

**SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, GESTÃO E
PARTICIPAÇÃO CIDADÃ**
FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA
Siegfried Emanuel Heuser

ISSN 1676-1375
ISBN 978-85-7173-105-9

**POLÍTICAS PÚBLICAS DO TRABALHO: UMA DISCUSSÃO
SOBRE SUA EFETIVIDADE E A NECESSIDADE DE AÇÕES
ESPECÍFICAS A PARTIR DAS CARACTERÍSTICAS DO
MERCADO DE TRABALHO DA REGIÃO
METROPOLITANA DE
PORTO ALEGRE**

**Miriam De Toni (Coordenadora)
Irene M. S. Galeazzi
Norma Herminia Kreling
Raul Luís Assumpção Bastos**

Documentos FEE n. 68

Porto Alegre, 2011



SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ
FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA Siegfried Emanuel Heuser

CONSELHO DE PLANEJAMENTO: **Presidente:** Adalmir Antonio Marquetti. **Membros:** André Luis Campos, Leonardo Ely Schreiner, Pedro Silveira Bandeira, Ricardo Franzói, Thômaz Nunnenkamp e Vanderlan Alves de Souza.

CONSELHO CURADOR: Carlos Eduardo Provenzano, Luciano Feltrin e Gérson Péricles Tavares Doyll.

DIRETORIA:

PRESIDENTE: Adalmir Antonio Marquetti

DIRETOR TÉCNICO: André Luis Forti Scherer

DIRETOR ADMINISTRATIVO: Roberto Pereira da Rocha

CENTROS:

ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS: Renato Antonio Dal Maso

PESQUISA EMPREGO E DESEMPREGO: Dulce Helena Vergara

INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS: Cecília Rutkoski Hoff

INFORMÁTICA: Luciano Zanuz

EDITORIAÇÃO: Tânia Leopoldina P. Angst

RECURSOS: Maria Aparecida R. Forni

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Políticas públicas do trabalho: uma discussão sobre sua efetividade e a necessidade de ações específicas, a partir das características do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre / Miriam De Toni (coordenadora), Irene Maria S. Galeazzi, Norma Herminia Kreling, Raul Luis Assumpção Bastos. Porto Alegre: FEE, 2011.

228p. : tab. (Documentos FEE, n. 68).

ISBN 978-85-7173-105-9

ISSN 1676-1375

1. Trabalho – Porto Alegre, Região Metropolitana de. – 2. Políticas públicas - Porto Alegre, Região Metropolitana de. – I. Toni, Miriam De (Coord.), 1951- . – II. Galeazzi, Irene Maria Sassi, 1949- . – III. Kreling, Norma Herminia, 1946- . IV. Bastos, Raul Luis Assumpção, 1959- . V. Série.

CDU 331 (816.5-21)

CIP Sílvia Rech
CRB-0/315

Tiragem: 100 exemplares.

Revisora de Língua Portuguesa: Valesca Casa Nova Nonnig.

Diagramação, composição e arte final: Jadir Vieira Espinosa.

Toda correspondência para esta publicação deverá ser endereçada à:

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA Siegfried Emanuel Heuser (FEE)

Rua Duque de Caxias, 1691 — Porto Alegre, RS — CEP 90010-283

E-mail: biblioteca@fee.tche.br Homepage: www.fee.rs.gov.br

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
O TRABALHO AUTÔNOMO NA AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO E RENDA — Irene M. S. Galeazzi	11
TRABALHADORES COM CONTRATAÇÃO FLEXIBILIZADA: ELEVADA PRECARIZAÇÃO INDICA NECESSIDADE DE CONCILIAR TRABALHO COM INCLUSÃO SOCIAL — Míriam De Toni	61
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INSERÇÃO DOS JOVENS NO MERCADO DE TRABALHO: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA NACIONAL DE ESTÍMULO AO PRIMEIRO EMPREGO NO ÂMBITO DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE — Raul Luís Assumpção Bastos	133
O ENVELHECIMENTO DO TRABALHADOR IMPÕE NOVOS DESAFIOS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS — Norma Herminia Kreling	201

APRESENTAÇÃO

Os estudos que integram este livro resultaram do Projeto de Pesquisa **Políticas Públicas do Trabalho: uma discussão sobre sua efetividade e a necessidade de ações específicas, a partir das características do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre**, desenvolvido por pesquisadores do Núcleo de Análise Socioeconômica e Estatística (NASEE) — vinculado ao Centro de Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre (PED-RMPA), da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE) — e por pesquisadora da Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social (FGTAS).

A Pesquisa levou em consideração resultados de investigações anteriores sobre o mercado de trabalho regional, os quais têm evidenciado uma maior precarização das inserções ocupacionais, como traço predominante dos anos 90, e uma melhora dessas condições na primeira década do século XXI. Todavia, dado que persistem condições desfavoráveis no mercado de trabalho, vinculadas à falta de proteção social, ao desemprego e à baixa cobertura das políticas públicas, dentre outras, emergiram questões voltadas para o equacionamento dos problemas identificados, impondo-se uma reflexão sobre as ações da política pública nesse âmbito.

Tal cenário direcionou as preocupações e o interesse do grupo de pesquisadores para o campo das políticas públicas de trabalho, tendo como foco de investigação e análise o mercado de trabalho da RMPA. O estudo dá conta de mudanças ocorridas entre o início da década de 90 e os anos 2000, até 2007, iniciando-se com o ano de 1992, no qual foi implantada a PED-RMPA, fonte privilegiada dos dados. A escolha do período repousa no fato de que ele demarca a intensificação dos processos de reestruturação produtiva e de reorganização do trabalho, e nele a economia brasileira e, por decorrência, a do Estado do Rio Grande do Sul integraram-se de modo mais efetivo no movimento de globalização, provocando mudanças expressivas no mercado de trabalho.

A **hipótese geral** norteadora da Pesquisa é a de que o desempenho das políticas públicas adotadas é fortemente condicionado pela compreensão adequada da economia e do mercado de trabalho locais e, como consequência, da possibilidade de adaptação de suas orientações às especificidades regionais. A par dessa hipótese geral, avança-se também a hipótese de que, em um contexto de restrição orçamentária experimentada pelo Estado em suas diferentes instâncias, os programas governamentais voltados para o mercado de trabalho tornam-se mais efetivos, na medida em que priorizam ações de caráter ativo, que promovam a abertura de novas

oportunidades de trabalho, direcionadas a segmentos da força de trabalho que vêm sendo crescentemente vulnerabilizados face às transformações em curso na economia da região, desde os anos 90.

Em se tratando de políticas públicas do trabalho, um aspecto relevante a destacar é que, no Brasil, a existência de um sistema público voltado para essa área é relativamente recente. De fato, diferentemente do contexto dos países desenvolvidos, que convivem com políticas do trabalho desde longa data, no Brasil, a experiência com a organização dos serviços públicos voltados ao mercado de trabalho é recente, ganhando maior expressão apenas a partir dos anos 80, em que se destacam a cobertura atingida pelo Seguro-Desemprego e o montante de recursos destinados às várias áreas de atuação (Seguro-Desemprego, intermediação de mão de obra, reciclagem e/ou qualificação profissional, promoção de micro e pequenas empresas).

No entanto, é consenso entre estudiosos da área do trabalho que o chamado Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) revelou avanços importantes tão somente a partir dos anos 90. Todavia há forte convergência também no sentido de que, a despeito das melhorias evidenciadas, os programas continuam, em sua maioria, presos à regulação do setor formal da economia e ao assalariamento regulamentado. Essa feição que tomam os programas acaba por restringir muito sua cobertura, uma vez que, como revelam os dados sobre o mercado de trabalho, cerca da metade da população ocupada não detém vínculo formal de trabalho. Além disso, avaliações do SPETR no País são recorrentes em destacar a articulação dos diversos programas relacionados às políticas para o mercado de trabalho como um objetivo ainda não alcançado e um desafio que precisa ser urgentemente enfrentado.

A partir das colocações acima e considerando resultados de pesquisas e estudos no campo do trabalho, buscou-se fazer uma reflexão crítica, no sentido de discutir e problematizar ações governamentais no campo das políticas públicas de trabalho e, ao mesmo tempo, questionar em que medida tais ações têm-se mostrado efetivas no enfrentamento dos problemas existentes no mercado de trabalho da RMPA.

Em termos da base de dados, a Pesquisa teve como referência primordial para a análise informações coletadas pela PED-RMPA, pesquisa esta que integra o Sistema PED, o qual tem por objetivo acompanhar a evolução dos principais indicadores dos mercados de trabalho metropolitanos do País, em base mensal. Em Porto Alegre, é executada pela FEE, em convênio celebrado entre a Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social e o Sistema Nacional de Emprego (FGTAS/SINE-RS), a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados de São Paulo (SEADE-SP) e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE), com o apoio da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) e do Ministério do Trabalho e Emprego/Fundo de Amparo ao Trabalhador (MTE/FAT).

Os estudos focalizaram quatro aspectos relevantes das questões atuais do trabalho, priorizando segmentos de trabalhadores que, pelas suas condições de inserção ocupacional, estão a demandar ações específicas nesse campo.

Abre a coletânea o texto **O Trabalho Autônomo na Agenda das Políticas Públicas de Emprego e Renda**, de Irene Maria Sassi Galeazzi. O estudo examinou o segmento de trabalhadores com formas não assalariadas de inserção laboral, mais precisamente o trabalho por conta própria, investigando as características, problemas e necessidades dessa modalidade de inserção. Discutem-se também as políticas destinadas a esse segmento, com destaque para alguns aspectos constitutivos, tais como focalização dos programas e público atingido, sua abrangência e adequação no confronto com as características e condições de trabalho da população inserida nesse tipo de atividade, na RMPA. Os resultados mostraram acentuada expansão do trabalho autônomo no período, acompanhada de uma maior precarização interna ao próprio segmento informal: reduziu-se mais ainda a parcela de indivíduos que contribuem para a Previdência Social; o nível de rendimentos decresceu nos últimos anos; e aumentou a já extensa jornada de trabalho. A investigação das dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores informais não revelou, propriamente, aspectos novos nessa questão: é baixo o alcance dos programas junto aos trabalhadores aos quais se destinam; a grande maioria dos autônomos sequer possuía informação sobre a existência desses programas; e um número muito pequeno tinha informação ou havia participado de algum deles.

Tendo como foco o segmento de trabalhadores com contratação flexibilizada, que inclui basicamente assalariados sem carteira de trabalho assinada, autônomos que trabalham para uma empresa e trabalhadores terceirizados, o estudo de Míriam De Toni, **Trabalhadores com Contratação Flexibilizada: elevada precarização indica necessidade de conciliar trabalho com inclusão social**, investiga as condições de inserção ocupacional desse grupo no decorrer de um período de profundas mudanças no mercado de trabalho brasileiro, associadas aos processos de globalização e de reestruturação produtiva, a partir dos anos 90, e à maior precarização das formas de inserção da População Economicamente Ativa (PEA) daí decorrente. A relevância do estudo está assentada no fato de que esse segmento de trabalhadores vem apresentando as condições de trabalho mais adversas e registrou o maior crescimento nas últimas duas décadas, comparativamente a outros grupos, como o de assalariados com contrato legalizado e o de trabalhadores do setor informal. Tais fatores impõem uma reflexão a respeito de políticas públicas do trabalho, enfatizando a necessidade de associar trabalho e inclusão social.

O estudo de Raul Luís Assumpção Bastos, **Políticas Públicas Para Inserção dos Jovens no Mercado de Trabalho: a experiência do Programa**

Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego no âmbito da Região Metropolitana de Porto Alegre, é uma análise desse programa na Região. O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) constituiu-se em uma intervenção ativa no mercado de trabalho, cujo propósito, em sua linha de subvenção econômica, era o de proporcionar emprego para jovens de 16 a 24 anos, tendo sido implementado pelo Governo Federal de outubro de 2003 ao final de 2007. De acordo com os dados disponíveis, o PNPE teve resultados quantitativos modestos em termos de criação de empregos para os jovens. No estudo, elaboram-se argumentos sobre as razões desse desempenho do PNPE, bem como sobre por que o Rio Grande do Sul e a RMPA tiveram uma *performance* relativamente mais favorável na sua execução, sendo defendida a compreensão de que essa foi influenciada pelo fato de o Estado ter implementado um programa semelhante entre 1999 e 2002, cujos resultados, de acordo com indicações existentes, foram positivos.

Por último, Norma Herminia Kreling, com o texto intitulado **O Envelhecimento do Trabalhador Impõe Novos Desafios às Políticas Públicas**, parte do reconhecimento de que o processo de envelhecimento da população brasileira vem ocorrendo intensamente nos últimos anos, em consequência da dinâmica demográfica, a qual afetou profundamente a composição etária da PEA, aumentando a proporção de pessoas adultas, com 40 anos ou mais. Diante dessa nova realidade, o estudo tem como objetivo conhecer e analisar as mudanças que vêm ocorrendo na composição da força de trabalho da RMPA, ressaltando a importância desse segmento mais maduro no mercado de trabalho, o qual, em período recente, passou a representar a parcela mais importante do conjunto de trabalhadores, interpondo novos desafios às políticas públicas e sociais. No contexto de modernização produtiva, através de tecnologias e técnicas organizacionais inovadoras, que exigem novos conhecimentos e habilidades, a capacitação da força de trabalho madura deve constituir prioridade das políticas públicas, visando à (re)qualificação profissional e à valorização do indivíduo no sentido mais amplo, promovendo a permanência e/ou a reabsorção dessa mão de obra no mercado de trabalho, em melhores condições, em atenção ao direito à integração laboral e à social.

No decorrer da investigação, procurou-se contemplar análises sob o **recorte de gênero**, partindo do reconhecimento de que a inserção da mulher no mercado de trabalho é uma questão de grande relevância, principalmente pelo fato de que a mão de obra feminina se constitui em um dos grupos populacionais que sofrem discriminação, ficando mais exposta ao desemprego e a ocupações de menor *status*, maior precariedade e menor remuneração, não obstante venha-se observando paulatina ampliação do contingente de mulheres ocupando posições de melhor qualidade, tais como cargos de gerenciamento e chefia. Ao contribuir para o reconhecimento dessa questão, espera-se instrumentalizar as instituições e as organizações interessadas na

superação dessas discriminações, sobretudo na formulação de políticas sociais que permitam trilhar caminhos rumo à igualdade de oportunidades para homens e mulheres.

Com a publicação desta coletânea, os pesquisadores buscam disponibilizar estatísticas, indicadores e análises acerca do mercado de trabalho regional, que desnudam a dimensão dos problemas nessa área, com vistas a ampliar a discussão no campo das políticas públicas do trabalho, permitindo, assim, que se avance no debate a respeito da construção de um Sistema Público de Trabalho e Renda mais orgânico e, conseqüentemente, mais efetivo em suas ações de geração de emprego e renda e de inclusão social.

Para a realização da Pesquisa, contou-se com o apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), instituição à qual o grupo de pesquisadores agradece. Expressa-se ainda gratidão para com os estatísticos da PED-RMPA Jéferson Daniel de Matos e Ana Paulo Sperotto, bem como ao programador da base de dados Romeu Luiz Knob, pelo apoio dado ao longo de todo o processo de trabalho. Finalmente, agradece-se também a Andriago Rodrigues, estagiário, e Pablo D. R. Cardoso e Andréa C. G. Hentz, Bolsistas de Iniciação Científica da FAPERGS, por seu competente auxílio na organização dos dados e na edição do Relatório de Pesquisa.

Os autores.

O TRABALHO AUTÔNOMO NA AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO E RENDA

Irene M. S. Galeazzi*

Introdução

O desenvolvimento da economia brasileira permitiu, até o final dos anos 70, ampla expansão da ocupação, com aumento da formalização dos vínculos de emprego e redução das modalidades não assalariadas. Todavia esse processo não foi acompanhado de uma estruturação efetiva de um mercado de trabalho homogêneo, e o assalariamento regulamentado concentrou-se, principalmente, no núcleo moderno capitalista. Em consequência, a constituição do mercado de trabalho urbano brasileiro acabou refletindo e acirrando o caráter excludente do padrão de crescimento e afetou profundamente a composição e as condições de vida da População Economicamente Ativa (PEA).

Estudos têm mostrado que, no Brasil, dadas essa estrutura heterogênea e a fragilidade das instituições do mercado de trabalho — principalmente no que diz respeito à proteção ao desemprego —, as transformações ocorridas na economia mundial, a partir do último quartel do século XX, incidiram de forma contundente, presenciando-se o crescimento de inserções laborais não regidas pelo contrato de trabalho-padrão¹ e aprofundando problemas e precariedades sociais preexistentes (DIEESE, 2001; Sabóia, 2005; Baltar; Dedecca, 1997; Baltar; Mattoso, 1997; Pochmann, 1999; Henrique, 1998; Azeredo, 1998).

* Socióloga da Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social, Coordenadora Técnica da Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre (PED-RMPA).

¹ O paradigma do contrato de trabalho-padrão, ou emprego típico, pode ser sinteticamente definido como o trabalho que é realizado para um único empregador, geralmente por período indefinido, acordado através de contrato de trabalho entre o empregador e o empregado, exercido em local definido pelo primeiro, com tarefas definidas e exercidas de modo contínuo, com regime de jornada integral e plenamente amparado pela legislação vigente que rege o trabalho subordinado.

Embora se tenham presenciado uma retomada do crescimento do emprego formal nos anos 2000 e a manutenção da contratação-padrão² como a forma contratual mais expressiva, o impacto das transformações da economia provocou a proliferação de situações de trabalho assalariado atípico — o contrato não regulamentado, o contrato de trabalho por tempo parcial, o emprego por tempo determinado, a terceirização, a subcontratação, dentre outros — e de ocupações não assalariadas, presentes no universo da chamada economia informal, como o trabalho autônomo ou por conta própria, a organização familiar de trabalho, o trabalho associativo ou cooperativado e a microunidade econômica.

Dadas as condições precárias e a vulnerabilidade presentes nessas relações laborais, elas se assemelham nos efeitos que provocam sobre as condições de vida e trabalho dos indivíduos nelas inseridos, especialmente no que tange à ausência de proteção. Todavia sua natureza é diversa, exigindo um tratamento diferenciado, principalmente sob a ótica da intervenção através de ações públicas.

Os trabalhadores inseridos nas modalidades de assalariamento atípico perdem, no todo ou em parte, os direitos assegurados ao assalariado formalizado: férias, remuneração em períodos de parada do trabalho por enfermidade, descanso remunerado, seguro para o caso de ficar desempregado (extinção da empresa ou atividade), aposentadoria e outros.

No caso do trabalhador por conta própria, todo e qualquer benefício desse tipo precisa ser integralmente financiado pelo próprio trabalhador. De modo geral, essas atividades apresentam rendimentos insuficientes para gerar uma poupança individual capaz de cobrir o financiamento direto desses benefícios e garantir a esse trabalhador uma situação laboral similar à do trabalho assalariado regulamentado. Embora conviver com o medo e a insegurança seja cada vez mais comum na sociedade moderna, essas atividades são especialmente vulneráveis e suscetíveis às incertezas do cotidiano, recebendo pouca ou nenhuma proteção jurídica e social. Esses fatos reforçam as preocupações quanto à urgência na formulação de ações e medidas que promovam a integração desse segmento de atividades laborais num padrão aceitável de proteção social.

A ampliação da informalização do trabalho tem preocupado as autoridades governamentais responsáveis pela gestão relacionada com o mundo do trabalho e tem (re)estimulado um intenso debate, no centro do qual se encontra a questão conceitual, com suas inúmeras interpretações e problemas de mensuração, assim como as possibilidades de políticas públicas

² Contratação-padrão inclui o assalariamento no setor privado da economia com registro na carteira de trabalho, o assalariamento no setor público com carteira assinada e o regime estatutário.

para o chamado “setor informal” da economia. A Organização Internacional do Trabalho (OIT), em relatório conjunto com a CEPAL e o PNUD, considera o setor informal como o segmento onde se encontram os maiores déficits de trabalho decente.

O presente estudo propõe-se a analisar o segmento de trabalhadores com formas não assalariadas de inserção laboral, mais precisamente, o trabalho por conta própria, discutindo alguns aspectos constitutivos — aspectos tais como focalização dos programas e público atingido —, bem como a evolução das políticas destinadas a esse segmento, com o intuito de observar a abrangência e a adequação dos instrumentos propostos, quando confrontados com as características e as condições de trabalho da população trabalhadora inserida nesse tipo de atividade, no espaço da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA).

Nesse sentido, foi fundamental a investigação das características, dos problemas e das necessidades dessa modalidade de inserção. A base empírica para o desenvolvimento deste trabalho foi buscada no levantamento da Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre (PED-RMPA), com início em junho de 1992, e em duas edições de uma pesquisa especial — **O Trabalho por Conta Própria**³ —, aplicada através de um anexo ao questionário-padrão da PED-RMPA nos períodos de novembro de 2001 a julho de 2002 e de dezembro de 2005 a agosto de 2006. Também foram utilizados relatórios da Pesquisa de Avaliação do Plano Estadual de Qualificação do Rio Grande do Sul (PEQ-RS), subordinado ao Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor), realizados, nos anos de 1996 a 2002, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Na análise das informações do questionário-padrão da PED, para manter a representatividade estatística nos diferentes recortes analíticos, usou-se uma agregação dos dados em períodos de 24 meses, a contar do segundo semestre de 1992, constituindo oito períodos ou pontos de série a serem observados, quais sejam: 1º período (jul./92-jun./94); 2º período (jul./94-jun./96); 3º período (jul./96-jun./98); 4º período (jul./98-jun./00); 5º período (jul./00-jun./02); 6º período (jul./02-jun./04); 7º período (jul./04-jun./06); 8º período (jul./06-jun./08).

