

MENSAGEM Nº 206

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do art. 62 da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto da Medida Provisória nº 1.116, de 4 de maio de 2022, que “Institui o Programa Emprega + Mulheres e Jovens e altera a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943”.

Brasília, 4 de maio de 2022.

Brasília, 27 de Abril de 2022

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submetemos à sua apreciação, minuta de Medida Provisória que institui o Programa Emprega+ Mulheres e Jovens, que tem por objetivo promover a inserção e manutenção das mulheres e jovens, neste caso pela aprendizagem profissional, no mercado de trabalho, implementando medidas de apoio à parentalidade na primeira infância, flexibilização do regime de trabalho para apoio à parentalidade, qualificação de mulheres em áreas estratégicas para ascensão profissional, apoio ao retorno ao trabalho das mulheres após encerrada a licença maternidade, reconhecimento de boas práticas na promoção da empregabilidade das mulheres, como também pela modernização das regras de aprendizagem profissional previstas na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, estabelecendo mecanismos que possibilitem o aumento de vagas nos estabelecimentos, aumentar a empregabilidade de jovens e aumentar a efetividade da inclusão de adolescentes e jovens vulneráveis no mundo do trabalho.

2. A pandemia de Coronavírus (Covid-19) foi um evento sem precedentes em termos de impactos no mercado de trabalho. Em todo o mundo, a pandemia e as medidas para sua contenção acarretaram choques de oferta, com a ruptura de cadeias produtivas ao fechar ou suspender as atividades de diversos setores. Embora tenham sido adotadas medidas cíclicas para acomodar esses choques, o resultado observado na economia mundial foi uma forte recessão, impactando nas expectativas econômicas com efeitos negativos nos níveis de emprego e de remuneração dos trabalhadores. Ocorreram impactos abruptos na oferta e na demanda por trabalho. Esses efeitos adversos foram heterogêneos, sobretudo com relação às características dos contratos de trabalho, às situações ocupacionais ou mesmo às condições de vulnerabilidade dos diferentes estratos sociais.

3. Dois públicos específicos foram os mais afetados pela pandemia: as mulheres e os adolescentes e jovens.

4. Estimativas da OIT e da ONU Mulheres, com dados de 189 países, indicam que, em 2020, cerca de 113 milhões de mulheres de 25 a 54 anos que possuíam parceiros e filhos pequenos estavam fora do mercado de trabalho, enquanto apenas 13 milhões dos homens estavam na mesma situação. O número de mães de crianças pequenas que participaram da força de trabalho diminuiu 1,8% em 2020 em relação a 2019, quase o dobro do observado entre os pais (1,0%).

5. Da mesma forma, esses efeitos também foram observados no Brasil, interrompendo uma trajetória de geração de ocupação de empregos formais (94,5 milhões de trabalhadores ocupados ao fim de 2019) iniciada em 2017. Muito embora a taxa de desocupação verificada ao fim de 2020 não tenha atingido os patamares previstos por analistas de mercado (13,9% contra previsões entre 18 e 23%), a adoção das medidas de isolamento e de restrições de atividades econômicas provocou a saída de muitos trabalhadores da força de trabalho o que impactou a taxa de desemprego. Pela primeira vez na história, mais da metade da população brasileira em idade

laborativa ficou sem trabalho formal. Neste cenário, dentre as mais afetadas, estão as trabalhadoras jovens e de menor qualificação. Em comum, se encontra o fato de pertencerem a grupos mais vulneráveis, com maiores dificuldades de entrada no mercado de trabalho.

6. No entanto, boa parte dessas dificuldades intensificadas pelos efeitos da pandemia já estavam presentes de maneira estrutural anteriormente. Se, por um lado, a taxa de participação feminina no mercado de trabalho tem se elevado nas últimas décadas, a qualidade dos postos, o uso do tempo e a remuneração seguem com diferenciais elevados em relação aos homens.

