



FONTE: Relação Anual de Informações Sociais - RAIS (2009-2019)

GRÁFICO 4 - TAXA DE CONTRATAÇÃO DE APRENDIZES SOBRE CELETISTAS ELEGÍVEIS, SEGUNDO PORTE DA EMPRESA - PARANÁ - 2009-2019



FONTE: Relação Anual de Informações Sociais - RAIS (2009-2019)

NOTA: Elaboração dos autores.

Já no que tange à desagregação por setores econômicos, verifica-se que o setor de comércio/serviços foi o responsável pelo maior volume absoluto de contratações, conforme tabela 3, e o único a alcançar o piso legal (como vemos no gráfico 5), a partir de 2018.

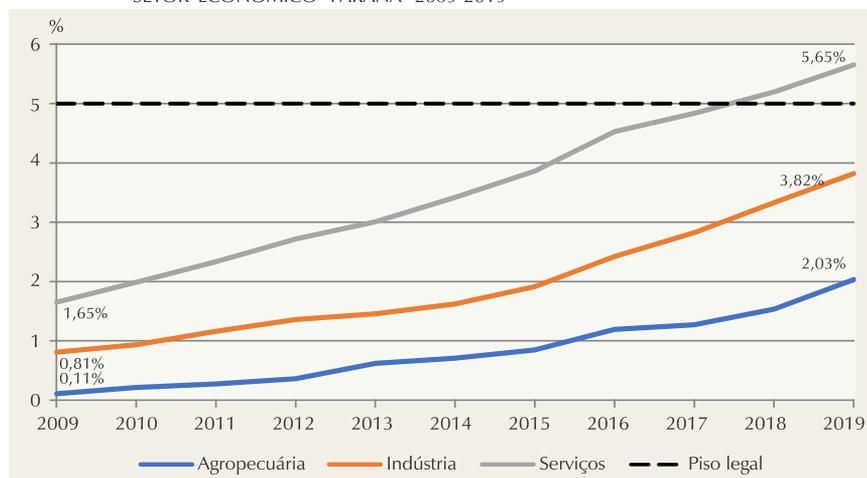
TABELA 3 - CONTRATAÇÃO DE APRENDIZES, SEGUNDO SETOR ECONÔMICO - PARANÁ - 2013-2019

ANO	CONTRATOS DE APRENDIZAGEM POR SETORES ECONÔMICOS		
	Agropecuária	Indústria	Comércio/Serviços
2013	293	11.233	22.518
2014	314	12.260	26.007
2015	379	12.725	27.642
2016	467	13.933	29.619
2017	462	15.875	31.657
2018	550	18.377	35.496
2019	710	21.224	39.370
TOTAL	3.681	136.512	269.469

FONTE: Relação Anual de Informações Sociais - RAIS (2013-2019)

NOTA: Elaboração dos autores.

GRÁFICO 5 - TAXA DE CONTRATAÇÃO DE APRENDIZES SOBRE CELETISTAS ELECÍVEIS, SEGUNDO SETOR ECONÔMICO - PARANÁ - 2009-2019

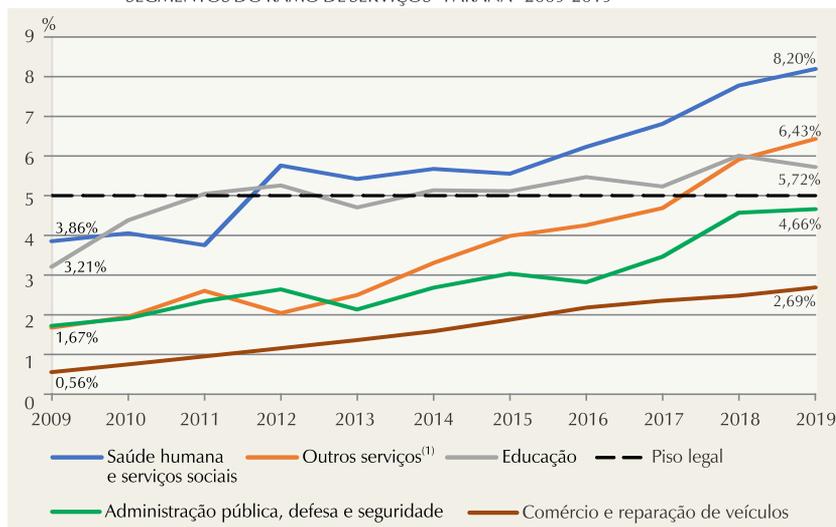


FONTE: Relação Anual de Informações Sociais - RAIS (2009-2019)

NOTA: Elaboração dos autores.