³ A pesquisa especial **Trabalho por Conta Própria**, dirigida aos trabalhadores autônomos, donos de negócio familiar e empregadores com até cinco empregados cuja renda média não ultrapassasse o rendimento médio auferido pelos trabalhadores autônomos, teve por objetivo investigar alguns aspectos relacionados ao exercício da atividade autônoma, como: motivos de inserção nesse tipo de atividade, qualificação profissional para seu exercício, problemas enfrentados na atividade ou negócio, busca de apoios institucionais, utilização dos recursos disponibilizados pela política pública de ocupação e renda.

A análise da pesquisa especial, aplicada em dois períodos temporais distintos, considera as informações agregadas de cada período.

Os dados da pesquisa especial **Trabalho por Conta Própria** permitiram identificar: (a) o perfil do trabalhador por conta própria; (b) aspectos do exercício de atividades laborais autônomas; (c) as razões de inserção dos trabalhadores sob essa forma típica do autoemprego; (d) os problemas enfrentados no exercício laboral; (e) o conhecimento, a utilização e a avaliação dos instrumentos de apoio propostos pelas políticas públicas de trabalho e renda.

O artigo fundamenta-se no entendimento de que, dadas as transformações estruturais e de dinâmica ocorridas no mercado de trabalho brasileiro, a partir dos anos 90, processou-se não só uma expansão desse segmento, mas, principalmente, um aprofundamento das precariedades que, tradicionalmente, cercam tais atividades. Investe-se, ainda, na hipótese de que, apesar da importância do trabalho por conta própria como modalidade de inserção laboral, o apoio institucional a esse segmento tem tido um alcance muito limitado, comprometendo o impacto desejado sobre os problemas e as fragilidades identificados junto aos trabalhadores.

1 A evolução recente do trabalho informal

O tratamento das formas autônomas (não assalariadas) de inserção laboral traz, de imediato, a dificuldade que tem caracterizado os estudos do chamado setor informal. Isso se deve às diversas interpretações relacionadas a esse fenômeno e às consequentes dificuldades de coleta de dados.

Desde os primeiros estudos desenvolvidos no início dos anos 70, no Kenya, pela OIT, a partir dos quais se generalizou a utilização do termo setor informal, esse conceito vem recebendo inúmeras interpretações, inclusive dentro da própria OIT:

[...] embora o termo “informal” tenha sido pela primeira vez utilizado pela OIT num famoso relatório dos anos 70, a discussão sobre esta matéria nem sempre foi fácil no seio da Organização tripartida (OIT, 2006, Prefácio).

Embora não seja objetivo deste estudo aprofundar a análise dessas questões, a adequação de uma ou outra abordagem do setor informal e, no seu interior, do trabalho por conta própria é ainda muito polêmica e, certamente, será diferenciada em função do contexto histórico em que se inserir. Nesse sentido, e não obstante a natureza dos dados analisados não conter elementos suficientes para afirmações conclusivas, é possível contribuir para essa

reflexão através de um melhor entendimento da estrutura do trabalho por conta própria, típico do setor informal, sempre que possível, confrontado-a às condições presentes no segmento assalariado da População Economicamente Ativa.

É importante, ainda, ressaltar que os problemas conceituais acarretaram dificuldades na implementação das investigações empíricas acerca desse fenômeno, reduzindo, dentre outros aspectos, a comparabilidade de resultados.

Um avanço importante nesse campo veio através da Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho, instituição que se reúne desde 1923, ligada à OIT e que é encarregada de fixar normas internacionais para as estatísticas do trabalho. Em sua 15ª edição, em 1993, emitiu uma detalhada resolução — **Estatísticas de Emprego no Setor Informal** —, cujo objetivo é “[...] proporcionar diretrizes técnicas que sirvam de referência para a elaboração de definições e classificações adequadas das atividades do setor informal e o desenho de métodos de coleta de dados e de programas apropriados” (ILO, 1993, p. 58 apud Hoffmann; Brandão, 1996).

Segundo essa resolução,

[...] o sector informal pode ser caracterizado como um conjunto de unidades empenhadas na produção de bens ou serviços, tendo como principal objetivo a criação de empregos e de rendimentos para as pessoas nelas envolvidas. Estas unidades funcionam normalmente com um fraco nível de organização, com pouca ou nenhuma divisão entre trabalho e capital, enquanto fatores de produção e operam em escala reduzida. As relações de trabalho — quando existem — baseiam-se a maior parte das vezes no emprego ocasional, no parentesco, e nas relações pessoais e sociais, mais do que em acordos contratuais com garantias formais [...] (OIT, 2006).

Assim, a atividade informal passa a ser definida como aquela caracterizada pela participação direta do proprietário no processo produtivo, ou seja, sem separação entre o trabalho direto e a gestão do negócio, e onde a pequena escala permite que, mesmo fragmentando as tarefas, o trabalhador e seus ajudantes mantenham o conhecimento e o controle do processo produtivo como um todo.

No presente estudo, adotou-se o conceito expresso na Resolução da 15ª Conferência Internacional do Trabalho, por abranger especificamente o trabalho autônomo, foco deste estudo. A definição ampliada — onde se encontram tanto trabalhadores autônomos quanto trabalhadores subordinados em diferentes situações de precariedade — tem relevância para o diagnóstico da amplitude da precarização ou “informalização” das inserções ocupacionais. Todavia, para a reflexão sobre ações públicas que intervenham no sentido de

melhorar ou eliminar entraves e precariedades presentes nesses segmentos de trabalhadores, é necessário tratá-los separadamente, pois, como sua natureza é diversa, também será diverso o tipo de ação ou política de apoio. Assim, foram selecionadas aquelas categorias de trabalhadores que podem ser definidas conforme o conceito acima exposto, quais sejam: o trabalhador autônomo, o dono de negócio familiar e o empregador com até cinco empregados, os quais passam a ser genericamente denominados de trabalhadores informais ou por conta própria.

2 Políticas públicas de emprego — algumas referências conceituais e históricas

“As oportunidades de ter medo estão entre as poucas coisas que não se encontram em falta nesta nossa época, altamente carente em matéria de certeza, segurança e proteção.”

Bauman (2008)

Em todas as sociedades humanas, das mais simples às mais complexas, encontram-se formas de solidariedade social capazes de proteger os indivíduos de problemas da vida natural e social. Essas formas podem estar ancoradas em instituições não especializadas ou multifuncionais, como é o caso da família, ou, no caso de sociedades mais complexas, em sistemas específicos que evoluíram no sentido de ganharem especialização e se constituírem em importantes ramos da divisão social do trabalho. Conforme Di Giovanni (1998), sistemas de proteção social podem ser assim definidos:

Assim, chamo de sistemas de proteção social as formas — às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas — que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. [...] Incluo neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto de bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas, na vida social. Incluo ainda os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades (Di Giovanni, 1998, p. 10).

A alocação de recursos para esses sistemas segue lógicas diferenciadas segundo fatores culturais e etapas de desenvolvimento histórico de cada

sociedade. Ainda de acordo com Di Giovanni, esses critérios podem ser classificados em três modalidades não excludentes: a tradição, que envolve valores como a caridade, a fraternidade, a solidariedade, etc.; a troca, que se constitui de práticas econômicas de venda de serviços de proteção (planos de saúde, previdência privada e outros); a autoridade, que configura a presença do Estado na prestação desses serviços como gestor, regulador e produtor (Di Giovanni, 1998).

Os sistemas de proteção social mais significativos foram os que se instauraram nas sociedades capitalistas europeias no pós-Guerra, o chamado Estado de Bem-Estar Social. Implantados e geridos pelo Estado, deram base aos sistemas de seguridade social das sociedades complexas modernas.

Assumida pelo Estado (e reconhecida pela sociedade) como função legal e legítima, a proteção social se institucionaliza e toma formas concretas através de políticas de caráter social. (Di Giovanni, 1998, p. 11).

O aumento da produtividade e da atividade econômica verificado no período pós-Guerra até o início dos anos 70 tornou possível salários reais crescentes, ampliação do nível global do emprego, taxas de desemprego reduzidas, expansão dos serviços públicos, obras de infraestrutura física e social, políticas do Estado de Bem-Estar Social e melhoria dos perfis distributivos. O período foi marcado, ainda, pelo desenvolvimento de uma estrutura sindical forte e de um sistema complexo de relações industriais — negociações coletivas de trabalho, de treinamento, de promoções e de escalas salariais, que implicaram amplas conquistas trabalhistas e de seguridade social (Mattos, 1997).

Nesse período excepcional na história do capitalismo, os chamados “Anos Dourados”, os gastos sociais do Estado, nas economias desenvolvidas, expandiram-se, e as desigualdades e a pobreza reduziram-se significativamente.

Todavia, nos anos 80, presenciou-se, nos países avançados, a crise do emprego associada à ascensão do neoliberalismo e ao questionamento do Welfare State, com elevação dos patamares do desemprego, gerando desemprego estrutural e multiplicação de formas atípicas de emprego (trabalho em tempo parcial, trabalho por tempo determinado, trabalho autônomo). Nesse contexto, transitou-se das políticas mais universalistas⁴, que caracterizaram o período anterior para a busca de seletividade, colocando o foco sobre grupos considerados mais vulneráveis, em face de políticas de austeridade orçamentária.

⁴ Embora constituídas de proteções sociais majoritariamente associadas ao trabalho.

O Estado, por exemplo, tendo encontrado sua *raison d'être* e seu direito à obediência dos cidadãos na promessa de protegê-los das ameaças à existência, porém não mais capaz de cumpri-la [...] — nem de reafirmá-la em vista da rápida globalização e dos mercados crescentemente extraterritoriais —, é obrigado a mudar a ênfase da “proteção contra o medo” dos perigos à segurança social para os perigos à segurança pessoal. (Bauman, 2008).

No que respeita à política pública voltada ao mercado de trabalho, seu (re)surgimento no último quartel do século XX esteve ligado à falta de oportunidades de emprego ou de emprego de boa qualidade⁵, associada à crescente exclusão social e à elevação dos níveis de pobreza, fenômenos estes que emergiram a partir das transformações econômicas e sociais que marcaram o período. Nesse momento, as políticas deslocaram-se da esfera do crescimento para a desregulamentação do mercado de trabalho, gerando postos de trabalho em condições precárias de inserção, quando comparados ao padrão que vigorou no período pós-Guerra, notadamente nos países desenvolvidos, e que ficou conhecido como Estado de Bem-Estar Social (Welfare State), ou sociedade salarial (Castel, 1998).

Na América Latina, e no Brasil em particular, aos desafios do emprego colocados no plano internacional agregaram-se a enorme informalização presente no mercado de trabalho e o grande contingente de mão de obra de baixa qualificação. Como bem coloca Azeredo (1998, p. 125-126),

Antes de mais nada, é importante lembrar que em nosso país a dualidade e a heterogeneidade do mercado de trabalho são problemas histórico-estruturais, que já estavam presentes antes mesmo da crise que atingiu a economia mundial como um todo. Assim, os problemas da “modernidade”, decorrentes do novo paradigma tecnológico, da abertura dos mercados e da globalização financeira, se superpõem aos problemas do atraso (alto grau de informalização e de precariedade das relações de trabalho, desigualdade social, deficiências no sistema de proteção social, baixíssimo nível de escolaridade da força de trabalho, etc.).

Os trabalhadores inseridos nas modalidades de assalariamento atípico e no trabalho por conta própria precisam arcar diretamente com todo e qualquer tipo de benefício, como férias, remuneração em períodos de parada do trabalho por enfermidade, descanso remunerado, seguro para o caso de ficar

⁵ Empregos de qualidade são consensualmente definidos, na literatura especializada, como aqueles de elevada produtividade, baixa taxa de rotatividade, determinado nível de qualificação do trabalhador, possibilidade de carreira e proteção social.

desempregado (extinção da empresa ou atividade), aposentadoria e outros. O rendimento auferido por essas atividades é, via de regra, insuficiente para gerar uma poupança individual capaz de cobrir o financiamento direto desses benefícios, gerando um padrão laboral mais precário, se comparado ao do trabalho assalariado regulamentado.

Ainda no âmbito da América Latina, as políticas públicas ganharam força no sentido de buscar respostas, ou, de certo modo, procurar minimizar os efeitos nocivos decorrentes das mudanças no trabalho associadas à reestruturação produtiva, os quais se fizeram mais agudos no Brasil, devido à herança histórica e às características que acompanharam tais processos no período recente. Quanto à herança histórica, vale ressaltar a construção de um mercado de trabalho marcado pela heterogeneidade e pela elevada precariedade das inserções ocupacionais e a incapacidade das forças políticas relevantes da Nação em formar coalizões capazes de equacionar a questão do desenho de políticas públicas que contemplem o desenvolvimento econômico em conjunto com a promoção da inclusão social de grande parte de sua população.

Também diferentemente do contexto dos países desenvolvidos, na região, a experiência com a organização dos serviços públicos voltados ao mercado de trabalho é recente, ganhando maior expressão apenas a partir dos anos 80, em que o Brasil se destaca, especialmente pela abrangência atingida pelo Seguro-Desemprego e pelo montante de recursos destinados às várias áreas de atuação (Seguro-Desemprego, intermediação de mão de obra, reciclagem/qualificação profissional, promoção de micro e pequenas empresas).

Nas últimas décadas, assiste-se, no País, o ressurgimento da importância das políticas públicas, cuja visibilidade viu-se aguçada por vários fatores, com destaque para:

- a adoção, especialmente por parte dos governos das nações em desenvolvimento, de políticas restritivas de gasto;
- a substituição das políticas keynesianas, predominantes no período pós-Guerra, por novas visões sobre o papel dos governos no tocante às políticas de desenvolvimento, ancoradas, agora, no ideário neoliberal, que impõe ajustes fiscais, orçamentos equilibrados, restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais. Uma tal agenda ganhou força notadamente nos países da América Latina, que, principalmente a partir dos anos 80, passaram a conviver com longas e recorrentes trajetórias inflacionárias.

Sendo um país continental e tendo como herança histórica as características que lhe são próprias, a questão da heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro é um ponto crucial a ser levado em conta, uma

vez que permeia aspectos econômicos, sociais, culturais, ecológicos, etc. Nesse sentido, as políticas públicas, para serem efetivas, têm de estar fundamentadas em diagnósticos locais e se circunscreverem ao âmbito local. Isto porque, não obstante a tendência à internacionalização dos mercados de bens e serviços, a regulação dos mercados de trabalho continua operando-se no âmbito de cada Estado-nação e, no caso brasileiro, há características intrínsecas ao padrão de estruturação do mercado de trabalho que podem apresentar diferenças marcantes regionalmente.

A experiência brasileira de sistema público de emprego iniciou com a criação do SINE, através do Decreto nº 766.403/1975, como medida de cumprimento das determinações contidas na Convenção nº 88 da OIT. As bases para seu funcionamento foram construídas a partir dos modelos de sistemas públicos de emprego de economias capitalistas desenvolvidas, principalmente de países europeus. No período de implementação, que se estendeu até os primeiros anos da década seguinte, logrou-se consolidar o serviço de intermediação de mão de obra, enquanto as outras ações previstas (geração de informações sobre o mercado de trabalho, geração de emprego e renda e outras), sem o estabelecimento de uma fonte de financiamento estável, tiveram um desenvolvimento heterogêneo entre os estados da Federação, caracterizando-se por iniciativas isoladas, com descontinuidades ao longo do tempo.

A partir dos anos 80, dadas a forte crise vivida pela economia brasileira e a adoção de políticas macroeconômicas de ajuste de cunho nitidamente recessivo, consolidou-se uma visão pessimista quanto à capacidade do processo de crescimento econômico promover, concomitantemente e a taxas semelhantes às suas, uma expansão do mercado de trabalho. Deixada para trás a perspectiva desenvolvimentista, restou a questão de como enfrentar os problemas sociais resultantes do novo padrão de crescimento, principalmente no que diz respeito à exclusão de parcela expressiva de trabalhadores do mercado formal de trabalho.

Na segunda metade da década, período de redemocratização política do País e no bojo de novo plano de estabilização (Plano Cruzado), o Governo Federal, através do Decreto-Lei nº 2.284/1986, instituiu o Seguro-Desemprego. Sem a definição de uma fonte própria de financiamento, o Seguro-Desemprego foi criado com limites estritos: assistência financeira temporária (máximo de quatro meses) ao trabalhador desempregado por dispensa sem justa causa ou por paralisação parcial ou definitiva das empresas. Para receber o benefício, o trabalhador deveria comprovar sua situação de assalariado no mercado formal nos últimos seis meses anteriores à dispensa, ter contribuído para a Previdência por, pelo menos, 36 meses nos últimos quatro anos e, para receber um novo seguro, ter um período de carência de 18 meses. Essas

regras e a cobertura por prazo estreito foram responsáveis pela baixa abrangência desse instrumento de proteção: poucos alcançam o direito ao benefício, e esses o têm por um período muito curto frente ao tempo médio despendido pelos trabalhadores na busca por um novo trabalho (Cardoso Jr., 2006).

Somente com a Constituição de 1988, foram definidas fontes de financiamento específicas para o Seguro-Desemprego e para as demais políticas de emprego. O artigo 239, nas Disposições Constitucionais Gerais, estabelece o PIS e o PASEP como bases de financiamento do Seguro, do Abono Salarial e, com pelo menos 40% da arrecadação, de programas de desenvolvimento econômico através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Porém foi com a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)⁶, em 1990, que, finalmente, se constitui uma estrutura institucional de financiamento para o Seguro-Desemprego, com reflexos no conjunto do sistema público de emprego⁷. A partir dessa nova estrutura de financiamento, foi possível ampliar a gama de ações e a abrangência das políticas de emprego, com o Seguro-Desemprego funcionando como elemento organizador do sistema público.

Até esse momento, as linhas de atuação do sistema público de emprego brasileiro estavam, na verdade, destinadas ao trabalhador assalariado ou que buscava uma colocação no mercado formal de trabalho. As iniciativas de apoio à economia informal ficaram restritas a alguns programas ou projetos, de cunho regional, sem constituir-se, de fato, numa linha de política nacional. Por sua vez, a maior parte dessas iniciativas não foi bem-sucedida e não conseguiu ultrapassar as características de projetos piloto, apoiando um número muito limitado de trabalhadores.

Essa situação começou a tomar outra forma com a Lei nº 8.352/91, pela qual ficou determinado que as disponibilidades financeiras do FAT poderiam ser aplicadas em depósitos especiais remunerados, a cargo de instituições financeiras oficiais federais. Com a efetiva implementação dessa Lei pela Resolução nº 59/94 do Conselho Deliberativo do FAT (Codefat), surgiram os programas de geração de emprego, trabalho e renda do Governo Federal, que

⁶ Lei nº 7.998/90.

⁷ “A Lei nº 7.998/90 estendeu as atribuições do programa seguro-desemprego, que passou a ter por finalidades prover assistência financeira temporária ao desempregado e auxiliar tais trabalhadores na busca de um novo emprego, podendo, para isso, promover a sua reciclagem profissional. Ou seja, adotava-se uma concepção de seguro-desemprego que ia além do auxílio financeiro, incorporando também os serviços de intermediação de mão-de-obra e de qualificação profissional nos moldes dos sistemas adotados nos países desenvolvidos.” (Cardoso Jr., 2006).

visavam apoiar alternativas de inserção produtiva via incentivo ao empreendedorismo e apoio à sustentabilidade de iniciativas típicas do autoemprego. Foram estabelecidas linhas de crédito especiais para concessão de crédito de investimento, operadas por instituições financeiras oficiais, porém capazes de atingir segmentos de trabalhadores que não têm acesso ao sistema financeiro — trabalhadores autônomos, donos de negócio familiar, micro e pequenas empresas, cooperativas e outras formas associativas de produção — tanto da área urbana (Programa de Geração de Emprego e Renda Urbano (Proger) Urbano) como da rural (Proger Rural).

Ao longo da implementação dessa linha de programas, novos instrumentos e medidas de aperfeiçoamento foram sendo incorporados. Por exemplo, segundo o estudo de Cardoso Jr. (2006), o baixo número de concessões de crédito provocou a criação do Fundo de Aval Para a Geração de Emprego e Renda (Funproger), que deu impulso ao Programa. Em 1996, recursos do FAT foram destinados ao BNDES para aplicação no Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), com o objetivo de formar uma rede de instituições privadas capazes de financiar pequenos empreendimentos. Todavia essa iniciativa não foi bem-sucedida, pelo pequeno número de créditos concedidos até 2001, sendo substituída pelo FAT Empreendedor Popular. A inovação neste último programa está na concessão de crédito para capital de giro, até então inexistente nos programas apoiados pelo FAT e que, segundo diagnóstico do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), deixava de beneficiar um grande número de pequenos empreendedores.

Em 2004, foi criado, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) para microempreendedores populares. Esse é o primeiro programa do Governo Federal a aliar a concessão do crédito à assistência técnica ao pequeno empreendedor.

Em que pese ao expressivo número de programas de geração de emprego e renda que se constituíram a partir da criação do FAT, esses se restringiram à instituição de linhas de crédito especiais. De fato, a falta de acesso às linhas de crédito tradicionais pode ser um entrave à constituição e ao desenvolvimento desses pequenos negócios. Todavia esse não se constitui no único e nem, talvez, no mais importante problema enfrentado pelos trabalhadores por conta própria. Pesquisas mostram que conhecimentos de gestão do negócio são tão importantes quanto os recursos financeiros para a sobrevivência dessas iniciativas. Apoio desse tipo, como foi visto, aparece somente em um dos programas (no PNMPO, criado recentemente). Antes dele, essa questão foi abordada apenas através do Programa de Qualificação Profissional (Planfor e, atualmente, Plano Nacional de Qualificação (PNQ)), em cursos com módulos voltados à gestão de negócios ou cooperativismo.