7. Adicionalmente, fatores culturais fazem com que as trabalhadoras sejam responsáveis pela maior parte dos afazeres domésticos e pela totalidade do trabalho reprodutivo das famílias. Sabe-se, por meio de levantamentos do IBGE, que as mulheres dedicavam, em média, 21,3 horas por semana com afazeres domésticos e cuidado de pessoas, quase o dobro do que os homens gastaram com as mesmas tarefas -10,9 horas. Mesmo trabalhando fora de casa, a mulher cumpria 8,2 horas a mais em obrigações domésticas que o homem com ocupação no mercado de trabalho. Estima-se ainda que 87% da população com 14 anos ou mais realizaram afazeres domésticos e/ou cuidado de moradores ou de parentes em 2018, o que representa 147,5 milhões de pessoas. Essa incidência era maior entre as mulheres, 93%, do que entre os homens, 80,4%.

8. Assim, em função dos índices de desigualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho, agravados pela pandemia de Covid-19, principalmente em mulheres com filhos pequenos, propõe-se a minuta de Medida Provisória em tela.

9. O nascimento de um filho impõe uma série de desafios para os pais, que precisam conciliar as atividades laborais com o aumento dos afazeres domésticos e cuidados com o bebê. O impacto do nascimento de filhos na vida escolar e laboral é ainda mais pronunciado entre as mulheres do que entre os homens. De acordo com estudo do Ipea de 2019, com base em dados da PNAD Contínua do IBGE, o percentual de pais que trabalham não se altera antes ou depois do nascimento e gira em torno de 89%. Já o percentual de mães diminui fortemente: parte de 60,2%, um ano antes, passa por 45,4% no trimestre de nascimento, atinge o nível mínimo de 41,6% três trimestres depois e vai a 43,7% cinco trimestres após o nascimento.

10. No Brasil, apesar da previsão constitucional da assistência gratuita aos filhos e dependentes em creches e pré-escolas, como direito dos trabalhadores urbanos e rurais e dever do Estado, ainda há um grande déficit de vagas de acesso a creches. O quadro foi ainda mais agravado pela pandemia de covid-19, que acarretou o fechamento de mais de 2.000 creches privadas, levando ainda mais pressão para o já deficitário sistema público (Dados do Censo Escolar de 2021). Dados do Censo Escolar de 2019 indicavam o atendimento de apenas 32,7% das crianças de 0 a 3 anos.

11. Portanto, frente ao déficit de vagas de creches no país e o forte impacto que isso causa na empregabilidade das mulheres, propõe-se as medidas de apoio à parentalidade na primeira infância, tais como acesso a creche e pré-escola por meio do benefício reembolso creche, utilização de valores acumulados na conta individual vinculada ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS para auxílio no pagamento de despesas com creche e previsão de manutenção ou subvenção, pelas entidades SESI, SESC e SEST, de instituições de educação infantil destinadas, especialmente, aos filhos das empregadas e dos empregados dos respectivos setores.

12. A Medida Provisória também traz medidas de flexibilização do regime de trabalho para apoio à parentalidade durante os primeiros anos do nascimento do filho, do enteado e do menor adotado ou sob guarda judicial. As medidas de flexibilização propostas abrangem:

I - teletrabalho;

II - redução de jornada com redução proporcional de salário;

III - regime especial de compensação de jornada, por meio de banco de horas; e

IV - jornada de doze horas trabalhadas por trinta a seis horas ininterruptos de descanso, quando a atividade permitir;

V - antecipação de férias.

VI - horário de entrada e de saída flexíveis;

13. O teletrabalho, conforme previsto no Capítulo II-A do Título II da Consolidação da Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943, deverá ser priorizado para mães e pais trabalhadores com filhos ou criança sob guarda judicial de até 4 anos de idade. A medida pretende mitigar o impacto na vida laboral da necessidade de cuidados com uma criança pequena, por meio de maior flexibilidade de horários na execução das atividades e menor necessidade de deslocamentos. Visa ainda propiciar que tanto mães quanto pais passem mais horas junto aos seus filhos pequenos, acompanhando o desenvolvimento e o crescimento, bem como estabelecendo vínculos importantes entre eles.