Ao desagregar os números do setor de comércio/serviços observa-se que, em termos absolutos, o volume de contratações no ramo de comércio e reparação de veículos se destaca, como se observou na tabela 4. Mas, em termos percentuais, esse ramo não alcançou o piso legal. Por outro lado, ficaram acima do piso apenas os ramos de: saúde humana e serviços sociais; educação; e outros serviços não especificados pela CNAE (gráfico 6).

GRÁFICO 6 - TAXA DE CONTRATAÇÃO DE APRENDIZES SOBRE CELETISTAS ELECÍVEIS, SEGUNDO SEGMENTOS DO RAMO DE SERVIÇOS - PARANÁ - 2009-2019



FONTE: Relação Anual de Informações Sociais - RAIS (2009-2019)

NOTA: Elaboração dos autores.

(1) São considerados "Outros serviços" aquelas atividades de associações organizativas; reparação e manutenção de equipamentos de informática e comunicação e de objetos pessoais e domésticos; além de outras atividades de serviços pessoais.

TABELA 4 - CONTRATAÇÃO DE APRENDIZES, SEGUNDO RAMO DO SETOR DE COMÉRCIO/SERVIÇOS - PARANÁ - 2009-2019

RAMOS	CONTRATOS DE APRENDIZAGEM (Mil Contratos)										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Comércio e reparação de veículos ⁽¹⁾	3,34	4,86	6,69	8,53	10,46	12,27	13,42	14,41	15,30	16,31	17,96
Saúde humana e serviços sociais	1,83	2,04	2,01	3,23	3,11	3,39	3,23	3,46	3,80	4,51	4,85
Educação	1,03	1,49	1,84	1,95	1,88	2,16	2,02	2,05	1,96	2,35	2,25
Transp., armazenagem e correios	0,47	0,56	0,95	1,05	1,27	1,56	1,94	2,32	2,57	3,05	3,84
Outros serviços	0,88	1,05	1,41	1,01	1,24	1,57	1,88	1,85	2,01	2,37	2,65
Administrativas e complementares	0,30	0,51	0,70	0,92	1,34	1,46	1,39	1,48	1,77	2,06	2,50
Alojamento e alimentação	0,26	0,32	0,54	0,64	0,76	0,89	1,04	1,20	1,20	1,26	1,51
Informação e comunicação	0,31	0,47	0,52	0,78	0,81	0,98	0,87	0,90	0,78	0,97	0,86
Atividades financeiras	0,33	0,43	0,45	0,61	0,69	0,63	0,69	0,72	0,82	0,99	1,27
Administração pública, defesa e seguridade	0,34	0,37	0,48	0,49	0,43	0,49	0,57	0,50	0,60	0,72	0,73
Outros segmentos	0,21	0,21	0,35	0,43	0,54	0,62	0,59	0,72	0,86	0,90	0,97

FONTE: Relação Anual de Informações Sociais - RAIS (2009-2019)

NOTA: Elaboração dos autores.

(1) Aqui destaca-se a alocação da mão de obra aprendiz predominantemente no segmento de comércio varejista.

2.2 PERFIL DO CONJUNTO DE APRENDIZES PARANAENSES

A desagregação dos dados com base na estrutura da Classificação Brasileira de Ocupações apresentou indícios sobre quais carreiras atraem uma maior demanda por parte das empresas, bem como aquelas onde há concentração de aprendizes em treinamento. Nesse sentido, o gráfico 7 indica a predominância da carreira administrativa, seja qual for o setor de atuação dos aprendizes contratados, em especial na família ocupacional dos “escriturários, assistentes e auxiliares administrativos”, como vemos na tabela 5.

TABELA 5 - CONTRATAÇÃO DE APRENDIZES, SEGUNDO FAMÍLIA OCUPACIONAL DOS TRABALHADORES DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS - PARANÁ - 2009-2019

SUBGRUPO OCUPACIONAL	CONTRATAÇÃO DE APRENDIZES (Mil Contratos)										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Escriturários, assist. e aux. adm.	10,2	14,1	17,8	21,3	24,1	27,6	28,9	30,1	32	35,7	39
Secret. e operador de escritório	0,49	0,52	0,70	0,89	1,09	1,25	0,81	0,87	0,60	0,71	0,65
Controle de materiais e apoio	0,18	0,23	0,36	0,44	0,50	0,47	0,43	0,56	0,69	1,06	1,31
Informação ao público	0,08	0,06	0,07	0,14	0,24	0,23	0,12	0,11	0,36	0,46	0,55
Escrituração de contab. e finanças	0,05	0,06	0,06	0,20	0,22	0,21	0,11	0,09	0,14	0,30	0,76
Serv. de biblio., doc. e correios	0,05	0,06	0,07	0,06	0,07	0,15	0,06	0,07	0,06	0,05	0,05
Caixas, bilheteiros e afins	0,02	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01	0,02	0,02	0,08	0,13	0,22
Supervisão administrativa	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00