É consenso, entre estudiosos da área do trabalho, que o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) obteve avanços importantes a partir dos anos 90. Todavia, a despeito das melhorias evidenciadas, os programas continuam, em sua maioria, atrelados à regulação do setor formal da economia e ao assalariamento regulamentado, o que acaba por restringir muito a cobertura desses programas, que deixam de atender à parcela da PEA que não possui vínculo formal de trabalho — que, no caso de algumas regiões do Brasil, chega a cerca de metade da força de trabalho ocupada. Como consequência, boa parte dos instrumentos e da ação ainda mantém um caráter compensatório, isto é, atua sobre a oferta de mão de obra, objetivando melhorar a condição de empregabilidade dos indivíduos — como é o caso da intermediação, da capacitação profissional e outros —, ou sobre a sua proteção, como o Seguro-Desemprego, não afetando o volume de empregos disponíveis.

Muito recentemente, essa lógica vem sendo rompida através da ampliação das ações (em volume e em natureza) e dos recursos em direção ao conjunto da PEA, com maior atenção à economia informal. Dentre essas iniciativas, podem-se destacar: os avanços e a ampliação dos programas de microcrédito, que têm buscado maior adequação às necessidades e às possibilidades da economia informal, na perspectiva de solucionar uma das barreiras para a sua sustentabilidade; a ampliação da oferta de cursos de gestão e cooperativismo e/ou associativismo no PNQ, tendo em vista que a tarefa de administrar o próprio negócio não é de domínio da maioria dos trabalhadores da economia informal e constitui um dos principais problemas para a manutenção dessas atividades; a adequação, a partir da Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008, da figura do microempreendedor individual (MEI), com receita bruta, no ano calendário, de até R\$ 36.000,00, objetivando incentivar a regularização da atividade, permitindo o recolhimento dos impostos em valores fixos mensais, independentemente da receita bruta por ele auferida (art. 18-A, parágrafos 1º e 3º).

Esta última medida visa dar uma solução para o aspecto de maior precariedade que reveste as atividades da economia informal, ou seja, a ausência de proteção legal e de previdenciária. Com a opção de constituir-se legalmente em um MEI, através de uma contribuição mensal de 11% do salário mínimo (R\$ 51,15, a valores de 2009) e taxa de formalização com valor fixo de R\$ 1,00 para atividades de comércio — ICMS — e R\$ 5,00 para atividade de serviços — ISS —, o trabalhador passa a contar com cobertura previdenciária para si e para a sua família (Auxílio-Doença, aposentadoria por idade após carência, Salário-Maternidade, pensão e Auxílio Reclusão). Pode registrar até um empregado com custos reduzidos — 3% do salário mínimo para a

Previdência e 8% para o FGTS —; fica isento da taxa de registro da empresa e de concessão de alvará para funcionamento; e tem acesso a serviços bancários, incluindo o crédito. Ademais, prevê-se a possibilidade de associação para compras em conjunto, mediante a formação de consórcio.

A efetividade dessa nova medida dependerá da adesão dos trabalhadores à proposta de formalização, e, para isso, é necessário que cheguem até eles as informações sobre a existência dessa alternativa, suas vantagens e formas de adesão. Alguns estudos têm enfatizado o alcance restrito das políticas públicas frente ao tamanho do segmento que pretendem apoiar. Um número muito pequeno de trabalhadores chega a se beneficiar desses programas, seja por não estarem disponíveis em suas regiões, seja por não reconhecerem que podem trazer-lhes ajuda, mas, principalmente, por desconhecerem sua existência. Como provável medida para garantir maior abrangência para essa política, na Lei Complementar nº 128, está prevista a função do Agente de Desenvolvimento, que deverá articular as ações públicas para a promoção do desenvolvimento local, sob supervisão do órgão gestor local das políticas de desenvolvimento. Esse agente deverá residir na comunidade onde irá atuar, deverá ter concluído o ensino fundamental, bem como o curso de qualificação básica para a formação de Agente de Desenvolvimento (Lei Complementar nº 128, art. 85-A, parágrafos 1º e 2º).

As ações constantes no PNQ, ou seja, os cursos voltados para a gestão e a administração da atividade produtiva, têm-se constituído na única oferta de capacitação em gestão para os trabalhadores da economia informal, exceção feita àqueles que participam dos programas de crédito assistido. No entanto, o conhecimento de aspectos de administração, contabilidade básica e outros elementos de gestão tendem a ser fundamentais para o bom desempenho e o desenvolvimento das atividades da economia informal. Na ausência de um programa que ofereça assistência técnico-administrativa para os trabalhadores, essa questão poderia ser equacionada através da ampliação de cursos de gestão no PNQ ou mesmo da estruturação de uma linha de formação específica em gestão para trabalhadores da economia informal. Afora o fato de serem apontadas como solução para problemas enfrentados no cotidiano do exercício de sua atividade, a formação e a qualificação nessa área têm sido muito bem avaliadas pelos trabalhadores autônomos egressos dos cursos do programa nacional, como atestam os dados da Pesquisa de Avaliação dos Programas Estaduais de Qualificação financiados pelo MTE/FAT.

Por se tratar, talvez, de uma das políticas públicas de emprego mais estruturadas e completas em seus elementos constitutivos, é a única que contém avaliação de resultados. Previsto desde o início de sua implementação, constando do Guia de Planejamento e Execução do Planfor 1996/1999, formulado pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor)

do Ministério do Trabalho (MTb), o acompanhamento de egressos constitui instrumento fundamental para avaliação dos programas, tendo em vista verificar a situação dos treinandos no mercado de trabalho, antes e depois do programa, avaliando o impacto e o benefício da qualificação (BR, 1997). O acompanhamento dos egressos deveria contemplar indicadores sobre eficácia e efetividade social dos programas, entendendo-se eficácia como o benefício das ações de educação profissional para os treinandos, em matéria de empregabilidade, melhoria no desempenho profissional, geração ou elevação de renda, integração e reintegração social (BR, 1997).

Nesse sentido, foi possível observar a percepção dos trabalhadores autônomos sobre a efetividade da qualificação profissional, em especial a de gestão, em seu cotidiano de trabalho, tomando-se como fonte os **Relatórios da Pesquisa de Avaliação do PEQ-RS** realizados no período 1996-2001. No exame desses relatórios, constatou-se que, em três dos sete anos em que a pesquisa foi realizada, havia resultados discriminados para os trabalhadores autônomos, o que levou a concentrar o interesse nos anos de 1996, 1997 e 2001. Em todos os relatórios, a avaliação de benefícios advindos da realização dos cursos, e, particularmente, dos cursos de gestão, foi muito positiva por parte dos trabalhadores autônomos, destacando a pertinência da qualificação em gestão para os trabalhadores da economia informal. Alguns excertos desses relatórios exemplificam essas constatações:

Examinando as afirmações de ganhos de produtividade no trabalho, segundo o curso realizado, o destaque foi, em primeiro lugar, o grupo de cursos de Gestão, com elevados percentuais de egressos com avaliações positivas nos aspectos avaliados (sempre acima de 50%).

No que se refere à melhoria da qualidade dos produtos oferecidos e dos serviços prestados, constatou-se a predominância de avaliações positivas no grupo de cursos de Gestão com relação às duas primeiras capacidades avaliadas (74,3% para fazer melhor as tarefas do trabalho e 77,6% para resolver melhor os problemas que surgem no trabalho).

Os indicadores relativos ao aprimoramento do relacionamento no trabalho e da comunicação foram avaliados de forma bastante positiva. Destacaram-se, novamente, as respostas positivas às três capacidades em questão, entre os egressos pertencentes ao grupo de cursos de Gestão (86,2%, 85,5% e 92,8%, respectivamente).

3 Resultados da Pesquisa Especial Trabalho por Conta Própria: o comportamento das atividades informais no mercado de trabalho da RMPA

No período abarcado por este estudo, que se estende do 2º semestre de 1992 ao 1º semestre de 2008, dados da PED-RMPA atestam que ocorreram alterações substanciais na estrutura ocupacional da Região, sobressaindo-se, por um lado, a elevação do desemprego e, por outro, a redução do emprego assalariado formalizado e o crescimento de formas de inserção que se distanciam do contrato-padrão de trabalho — aqui definido como o contrato assalariado regulamentado. As mudanças estruturais que se processaram, na economia brasileira, nos anos 90 promoveram importante redução do emprego assalariado, tanto no setor privado quanto no público. No setor privado, esse movimento foi especialmente intenso na indústria de transformação, onde os impactos da abertura comercial e da reestruturação produtiva foram mais profundos.

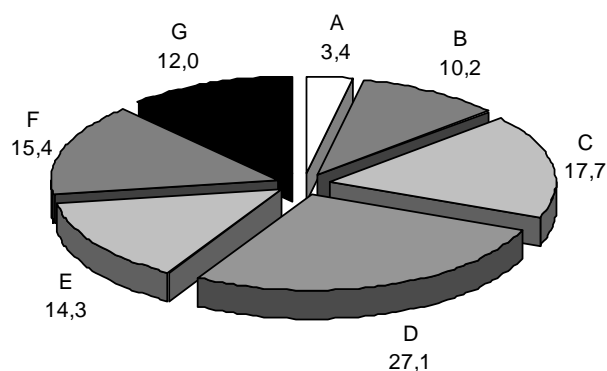
Mesmo considerando a retomada de crescimento do trabalho assalariado regulamentado nos anos 2000, principalmente a partir de 2004, ao longo do período analisado, o segmento de trabalhadores autônomos manteve sua importância na ocupação da RMPA, com um incremento de 26,7%.

O contingente numericamente mais importante entre as categorias de trabalho informal, conforme definidas para este estudo, é o de autônomos que trabalham para o público, destacando-se o de autônomo que trabalha fora da residência e sem instalação fixa, o qual representava cerca de um terço (35,0%) do total de trabalhadores por conta própria no final do período em análise (Gráficos 1 e 2).

Nas demais categorias de autônomos que trabalham para o público em geral, ocorreu uma inversão de posições em relação ao início da série: no primeiro biênio analisado (jun./92-jul./94), seguiam-se, em importância, a categoria que trabalhava na própria residência (18,0%) e a que trabalhava fora da residência com instalação fixa (14,0%). Como se pode notar, as categorias menos estruturadas eram as que respondiam pela maior parcela de trabalhadores informais. Já no último biênio da série analisada, devido a um maior crescimento da parcela que trabalha fora da residência com instalação fixa, essa categoria passou a responder por 17,0% do total de trabalhadores por conta própria, enquanto a parcela que trabalha em seu próprio domicílio reduziu sua participação para 14,0% (Gráficos 1 e 2).

Gráfico 1

Distribuição percentual dos trabalhadores por conta própria, segundo a categoria, na RMPA — jul./92-jun./94



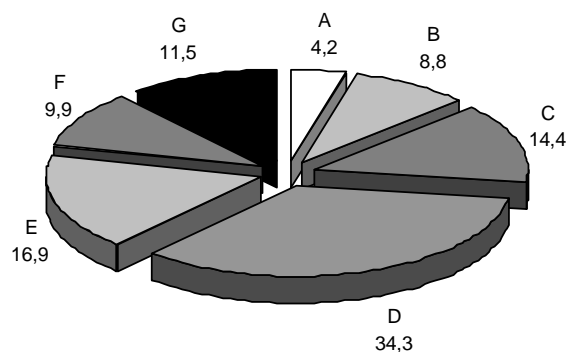
Legenda:

- A - Autônomo para uma empresa com até cinco empregados
- B - Autônomo para uma empresa com mais de cinco empregados
- C - Autônomo para mais de uma empresa e para o público na residência
- D - Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência sem instalação fixa
- E - Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência com instalação fixa
- F - Dono de negócio familiar
- G - Empregador com até cinco empregados

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE e apoio MTE/FAT.

Gráfico 2

Distribuição percentual dos trabalhadores por conta própria, segundo a categoria, na RMPA — jul./06-jun./08



Legenda:

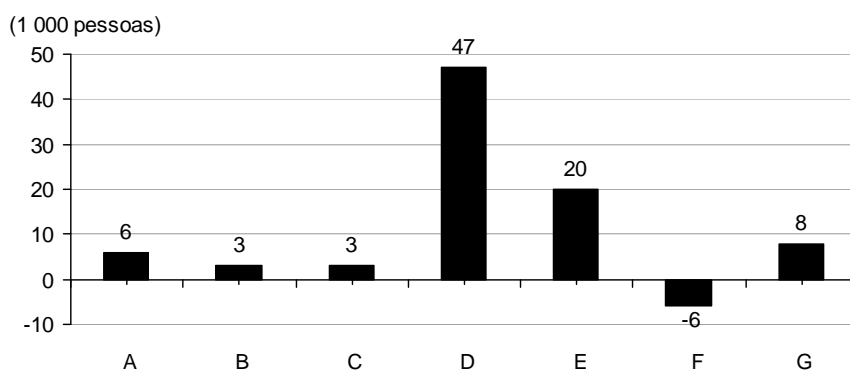
- A - Autônomo para uma empresa com até cinco empregados
- B - Autônomo para uma empresa com mais de cinco empregados
- C - Autônomo para mais de uma empresa e para o público na residência
- D - Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência sem instalação fixa
- E - Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência com instalação fixa
- F - Dono de negócio familiar
- G - Empregador com até cinco empregados

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE e apoio MTE/FAT.

O crescimento absoluto mais expressivo e constante nos 16 anos analisados ocorreu nas categorias de autônomos que trabalham para o público fora da residência: naquela sem instalação fixa, foram agregados 47 mil indivíduos no período; na com instalação fixa, 20 mil trabalhadores. As demais categorias tiveram incrementos mais modestos, como pode ser visto no Gráfico 3, enquanto a categoria donos de negócio familiar sofreu uma retração de 6 mil trabalhadores (Gráfico 3).

Gráfico 3

Varição absoluta do contingente de trabalhadores por conta própria, segundo a categoria, na RMPA — jul./92-jun./94 a jul.06-jun./08



FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

NOTA: A - Autônomo para uma empresa com até cinco empregados; B - Autônomo para uma empresa com mais de cinco empregados; C - Autônomo para mais de uma empresa e para o público na residência; D - Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência sem instalação fixa; E - Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência com instalação fixa; F - Dono de negócio familiar; G - Empregador com até cinco empregados.

3.1 Aspectos da realidade do trabalho informal na RMPA

A principal questão envolvida no conceito de “informalização”, tal como está sendo tratado aqui, diz respeito ao afastamento do padrão de proteção legal e de benefícios com que se revestiu o trabalho assalariado ao longo do século passado. Nesse sentido, buscou-se examinar, em primeiro lugar, o indicador que expressa um dos aspectos desse padrão — a proteção previdenciária — através do grau de contribuição à Previdência Social verificado entre os indivíduos que se inserem em formas autônomas de trabalho.

Ao contrário do trabalhador assalariado regulamentado, que tem seu desconto previdenciário feito automaticamente no ato do pagamento do salário (mantendo, portanto, 100,0% de contribuição), para o autônomo, essa contribuição passa a ser um ato de vontade, que se traduz na possibilidade de

destinar uma parcela de seus rendimentos do trabalho para esse fim. O que se observa, na verdade, é que quase todas as categorias de trabalhadores por conta própria mantêm uma baixa contribuição à Previdência, com exceção do empregador com até cinco empregados, cuja contribuição supera os 80% (Tabela 1).

Tabela 1

Percentual de ocupados em formas de inserção selecionadas com contribuição à Previdência Social, segundo a posição no domicílio, na RMPA — jul./92-jun./94 a jul./06-jun./08

FORMAS DE INSERÇÃO	JUL/04-JUN/06			JUL/06-JUN/08		
	Total	Chefe	Não Chefe	Total	Chefe	Não Chefe
Autônomo para uma empresa com até cinco empregados	18,9	(1)-	(1)-	17,8	(1)-	(1)-
Autônomo para uma empresa com mais de cinco empregados	38,7	44,7	30,5	38,4	45,3	28,6
Autônomo para mais de uma empresa e para o público na residência	23,0	28,1	18,4	24,9	31,1	19,6
Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência sem instalação fixa	20,6	23,5	13,6	20,5	23,4	14,0
Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência com instalação fixa	44,4	46,6	40,8	46,1	47,5	43,6
Dono de negócio familiar	56,9	60,5	52,6	58,1	61,3	54,4
Empregador com até cinco empregados	81,5	82,2	80,1	83,5	84,0	82,3
Assalariado do setor privado com carteira assinada	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Assalariado do setor privado sem carteira assinada	10,2	14,6	7,9	11,4	16,1	8,7

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

(1) A amostra não comporta desagregação para essa categoria.

A proporção de indivíduos que contribuem é maior conforme o grau de estruturação do negócio e/ou atividade e a própria forma de inserção ocupacional. Por exemplo, a menor parcela de contribuição foi observada entre os autônomos que trabalhavam para uma empresa com até cinco empregados, categoria que também apresentou os menores rendimentos médios ao longo do período analisado (apenas 17,8% deles contribuía para a Previdência no último biênio analisado, proporção aproximada à dos assalariados com contrato não regulamentado, que era de 11,1%).

Em condição inversa, as maiores parcelas de contribuição podem ser observadas entre os donos de negócio familiar e entre os empregadores com

até cinco empregados (58,1% e 83,5%, respectivamente, no último período), categorias estas que auferem os rendimentos médios mais elevados entre o conjunto de trabalhadores inseridos em formas autônomas de trabalho. Como agravante, essa contribuição, já baixa para a maioria das categorias, diminuiu durante o período abarcado por este estudo. Com exceção dos autônomos que trabalham para uma empresa com mais de cinco empregados e dos assalariados sem carteira de trabalho assinada, todas as demais categorias reduziram essa contribuição entre o primeiro e o sexto biênio em análise, melhorando nos dois últimos períodos, sem, no entanto, recuperar os patamares do início da série (Tabela 1).

As reduções mais expressivas ocorreram, justamente, entre algumas das categorias que apresentavam, no início do período em foco, os melhores índices de contribuição, podendo indicar uma piora nas condições gerais de exercício da atividade. Duas categorias são exemplares nesse processo: autônomos que trabalham para o público em geral fora da residência e com instalação fixa e donos de negócio familiar. A primeira, de uma parcela de 60,2% de contribuintes, chegou a 39,3% (mais baixo patamar da série) no sexto biênio, expandindo, no final, para 46,1%. A segunda mostrou trajetória semelhante: a parcela de contribuintes à Previdência passou de 65,8% no primeiro biênio para 51,3% no sexto, melhorando no último (58,1%).

Dois fatores parecem ser fundamentais para a busca de algum grau de regularização ou garantia, no caso, previdenciária, entre os trabalhadores inseridos em formas autônomas de trabalho, quais sejam: a escolaridade e a posição que ocupam no domicílio onde residem. De fato, qualquer que seja a categoria examinada ou o ponto da série, os indivíduos que detêm a chefia do domicílio e, portanto, maior responsabilidade frente ao grupo familiar apresentam maior incidência de contribuição. Da mesma forma, é possível perceber que a busca de proteção previdenciária aumenta em conformidade com o grau de escolarização dos indivíduos (Tabelas 2 e 3).