14. As demais medidas de flexibilização de regime de trabalho são direcionadas somente para os pais com filhos até 1 ano de idade, visando propiciar cuidados, criar vínculos, acompanhar o desenvolvimento da criança e apoiar o retorno ao trabalho das mulheres.

15. Assim, visando promover a conciliação entre o trabalho e os cuidados decorrentes da parentalidade e a maior liberdade para o empregado no cumprimento de seu horário de trabalho, espera-se um impacto positivo na redução do absenteísmo, de atrasos e da necessidade de horas extras devido à melhor organização das atividades e aproveitamento do horário.

16. Também são previstas medidas voltadas à qualificação de mulheres em áreas estratégicas para ascensão profissional, fundamental para promover a autonomia financeira das mulheres e maior participação no mercado de trabalho. O texto em discussão propõe três medidas de estímulo à participação de mulheres em setores estratégicos, os quais possuem menor participação feminina. A primeira autoriza o saque, por mulheres, de valores acumulados na conta individual vinculada ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS para pagamento de despesas com qualificação profissional. Assim como na medida de apoio ao acesso à creche, resolução do Conselho Curador deverá dispor sobre os valores máximos, os prazos de utilização, o público prioritário e os demais requisitos necessários para o cumprimento da medida.

17. A segunda medida prevê que empregadores poderão estimular a qualificação de suas empregadas, visando a ascensão profissional e o desenvolvimento de habilidades e competências em áreas estratégicas ou com menor participação feminina, por meio da suspensão de contrato para participação em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador, nos termos do art. 476-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943.

18. A terceira medida prevê que as vagas de gratuidade dos Serviços Nacionais de Aprendizagem e dos Serviços Sociais deverão ser ofertadas de modo a estimular a participação de mulheres em todos os níveis e áreas de conhecimento. Além disso, as mulheres vítimas de violência doméstica ou familiar, com registro de ocorrência policial, deverão ser incluídas nos critérios de priorização.

19. Para apoiar ao retorno da mulher ao trabalho, a proposta possibilita aos empregadores a suspensão de contrato de trabalho de empregados cuja esposa ou companheira tenha encerrado o período da licença-maternidade, com base no art. 476-A da Consolidação das Leis do Trabalho.

20. Além disso, visa aprimorar o Programa Empresa Cidadã, instituído pela Lei nº 11.700,

de 2008, flexibilizando o benefício da prorrogação da licença maternidade de forma a impactar positivamente na empregabilidade da mulher, uma vez que o filho continuará a ser cuidado de forma efetiva por um dos genitores, sem sobrepesar unicamente a vida laboral da mulher.

21. Por fim, a proposta institui o Selo Emprega+Mulher. O objetivo do Selo é reconhecer as empresas que adotem boas práticas que estimulem a contratação, a ocupação de postos de liderança e a ascensão profissional de mulheres; a divisão mais igualitária das responsabilidades parentais; a promoção de uma cultura de igualdade entre homens e mulheres; a oferta de acordos de trabalho flexíveis; a concessão de licenças para homens e mulheres que permitam o cuidado e a criação de vínculos com seus filhos; e a manutenção ou o provimento de creches e pré-escola para suas empregadas e empregados.

22. Ora exposto o cenário do mercado de trabalho da mulher e as medidas direcionadas a mitigar desigualdades de condições de trabalho das mulheres em comparação às dos homens, devemos voltar a nossa atenção aos adolescentes e jovens, em especial aqueles na condição de aprendiz.

23. A aprendizagem profissional, enquanto política pública de educação profissionalizante e trabalho, objetiva qualificar adolescentes e jovens para que adquiram competências profissionais necessárias a sua empregabilidade, e prover capital humano necessário ao aumento da produtividade das empresas e da economia. Importante ressaltar que, sem descuidar de sua função social, a aprendizagem profissional não é uma política de assistência social, mas de inserção produtiva qualificada do jovem no mundo do trabalho. Assim, enquanto para o adolescente e para o jovem ela deve representar oportunidade privilegiada de aquisição de uma profissão, para seu presente e para seu futuro, para o empresário cumpridor da cota deve ser percebida como um investimento em qualificação que repercute no ganho de produtividade de sua empresa.