FONTE: Relação Anual de Informações Sociais - RAIS (2009-2019)

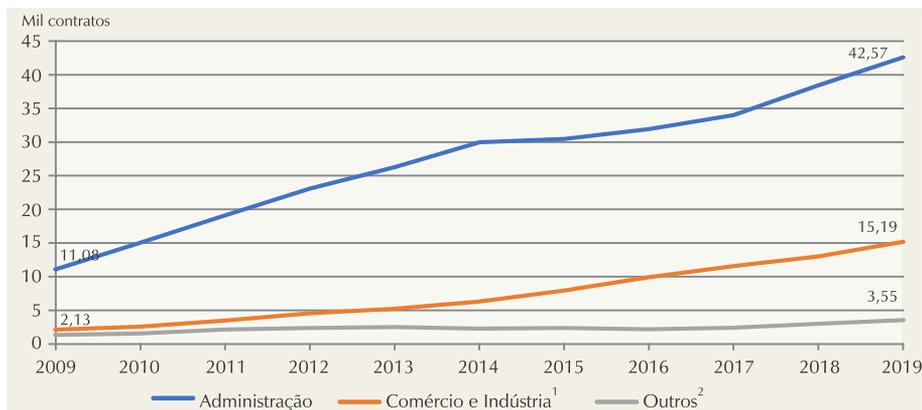
NOTAS: Elaboração dos autores.

Dados numéricos arredondados.

Sinal convencional utilizado:

0,00 Dado numérico igual a zero resultante de arredondamento de dado numérico originalmente positivo.

GRÁFICO 7 - CONTRATAÇÃO DE APRENDIZES, SEGUNDO GRANDE GRUPO OCUPACIONAL - PARANÁ - 2009-2019



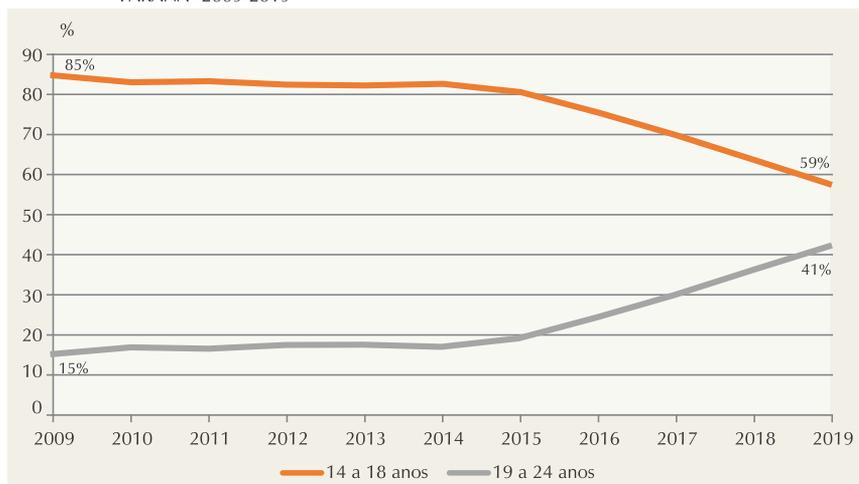
FONTE: Relação Anual de Informações Sociais - RAIS (2009-2019)

NOTA: Elaboração dos autores.

- (1) Para uma melhor visualização, agrupamos os aprendizes contratados sob os seguintes grupos ocupacionais: 5 - Trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados; 7 e 8 - Trabalhadores da produção de bens e serviços industriais.
- (2) Para uma melhor visualização, agrupamos os aprendizes contratados sob os seguintes grupos ocupacionais: 0 - Membros das forças armadas, policiais e bombeiros militares; 1 - Membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público e de empresas, gerentes; 2 - Profissionais das ciências e das artes; 3 - Técnicos de nível médio; 6 - Trabalhadores agropecuários, florestais e da pesca; e 9 - Trabalhadores em serviços de reparação e manutenção.

Outra observação relevante pode ser extraída das curvas desenhadas no gráfico 8, no qual, a partir de 2015, verifica-se a tendência de inversão entre grupos etários mais contratados. Tendência esta que contraria princípios constitucionais e o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (reforçados pelo Decreto nº 9.579/2018), visto que o referido ordenamento busca assegurar prioridade na condição de aprendiz para os adolescentes na faixa etária entre 14 e 18 anos.