Tabela 2

Percentual de ocupados em formas de inserção selecionadas com contribuição à Previdência Social, segundo a escolaridade, na RMPA — jul./92-jun./94 a jul./06-jun./08

FORMAS DE IN-SERÇÃO	JUL/92-JUN/94				JUL/94-JUN/96				JUL/96-JUN/98			
	Funda-mental Incom-pleto	Funda-mental Completo (1)	Médio Completo (2)	Superior Completo	Funda-mental Incom-pleto	Funda-mental Completo (1)	Médio Completo (2)	Superior Completo	Funda-mental Incom-pleto	Funda-mental Completo (1)	Médio Completo (2)	Superior Completo
A (3)	(4)-	(4)-	(4)-	(4)-	(4)-	(4)-	(4)-	(4)-	(4)-	(4)-	(4)-	(4)-
B (5)	22,6	(4)-	61,6	(4)-	(4)-	(4)-	(4)-	(4)-	24,5	(4)-	52,2	(4)-
C (6)	29,8	34,0	44,2	(4)-	29,6	33,0	41,3	(4)-	30,2	33,5	40,1	(4)-
D (7)	26,4	39,1	45,3	(4)-	21,8	35,3	41,5	(4)-	21,0	30,4	41,9	(4)-
E (8)	52,3	59,5	71,0	(4)-	38,9	55,4	62,6	(4)-	42,2	54,0	59,8	(4)-
F (9)	59,2	67,7	73,6	(4)-	50,9	57,2	67,7	(4)-	55,3	60,9	73,5	(4)-
G (10)	78,0	82,0	89,1	93,1	71,6	77,1	88,1	88,9	80,1	84,3	87,8	88,7
H (11)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
I (12)	7,9	(4)-	17,2	(4)-	8,6	12,2	15,3	(4)-	10,3	10,3	12,6	(4)-

FORMAS DE IN-SERÇÃO	JUL/98-JUN/00				JUL/00-JUN/02				JUL/02-JUN/04			
	Funda-mental Incom-pleto	Funda-mental Completo (1)	Médio Completo (2)	Superior Completo	Funda-mental Incom-pleto	Funda-mental Comple-to (1)	Médio Completo (2)	Superior Completo	Funda-mental Incom-pleto	Funda-mental Completo (1)	Médio Completo (2)	Superior Completo
A (3)	(4)-	(4)-	(4)-	(4)-	(4)-	(4)-	(4)-	(4)-	(4)-	(4)-	(4)-	(4)-
B (5)	(4)-	(4)-	46,1	(4)-	(4)-	(4)-	45,4	(4)-	23,8	(4)-	47,7	(4)-
C (6)	23,1	30,7	33,5	(4)-	18,8	23,1	31,8	(4)-	18,3	19,1	27,4	(4)-
D (7)	18,5	27,8	35,3	(4)-	16,8	24,3	33,0	(4)-	14,3	19,4	28,2	(4)-
E (8)	35,5	47,5	57,8	(4)-	31,6	37,4	53,1	(4)-	31,0	39,6	48,1	(4)-
F (9)	55,1	54,9	60,3	(4)-	47,4	54,7	62,3	(4)-	42,9	51,9	57,0	(4)-
G (10)	75,1	81,4	83,7	87,4	71,0	75,8	83,9	86,8	73,6	78,5	83,0	90,2
H (11)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
I (12)	8,4	10,9	13,2	(4)-	8,7	9,0	12,0	(4)-	6,3	5,3	9,2	(4)-

(continua)

Tabela 2

Percentual de ocupados em formas de inserção selecionadas com contribuição à Previdência Social, segundo a escolaridade, na RMPA — jul./92-jun./94 a jul./06-jun./08

FORMAS DE IN-SERÇÃO	JUL/04-JUN/06				JUL/06-JUN/08			
	Funda-mental In-completo	Funda-mental Completo (1)	Médio Completo (2)	Superior Com-pleto	Funda-mental In-completo	Funda-mental Completo (1)	Médio Completo (2)	Superior Completo
A (3)	(4)-	(4)-	(4)-	(4)-	(4)-	(4)-	(4)-	(4)-
B (5)	22,1	35,1	51,7	(4)-	(4)-	(4)-	49,6	(4)-
C (6)	16,8	22,7	28,2	(4)-	19,1	(4)-	31,5	(4)-
D (7)	16,2	22,8	30,5	(4)-	15,2	20,1	32,9	(4)-
E (8)	34,8	39,7	53,7	70,9	39,2	40,9	52,3	(4)-
F (9)	50,3	53,6	64,8	(4)-	49,8	54,6	63,7	(4)-
G (10)	68,7	75,7	84,7	91,6	72,5	83,7	84,7	88,9
H (11)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
I (12)	9,2	7,3	10,6	(4)-	9,3	9,3	11,2	35,8

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

(1) Inclui médio incompleto. (2) Inclui superior incompleto. (3) Autônomo para uma empresa com até cinco empregados. (4) A amostra não comporta desagregação para essa categoria. (5) Autônomo para uma empresa com mais de cinco empregados. (6) Autônomo para mais de uma empresa e para o público na residência. (7) Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência sem instalação fixa. (8) Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência com instalação fixa. (9) Dono de negócio familiar. (10) Empregador com até cinco empregados. (11) Assalariado do setor privado com carteira assinada. (12) Assalariado do setor privado sem carteira assinada.

Tabela 3

Rendimento médio real do trabalho principal dos ocupados em formas de inserção selecionadas na RMPA — jul./92-jun./94 a jul./06-jun./08

FORMAS DE INSERÇÃO	RENDIMENTO MÉDIO			
	Jul./92-Jun./94		Jul./94-Jun./96	
	Valor	Índice	Valor	Índice
Autônomo para uma empresa com até cinco empregados	683	100,0	1 034	151,3
Autônomo para uma empresa com mais de cinco empregados	1 217	100,0	1 485	122
Autônomo para mais de uma empresa e para o público na residência	797	100,0	940	118
Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência sem instalação fixa	875	100,0	1 123	128,4
Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência com instalação fixa	1 302	100,0	1 537	118,1
Dono de negócio familiar	1 219	100,0	1 578	129,5
Empregador com até cinco empregados	2 221	100,0	2 895	130,3
Assalariados com carteira assinada	1 058	100,0	1 063	100,5
Assalariados sem carteira assinada	608	100,0	792	130,3

FORMAS DE INSERÇÃO	RENDIMENTO MÉDIO			
	Jul./96-Jun./98		Jul./98-Jun./00	
	Valor	Índice	Valor	Índice
Autônomo para uma empresa com até cinco empregados	944	138,2	883	129,3
Autônomo para uma empresa com mais de cinco empregados	1 618	133	1 640	134,8
Autônomo para mais de uma empresa e para o público na residência	1 032	129,5	875	109,7
Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência sem instalação fixa	1 080	123,4	1 037	118,6
Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência com instalação fixa	1 574	120,9	1 409	108,2
Dono de negócio familiar	1 633	133,9	1 564	128,3
Empregador com até cinco empregados	3 011	135,6	2 853	128,5
Assalariados com carteira assinada	1 182	111,7	1 168	110,4
Assalariados sem carteira assinada	790	129,9	776	127,7

(continua)

Tabela 3

Rendimento médio real do trabalho principal dos ocupados em formas de inserção selecionadas na RMPA — jul./92-jun./94 a jul./06-jun./08

FORMAS DE INSERÇÃO	RENDIMENTO MÉDIO			
	Jul./00-Jun./02		Jul./02-Jun./04	
	Valor	Índice	Valor	Índice
Autônomo para uma empresa com até cinco empregados	770	112,8	660	96,6
Autônomo para uma empresa com mais de cinco empregados	1 577	129,6	1 254	103,0
Autônomo para mais de uma empresa e para o público na residência	838	105,2	733	91,9
Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência sem instalação fixa	966	110,4	827	94,6
Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência com instalação fixa	1 275	97,9	1 038	79,7
Dono de negócio familiar	1 322	108,5	1 173	96,2
Empregador com até cinco empregados	2 514	113,2	2 189	98,5
Assalariados com carteira assinada	1 144	108,1	1 046	98,9
Assalariados sem carteira assinada	745	122,6	671	110,4

FORMAS DE INSERÇÃO	RENDIMENTO MÉDIO			
	Jul./04-Jun./06		Jul./06-Jun./08	
	Valor	Índice	Valor	Índice
Autônomo para uma empresa com até cinco empregados	673	98,5	742	108,6
Autônomo para uma empresa com mais de cinco empregados	1 225	100,6	1 272	104,5
Autônomo para mais de uma empresa e para o público na residência	713	89,4	778	97,6
Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência sem instalação fixa	803	91,8	860	98,3
Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência com instalação fixa	1 068	82,0	1 204	92,5
Dono de negócio familiar	1 080	88,6	1 125	92,3
Empregador com até cinco empregados	2 040	91,8	2 189	98,5
Assalariados com carteira assinada	1 042	98,5	1 063	100,5
Assalariados sem carteira assinada	653	107,5	725	119,3

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

NOTA: O inflator utilizado foi o IPC-IEPE; valores de jun./09.

Todavia, mesmo entre as categorias de trabalhadores com inserções autônomas mais precárias, a contribuição à Previdência mostrou-se maior, se comparada a dos assalariados sem carteira de trabalho assinada, situando

estes últimos na pior condição de desproteção. Esse fato pode corroborar a hipótese de que a busca pela forma autônoma de trabalho resulte não só da ausência de outras oportunidades de trabalho, mas esteja associada, também, à deterioração da qualidade do emprego assalariado.

Para desvendar outros aspectos do processo de precarização, relacionados com o afastamento do patamar de qualidade presente no contrato-padrão, foram examinados outros três indicadores: o rendimento médio real, a jornada média de trabalho e o tempo médio de permanência no trabalho.

O rendimento médio real auferido pelos trabalhadores inseridos em formas de atividade autônoma mostrou-se bastante diferenciado internamente, indicando desigualdades importantes no interior desse segmento. As categorias com ganhos mais elevados são o empregador com até cinco empregados, o dono de negócio familiar (ambas categorias com as maiores jornadas médias semanais) e o autônomo que trabalha para uma empresa com mais de cinco empregados. Em situação oposta, encontra-se o autônomo que trabalha para uma empresa com até cinco empregados (Tabela 3).

Do início da série até o terceiro biênio considerado (jul./96-jun./98), o rendimento médio dos trabalhadores autônomos cresceu para a maior parte das categorias. Essa evolução favorável nos rendimentos de trabalho esteve associada aos impactos positivos da estabilização monetária ocorrida imediatamente após a implantação do Plano Real, em 1994. Todavia esses ganhos não se mostraram sustentáveis e passaram a decrescer para a maioria das categorias, com alguma recuperação nos dois últimos biênios.

A trajetória dos rendimentos, no entanto, não foi homogênea para o conjunto dos trabalhadores informais. Três categorias mostraram movimentos diferenciados. O movimento mais positivo foi observado entre os autônomos que trabalham para uma empresa com mais de cinco empregados, os quais apresentaram crescimento nos rendimentos até o quarto biênio — aumento real de 34,8%. Já para os autônomos que trabalham para uma empresa com até cinco empregados e para os que trabalham para o público fora da residência e sem instalação fixa, os rendimentos cresceram apenas no segundo biênio (51,3% e 28,4% respectivamente). Nesse mesmo biênio, também tiveram aumentos importantes os empregadores com até cinco empregados (30,3%) e os donos de negócio familiar (29,5%), aumentos comparáveis ao obtido pelos assalariados sem carteira (30,2%). A partir dos anos 2000, o rendimento da maior parte das categorias ficou em patamar muito próximo ao do primeiro biênio ou abaixo dele, com ligeira recuperação no final do período.

A jornada média de trabalho apresentou um comportamento bastante diferenciado entre as categorias de trabalhadores por conta própria, mesmo

assim, é possível estabelecer alguns padrões de comportamento que mostram maior ou menor aproximação de algumas delas ao padrão de jornada cumprido pelo trabalhador assalariado (44 horas semanais). Na observação do percentual de indivíduos que cumprem jornadas superiores a 44 horas, todavia, em todas as categorias, há parcelas mais ou menos expressivas que apresentam patamares superiores ao do observado para o assalariamento no setor privado (Tabela 4).

Tabela 4

Jornada semanal média no trabalho principal e percentual de trabalhadores com jornada superior a 44 horas semanais entre ocupados em formas de inserção selecionadas, na RMPA — jul./92-jun./94 a jul./06-jun./08

FORMAS DE INSERÇÃO	JORNADA MÉDIA			
	Jul./92-Jun./94		Jul./94-Jun./96	
	Horas	Mais de 4h (%)	Horas	Mais de 4h (%)
Autônomo para uma empresa com até cinco empregados	40	38,6	43	44,8
Autônomo para uma empresa com mais de cinco empregados	41	39,1	40	33,2
Autônomo para mais de uma empresa e para o público na residência	42	42,5	43	44,6
Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência sem instalação fixa	42	41,5	42	40,7
Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência com instalação fixa	50	59,9	48	53,6
Dono de negócio familiar	59	74,0	58	73,0
Empregador com até cinco empregados	52	65,3	51	59,3
Assalariados do setor privado com carteira assinada ..	44	36,3	43	39,3
Assalariados do setor privado sem carteira assinada ..	43	39,3	42	38,5

FORMAS DE INSERÇÃO	JORNADA MÉDIA			
	Jul./96-Jun./98		Jul./98-Jun./00	
	Horas	Mais de 4h (%)	Horas	Mais de 4h (%)
Autônomo para uma empresa com até cinco empregados	44	42,2	44	48,3
Autônomo para uma empresa com mais de cinco empregados	42	38,9	43	44,9
Autônomo para mais de uma empresa e para o público na residência	42	42,6	43	48,4
Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência sem instalação fixa	41	41,0	41	42,7
Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência com instalação fixa	46	52,8	51	64,1
Dono de negócio familiar	57	70,1	60	77,5
Empregador com até cinco empregados	51	58,6	53	68,4
Assalariados do setor privado com carteira assinada ..	43	34,4	45	43,7
Assalariados do setor privado sem carteira assinada ..	42	34,6	43	42,1

(continua)

Tabela 4

Jornada semanal média no trabalho principal e percentual de trabalhadores com jornada superior a 44 horas semanais entre ocupados em formas de inserção selecionadas, na RMPA — jul./92-jun./94 a jul./06-jun./08

FORMAS DE INSERÇÃO	JORNADA MÉDIA			
	Jul./00-Jun./02		Jul./02-Jun./04	
	Horas	Mais de 4h (%)	Horas	Mais de 4h (%)
Autônomo para uma empresa com até cinco empregados	44	48,3	44	43,1
Autônomo para uma empresa com mais de cinco empregados	44	46,2	43	45,5
Autônomo para mais de uma empresa e para o público na residência	43	46,9	43	44,0
Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência sem instalação fixa	42	44,6	41	44,9
Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência com instalação fixa	50	62,9	51	64,7
Dono de negócio familiar	60	76,0	60	77,4
Empregador com até cinco empregados	54	69,1	54	71,6
Assalariados do setor privado com carteira assinada ..	45	39,7	44	36,7
Assalariados do setor privado sem carteira assinada ..	43	39,2	42	36,5

FORMAS DE INSERÇÃO	JORNADA MÉDIA			
	Jul./04-Jun./06		Jul./06-Jun./08	
	Horas	Mais de 4h (%)	Horas	Mais de 4h (%)
Autônomo para uma empresa com até cinco empregados	45	48,8	43	47,2
Autônomo para uma empresa com mais de cinco empregados	44	47,2	43	43,6
Autônomo para mais de uma empresa e para o público na residência	43	46,4	42	44,4
Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência sem instalação fixa	40	43,0	39	37,3
Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência com instalação fixa	51	65,4	51	65,2
Dono de negócio familiar	60	77,0	57	74,3
Empregador com até cinco empregados	54	69,8	53	70,0
Assalariados do setor privado com carteira assinada ..	44	34,8	44	34,3
Assalariados do setor privado sem carteira assinada ..	42	35,3	41	34,3

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

Para os autônomos que trabalham para uma empresa, seja até cinco ou com mais de cinco empregados, esse indicador cresceu entre o primeiro e o quinto biênio, partindo de 40 e 41 horas, respectivamente, e atingindo, ao final da série, 43 horas semanais, patamar bem próximo ao valor da jornada

definida em lei para a maior parte das categorias de trabalhadores assalariados (44 horas semanais). A proporção daqueles que trabalham acima de 44 horas, no entanto, superou o observado para os assalariados do setor privado: atingiu, no último biênio, 47,2% dos que exercem sua atividade em empresas com até cinco empregados e 43,6% dos que trabalham em empresas com mais de cinco funcionários. Entre os assalariados, o percentual observado foi de 34,3% tanto para aqueles com carteira assinada quanto para os sem carteira.

Já entre os autônomos que trabalham para o público em geral em atividades menos estruturadas — trabalham na residência ou fora dela, mas sem instalação fixa —, não houve mudanças importantes nesse indicador, cabendo destacar que, até o último biênio, mostram jornadas inferiores a 44 horas semanais. A proporção de indivíduos com jornadas superiores à padrão, contudo, foi de 44,4% e de 37,3% respectivamente.

No entanto, nas outras três categorias, mais estruturadas, aliam-se aos rendimentos mais elevados jornadas médias de até 60 horas semanais — caso dos donos de negócio familiar. Os patamares atingidos no último biênio da série, em que pese um movimento de redução observado no segundo e no terceiro, são semelhantes aos do início da série, com exceção da jornada dos donos de negócio familiar, a qual diminuiu, passando de 59 para 57 horas semanais. Os percentuais de indivíduos com jornadas superiores à jornada-padrão são muito elevados nessas categorias e cresceram ao longo da série. O mais alto percentual foi observado, novamente, entre os donos de negócio familiar, o qual atingiu 74,3% no último ponto da série.

Por fim, cabe analisar o tempo médio de permanência no trabalho exercido. Os dados apontam comportamentos de maior estabilidade nas categorias mais estruturadas — autônomos para o público que trabalham fora da residência e com instalações fixas, donos de negócio familiar e empregadores com até cinco empregados — e entre os autônomos que trabalham na própria residência. Todas essas categorias apresentaram um tempo médio de trabalho superior a cinco anos e foram, também, as que registraram maior crescimento desse indicador ao longo da série (Tabela 5).

Tabela 5

Tempo médio de permanência no trabalho atual dos ocupados em formas de inserção selecionadas, segundo a posição no domicílio, na RMPA — jul./92-jun./94 a jul./06-jun./08

FORMAS DE INSERÇÃO	(meses)					
	JUL/92-JUN/94			JUL/94-JUN/96		
	Total	Chefe	Não Chefe	Total	Chefe	Não Chefe
Autônomo para uma empresa com até cinco empregados	34	47	21	47	58	33
Autônomo para uma empresa com mais de cinco empregados	46	60	29	56	69	38
Autônomo para mais de uma empresa e para o público na residência	69	88	55	86	103	72
Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência sem instalação fixa	58	65	38	76	87	47
Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência com instalação fixa	70	82	46	81	96	54
Dono de negócio familiar	76	87	62	73	84	61
Empregador com até cinco empregados	91	101	63	99	109	73
Assalariados do setor privado com carteira assinada	48	62	33	49	63	34
Assalariados do setor privado sem carteira assinada	21	31	15	26	40	17
FORMAS DE INSERÇÃO	JUL/96-JUN/98					
	JUL/96-JUN/98			JUL/98-JUN/00		
	Total	Chefe	Não Chefe	Total	Chefe	Não Chefe
Autônomo para uma empresa com até cinco empregados	39	48	27	39	46	28
Autônomo para uma empresa com mais de cinco empregados	50	60	30	49	59	31
Autônomo para mais de uma empresa e para o público na residência	91	106	77	76	96	60
Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência sem instalação fixa	60	68	42	57	64	38
Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência com instalação fixa	82	94	58	83	98	54
Dono de negócio familiar	78	90	63	87	96	75
Empregador com até cinco empregados	104	114	80	110	121	82
Assalariados do setor privado com carteira assinada	50	64	36	50	63	38
Assalariados do setor privado sem carteira assinada	24	36	17	22	32	15

(continua)

Tabela 5

Tempo médio de permanência no trabalho atual dos ocupados em formas de inserção selecionadas, segundo a posição no domicílio, na RMPA — jul./92-jun./94 a jul./06-jun./08

FORMAS DE INSERÇÃO	(meses)					
	JUL/00-JUN/02			JUL/02-JUN/04		
	Total	Chefe	Não Chefe	Total	Chefe	Não Chefe
Autônomo para uma empresa com até cinco empregados	34	44	22	37	47	26
Autônomo para uma empresa com mais de cinco empregados	43	54	28	46	56	32
Autônomo para mais de uma empresa e para o público na residência	76	94	61	84	109	63
Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência sem instalação fixa	55	60	41	60	65	45
Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência com instalação fixa	91	106	62	86	99	63
Dono de negócio familiar	96	110	79	99	115	79
Empregador com até cinco empregados	108	116	88	111	122	89
Assalariados do setor privado com carteira assinada	51	65	37	51	65	39
Assalariados do setor privado sem carteira assinada	21	32	15	21	31	15
FORMAS DE INSERÇÃO	JUL/04-JUN/06					
	JUL/04-JUN/06			JUL/06-JUN/08		
	Total	Chefe	Não Chefe	Total	Chefe	Não Chefe
Autônomo para uma empresa com até cinco empregados	39	51	26	51	68	30
Autônomo para uma empresa com mais de cinco empregados	55	69	37	56	72	35
Autônomo para mais de uma empresa e para o público na residência	93	114	74	94	119	72
Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência sem instalação fixa	66	72	51	75	83	57
Autônomo para mais de uma empresa e para o público fora da residência com instalação fixa	97	116	67	105	126	69
Dono de negócio familiar	111	126	92	110	126	92
Empregador com até cinco empregados	120	138	86	130	144	100
Assalariados do setor privado com carteira assinada	54	69	40	55	71	40
Assalariados do setor privado sem carteira assinada	23	36	16	24	38	16

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

Níveis de maior estabilidade no trabalho, considerado o tempo médio de permanência na atividade atual, parecem estar associados, também, a um grau maior de responsabilidade no sustento do grupo familiar, dado que esse indicador apresenta níveis expressivamente mais elevados entre os chefes de domicílio. Com exceção dos chefes de domicílio que integravam as categorias de assalariados sem carteira de trabalho assinada, de autônomos que trabalham para uma empresa e dos que trabalham para o público fora da residência, mas sem instalação fixa, os chefes de domicílio das demais categorias investigadas exerciam sua atividade há mais de cinco anos (Tabela 5).

Em que pese à heterogeneidade presente no universo do trabalho informal, esse conjunto de indicadores revela certo grau de aprofundamento das desvantagens e fragilidades tradicionalmente associadas a essas formas de inserção laboral. Pode-se destacar, como exemplo, a queda no já reduzido número de contribuintes à Previdência Social, único instrumento de proteção a que esses trabalhadores podem ter acesso. Outro exemplo é a relação entre ganhos e jornada de trabalho. Note-se, por um lado, que a jornada média cumprida por praticamente todas as categorias de trabalhadores informais supera 44 horas semanais. Por outro lado, embora algumas categorias de conta-própria — as menos expressivas numericamente — afirmem rendimentos médios superiores aos dos assalariados regulamentados, a jornada a ser cumprida para tanto é muito extensa, chegando a até 60 horas semanais.

3.2 A ocupação informal na perspectiva do trabalhador

A expansão das atividades não assalariadas no mercado de trabalho da RMPA é expressão do mesmo fenômeno que caracterizou a economia brasileira nos anos 90 e, certamente, está associada ao processo de deterioração das condições gerais do mercado de trabalho. Esse fato é corroborado, principalmente, pela análise da história ocupacional recente dos trabalhadores vinculados a essas atividades e pelos motivos que os moveram em direção a essas formas de inserção laboral.