24. Sob o aspecto legal, a aprendizagem profissional no Brasil, enquanto contrato de trabalho formal, remete à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) que, em seu artigo 428, estabelece o contrato de aprendizagem como contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo determinado, em que o empregador se compromete a assegurar ao maior de 14 (quatorze) e menor de 24 (vinte e quatro) 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.

25. O marco legal vigente foi estabelecido pela Lei nº 10.097, de 19 de novembro de 2000 - chamada Lei da Aprendizagem Profissional - que alterou dispositivos da CLT para conferir maior regulamentação e elucidar questões então pendentes para melhor aplicação do instituto, como o estabelecimento da duração de até 2 (dois) anos para o contrato de aprendizagem e a criação de cotas de aprendizagem para os estabelecimentos de qualquer natureza, em número de cinco a quinze por cento de trabalhadores cujas funções demandem formação profissional.

26. A submissão da proposta de nova legislação tinha, à época, a pretensão de adequar as normas da CLT aos novos paradigmas constitucionais relativos ao trabalho do menor de idade e à aprendizagem, estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Esperava-se beneficiar cerca de 7 (sete) milhões de jovens entre 14 e 16 anos, em um mercado de trabalho cada vez mais exigente. Para tanto, ampliou a possibilidade de as formações avançarem além dos Serviços Nacionais de Aprendizagem, por meio das Escolas Técnicas de Educação e de entidades sem fins lucrativos.

27. Apesar dos avanços ocorridos, especialmente no número de entidades sem fins lucrativos que oferecem formação técnico-profissional metódica - hoje são mais de duas mil entidades - a aprendizagem profissional ainda se apresenta como uma política pública com tímidos resultados e está muito aquém da inserção de milhões de jovens como inicialmente pensada. A taxa

de cumprimento da cota, considerando a cota obrigatória mínima de 5% prevista legalmente, ainda é baixa, tendo alcançado 51,06% em 2019. Isto é, frente ao potencial de contratação de 942.501 aprendizes, apenas 481.284 estavam contratados em 31/12 daquele ano (RAIS/2019).

28. Em decorrência da pandemia de Covid-19 o problema se agravou. A faixa etária de 14 a 17 anos possuía a menor taxa de ocupação e teve a maior queda de ocupação, - 4,7 pontos percentuais do 4º trimestre de 2019 para o 1º trimestre de 2020. Já no 1º trimestre de 2020 a maior queda observada em relação ao mesmo trimestre de 2019 é na faixa etária de 24 a 29 anos, correspondendo a - 0,8 pontos percentuais.

29. Ainda, a quantidade de jovens que não trabalham, nem estudam tem aumentado consideravelmente. Isso se torna mais grave para quem já concluiu o Ensino Médio e esteja na faixa etária de 18 a 24 anos, 27% dos jovens não trabalhavam, nem estudavam. Nesse sentido, o aproveitamento de cursos técnicos ou de cursos tecnológicos é uma forma de permitir a uma parcela desses jovens adquirirem experiências profissionais, o que não está previsto hoje na legislação.

30. Em relação à Educação Profissional e Tecnológica, a Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, alterou a forma de organização curricular do ensino médio, contemplando a previsão de um itinerário específico de formação técnica e profissional. Essa forma de organização passa a ser obrigatória a partir deste ano para a 1ª série do ensino médio.

31. Dessa forma, com a possibilidade de viabilizar a milhões de jovens a oportunidade de inserção profissional qualificada, superando os deletérios efeitos da Pandemia de Covid-19, torna-se urgente a alteração de normas legais da CLT que propiciem incentivos à contratação desses adolescentes e jovens ou à manutenção de contratos já estabelecidos.