GRÁFICO 8 - PARTICIPAÇÃO DOS GRUPOS ETÁRIOS NO TOTAL DE CONTRATOS DE APRENDIZAGEM - PARANÁ - 2009-2019



FONTE: Relação Anual de Informações Sociais - RAIS (2009-2019)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, foi analisada a aplicação da Lei de Aprendizagem entre os anos de 2009 e 2019, no Brasil e no Paraná, a partir de sínteses estatísticas extraídas da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e encontramos um conjunto de indícios relevantes para a avaliação global dessa política pública. Por certo, a partir de 2008, a consolidação do arcabouço institucional em torno do tema foi de elevada importância para a criação das condições de suporte à disseminação do uso do mecanismo legal, o que pôde ser verificado pela crescente apropriação do mecanismo expressa nos dados levantados no presente trabalho.

Entretanto, mesmo com todo o esforço empreendido, encontram-se evidências de que a cota mínima obrigatória de 5%, estabelecida em lei para a contratação de mão de obra aprendiz, tem sido sistematicamente descumprida na década analisada, embora haja paulatino avanço verificável nos agregados nacionais e regionais, em especial por parte dos setores econômicos do Estado do Paraná, objeto do presente artigo.

A expansão das contratações aponta para uma incontestável difusão do mecanismo entre as empresas, mas a disparidade entre o volume de contratações e o estoque de vínculos ativos ao fim de cada ano chama a atenção e provavelmente se relaciona com o tempo médio de duração dos contratos de aprendizagem, que não é superior a 12 meses em qualquer segmentação de dados experimentada. Isso indica, na pior hipótese, uma possível alta evasão dos programas de aprendizagem e/ou alta rotatividade dos aprendizes nas empresas. E, na melhor das hipóteses, sugere um alto índice de “efetivações” dos aprendizes como funcionários contratados, mas a ausência de um código específico para esses casos, na classificação de razões para o desligamento dos aprendizes da base RAIS, inviabiliza a testagem desta hipótese.

Por fim, verifica-se que foram os estabelecimentos paranaenses com 250 a 999 funcionários os que mais contrataram jovens aprendizes no período, sendo os únicos a alcançar a cota mínima fixada em lei. Dentre os setores mais relevantes destaca-se o de comércio e serviços, responsável pelo maior volume absoluto de contratações e o único a ter alcançado o piso, a partir de 2015, puxado pelos ramos de: saúde humana e serviços sociais, educação e outros serviços não especificados.

No Paraná, os aprendizes concentram-se primordialmente no ramo do comércio varejista e na carreira administrativa, em especial na família ocupacional dos “escriturários, assistentes e auxiliares administrativos”. E, até 2019, foram contratados majoritariamente jovens entre 14 e 18 anos, mas verifica-se clara tendência de inversão frente ao volume de contratações daqueles jovens com idade entre 19 e 24 anos, o que contraria regulamentos infralegais que disciplinam o mecanismo de aprendizagem. Esse indício corrobora a hipótese levantada por Silva *et al.* (2013) a respeito da possível utilização do instrumento de aprendizagem para a redução dos custos de mão de obra na estrutura produtiva nacional, análise obtida a partir do fluxo de salários da faixa etária na base CAGED. Entretanto, a afirmação categórica dessa relação causal carece ainda, na literatura encontrada, de maior rigor econométrico. O que indica potencial agenda de pesquisa a ser desdobrada a partir do presente artigo.

Dentre as hipóteses que possam explicar tal fenômeno aventamos: a insuficiência de fiscalização adequada, a ausência de políticas de incentivo às empresas e a inexistência de mecanismos de retenção dos aprendizes. Resta claro que, em que pese o arcabouço institucional erigido em torno da questão, a aplicação da lei ainda é um grande desafio para gestoras e gestores públicos cuja competência alcança a promoção do emprego jovem. A apropriação social do mecanismo de aprendizagem profissional na última década registrou números importantes nacional e regionalmente, mas estariam esses avanços ameaçados pela conjuntura pós 2019, que reúne características político-institucionais e sanitárias jamais vistas? Este ponto é, sem dúvida, outro importante desdobramento possível e será tratado em trabalhos futuros tão logo haja atualização da base RAIS para o ano de 2020.