Para um estudo exploratório dessas e de outras questões vinculadas ao exercício das atividades típicas do setor informal, realizou-se uma pesquisa especial junto aos trabalhadores por conta própria. Essa pesquisa, composta por um conjunto de questões em instrumento anexo ao questionário-padrão da PED-RMPA, permaneceu em campo por um período de nove meses (dezembro de 2005 a agosto de 2006), e seus resultados foram analisados, comparando-os, sempre que oportuno, com os resultados de igual levantamento realizado em 2002 (novembro 2001 a julho de 2002). Essa seção

aborda três blocos de questões: em primeiro lugar, as razões e as condições de entrada do trabalhador na atividade por conta própria; num segundo bloco, a identificação, por parte do trabalhador, de problemas enfrentados para manter e desenvolver a atividade ou negócio, bem como os caminhos para enfrentá-los; por fim, faz-se uma incursão no âmbito das políticas públicas de geração de ocupação e renda, na expectativa de contribuir para o conhecimento do alcance e da efetividade das mesmas.

3.2.1 A escolha pelo trabalho autônomo e o perfil do trabalhador

Neste estudo, a abordagem da inserção de trabalhadores em atividades informais assenta-se no entendimento de que, menos do que uma real opção, a busca por atividades típicas do autoemprego responde a fenômenos que, ao se intensificarem nos anos 90, provocaram alterações na estrutura e na dinâmica do mercado de trabalho brasileiro. Em primeiro lugar, é preciso mencionar a elevação do desemprego e a retração da oferta de empregos formais — esta última provocada, principalmente, pelo encolhimento do emprego no setor público e pela eliminação de postos de trabalho no setor industrial —, que acirraram a competição por uma vaga, reduzindo muito as possibilidades para aqueles trabalhadores com menor escolaridade, mais idade e menor qualificação, características presentes entre os trabalhadores autônomos. Em segundo, a perda de qualidade do emprego assalariado formalizado — flexibilização dos contratos de trabalho, perdas de direitos e queda do patamar dos rendimentos médios reais do trabalho assalariado.

Para identificar a presença de motivações decorrentes desses fenômenos na decisão dos trabalhadores que passaram a exercer sua atividade laboral de forma autônoma, buscaram-se não só a manifestação direta do entrevistado, mas também a informação sobre a modalidade de inserção em seu trabalho anterior. Completando essa análise exploratória das condições de entrada na atividade autônoma, investigou-se a qualificação do trabalhador para exercer esse tipo de atividade.

Os resultados da Pesquisa permitiram perceber que o trabalhador por conta própria é, diferentemente do assalariado, um indivíduo mais velho e que os jovens estão pouco presentes nesse tipo de atividade, o que pode ser um indicador de que o assalariamento ainda é a forma mais expressiva para a entrada no mercado de trabalho.

Comparando-se com os resultados da tomada de 2002, essa característica se acentuou: o contingente com 40 anos e mais aumentou de 57,0% para 60,6%, enquanto o dos jovens com idade entre 18 e 24 anos diminuiu de 6,5% para 6,1% (Tabela 6).

Tabela 6

Estimativa dos trabalhadores por conta própria, segundo atributos pessoais,
na RMPA — 2002 e 2006

ATRIBUTOS PESSOAIS	(%)			
	ASSALARIADOS DO SETOR PRIVADO COM CARTEIRA (1)		TRABALHADORES POR CONTA PRÓPRIA (2)	
	2002	2006	2002	2006
TOTAL	100	100	100	100
Sexo				
Homem	61,1	60,2	62,1	62,7
Mulher	38,9	39,8	37,9	37,3
Idade				
De 10 a 17 anos	1,6	1,0	(1)-	(1)-
De 18 a 24 anos	24,4	23,1	6,5	6,1
De 25 a 39 anos	45,3	45,6	35,8	32,4
De 40 anos e mais	28,7	30,3	57,0	60,6
Posição no domicílio				
Chefe	48,9	47,3	62,4	62,7
Cônjuge	19,1	19,5	24,9	24,3
Filhos	25,5	27,0	9,8	10,3
Demais membros	6,5	6,2	2,9	(1)-
Escolaridade				
Sem escolaridade	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
1º grau incompleto	31,3	22,2	44,2	43,6
1º grau completo	21,9	22,4	21,9	21,1
2º grau completo	38,6	46,1	26,5	29,1
3º grau completo	7,3	8,9	5,5	4,2

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

(1) Refere-se somente aos meses de aplicação do Bloco G, exclusive os que não sabem se é setor público ou privado. (2) Engloba as categorias de trabalhador autônomo, dono de negócio familiar e empregador com até cinco empregados. (3) A amostra não comporta desagregação para essa categoria.

Sob a ótica de gênero, constatou-se maior presença masculina entre os trabalhadores do segmento em foco, mantendo-se a proporção quase inalterada entre os dois anos de aplicação da Pesquisa, ampliando-se ligeiramente a proporção de homens, que passou de 62,1% em 2002 para 62,7% em 2006. Essa característica não se diferencia muito da distribuição por sexo no contingente de assalariados.

Outra característica desse segmento é a presença predominante de chefes de domicílio, que representavam 62,4% e 62,7%, respectivamente, nos dois períodos da Pesquisa. É possível inferir que a pressão sofrida pelos chefes de domicílio, responsáveis principais pelo sustento do núcleo familiar, os leva a optar pelo trabalho por conta própria, quando as dificuldades de

conseguir um emprego no mercado formal são maiores e demandam um longo tempo de procura.

Por sua vez, a escolaridade desse contingente de ocupados é, comparativamente, mais baixa que a encontrada entre os assalariados, sendo que mais de um terço possui escolaridade igual ou inferior ao ensino fundamental completo. Essa proporção obteve uma pequena melhora entre os dois momentos de aplicação da Pesquisa, passando de 66,1% em 2002 para 64,7% em 2006. Por sua vez, a presença de indivíduos com ensino superior completo diminuiu de 5,5% em 2002 para 4,2% em 2006, sugerindo que a contratação de autônomos, por parte das empresas, para tarefas mais especializadas foi menos expressiva para aqueles com 3º grau completo.

A opção pelo trabalho por conta própria está longe de ser a primeira forma de inserção ocupacional dos trabalhadores. A análise dos resultados da pesquisa mostrou que a origem ocupacional — trabalho anterior ao atual — de mais de 70% deles é o assalariamento regulamentado (74,9% em 2002 e 73,6% em 2006, considerados, aqui, assalariados do setor privado da economia com carteira assinada e assalariados do setor público). A modesta redução da parcela de assalariados formalizados entre os dois momentos investigados ocorreu simultaneamente ao aumento da parcela de autônomos que eram assalariados sem carteira assinada ou empregados domésticos no trabalho anterior, sugerindo aumento do trânsito para a informalidade a partir de modalidades ocupacionais já mais precarizadas. Tal fato pode estar ligado ao aumento da oferta de postos de trabalho formalizados, observado no período mais recente, notadamente a partir de 2004, os quais tendem a exigir, para seu preenchimento, uma força de trabalho mais qualificada, favorecendo, provavelmente, a reinserção de trabalhadores oriundos do próprio segmento formalizado do mercado de trabalho (Inf. PED, 2009).

Parcelas menos expressivas de trabalhadores já haviam trabalhado na condição de autônomo para a população em geral, no trabalho anterior (11,4% e 13,2%, respectivamente, em 2002 e 2006) — considerado, no caso do autônomo ou do conta-própria, aquele trabalho exercido anteriormente a uma interrupção que configure desemprego, conforme a metodologia de captação da PED —, ou eram assalariados sem carteira assinada (7,8% e 6,5%, respectivamente, em 2002 e 2006) — Tabela 7.

Tabela 7

Trabalhadores por conta própria com experiência anterior de trabalho, por sexo, segundo modalidades de inserção no trabalho anterior, na RMPA — 2002 e 2006

MODALIDADES DE INSERÇÃO NA OCUPAÇÃO	(%)					
	2002			2006		
	Mulheres	Homens	Total	Mulheres	Homens	Total
Assalariado privado com carteira e funcionário ou servidor público	69,9	77,7	74,9	66,2	77,7	73,6
Assalariado privado com/sem carteira	8,2	7,6	7,8	6,8	6,3	6,5
Empregado doméstico	7,5	0,3	2,9	12,0	0,2	4,4
Empregador	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Empregado de empresa ou pessoa que ganhava exclusivamente por produção	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Conta-própria ou autônomo que trabalha para uma empresa ou pessoa	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Conta-própria ou autônomo que trabalha para mais de uma empresa ou pessoa	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Conta-própria ou autônomo que trabalha para a população em geral	9,0	7,8	8,2	9,3	8,8	9,0
Outros	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: PED-RMPA. Pesquisa Especial **Trabalho por Conta Própria**.

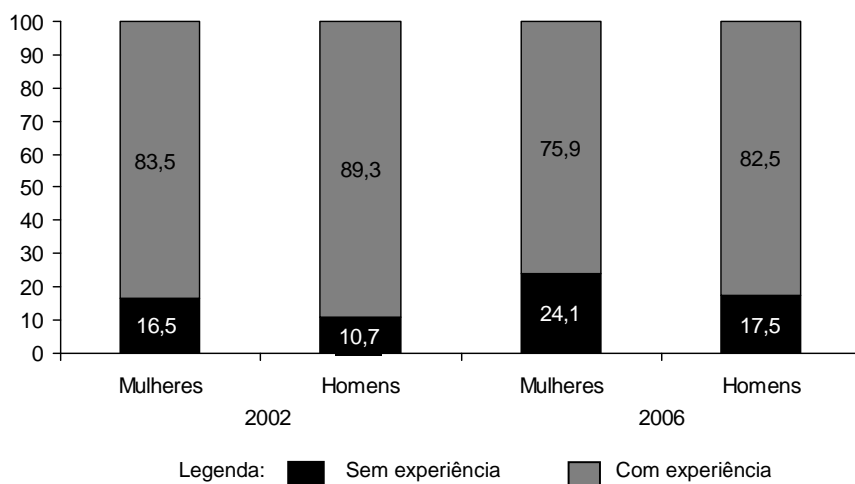
(1) A amostra não comporta desagregação para essa categoria.

Os autônomos que têm, na atividade atual, seu primeiro emprego representam uma parcela pequena do total de pesquisados, tendo, todavia, crescido entre os dois momentos da Pesquisa Especial: passaram de apenas 12,9% em 2002 para 20,0% em 2006.

Iniciar a vida profissional diretamente numa atividade por conta própria mostrou-se mais comum entre as mulheres do que entre os homens: em 2002, 16,5% delas, contra 10,7% dos homens, tinham na atividade atual como autônoma seu primeiro trabalho, e apenas 11,6% eram autônomas para o público no trabalho anterior. Em 2006, esse percentual cresceu para ambos os sexos, mantendo-se, contudo, mais expressivo para as mulheres (24,1%, contra 17,5% dos homens) — Gráfico 4.

Gráfico 4

Trabalhadores por conta própria, segundo sexo e experiência anterior de trabalho, na RMPA — 2002 e 2006



FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTS/SINE-RS, SEADE-SP, DIEESE e apoio MTE/FAT.
PED-RMPA. Pesquisa Especial **Trabalho por Conta Própria**.

O assalariamento regulamentado como forma anterior de inserção laboral, ainda que represente a parcela mais importante entre as mulheres (63,3% em ambos os períodos), é inferior à observada para os homens (praticamente estabilizada em 74,6%).

A opção pelo trabalho por conta própria, segundo os resultados da Pesquisa Especial **Trabalho por Conta Própria**, parece ser determinada tanto pela redução do emprego assalariado quanto, principalmente, pela perda da qualidade desse emprego, aqui expressa pelos níveis de rendimento: em 2002, 21,9% dos trabalhadores optaram pelo emprego por conta própria, em função da dificuldade em conseguir um emprego assalariado, e 23,5% esperavam ganhar mais trabalhando de forma autônoma (Tabela 8).

Tabela 8

Trabalhadores por conta própria, por sexo, segundo razões da opção por essa modalidade de inserção, na RMPA — 2002 e 2006

RAZÕES PARA O TRABALHO POR CONTA PRÓPRIA	(%)					
	2002			2006		
	Mulheres	Homens	Total	Mulheres	Homens	Total
Não tinha profissão definida, não tinha estudo	(1)-	3,7	3,8	8,7	8,5	8,6
Foi demitido do emprego anterior ou foi motivado pelo PDV	6,4	10,4	8,9	(1)-	12,9	10,8
Não queria ter patrão e/ou queria autonomia em sua atividade	11,8	16,9	15,0	(1)-	13,6	11,1
Acreditava que ganharia mais trabalhando por conta própria	15,0	28,7	23,5	13,4	25,0	20,6
Já desenvolvia esse trabalho como trabalho adicional	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Tinha familiares que já trabalhavam nessa atividade	6,7	5,7	6,0	(1)-	7,8	7,4
Estava difícil conseguir emprego assalariado	22,0	21,8	21,9	21,3	20,6	20,8
Precisava ficar mais em casa	21,0	(1)-	8,4	20,5	(1)-	8,3
Outro	11,2	10,4	10,7	12,6	8,0	9,7
Acreditava que teria mais valorização pessoal (2)	-	-	-	(1)-	(1)-	(1)-
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: PED-RMPA. Pesquisa Especial **Trabalho por Conta Própria**.

(1) A amostra não comporta desagregação para essa categoria. (2) Esse quesito só constou do questionário aplicado em 2006.

O desejo de autonomia determinou a escolha de 15,0% desses trabalhadores — “[...] não queria ter patrão”. Em 2006, diminuíram as proporções de todos os três segmentos (20,8%, 20,6% e 11,1% respectivamente), ampliando-se a parcela dos que alegaram não ter profissão definida ou não ter estudo — de 3,8% em 2002 para 8,6% em 2006.

Para as mulheres, a necessidade de trabalhar na residência — fator decorrente da responsabilização pelos cuidados da casa, dos filhos e de outros familiares — definiu a escolha desse tipo de atividade para 21,0% delas em 2002 e para 20,5% em 2006, reduzindo o peso relativo da busca por ganhos mais elevados (15,0% e 13,4%, respectivamente, nos dois períodos analisados) e por autonomia. Manteve-se, no entanto, como alegação majoritária, entre as mulheres (21,3% em 2006, contra 20,6% entre os homens), a dificuldade de conseguir um trabalho assalariado como motivo para a opção pelo trabalho autônomo.

As qualificações para exercer uma atividade de forma autônoma foram adquiridas, para mais da metade dos trabalhadores (53,8% e 53,0%, respectivamente, em 2002 e 2006), diretamente no exercício do trabalho atual, indicando a fragilidade do ingresso e o alto risco assumido. Todavia não foi pouco expressivo o grupo que aprendeu antes de iniciar a atividade atual, seja no trabalho anterior, seja com a família (31,2% em 2002 e 28,7% em 2006). O contingente de trabalhadores que fizeram algum curso de qualificação profissional para iniciar sua atividade por conta própria, embora tenha menor representação, foi o único que apresentou crescimento entre os dois períodos analisados, passando 13,7% para 16,5% do total de trabalhadores (Tabela 9).

Tabela 9

Proporção de trabalhadores por conta própria, por sexo, segundo a forma de qualificação para o exercício da atividade autônoma, na RMPA — 2002 e 2006

FORMAS DE QUALIFICAÇÃO	2002						2006					
	Mulheres		Homens		Total	Mulheres		Homens		Total		
Aprende com a família	11,5	14,4	13,3	12,5	15,8	14,6						
Aprende em sua atividade anterior	12,5	21,1	17,9	9,8	16,7	14,1						
Aprende na prática	53,0	54,3	53,8	52,4	53,4	53,0						
Outro	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-						
Fez curso de qualificação profissional	21,3	9,1	13,7	23,2	12,5	16,5						
TOTAL GERAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0						

FONTE: PED-RMPA. Pesquisa especial **Trabalho por Conta Própria**.

(1) A amostra não comporta desagregação para essa categoria.

A formação via curso de qualificação profissional mostrou-se mais importante para as mulheres. Entre as quais, 21,3% realizaram curso de qualificação profissional em 2002, ampliando-se esse percentual para 23,2% em 2006. Entre os homens, a realização de curso de qualificação foi observada em um percentual menor de trabalhadores: apenas 9,1% em 2002, expandindo-se para 12,5% em 2006.

O crescimento do contingente de trabalhadores que realizou curso profissionalizante pode estar relacionado com uma nova cultura no mercado de trabalho, que valoriza cada vez mais a qualificação. Ademais, o aumento da oferta de cursos de qualificação profissional gratuitos por parte do sistema público de emprego, com módulos especiais ou exclusivamente voltados ao desenvolvimento das capacidades de gestão de pequenos negócios e/ou atividades cooperativadas, representa uma oportunidade para os trabalhadores por conta própria.

Entre os que realizaram cursos de qualificação profissional, a maior parcela o fez em instituições e escolas privadas de formação profissional

(aproximadamente, 27% nos dois períodos investigados). Essa informação não surpreende, se considerarmos os resultados do Censo de Educação Profissional, realizado pelo MEC em 1999, o qual mostrou que mais de 80% da oferta de cursos profissionalizantes existente no Rio Grande do Sul era privada. Esse percentual pode ter-se alterado nos últimos anos — não foi identificada nenhuma informação mais recente —, dado o desenvolvimento dos programas de formação profissional do sistema público de emprego, trabalho e renda, que se constituem numa alternativa gratuita de qualificação.

3.2.2 Problemas e identificação de instrumentos de apoio

Considerando a diversidade, o pequeno porte das atividades informais e a fragilidade com que a maior parte dos trabalhadores se insere nesse segmento, a manutenção da atividade e, principalmente, sua expansão dependem do enfrentamento de inúmeras barreiras — desde questões de capacitação técnica e de qualificação do trabalhador até as relativas à administração da atividade, como o estabelecimento do preço de serviços e produtos, busca de mercado e tantas outras.

A investigação dessas questões foi realizada através da apresentação de um elenco de problemas, frente ao qual o trabalhador deveria posicionar-se — sim ou não — quanto à presença de cada um no cotidiano do seu trabalho.

Os resultados dessa investigação mostraram que uma parcela nada desprezível dos trabalhadores reconhece que enfrenta dificuldades para resolver os problemas que se apresentam no dia a dia do exercício laboral. Alguns problemas se destacaram, em 2002, pelo número de trabalhadores que reconheceram sua presença no exercício de seu trabalho: questões de mercado — a busca de clientes e o conhecimento do mercado (mais de 45% de respostas afirmativas), a propaganda do seu trabalho e a necessidade de enfrentar o mercado sozinho (aproximadamente, a metade dos entrevistados respondeu afirmativamente) —; a aquisição ou melhoramento dos equipamentos e instalações (a proporção de respostas positivas foi de 38,9% para as mulheres e de 42,0% para os homens); o estabelecimento do preço dos produtos ou serviços que presta (o percentual variou entre 31% e 36%, segundo o sexo dos respondentes); e a melhora da qualidade do seu trabalho (25,2% para ambos os sexos) — Tabela 10.

Em 2006, manteve-se o destaque desses mesmos itens entre as dificuldades enfrentadas, porém com intensificação de alguns deles: busca por clientes (45,4% e 52,1%, respectivamente, entre mulheres e homens), aquisição de equipamentos e instalações (38,4% e 41,5%, respectivamente, para mulheres e homens) e estabelecimento do preço de produtos ou serviços (31,8% e 37,3%, respectivamente, entre mulheres e homens). O aumento da proporção do item investimentos — equipamentos e instalações — pode estar

relacionado com a retração dos rendimentos do conjunto dos trabalhadores autônomos, que continuaram declinantes entre 2002 e 2006, como mostram os dados da Tabela 3.

Tabela 10

Proporção de trabalhadores por conta própria, segundo o sexo, que enfrentam os problemas abaixo relacionados no seu trabalho, na RMPA — 2002 e 2006

PROBLEMAS	Proporção (%)			
	2002		2006	
	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
Encontrar clientes e/ou ter serviço todos os dias e/ou conhecer o mercado	45,1	48,4	45,4	52,1
Estabelecer o preço dos seus produtos ou dos serviços que faz	31,3	36,4	31,8	37,3
Enfrentar o mercado sozinho	26,0	29,9	22,7	24,5
Fazer propaganda do seu serviço	23,1	23,0	19,7	21,8
Organizar a contabilidade da atividade	14,2	15,7	13,0	12,8
Adquirir ou melhorar equipamentos e instalações	38,9	42,0	38,4	41,5
Melhorar a qualidade de seu trabalho e/ou aumentar o conhecimento técnico	25,2	25,2	21,9	21,2
Conseguir ajuda e orientação e/ou assistência técnica e/ou assessoria administrativa	10,4	11,0	10,0	11,1
Conhecer os direitos trabalhistas e administrar eventuais empregados	7,4	8,6	4,7	6,4
Contratar ajudantes temporários ou permanentes	8,8	9,6	6,1	10,2
Outros	6,0	7,0	5,4	6,4

FONTE: PED-RMPA. Pesquisa especial **Trabalho por Conta Própria**.

Entre os trabalhadores que apontaram dificuldades no exercício de sua atividade laboral, cerca de um quarto identificou instrumentos de apoio dos quais pode lançar mão para melhorar as condições de desenvolvimento de seu trabalho e o enfrentamento dos problemas.

Das medidas propostas, destacou-se a realização de treinamentos ou cursos de qualificação técnica, seguida de treinamento para administrar a atividade ou negócio. Também tiveram expressividade: a busca por serviço de intermediação de autônomos e o conjunto das medidas relativas ao associativismo — associar-se com pessoas que produzem a mesma coisa ou prestam o mesmo serviço; associar-se para comercializar produtos ou serviços; e associar-se para a compra de matéria-prima —, este último, como resposta ao sentimento de isolamento manifestado no elenco de problemas (“[...] enfrentar o mercado sozinho”).