32. Ainda, torna-se urgente medidas para que os egressos de programas de aprendizagem sejam recontratados pelas empresas. Em 2019, apenas 7% dos aprendizes desligados foram recontratados nos 12 meses seguintes aos desligamentos na mesma ocupação que fizeram o programa de Aprendizagem Profissional.

33. Assim, para que as medidas legais não se vejam esvaziadas por maior contratação de aprendizes sem a correspondente empregabilidade desses, é importante a previsão de que um aprendiz que venha a ser recontratado sob as regras gerais de contrato por tempo indeterminado previsto na CLT não gere imediatamente a obrigação de contratação de um novo aprendiz. Isso dá ao empregador incentivos para contratação por tempo indeterminado de jovens sem a necessidade de recomposição imediata por outro aprendiz.

34. Com esse intuito, a Medida Provisória ora proposta visa também modernizar a legislação de aprendizagem profissional. Para isso, propõe-se a alteração de alguns dispositivos da CLT e inclui novas disposições, que possibilitem:

- O aumento do prazo regular de duração do contrato de trabalho de 2 (dois) para 3 (três) anos;
- No caso de aprendizes matriculados em cursos de educação profissional e tecnológica de graduação, que possam alongar a duração do contrato de aprendizagem em prazo específico de até 4 (quatro) anos, desde que seja continuidade de um itinerário formativo;
- Para programas de aprendizagem que envolvam o desempenho de atividades vedadas a menores de 21 anos, o limite de idade passa a ser 29 anos, ampliando as possibilidades de aquisição de experiência profissional por esses jovens em setores econômicos específicos, como transporte e segurança;
- Possibilidade de jornada de oito horas diárias a aprendizes que já tenham concluído o

Ensino Médio, gerando mais produtividade para as empresas, sem prejuízo de desenvolvimento das atividades teóricas nos quantitativos mínimos previstos em regulamento;

- De forma similar ao previsto na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, obrigações para que os contratos de terceirização de mão de obra contenham a previsão de disponibilização de aprendizes;

- Incentivos imediatos à empregabilidade de aprendizes, por meio da contabilização do aprendiz recontratado sob as normais gerais da CLT por tempo indeterminado;

- Incentivos ao cumprimento da cota por meio da contratação de adolescentes ou jovens em situação de vulnerabilidade ou risco social, a partir da sua contabilização em dobro;

- Ampliação das possibilidades de contratação indireta, possibilitando que microempresas, empresas de pequeno porte e entidades sem fins lucrativos atuem como parceiras de outros estabelecimentos na contratação de aprendizes;

- Equalização de direitos entre jovens, independentemente da distância do estabelecimento para o local de exercício das atividades teóricas ou práticas, a partir da não computação do tempo de deslocamento na jornada diária;

- Atualização legal do rol de entidades qualificadas em formação técnico-profissional metódica para incluir as instituições que ofertam educação profissional e tecnológica, definindo o seu alcance para instituições públicas e privadas;

- Estabelecimento de multa por descumprimento da cota de aprendizagem, considerando o número de aprendizes não contratados.

35. Além desses pontos, faz-se imprescindível instituir o Projeto Nacional de Incentivo à Contratação de Aprendizes que possibilite garantir e ampliar o acesso de adolescentes e jovens ao mercado de trabalho através da aprendizagem, estimular a regularização da contratação de aprendizes por empresas de setores que apresentam baixa taxa de contratação e ofertar estímulos e alternativas para o cumprimento da cota mínima de aprendizes.

36. A proposta da Medida Provisória que institui o Programa Emprega+Mulheres e Jovens têm como foco as mulheres, especialmente aquelas que sofrem impacto direto da maternidade, até os cinco anos de idade dos filhos, como também tem como foco os jovens, especialmente aqueles na condição de aprendiz ou que almejam a condição de aprendiz, observando em ambos os casos a capacidade de inserção, permanência e progressão no mercado de trabalho desses públicos.

37. São essas, Senhor Presidente, as razões que justificam o encaminhamento da presente Medida Provisória à sua apreciação.

Respeitosamente,

*Assinado eletronicamente por: José Carlos Oliveira*