Dito isso, pensa-se que algumas intervenções, a serem consideradas pelas gestoras e gestores públicos, gravitem em torno da adoção de pacotes de estímulos:

(1) com foco nas **grandes empresas**; (2) que busque reforçar a tendência de alta da cota de aprendizagem nos estabelecimentos que atuam no **setor de serviços**; (3) que fomente a **diversificação das carreiras** em que os jovens aprendizes são contratados, dada a grande concentração identificada nas carreiras administrativas, em detrimento daquelas alocadas no comércio, indústria e outros; (4) que incentive a **contratação de aprendizes mais jovens** em alinhamento com a prioridade objetivada pelo ordenamento legal que regula a matéria.

Nesse tocante, parece ser urgente que as políticas públicas diversifiquem cada vez mais as ferramentas e abordagens adotadas. Um exemplo encontrado pela pesquisa foi o estabelecimento, no Paraná, de iniciativas municipais¹⁰ e no âmbito estadual,¹¹ com cotas específicas de aprendizagem profissional para jovens em cumprimento de medidas socioeducativas. Mas os desafios recentes exigem que os gestores e gestoras atuem para além das ferramentas de comando e controle,¹² explorando **alternativas sistêmicas e comportamentais** focadas nas empresas.

Isso porque, urge que sejam superadas deficiências históricas, sobretudo no que se refere à necessidade da incorporação de ferramentas modernas capazes de tornar as políticas públicas ainda mais ágeis frente à fluidez das problemáticas enfrentadas. Em especial no sentido de estimular que empresários adotem cada vez mais o mecanismo de aprendizagem e se mobilizem em atenção ao emprego jovem.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Economia. **RAIS - Relação Anual de Informações Sociais (microdados)**. Disponível em: <ftp://ftp.mtps.gov.br/pdet/microdados/RAIS>. Acesso em: 05 out. 2020.

CACCIAMALI, M. C.; TATEI, F. **Impacto do desemprego e da informalidade sobre a empregabilidade e a renda futura do jovem**. 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7939/1/BRU_n16_Impacto.pdf. Acesso em: 15 abr. 2021.

CARDOSO, A. Juventude, trabalho e desenvolvimento: elementos para uma agenda de investigação. **Caderno CRH**, Salvador, v.26, n.68. 2013.

FALCÃO, M. C.; DÍAZ, L. A. **Aprendizagem profissional inclusiva como estratégia de combate ao trabalho infantil e promoção do emprego juvenil**. 2019. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9953>. Acesso em: 10 abr. 2021.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2007

¹⁰ Lei nº 305, de 02/09/19, do Município de Fazenda Rio Grande, PR Institui o Programa Jovem Aprendiz no Município de Fazenda Rio Grande e confere outras providências. Estabelece mesmas cotas que a lei nacional.

¹¹ Lei nº 15.200, de 10/07/06, do Estado do Paraná. Institui o Programa Estadual de Aprendizagem para o Adolescente em Conflito com a Lei, conforme específica e adota outras providências. Cria 700 vagas.

¹² A exemplo do que já fora proposto em reuniões do Fórum Nacional de Aprendizagem, a respeito da possibilidade de previsão da obrigatoriedade no cumprimento da cota para empresas licitantes junto à administração pública.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Relação Anual de Informações Sociais - RAIS**, 2009-2019. Disponível em: <https://ces.ibge.gov.br/base-de-dados/metadados/mte/relacao-anual-de-informacoes-sociais-rais.html>. Acesso em: 05 maio 2020

KIESELBACH, T. Youth unemployment and health effects. **International journal of social psychiatry**, v.34, n.2, p.83-96, 1988.

MROZ, T. A.; SAVAGE, T. H. The long-term effects of youth unemployment. **Journal of Human Resources**, v.41, n.2, p.259-293, 2006.

RICHARDSON, R. J. *et al.* **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3.ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 2007.

SANTOS, A. L. dos; GIMENEZ, D. Inserção dos jovens no mercado de trabalho. **Estudos Avançados**, v.29, n.85, p.153-168, 2015.

SENHORAS, E. M. Coronavírus e educação: análise dos impactos assimétricos. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, v.2, n.5, p.128-136, 2020.

SILVA, M.; REIS JÚNIOR, R. L.; CASTIONI, R. **Lei da aprendizagem** – impactos no emprego de jovens no mercado de trabalho brasileiro. 2013. Disponível em: <https://orbilu.uni.lu/handle/10993/29766>. Acesso em: 14 jul. 2021.

SILVA, N. D. V.; KASSOUF, A. L. A exclusão social dos jovens no mercado de trabalho brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v.19, n.2, p.99-115, 2002.

TRUJILLO FERRARI, A. **Metodologia da pesquisa científica**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.