Outro problema que afeta esse segmento de atividade econômica é a falta de regularização da atividade, seja ela total, seja parcial (possui alvará, mas não registra o contrato de trabalho de eventual empregado, ou tem apenas

alguns dos documentos necessários). A falta de regularização pode trazer, por exemplo, dificuldades para fornecer nota fiscal de produtos ou serviços, reduzindo as possibilidades de atingir mercados mais organizados.

Na RMPA, menos da metade (44% aproximadamente) dos trabalhadores autônomos tinham sua atividade ou pequeno negócio regulamentado nos períodos pesquisados. Os negócios familiares e os pequenos empreendimentos com até cinco empregados possuíam um grau de regularização diferenciado: mais de 80% encontravam-se regularizados em 2002.

Dentre as razões apontadas pelos trabalhadores que não possuíam sua atividade regularizada, destacaram-se, em 2002, duas ordens de fatores: a falta de recursos financeiros — seja para o pagamento dos documentos de regularização (13,4%), seja para o cumprimento das exigências fiscais (7,4%), como pagamento dos impostos, taxas e encargos sociais —; e a percepção, por parte do trabalhador, de que não há necessidade de regularização (18,4%). Em 2006, embora esses continuassem a ser os fatores mais apontados, a intensidade com que se destacaram foi muito maior. Um percentual de 44% dos trabalhadores apontou as razões de ordem financeira para a não regularização (24,6% não têm recursos para pagar os documentos necessários à regularização do negócio e/ou atividade, e 19,4% assumem que “[...] não quer ou não pode pagar os impostos e/ou encargos sociais”), e nada menos de 43,7% dos trabalhadores não veem necessidade de regularizar sua atividade. Esta última causa se mostrou ainda mais expressiva entre as mulheres: quase a metade (47,6%, contra 41,0% dos homens) das trabalhadoras autônomas não veem necessidade de regularizar sua atividade (Tabela 11).

A ampliação das razões de ordem financeira encontra justificativa na trajetória declinante dos rendimentos auferidos pelos autônomos, que, estabelecida a partir do quarto biênio de análise para a maioria das categorias de autônomos, como pode ser observado na Tabela 4, teve continuidade nos sexto e sétimo biênios, agravando as condições de renda dos trabalhadores entre 2002 e 2006, anos em que foi realizada a Pesquisa Especial.

Tabela 11

Trabalhadores por conta própria que não têm sua atividade regularizada, por sexo, segundo a razão da não regularização, na RMPA — 2006

RAZÕES PARA A NÃO REGULARIZAÇÃO DA ATIVIDADE	2006		
	Mulheres	Homens	Total
Não sabe quais são os procedimentos para a regularização	(1)-	(1)-	(1)-
Não tem dinheiro para pagar ou retirar todos os registros e documentos de que precisa	22,6	25,9	24,6
Não vê necessidade de regularizar	47,6	41,0	43,7
Não tem tempo para providenciar e/ou há muita burocracia	(1)-	(1)-	(1)-
Não quer ou não pode pagar os impostos, taxas e/ou encargos sociais	17,0	21,0	19,4
Outro	(1)-	(1)-	(1)-
TOTAL	100,0	100,0	100,0

FONTE: PED-RMPA. Pesquisa Especial **Trabalho por Conta Própria**.

(1) A amostra não comporta desagregação para essa categoria.

3.3.3 As políticas públicas e seu alcance junto ao segmento informal da economia

A investigação das dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores informais, neste estudo, não revelou, propriamente, aspectos novos nessa questão. O conjunto de problemas apontado na seção anterior é recorrente na literatura especializada e nas prospecções realizadas para implementação de projetos de apoio, pelo menos, desde os anos 80, quando começaram a se desenvolver os programas de geração de ocupação e renda no Brasil.

As sucessivas reavaliações e mudanças ocorridas nesses programas, para aproximar objetivos e metodologias à realidade do público destinatário, sugerem a preocupação dos gestores com os resultados que vêm sendo alcançados. A permanência das dificuldades tradicionalmente associadas ao exercício do trabalho por conta própria pode ser um indicador de baixa eficácia ou do pequeno alcance das políticas voltadas a esse segmento.

De fato, a evidência mais marcante deste estudo foi, sem dúvida, desvendar o baixo alcance dos programas junto aos trabalhadores aos quais se destinam. A grande maioria dos autônomos sequer possuía informação sobre a existência desses programas ou instituições aos quais poderia recorrer na busca de soluções para suas dificuldades. Um número muito pequeno de trabalhadores possuía informação sobre os mesmos, e um número menor ainda já havia participado de algum deles (Tabela 12).

Tabela 12

Trabalhadores por conta própria que informaram conhecer os programas de apoio abaixo relacionados na RMP — 2002 e 2006

(%)

PROGRAMAS	2002			2006		
	Sim	Não	Total	Sim	Não	Total
Centro do Trabalhador Autônomo	0,3	99,7	100,0	5,6	94,4	100,0
Programa Estadual do Artesanato	2,3	97,7	100,0	4,8	95,2	100,0
Programa Primeiro Emprego	0,5	99,5	100,0	12,0	88,0	100,0
Programas de economia popular e solidária	0,2	99,8	100,0	4,4	95,6	100,0
Consórcio da Juventude e Pró-Jovem ...	0,5	99,5	100,0	3,2	96,8	100,0
Qualificando o Trabalhador, Plantec-RS, Qualificar-RS e RS-Emprego	1,9	98,1	100,0	9,3	90,7	100,0
Cáritas	0,2	99,8	100,0	3,8	96,2	100,0
Sebrae	67,5	32,5	100,0	43,5	56,5	100,0
Programas ou instituições de apoio à administração e à melhoria da qualidade do negócio	0,3	99,7	100,0	2,8	97,2	100,0
Outro	25,5	74,5	100,0	3,2	96,8	100,0
Não sabe e/ou não lembra	0,7	99,3	100,0	9,5	90,5	100,0

FONTE: PED-RMPA. Pesquisa Especial **Trabalho por Conta Própria**.

Para conhecer a relação dos trabalhadores autônomos com ações das políticas públicas de emprego e renda, foram identificados os programas e/ou instituições com execução na RMPA, e, sobre eles, pesquisados três aspectos: o conhecimento sobre a existência do programa, a participação no mesmo e, em caso positivo, o impacto sobre sua atividade após a participação.

Desses programas e/ou instituições, apenas o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) foi reconhecido por um número estatisticamente significativo de trabalhadores por conta própria (67,5% em 2002 e 43,5% em 2006 dos que disseram conhecer algum dos programas e/ou instituições). Também foi a única instituição com alguma participação significativa declarada: 4,8% dos trabalhadores autônomos participaram de ações do Sebrae.

Do reduzido universo de trabalhadores que participaram de algum dos programas citados, mais de dois terços avaliaram positivamente os resultados para o seu empreendimento — ajudou muito ou ajudou um pouco a solucionar os problemas enfrentados. Já entre os que não participaram, aproximadamente um terço afirmou não precisar ou não ter interesse, mas um percentual semelhante indicou que não sabe como participar ou não sabe e/ou não conhece instituições desse tipo em seu município. Estas últimas afirmações desvendam a falta de informação e de capilaridade desses programas junto às comunidades (Tabela 13).

Tabela 13

Trabalhadores por conta própria que não participaram de programas de apoio, por sexo, segundo as razões declaradas para a não participação, na RMPA — 2002 e 2006

MOTIVOS DECLARADOS	(%)					
	2002			2006		
	Mulheres	Homens	Total	Mulheres	Homens	Total
Não confia nos serviços prestados	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Não sabe como participar	33,6	31,2	32,1	21,7	19,9	20,6
Esses programas não são para qualquer pessoa e/ou não atendem a pessoas como eu ...	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Eles não conhecem os problemas da gente e/ou não podem ajudar	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Não há e/ou não conhece instituições desse tipo em seu município	8,4	8,6	8,5	11,9	9,9	10,6
Não tem interesse e/ou não precisa	29,5	31,6	30,8	35,8	38,1	37,2
Falta de tempo e/ou falta de oportunidade	20,2	18	18,9	22,7	21,9	22,2
Não tem dinheiro para pagar e/ou os preços dos serviços prestados são muito altos	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Outros	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FORNTE: PED-RMPA. Pesquisa Especial **Trabalho por Conta Própria**.

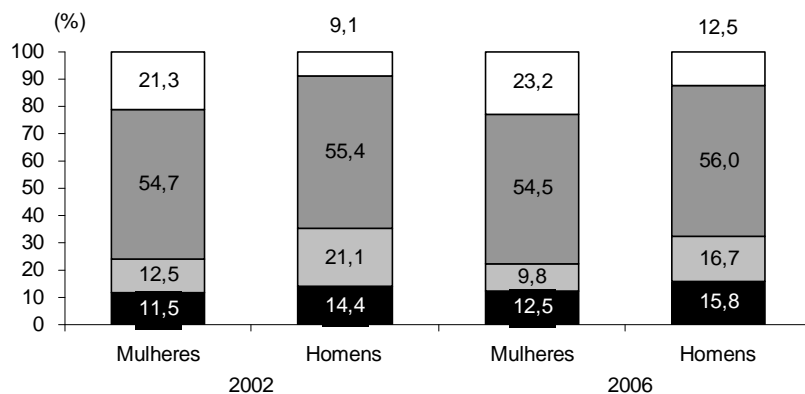
(1) A amostra não comporta desagregação para essa categoria.

Quanto à questão de recursos financeiros para iniciar ou expandir a atividade, que tem sido o foco da grande maioria dos programas e políticas de geração de ocupação e renda, mais da metade dos trabalhadores afirmaram utilizar recursos próprios (poupança, herança, venda de imóveis) ou gerados pelo próprio negócio, para investir na instalação ou na expansão da atividade. Menos de 15% utilizaram recursos financeiros oriundos de empréstimos, sendo mais significativos os empréstimos de parentes ou amigos, seguidos dos de instituições bancárias e, por último, de agiotas.

O uso de linhas de microcrédito, inseridas no âmbito de programas de política pública, mostrou-se muito reduzido — mais de 90% nunca buscaram esse tipo de crédito. Contudo, dos que solicitaram, cerca de 65% conseguiram o crédito, e, entre esses, a maioria utilizou-o para investimento — máquinas e equipamentos —, fato condizente com a destinação prevista na maior parte dos programas governamentais de microcrédito. Seguiu-se, em importância, a utilização para capital de giro (Gráfico 5).

Gráfico 5

Autônomos, segundo formas de capacitação para o exercício da atividade, por sexo, na RMPA — 2002 e 2006



Legenda: Fez curso de qualificação profissional. Qual?
 Aprendeu na prática
 Aprendeu em sua atividade anterior
 Aprendeu com a família

FONTE: PED-RMPA - Convênio: FEE, FGTAS/SINE-RS, SEADE-SP, DIEESE e apoio MTE/FAT.
 PED-RMPA. Pesquisa Especial **Trabalho por Conta Própria**.

Os resultados dessa investigação revelam uma fragilidade muito grande das políticas públicas de geração de emprego e renda no quesito cobertura de atendimento, pois se percebe que um número muito elevado de indivíduos que estão inseridos em atividades por conta própria sequer sabe da existência dessas políticas, ou, se as conhece, não sabe como acessá-las. Dado o pequeno número de indivíduos que detêm informação sobre esses programas e já participaram deles, é difícil avaliar a eficácia dos mesmos junto ao segmento de atividades informais, enquanto instrumentos capazes de reforçar suas condições de permanência no mercado. A alta taxa de mortalidade dessas unidades econômicas leva a supor que ainda é de curto alcance o impacto dos programas de apoio sobre esse segmento do mercado de trabalho.

4 Considerações finais

A acentuada expansão de formas não assalariadas de trabalho, constatada na RMPA, no período 1992-2006, além de constituir um movimento geral de precarização do mercado de trabalho regional, dadas a fragilidade e a desproteção associadas tradicionalmente a essas atividades, veio acompanhada de um aprofundamento desses aspectos desfavoráveis.

Por exemplo, a já reduzida parcela de indivíduos que contribuem à Previdência Social — único benefício vinculado ao trabalho que é facultado a esses trabalhadores — tornou-se menor ainda no período analisado, sugerindo que o nível dos rendimentos auferidos, que se reduziu nos últimos anos, jogou esses trabalhadores no duro dilema de escolher entre dispor de maiores recursos no presente ou garantir sua situação futura. Assim, maiores contingentes de trabalhadores ficaram expostos aos riscos implicados por essa condição: ausência de proteção social institucionalizada em casos de interrupção do trabalho por doença ou acidente, velhice ou perda do trabalho, dentre outros.

Outro aspecto indicativo da piora das condições de trabalho nesse segmento diz respeito ao crescimento da jornada de trabalho, que, para muitas das atividades informais, já era muito extensa, se comparada à do assalariamento regulamentado. Mesmo o crescimento dos rendimentos do trabalho, ocorrido logo após a implementação do Plano Real, não logrou sustentabilidade ao longo dos 14 anos, com os ganhos do trabalho passando a decrescer, para a maioria das categorias, nos últimos períodos observados. Em outras palavras, a análise apontou uma precarização interna ao próprio segmento informal.

A análise dos resultados da PED-RMPA expôs, ainda, uma heterogeneidade muito grande no interior do universo de atividades informais, destacando graus diversos de consolidação, de estruturação e de ganhos para o trabalhador. Algumas categorias, por exemplo, conseguem auferir ganhos razoavelmente superiores ao rendimento médio dos assalariados, ainda que a isso esteja associado o cumprimento de jornadas de trabalho muito extensas. Essa heterogeneidade determina impactos diferenciados no quadro de precarização interna, os resultados mostram que foram mais intensos para os menos estruturados, aprofundando desigualdades preexistentes.

Mesmo diante desse quadro de aprofundamento de aspectos desfavoráveis do trabalho informal, a redução do emprego assalariado, observada nos anos 90, ainda coloca o trabalho autônomo como alternativa para muitos trabalhadores. O fato de quase dois terços dos autônomos terem sido assalariados regulamentados no trabalho anterior e cerca de 30,0% terem escolhido esse tipo de ocupação por dificuldades em conseguir emprego assalariado ilustra muito bem essa questão.

Embora, a partir de 2004, tenha-se revertido o movimento de retração do emprego formal, ainda resta a apreensão quanto à sustentabilidade do

crescimento dessa forma de inserção, bem como no que respeita aos efeitos que a oferta reduzida de empregos regulamentados — cujas rendas determinam boa parte da demanda dos serviços e/ou produtos dos trabalhadores por conta própria — produz sobre as condições de sobrevivência das atividades do segmento informal. Reforçam essa questão a intensificação dos aspectos que traduzem a precarização interna desse segmento, como visto nas seções 3 e 4, e a permanência dos principais entraves à sustentabilidade e à expansão dessas atividades, incluindo-se, aqui, a limitada abrangência das políticas públicas de apoio a esse segmento.

Referências

ALONSO, J. A. F. Caracterização econômica da Região Metropolitana de Porto Alegre. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 29, n. 1, p. 253-293, 2001.

AMEGLIO, Eduardo et al. **El empleo precario en el Uruguay**. Lima: CIAT, 1988.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1996. p. 9-23.

AZEREDO, Beatriz. Políticas públicas de geração de emprego no Brasil: limites e possibilidades. In: OLIVEIRA, Marco Antônio (Org.). **Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: Unicamp, 1998.

BALTAR, Paulo E. A.; DEDECCA, C. S. O mercado de trabalho no Brasil: o aumento da informalidade nos anos 90. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: O SETOR INFORMAL REVISITADO. **Anais...** Brasília: IPEA, 1997.

BALTAR, Paulo E. A.; MATTOSO, Jorge E. L. Transformações estruturais e emprego nos anos 90. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 18, n. 1, p. 3-40, 1997.

BAUMAN, Zygmunt. **Medo líquido**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BRAGA, Thaiz. **A ocupação informal na Região Metropolitana de Salvador: uma análise das décadas de oitenta e noventa**. Salvador: SEI, 2003. (Estudos e pesquisas, n. 62).

BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. **Guia de planejamento e execução do Plano Nacional de Educação Profissional (PLANFOR) 1996-1999**. Brasília, 1997.

CACCIAMALI, Maria Cristina. A economia informal 20 anos depois. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 21, n. 4, 1994.

CACCIAMALI, Maria Cristina. A informalidade na América Latina contemporânea: Argentina, Brasil e México. In: CONGRESSO LATINO AMERICANO DE SOCIOLOGÍA DEL TRABAJO, 3., 2000. **Anais...** Buenos Aires: OIT, 2000. Disponível em: <<http://www.alast.org>>. Acesso em: 30 jul. 2001.

CACCIAMALI, Maria Cristina. Expansão do mercado de trabalho não regulamentado e setor informal no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 19, n. esp., 1989.

CACCIAMALI, Maria Cristina. Proceso de informalidad y sector informal: reexamen de una discusión. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, v. 6, n. 3, p. 95-110, sep./dic. 2000.

CARDOSO JUNIOR, José Celso et al. **Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil**: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo. Brasília, IPEA, 2006. (Texto para discussão, n.1237). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>. Acesso em: 06 dez. 2006.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTEL, Robert. A escolha do estado social. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 2, n. 3, p. 18-35, jan./jun. 2000.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE — CEPAL. **Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente**: a experiência brasileira recente. Brasília: CEPAL/PNUD/OIT, 2008.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS — DIEESE. **A situação do trabalho no Brasil**. São Paulo, 2001.

FURTADO, Adolfo. As políticas de emprego e seus dilemas. **Cadernos Aslegis**, Brasília, v. 6, n. 20, p. 39-52, dez. 2003.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual. In: **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: Unicamp, 1998.

GUIMARÃES, Nadya A. et al. Desemprego: instituições, atores e políticas numa perspectiva comparativa. In: SIMPÓSIO EL TRABAJO COMO BASE DE LA POLÍTICA SOCIAL. **Anais...** Osaka, set. 2003.

HENRIQUE, Wilnês. Crise econômica e ajuste social no Brasil. In: OLIVEIRA, Marco Antônio (Org.). **Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: Unicamp/IE, 1998.

HOFFMANN, Marise P.; BRANDÃO, Sandra M. C. **Medidas de emprego**: recomendações da OIT e práticas nacionais. Campinas: Unicamp/IE; CESIT, 1996. (Cadernos do CESIT).

INFORME PED-RMPA. Porto Alegre: FEE, v. 17, n. esp., jan. 2009.

IPEA. **Brasil: o estado de uma nação**: mercado de trabalho, emprego e informalidade. Brasília, 2006.

MATTOS, Fernando Augusto M. Lições do capitalismo organizado: o mercado de trabalho do pós-guerra nos países capitalistas centrais. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 18 n. 1, p. 122-147, 1997.

OFFE, Claus. Desemprego, sindicatos e inovação na política social. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 18, n. 1, p. 181-191, 1997.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO — OIT. **A OIT e a economia informal**. Lisboa, 2006.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO — OIT. **El trabajo decente y la economía informal**. In: CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 90., Ginebra, 2002.

ORSATTI, Álvaro; CALLE, Rosario. **La situación de los trabajadores de la economía informal en el cono sur y el área andina**. Lima: OIT; ACTRAV, 2004.

PEREIRA, Armand F. **Política geral de emprego** (no âmbito da agenda de trabalho decente): proposta para discussão de necessidades, opções e prioridades. [S. l.]: OIT; PNUD; TEM; CEDES, 2004.

POCHMANN, Márcio. **O trabalho sob fogo cruzado**. São Paulo: Contexto, 1999.

REINECKE, Gerhard. Qualidade de emprego e emprego atípico no Brasil. In: POSTHUMA, Anne C. (Org.). **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade. Brasília: OIT; MTE; São Paulo: Editora 34, 1999.

REIS, José Guilherme et al. **Trabalho decente no Brasil**: uma avaliação das políticas de emprego e proteção social. OIT e Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (rascunho para consulta e discussão restrita), jan. 2004.

SABÓIA, João. Venturas e desventuras do mercado de trabalho no Brasil. In: CASTRO, A. C. et al. (Org.). **Brasil em desenvolvimento**: instituições, políticas e sociedade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SABÓIA, João; THEODORO, Mario. **As bases da política de apoio ao setor informal no Brasil**. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão, n. 762).

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Avaliação da política nacional de qualificação profissional no RS**. Porto Alegre, 2005. (CD-ROM).

TRABALHADORES COM CONTRATAÇÃO FLEXIBILIZADA: ELEVADA PRECARIZAÇÃO INDICA NECESSIDADE DE CONCILIAR TRABALHO COM INCLUSÃO SOCIAL

Míriam De Toni*

1 Introdução

Tendo-se presentes as mudanças no âmbito do trabalho que se vêm processando no Brasil, a partir dos anos 90, associadas aos processos de globalização e de reestruturação produtiva, e a maior precarização das formas de inserção da População Economicamente Ativa (PEA) daí decorrente, analisar, no conjunto da força de trabalho, os segmentos que vêm apresentando condições de trabalho mais adversas torna-se imperativo.

Nesse sentido, a escolha do segmento de trabalhadores aqui denominado de **segmento com contratação flexibilizada** (CF) como alvo privilegiado de análise repousa nas razões abaixo arroladas, as quais justificam realizar-se uma investigação mais aprofundada das características desse grupo de trabalhadores e da evolução das mesmas ao longo do período que se inicia nos anos 90. Uma primeira razão diz respeito às características que tipificam a inserção ocupacional do segmento no conjunto da população ocupada, em que se destaca uma elevada precarização face a outras formas de inserção na ocupação, notadamente quando comparado ao conjunto de trabalhadores assalariados com contrato legalizado. A segunda razão atenta para o fato de que esse é um segmento que tem apresentado expressivo crescimento a partir dos anos 90, como um fenômeno estreitamente vinculado às estratégias empresariais de corte de custos com a mão de obra empregada, no bojo das mutações do trabalho ensejadas pelos processos de transformação nos modos

* Socióloga da Fundação de Economia e Estatística.

A autora agradece a Jéferson Daniel de Matos, estatístico da PED-RMPA, e Andriago Rodrigues, estagiário, a confecção das tabulações especiais da base de dados da PED-RMPA, bem como a Andréa Hentz e Pablo D. R. Cardoso, bolsistas da FAPERGS, o apoio na elaboração de tabelas e gráficos.

de produzir e nas formas de gerir o trabalho. Ademais, como esse segmento continuou a se expandir nos anos 2000 — período este de desenvolvimento mais favorável da economia e dos mercados de trabalho nacional e regional —, questiona-se em que medida essa forma de inserção ocupacional passa a integrar de modo mais permanente o mercado de trabalho, não estando, portanto, mais diretamente vinculada a períodos de dificuldades econômicas.

Acredita-se, assim, que as condições que tipificam o segmento de trabalhadores com contratação flexibilizada ensejam reflexões no sentido de fundamentar a necessidade de políticas públicas de trabalho endereçadas ao conjunto desses trabalhadores, visando promover, através do trabalho, uma melhor inserção social desse grupo de indivíduos.

A investigação ora proposta tem como referência o mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), recortando-se, desse modo, um espaço sociogeográfico relevante, quer por sua importância demográfica e econômica, quer pelo fato de que, nos espaços metropolitanos, especialmente devido à concentração da atividade econômica que os caracteriza, foram mais intensos os processos de reestruturação produtiva e de reorganização do trabalho, bem como as consequências associadas a tais processos.¹

As informações utilizadas para o estudo são oriundas da Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre (PED-RMPA), abrangendo o período de julho de 1992 a junho de 2008. Essa pesquisa constitui-se em um levantamento domiciliar, que tem como objetivo conhecer e acompanhar a situação do mercado de trabalho regional, através de levantamento sistemático, com periodicidade mensal, de dados sobre emprego, desemprego e rendimentos da PEA.²

Para perseguir os objetivos deste estudo, o texto encontra-se organizado em cinco partes, iniciando com esta **Introdução**. Na seção 2, abordam-se temas voltados à discussão conceitual a respeito das reconfigurações do trabalho, especialmente no Brasil, em que a questão da flexibilidade do trabalho tem lugar destacado, e estabelecem-se critérios para a operacionalização empírica do segmento de trabalhadores com contratação

¹ A RMPA abarca, aproximadamente, um terço da população do Estado do Rio Grande do Sul e 40% da população trabalhadora gaúcha vinculada a atividades não agrícolas e gera ao redor da metade do Produto Interno Bruto (PIB) industrial e do setor serviços.

² A PED-RMPA integra o sistema nacional de pesquisas regionais que acompanha a evolução dos principais indicadores dos mercados de trabalho metropolitanos do País — Sistema PED. Em Porto Alegre, é executada pela Fundação de Economia e Estatística (FEE), desde abril de 1992, em convênio com a Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social (FGTAS), o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE) e a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados de São Paulo (Seade-SP), com apoio da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA). Note-se que o início do período tomado para este estudo está condicionado à própria implantação da PED-RMPA.

flexibilizada, que servirá de base para a análise desse conjunto de trabalhadores. A seguir, faz-se uma breve exposição dos principais aspectos das economias nacional e estadual no decorrer do período enfocado, os quais demarcaram o contexto subjacente às transformações no trabalho. Na parte 4, procede-se à análise de um amplo conjunto de indicadores que permitem caracterizar o segmento de trabalhadores com contratação flexibilizada e sua evolução no período de 1992 a 2008. Na investigação, busca-se, além de distinguir esse segmento face a outros segmentos no mercado de trabalho, aprofundar a análise de aspectos relevantes no que concerne à inserção desses trabalhadores no mercado de trabalho, referentes ao seu perfil, considerando as variáveis sexo, idade e escolaridade, e às características das formas de inserção ocupacional, destacando dimensões importantes, tais como as relacionadas ao grau de proteção social, ao tempo de permanência na ocupação, à jornada de trabalho e aos rendimentos do trabalho.

Por fim, nas **Considerações finais**, são sintetizadas as principais características do segmento de trabalhadores com contratação flexibilizada e, adicionalmente, tecem-se algumas reflexões que, entende-se, colocam aspectos fundamentais a serem considerados no equacionamento dos problemas afetos ao segmento

2 Contratação flexibilizada: notas sobre conceito e operacionalização

A emergência de novos modelos produtivos e de gestão e organização do trabalho, que se erigiram como alternativas ao modelo fordista clássico e se estabeleceram como paradigmas para as mudanças nos processos de organização do trabalho — com destaque para o modelo japonês³ —, suscitou o surgimento de determinados termos para designar os novos processos, entre os quais, “flexibilidade” tornou-se palavra de ordem.

Como primeiro ponto de análise, cabe referir que, embora bastante utilizado, o termo flexibilidade, muitas vezes, carece de precisão, além de ter significados diversos para diferentes grupos. Nesse sentido, é importante resgatar o esforço de conceituação efetuado por Atkinsons (1986) e Ramos (1992), em que os autores referem vários tipos de flexibilidade, os quais podem ser reunidos conforme segue: (a) **flexibilidade no mercado de trabalho interno (ou microeconômica)**, que tem como agente principal o empresário e compreende a numérica (ajustar número de trabalhadores ou de horas

³ Uma caracterização dos principais modelos adotados — japonês, sueco e italiano — e uma discussão, ainda que breve, sobre possibilidades de sua aplicação no Brasil foram realizadas por Ferreira *et al.* (1992). Para outros estudos sobre o tema, ver, também, Coriat (1994), Wood (1991) e Marx (1992).

trabalhadas); a funcional (reorganizar e/ou ampliar as competências associadas aos postos de trabalho); a subcontratação e/ou terceirização — flexibilidade quantitativa, jurídica ou organizacional (substituir contratos de trabalho por contratos comerciais —; e a salarial (gratificações individuais por desempenho, alterações na estrutura salarial); e (b) **flexibilidade no mercado de trabalho externo (ou macroeconômica)**, na qual o Estado tem papel importante, pois inclui mudanças institucionais e legais, envolvendo mobilidade da força de trabalho (geográfica, de empresa e de habilidades, fora da organização), rotatividade e a relação salário real/emprego.⁴

Além disso, não raramente, o termo traz embutido um juízo valorativo, que enaltece a flexibilidade em oposição à rigidez. É nesse sentido que se tem afirmado que a flexibilidade remete ao marco analítico neoclássico, o qual postula que “[...] as interações entre oferta e demanda determinam o preço (salário) e a quantidade (ocupação) de equilíbrio e, por definição, não existe desemprego involuntário” (Ramos, 1992, p. 17). As rigidezes enunciadas são, assim, atribuídas a fatores exógenos ao mercado (intervenção do Estado, atuação de sindicatos, etc.), que perturbariam a concorrência, limitando, portanto, a flexibilidade — o poder autorregulador do mercado.

Não por acaso, os reclamos por mais flexibilidade emergiram associados à crise do modelo fordista de organização do trabalho, nos anos 70, quando foram denunciados como rigidezes elementos que, no auge do crescimento das economias avançadas, eram tidos como sinônimo de avanço tecnológico e modernização. Coloca-se, assim, a questão de flexibilizar em que direção e com que objetivo? Na abordagem “oficial”, à época, a resposta mais plausível seria a de flexibilizar no sentido de ampliar a liberdade de definir a organização do trabalho, tanto quanto de contratação e demissão de trabalhadores, por parte dos empresários, visando contornar o marco institucional que regulamentava as relações laborais, com o objetivo de tornar a força de trabalho mais flexível, para melhor responder às necessidades do setor produtivo.

Deve-se registrar, ainda, que, não obstante a questão da flexibilização do trabalho ter-se colocado no período mais recente, enaltecida como alternativa para fazer frente à crise do sistema capitalista e ao modo de regulação das relações de trabalho vigente, no Brasil, o mercado de trabalho caracterizou-se, historicamente, por elevada flexibilidade. Discutindo o assunto, Cardoso Jr. (1998) reúne uma série de estudos que evidenciam que o mercado de trabalho brasileiro é muito flexível na comparação com os países industrializados. O autor recolhe informações para o País que indicam que tanto o grau de flexibilidade salarial é similar ao de países industrializados onde esse indicador é mais alto, quanto o grau de flexibilidade alocativa é superior ao registrado naqueles países (Cardoso Jr., 1998, p. 6). Essa alta flexibilidade encontra-se, historicamente, enraizada e ligada à natureza do regime de trabalho que se

⁴ Uma discussão sobre a flexibilidade do trabalho, reunindo diferentes abordagens, pode ser encontrada em Bastos (1995).

constituiu no País, o qual “[...] engendrou uma estrutura de relações de trabalho pelas quais se combinam e se determinam mutuamente uma escassa especialização da mão-de-obra e um nível salarial muito baixo para a grande maioria da população” (Cardoso Jr., 1998, p. 7). Acresçam-se a isso a repressão ao movimento sindical no longo período de ditadura militar, iniciado em 1964, cerceando a participação dos trabalhadores na regulação das relações capital-trabalho, e a conformação de um marco político-institucional que deixava ao livre-arbítrio dos empregadores o modo de usar e remunerar a força de trabalho.

Ao abordar o tema da flexibilização do mercado de trabalho, é importante reter essas características da sociedade brasileira, que em muito diferem daquelas dos países mais avançados. Nestes últimos, como observa Cardoso Jr. (1998), o fortalecimento dos sindicatos e a institucionalização dos contratos coletivos de trabalho atuaram no sentido de “[...] civilizar as relações entre patrões e empregados, e colaboraram para que o conjunto dos trabalhadores pudesse usufruir do aumento de produtividade e da diversificação do consumo” (Baltar; Proni, 1995, p. 11 apud Cardoso Jr., 1998, p. 7). Diferentemente das sociedades capitalistas mais avançadas, no caso brasileiro, a flexibilização ocorre sobre um mercado de trabalho já bastante flexível, o mesmo podendo-se afirmar quanto à precarização do trabalho — via de regra, associada aos processos de flexibilização, como se verá adiante —, que também aprofunda características já existentes no mercado de trabalho nacional.

Feitas essas considerações, retoma-se o foco deste estudo, mais voltado para as formas de inserção ocupacional que têm sido associadas aos processos de reestruturação produtiva e de flexibilização do trabalho e menos para a natureza ou os tipos de flexibilização, propriamente ditos. Desse modo, crê-se que as definições antes referidas são suficientes para o propósito do estudo, pois abarcam estratégias tanto micro como macroeconômicas, bem como os principais atores — empresários e Estado — que promoveram as mudanças no trabalho. Cabe referir, ainda, que a abordagem aqui adotada difere da de estudos efetuados no âmbito das empresas — tendo estas como unidade de análise —, voltados para a investigação da flexibilização das relações de trabalho e seus impactos sobre os trabalhadores (Druck, 1999; Macedo, 2002; Chahad, 2003). Certamente, tais estudos embasam a análise ora empreendida, pois evidenciam as mudanças nas formas de contratação, efetuadas pelas empresas a partir dos processos supraenunciados, as quais, por sua vez, acabam provocando alterações nas formas de inserção ocupacional.

Avançando a discussão para tratar da flexibilização das formas de inserção ocupacional, pode-se afirmar que um exame resumido da literatura focada no tema permite recolher elementos que reforçam e justificam a necessidade de se debruçar sobre o segmento de trabalhadores com contratação flexibilizada como um objeto especial de estudo e análise.

Como ponto inicial, cabe referir que a definição e a operacionalização desse segmento se revestem de certa complexidade, o que decorre de

diversos fatores, muitos deles interligados, dentre os quais, merecem realce os seguintes: o fato de que abarca formas recentes de inserção laboral, que não foram ainda suficientemente estudadas e tipificadas; a multiplicidade de situações empíricas que apresentam; as interfaces com inserções inerentes ao setor informal, recapturadas pelas novas condições de organização da produção e do trabalho; e, por fim, as ambiguidades que acompanham a definição desse segmento, repleto de modalidades “fronteiriças” com outras formas de contratualidades (Lavinias et al., 2000). Todavia percebe-se um relativo consenso quanto ao fato de que a contratação flexível deve ser entendida como uma das estratégias empresariais no interior da reestruturação produtiva, implicando uma tendência à precarização das relações de trabalho.

A expansão, no mercado de trabalho brasileiro, de novas contratualidades — frequentemente referidas como **formas atípicas de relações de trabalho** — tem ensejado uma série de estudos que buscam definir e mensurar tais formas de inserção ocupacional, com o objetivo de identificar e analisar as características de que se revestem (Reinecke, 1999; Druck, 1999; Lavinias et al., 2000; DIEESE, 2001). Geralmente, compreendem formas de inserção laboral distintas do trabalho assalariado-padrão, que proliferaram a partir dos anos 90, dentre as quais se destacam: trabalho assalariado sem vínculo legalizado, trabalho em tempo parcial, trabalho a domicílio, trabalho por tempo determinado, trabalho autônomo para uma empresa, teletrabalho, etc.

Cabe assinalar que expressões tais como “emprego atípico”, “formas atípicas de trabalho”, “contratos de trabalho atípicos” ou similares têm sido utilizadas para, implícita ou explicitamente, contrapor-se ao chamado “emprego típico” ou “relação de trabalho-padrão”. Ou seja, tais noções têm, geralmente, como pressuposto que, no capitalismo, não obstante a relação de trabalho poder revestir-se de múltiplas formas, a relação característica, desde um ponto de vista histórico que considere especialmente o século XX, é o contrato de trabalho assalariado. Mais do que isso, o trabalho assalariado coberto de proteções sociais, tal como essa relação, conformou-se no decorrer daquele século, tendo atingido seu apogeu no Pós Segunda Guerra, especialmente nas sociedades capitalistas avançadas, em que tendeu a se universalizar no interior da sociedade salarial (Castel, 1998) ou do Estado de Bem-Estar Social. Assim, o trabalho assalariado legalizado constituiu-se como o padrão de contratação da mão de obra, tornando-se largamente hegemônico naqueles países e configurando-se como um contrato de trabalho ordinário. Tal contrato se caracteriza pela compra e venda de força de trabalho em que o trabalhador executa um trabalho para um único empregador, em troca de um salário, em local definido pelo contratante, em regime de jornada integral, por tempo indeterminado, incorporando uma série de direitos e benefícios sociais para o trabalhador e de obrigações para o empregador e para o Estado.

No caso de sociedades como a brasileira, embora não se tenha chegado a tal nível de assalariamento da mão de obra, esse tipo de contrato passou a

ser o padrão de referência e a situação almejada, desejável, de contratação da força de trabalho.

Todavia deve-se ter presente que, em decorrência da forma assumida pelo processo de industrialização brasileiro, acrescido do intenso fluxo migratório campo-cidade e das então elevadas taxas de crescimento demográfico, o mercado de trabalho nacional tem-se caracterizado, historicamente, por grande heterogeneidade das formas de inserção dos trabalhadores. Assim, no período pós-Guerra, gerou-se um contingente considerável de trabalhadores cuja inserção no mercado de trabalho se deu através de um conjunto amplo de ocupações, voltado mormente para os serviços de consumo pessoal, cuja participação na força de trabalho não agrícola se manteve em torno dos 30%. Esse fenômeno constituiu o foco de estudos abrigados sob as abordagens a respeito do setor informal (Souza, 1999; Cacciamali, 1989; 1994). Outra especificidade brasileira a ressaltar diz respeito ao fato de que não se completou, no País, a constituição do padrão societário que se consolidou nas sociedades avançadas, o qual, através do Welfare State, articulou “o conjunto de normas e regras salariais e de consumo com as características tecnológicas da II Revolução Industrial” (Mattoso, 1995, p. 125).

Como visto, portanto, inserções laborais alternativas — ou atípicas, como nomeadas na literatura, frequentemente —, que se vêm expandindo de modo crescente, não representam propriamente uma novidade em nosso país, em contraste com o “mal-estar” que suscitaram nas sociedades capitalistas avançadas, onde, ao padrão clássico de assalariamento da mão de obra e a Estados de Bem-Estar Social consolidados, se contrapôs o que Beck (2000) chamou de “brasilianização do Ocidente”. Não obstante isso, o impacto da reversão da tendência pró-assalariamento, observado nos anos 90, é tão mais grave, em sociedades como a brasileira, justamente pelo caráter incompleto e restritivo das regulações construídas em torno do trabalho, impacto este amenizado nos países avançados, nos quais ocorreu uma “precarização após proteções”, conforme a perspicaz análise de Castel (1998). Ademais, mecanismos institucionais que poderiam embasar alternativas de sobrevivência fora da esfera do trabalho — do tipo programas de renda mínima, ou mesmo o Seguro-Desemprego — são focados em grupos específicos ou restritos em termos de abrangência, o que tende a reforçar a importância da esfera do trabalho.

Tendo presentes as reconfigurações do trabalho e a permanência das inserções laborais ditas atípicas, Leite (2008) propõe uma discussão conceitual, questionando a utilização de expressões tais como a de trabalho atípico, uma vez que essas novas formas de inserção ocupacional passam a integrar o mercado de trabalho em sua versão contemporânea, difundindo-se por amplos setores de atividade e categorias de trabalhadores. A autora afirma que

Na verdade, o que importa aqui é sobretudo o fato de que, embora não sejam totalmente novas, estas formas de inserção ocupacional vêm passando por importantes processos de reconfiguração, adquirindo novas características no contexto da globalização e da reestruturação produtiva, expressando a um só tempo a persistência e a resignificação de formas de trabalho anteriormente existentes, num movimento que acaba transfigurando o conjunto do mercado de trabalho (Leite, 2008, p. 6).

Nessa mesma linha de discussão, estudos voltados para a realidade brasileira centram a atenção no trabalho autônomo, notadamente aquele que tem vínculo com uma empresa, ou no trabalho a domicílio. Argumentam que essas categorias de trabalho podem englobar, hoje, tanto a forma tradicional de ocupação, que se aproxima de um assalariamento “disfarçado”, subcontratado e dependente, quanto várias formas de trabalho a domicílio, em uma “[...] versão reatualizada, ao gosto das novas exigências da produção [que], por fortalecer a dimensão individual do trabalhador, reitera a figura do trabalhador independente, autônomo, não-inserido numa relação salarial” (Lavinias et al., 2000, p. 5). Geralmente, associam contratações dessa natureza às práticas de terceirização, as quais, normalmente, acarretam redução do contingente de assalariados diretos, visando diminuir custos fixos (com mão de obra e infraestrutura), obter maior flexibilidade horária e salarial, reduzir os conflitos no chão de fábrica, acentuar a especialização produtiva, aumentar a produtividade e adaptar o sistema produtivo à instabilidade da demanda. Tais formas de trabalho tendem a se ampliar em ramos industriais em que já existiam tradicionalmente — em especial, nos de confecção e de calçado —, embora tomando novos significados, bem como se alastram para atividades produtivas em que não eram características (Lavinias et al., 2000).

Neste último sentido, muitas análises confirmam o fato de que a reestruturação produtiva se expandiu para empresas de todos os setores de atividade, incluindo as do setor público, notadamente as privatizadas. Como caso emblemático nesse setor, pode ser tomada a Companhia Aços Especiais Itabira (Acesita S/A), a qual, segundo estudo de Macedo (2002), passou por intensa reestruturação produtiva e organizacional no decorrer dos anos 90, tendo sido privatizada em 1992. A empresa optou pela especialização produtiva, focando seus recursos nas atividades-fim — produtos nobres —, descartando tudo o que estivesse fora de foco e buscando “[...] gerenciar os recursos de mão-de-obra de forma mais flexível, além de reduzir custos” (Macedo, 2002, p. 26). A terceirização foi o instrumento central da empresa para atingir seus objetivos, sendo um “[...] processo de **‘racionalização seletiva’** [...] elaborado, reflexivo, arquitetado e planejado” (Macedo, 2002, p.

21, grifos do autor). Daí sucedeu-se uma série de mudanças: demissões, alterações patrimoniais, terceirização de muitas atividades e transferência de outras para novas subsidiárias. De modo geral, “[...] o terceirizado é visto como uma categoria de trabalhador cujas condições de trabalho são extremamente ‘precárias’” (Macedo, 2002, p. 28), recebe salários mais baixos (algo em torno de 30% menos), tem perda parcial ou total dos direitos, ou, no caso de novos empregados, há ausência de direitos.⁵

Para citar outro exemplo, estudo mais recente evidencia processo semelhante na Caixa Econômica Federal (Dias, 2008), em que a terceirização se tornou prática corriqueira, tanto para atividades de apoio como para as centrais. A par de trabalhadores concursados — portadores de melhores benefícios sociais em relação aos demais —, há uma gama de outros grupos, constituindo uma arena de trabalho flexível, complexa e heterogênea, fomentando a reprodução de uma morfologia estratificada, segmentada e polarizada, que vem configurando o mercado de trabalho como um todo.

Outras análises buscam discutir e problematizar a questão da inclusão da contratação assalariada não legalizada no chamado segmento com contratação flexibilizada. Reconhecem, em um primeiro momento, que, na sociedade brasileira, operar à margem do aparato legal tem sido uma característica que acompanha o setor informal, quer refira-se às atividades que o compõem, quer às relações de trabalho que nele se estabelecem. Desse modo, era de se esperar que o assalariamento ilegal estivesse majoritariamente aí inserido.

Essa situação, todavia, parece ter-se alterado, à medida que a crise dos anos 80 e a reestruturação que se desenvolveu a partir da década seguinte parecem ter jogado novos componentes nesse quadro, tendo os empregados sem carteira de trabalho assinada passado a integrar, também de forma significativa, o contingente de trabalhadores vinculados ao setor formal da economia. Esse movimento seria resultante de estratégias utilizadas por firmas organizadas em moldes tipicamente capitalistas (legalizadas em sua maior parte, mas não necessariamente), que se apropriam de práticas de contratação de mão de obra disseminadas no interior do setor informal, com vistas à redução de custos com pessoal face à queda de produção — e dos lucros — em conjunturas recessivas ou de intensificação da concorrência (Druck, 1999).

As empresas organizadas estariam, dessa forma, valendo-se de outros meios para racionalizar o uso de mão de obra em geral, compondo seu plantel com empregados registrados (essenciais) e não registrados (temporários e/ou

⁵ Em meio às perdas, a autora reconhece a existência de dois casos de “terceirização positiva” — a fábrica de oxigênio e o Centro de Processamento de Dados, nos quais, as condições salariais e de trabalho permaneceram as mesmas ou até melhoraram, e não há dúvida quanto à melhoria da qualidade dos serviços.

sujeitos à elevada rotatividade) (Cacciamali, 1988, p. 13). Para exemplificar, pode-se referir estudo de Druck (1999) sobre a terceirização de atividades nas empresas do complexo petroquímico de Camaçari, na Bahia, no qual, a autora verificou que os trabalhadores temporários e os prestadores de serviços geralmente não constam dos registros da empresa. E “[...] não há registro porque eles não existem formalmente nestas empresas. São aqueles trabalhadores mais precários, nômades, instáveis, e que, com essa prática de gestão, tornam-se também invisíveis”.

Nas palavras de Druck (1999, p. 11), no cerne dos processos de flexibilização do mercado de trabalho, vem-se configurando “uma quádrupla precarização: do trabalho, da saúde dos trabalhadores, do emprego e das ações coletivas”, a qual se erige como resultado prevalecente nos achados empíricos, sendo tanto mais recorrente quanto maior a abrangência do estudo em termos de cadeias produtivas ou de segmentos ou número de trabalhadores.

Portanto, é possível concluir, a partir dos estudos sobre as reconfigurações do trabalho, em especial aqueles voltados à flexibilização do trabalho, que, ao lado da referência a múltiplas formas de inserção ocupacional, há uma convergência no sentido de constatar que, nesse processo, tem prevalecido a informalização e a precarização das situações de trabalho. Ressalte-se que, ainda que haja referência a trajetórias que podem ser classificadas como virtuosas para os trabalhadores, esses casos são raros e tratam de grupos de trabalhadores bastante reduzidos.⁶

2.1 Operacionalização do segmento de trabalhadores com contratação flexibilizada

Considerando as características associadas à flexibilização das relações de trabalho, conforme a análise da literatura referida ao tema, busca-se, nesta seção, apresentar a definição do segmento de trabalhadores com contratação flexibilizada e sua operacionalização, tendo por referência a metodologia da

⁶ Nessa linha, pode-se citar, além dos casos referidos por Macedo (2002), estudos de Lavinias *et al.* (2000) com foco no trabalho a domicílio e desenvolvido junto a uma microempresa de informática, que optou pelo *virtual office*, e a uma empresa de grande porte, especializada na fabricação de medidores de energia eletroeletrônicos, na qual os trabalhadores e os próprios empresários relataram vantagens com as novas modalidades de trabalho, sendo que os trabalhadores continuaram a usufruir condições similares às que detinham quando trabalhavam na empresa, tais como: contrato de trabalho assalariado, o padrão de produção exigido é semelhante ao que vigora na empresa, há treinamento para os trabalhadores, sempre que necessário, e o empregador fornece o equipamento indispensável à realização da atividade.

PED-RMPA no que se refere às formas de inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho. Tal pesquisa permite evidenciar a existência de inserções ocupacionais que se afastam, em alguma medida, do contrato assalariado-padrão, bem como das inserções ocupacionais geralmente incluídas no mercado de trabalho informal, possibilitando, assim, separar aquelas formas de inserção que têm sido associadas à flexibilização do trabalho. Cabe explicitar que as categorias selecionadas e sua definição devem ser tomadas como uma aproximação da contratação flexível, pois a coleta de dados não abarca o espectro de contratações de trabalho que podem ser incluídas nesse recorte analítico.⁷

Para os propósitos a que se refere esta parte do estudo, toma-se como referência primordial o trabalho desenvolvido em Toni (2006), cujo foco está centrado no fenômeno da precarização do trabalho, e, como estudo de caso, é considerado o mercado de trabalho da RMPA e sua evolução no período entre 1992 e 2002, a partir de dados da PED-RMPA.

Interessa aqui, particularmente, o enfoque metodológico adotado para a definição dos segmentos e categorias de trabalhadores, o qual servirá de referência para a apreensão e a análise das características do segmento de **trabalhadores com contratação flexibilizada**, bem como de suas especificidades face a outros segmentos de trabalhadores. Assim, para os ocupados, foram definidos três grandes segmentos, sendo que o de contratação flexibilizada abrange formas ocupacionais mais vinculadas às estratégias recentes associadas à reestruturação produtiva, embora, como visto anteriormente, não constituam algo totalmente novo no mercado de trabalho nacional. São definidos, ainda, outros dois segmentos de trabalhadores, tomados como contraponto à análise, os quais compreendem relações de trabalho características e históricas para o caso brasileiro — o segmento com inserção-padrão (IP), que abarca, fundamentalmente, o trabalho assalariado legalizado, e o que congrega o mercado de trabalho informal.

Desse modo, os segmentos foram definidos conforme segue.

A **contratação flexibilizada** compreende aquelas inserções ocupacionais que vêm sendo utilizadas pelas empresas, mais diretamente ligadas à reestruturação nos modos de produzir e de organizar o trabalho, tais como: o assalariamento à margem da legislação trabalhista; a terceirização ou subcontratação, que pode desdobrar-se na utilização de trabalhadores assalariados pertencentes a outras empresas — mais comum na terceirização de serviços, tais como os de limpeza, alimentação, segurança, etc. — ou na

⁷ Apenas para exemplificar, o contrato de trabalho por prazo determinado, que surgiu, nos anos 90, como uma modalidade de contrato flexível (Chahad, 2003), não é investigado pela PED. Esse tipo de contrato foi criado pela Lei nº 9.601/98 e prevê a contratação de trabalhadores pelo prazo de dois anos, com possibilidade de renovação de contrato.

contratação de trabalho autônomo; e a contratação de estagiários para o exercício de uma gama diversa de atividades.

Em conformidade com a metodologia da PED-RMPA, as categorias ocupacionais que compõem o segmento com contratação flexibilizada encontram-se arroladas no Quadro 1.⁸

Quadro 1

Categorias ocupacionais do segmento com contratação flexibilizada

Assalariado do setor público sem carteira de trabalho assinada (1)
Assalariado do setor privado sem carteira de trabalho assinada, com contratação indireta
Assalariado do setor privado com carteira de trabalho assinada, com contratação indireta
Autônomo para uma empresa com mais de cinco empregados
Autônomo para uma empresa com até cinco empregados
Assalariado do setor privado sem carteira, com contratação direta, em empresa com mais de cinco empregados
Profissional universitário autônomo

(1) Os estatutários estão incluídos na inserção-padrão.

A **inserção-padrão** abrange, basicamente, o trabalho assalariado com vínculo legalizado, coberto de proteções através de legislação específica, compreendendo empregados, diretamente contratados, nos setores privado e público, bem como os empregadores de empresas médias e grandes. Essa forma de contratação constitui-se no padrão de referência da relação de trabalho típica do capitalismo no Pós-Guerra — o contrato de trabalho assalariado legalizado.

O segmento **informal tradicional** (IT) abarca uma gama relativamente extensa de ocupações tradicionalmente colocadas como pertencendo ao mercado de trabalho informal, compreendendo várias modalidades de trabalho autônomo — englobando todos aqueles que trabalham para mais de uma empresa ou para o público em geral —, os empregados e empregadores em microempresas e o trabalho doméstico.

⁸ A relação das categorias de trabalhadores que integram os outros dois segmentos consta na Tabela A.1 do **Anexo**.

Como se verá no momento da análise dos dados, esses foram compilados em oito subperíodos, cada um agrupando informações relativas a 24 meses de pesquisa, tomando-se a média do período como indicador das variáveis em pauta. Tais procedimentos, a par de atender a exigências de representatividade, em termos estatísticos, possibilitam maiores níveis de desagregação de variáveis julgadas relevantes para o estudo, respeitados os critérios estatísticos utilizados pela PED, para efeitos de amostragem. Note-se que o primeiro subperíodo inicia em julho de 1992, estando condicionado pela disponibilidade dos dados, visto que a PED-RMPA foi implantada no decorrer do primeiro semestre daquele ano.

Além disso, a fim de permitir análises mais refinadas, na contratação flexibilizada e na inserção-padrão, os dados foram organizados através de um recorte interno, formando dois conjuntos, um que considera o total de trabalhadores e outro que exclui uma das categorias. No primeiro caso, enquadra-se a de profissionais universitários autônomos, cuja inclusão nesse segmento é um tanto controversa, uma vez que ela poderia ser incluída na inserção-padrão; no último, a de empregadores, o que possibilita analisar separadamente o subconjunto de trabalhadores assalariados.

3 Notas sobre as economias nacional e estadual a partir dos anos 90

A análise das principais características da economia nacional e da estadual a partir dos anos 90 permite demarcar, em grandes linhas, duas conjunturas distintas, que caracterizam o contexto em que ocorreram as transformações no mercado de trabalho e que podem ser tomadas como fatores subjacentes às mudanças ocorridas.

Um primeiro período abrange os anos 90, os quais tiveram como marcas importantes a maior inserção do País no processo de globalização, a qual ocorreu de modo abrupto; o aprofundamento da reestruturação produtiva; e a opção por políticas de cunho neoliberal, que se pautaram por questionar o papel do Estado, incentivar privatizações e desregulamentar as várias esferas da economia e da sociedade, com especial ênfase na flexibilização das relações de trabalho.

No âmbito da economia e no da política, cabe destacarem-se: a profunda recessão no início da década (1990-92), com o Governo Collor, quando se intensificou o processo de abertura comercial; entre 1993 e 1997, a recuperação do nível de atividade econômica, reforçada pela implantação de mais um plano de estabilização (Plano Real), em 1994, quando foi introduzida

uma nova moeda — o real — e controlado o processo de inflação crônica e elevada que perdurava por mais de uma década; a partir de 1995, os dois períodos do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que deram continuidade à política de corte neoliberal já delineada no governo anterior; e, ao final da década, a nova desaceleração econômica até 1999, uma vez que, às pressões advindas da abertura comercial, se adicionou a sobrevalorização cambial, como um dos elementos estratégicos da estabilidade monetária adotada pelo Plano.

Resumindo os principais componentes da década de 90, Freire (2006, p. 6) coloca que

O baixo e volátil crescimento do período, o processo de abertura e a valorização cambial, as privatizações e a maior presença do capital estrangeiro no parque produtivo brasileiro foram fatores determinantes [...] do desempenho do mercado de trabalho brasileiro.

Essas transformações ocorridas na sociedade brasileira conformaram mudanças de caráter estrutural, as quais tiveram impactos profundos sobre o mercado de trabalho e as relações de emprego, à medida que provocaram reorganização e flexibilização das relações de trabalho, aumentando inseguranças e vulnerabilidades sociais. Dentre os impactos mais importantes sobre a força de trabalho, destacam-se a elevação do desemprego, a precarização das inserções ocupacionais e a expansão de formas de trabalho atípicas, crise do sindicalismo e mudanças nas negociações coletivas de trabalho (Castel, 1998; Castells, 1999; Toni, 2006; Amorim, 2007; Pichler, 2005).

Revertem-se, desse modo, tendências de melhoria do mercado de trabalho, observadas especialmente no período 1940-80, associadas ao crescimento do assalariamento legalizado⁹, a taxas relativamente baixas de desemprego e à criação e ao aprimoramento de mecanismos institucionais de proteção à força de trabalho (Mattoso, 1995; Pochmann, 1998; 1999).

⁹ A análise de Mattoso (1995) indica que a ampliação do emprego assalariado formal foi bastante expressiva nesse período, sendo a única que se expandiu, atingindo, praticamente, a metade do total de ocupados em 1980, face aos 12,1% de 1940, e se fez acompanhar de um conjunto de normas de proteção social e trabalhista. Nessa mesma direção, Pochmann afirma que, no período 1940-80, “[...] de cada dez ocupações geradas, oito eram assalariadas, sendo sete com registro e uma sem registro. As ocupações por conta própria, os sem remuneração e os empregadores representavam apenas 20% do total dos postos de trabalho criados no mesmo período” (Pochmann, 1999, p. 68). O oposto ocorria no início dos anos 90, tendo o autor constatado que “[...] de cada 10 ocupações geradas entre 1989 e 1996, apenas duas eram assalariadas, contra oito não-assalariadas, sendo quase cinco de conta própria e três de ocupações sem remuneração” (Pochmann, 1998, p. 128).

O Estado do Rio Grande do Sul seguiu de perto o curso dos acontecimentos em nível nacional, cabendo salientar algumas especificidades, uma vez que essas também tiveram contribuição importante na evolução do mercado de trabalho estadual e de sua Região Metropolitana, no período em foco (Toni, 2006; Ramos; Brito, 2004).

Nesse sentido, destaca-se que, para o estado gaúcho, foram particularmente agudos alguns dos impactos negativos do ambiente econômico subsequente à implantação do Plano Real, dadas as baixas taxas de crescimento do PIB¹⁰ e, especialmente, a sobrevalorização cambial. Isto é, com um perfil econômico que tem no mercado exportador um dos principais dinamizadores e no qual sobressai a indústria calçadista, sediada quase inteiramente na RMPA, a economia estadual foi afetada pelas dificuldades impostas às exportações e pela forte concorrência de produtos importados, especialmente os calçados da China.¹¹ Logo, as consequências para o mercado de trabalho do Estado foram bastante adversas, como se terá oportunidade de averiguar mais adiante.

O segundo período compreende os anos 2000 até 2007 e revela um cenário mais favorável tanto da economia como do mercado de trabalho. Um primeiro ponto a ressaltar refere-se às modificações na política econômica, a partir de 1999 — com destaque para a adoção do regime de câmbio flutuante —, que repercutiram positivamente sobre a economia nacional e a regional, verificando-se desempenhos mais positivos do PIB. Tal conjuntura teve repercussões positivas sobre o mercado de trabalho estadual, também favorecido pela orientação político-partidária do governo que assumiu o Estado no período 1999-2002, do Partido dos Trabalhadores. Isto porque, entre outros aspectos, o programa daquele governo se contrapunha à privatização de empresas estatais e a incentivos à demissão voluntária ou à aposentadoria precoce de trabalhadores do setor público — medidas dessa natureza ganharam efetividade em gestões anteriores, no bojo das políticas de corte neoliberal que se propagaram no período — e declarava apoio efetivo a

¹⁰ Na década de 90, a taxa média de crescimento do PIB brasileiro foi de apenas 2,7% a. a., com taxas anuais que oscilaram entre -0,5% em 1992 e 5,9% em 1994. O PIB do Rio Grande do Sul, por sua vez, ficou um pouco acima do nacional, acompanhando, entretanto, o fraco desempenho deste e situando-se em 2,9% a. a., na década de 90. Nos anos 2000, o desempenho do PIB foi mais favorável tanto no País como no Estado. Considerando o período entre 2002 e 2008, para o qual foi adotada uma nova metodologia de cálculo desse indicador, as taxas de crescimento do PIB estadual foram positivas e crescentes — exceção feita ao ano de 2005, quando houve queda de 2,8% —, invertendo-se esse movimento ascendente em 2008, quando a taxa se situou em 3,8% (FEE, 2009; Schettert, 2006).

¹¹ O RS é um dos principais estados exportadores do País, oscilando entre o segundo e o terceiro lugar em uma lista capitaneada por São Paulo.

pequenas e médias empresas, fatores estes que tendem a impactar positivamente o nível de emprego.

A melhora registrada não foi linear, tendo sido prejudicada tanto por fatores externos — desaquecimento da economia norte-americana, exacerbado pelos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, e agravamento da crise econômica na Argentina — quanto internos — turbulências que marcaram o ano eleitoral de 2002, suscitando incertezas de várias ordens, gerando aumento do Risco-Brasil, desvalorização cambial, crescimento das taxas de juros e da inflação, dentre outras consequências.

Após 2002, iniciou-se um período de recuperação dos indicadores econômicos nacionais e estaduais, não obstante algumas oscilações, com destaque para a expressiva queda do PIB gaúcho em 2005 (-2,8%)¹². Tal desempenho resultou da conjunção de vários fatores, dentre eles: conjuntura internacional favorável, com expansão do comércio, gerando excelente resultado das exportações, que dinamizou a indústria; o bom desempenho da agroindústria gaúcha em boa parte dos anos, associado ao aumento do consumo interno acrescido da elevação de preços internacionais das *commodities* agrícolas, que reverteu, em parte, a valorização cambial registrada ao final do período; o desempenho francamente positivo da construção civil, associado a medidas de estímulo ao setor (maior oferta de crédito, redução nos juros dos financiamentos, alongamento nos prazos dos empréstimos e redução das exigências na contratação da aquisição de imóveis); e forte ampliação do comércio, para o que contribuíram aumentos nos rendimentos do trabalho e na massa de rendimentos, principalmente a partir de 2005, ampliando as possibilidades de consumo das famílias (Schettert, 2006).

Em 2007, especificamente, os setores agropecuário e industrial sustentaram o crescimento expressivo do PIB estadual, da ordem de 7,0%. Esse resultado esteve associado ao prosseguimento da recuperação da produção agrícola, bem como ao fato de que a economia se beneficiou também da dinâmica favorável das exportações e da própria expansão da economia brasileira (o PIB nacional cresceu 5,4%). As exportações gaúchas cresceram 28,4% face ao ano anterior, sendo que o impacto negativo da valorização cambial pôde ser em parte revertido graças à elevação de preços internacionais, seja das *commodities* agrícolas, seja de combustíveis e

¹² Ainda a respeito de particularidades da economia gaúcha, deve-se resgatar a análise de Schettert (2006, p. 7) em que a autora destaca que essa economia “[...] é mais vulnerável aos efeitos [da estiagem e da taxa cambial valorizada] do que a economia nacional como um todo. Primeiro porque os efeitos climáticos são menos diluídos para a economia regional; segundo porque o setor agropecuário é mais relevante na estrutura produtiva da economia sulina do que na brasileira; terceiro, porque a agroindústria também tem peso relativamente maior na economia do Estado; e por último porque as exportações, que são diretamente influenciadas pela variação cambial, têm, na economia estadual, uma importância também mais elevada”.

lubrificantes, cujas exportações tiveram ampliação importante no Estado. Cabe ressaltar ainda a continuidade de expansão da construção civil e do comércio, associada aos fatores suprarreferidos.

Do ponto de vista do mercado de trabalho, os anos 2000 vêm apontando mudanças no quadro que predominou nos anos 90, as quais estariam repercutindo de modo favorável sobre a força de trabalho, atenuando a precarização evidenciada no período precedente, quando não revertendo a tendência até então prevalecente. Sobressaem, nesse sentido, o aumento do contingente de trabalhadores assalariados com carteira de trabalho assinada, que vem sendo mais expressivo no País e no Estado, a partir do ano de 2004, conforme dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)¹³, e a elevação do rendimento médio real dos trabalhadores a partir de 2005, ainda relativamente lenta, interrompendo o longo período de declínio iniciado na segunda metade da década anterior.¹⁴

Buscando elucidar esse desempenho positivo, estudos recentes têm destacado a contribuição de fatores como: as mudanças no plano econômico, com destaque para a desvalorização cambial havida em 1999; a menor intensidade do processo de reestruturação produtiva face aos anos 90; importante recuperação do emprego industrial; mudanças no plano legal, seja via uma maior fiscalização das relações de trabalho, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, seja por alterações na Justiça do Trabalho, consolidando uma jurisprudência que responsabiliza, subsidiariamente, a empresa tomadora de serviços terceirizados; e aumentos reais do salário mínimo conjugados a transferências de renda por parte do Governo Federal, com destaque para o Programa Bolsa Família (Moretto; Krein, 2005; Passos; Ansiliero; Paiva, 2005; Freire, 2006).

O ano de 2008 deu continuidade ao desempenho favorável que se vinha desenhando nos últimos anos, movimento este que se viu interrompido bruscamente, em especial após o terceiro trimestre, quando a crise econômica internacional atingiu mais diretamente o País. Iniciada nos Estados Unidos, ao

¹³ Conforme a RAIS, ocorreu a abertura de 8,9 milhões de empregos formais entre 2002 e 2007, no País, mais que o dobro do aumento observado entre 1999 e 2002 (3,7 milhões) (DIEESE, 2009). Para a RMPA, dados da RAIS indicam retração de 9,4% do emprego formal entre 1989 e 1998 e crescimento de 16,7% entre 1998 e 2007 (Sternberg, 2009).

¹⁴ De acordo com dados da Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios (PNAD), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a renda do trabalhador brasileiro cresceu 4,6% em 2005, revelando a primeira expansão desde 1996. Apesar disso, o avanço não foi suficiente para compensar as perdas do período anterior, uma vez que o rendimento médio estava ainda 15,1% abaixo do que vigorava em 1996 — R\$ 948,00 em 1996 e R\$ 805,00 em 2005 (valores inflacionados pelo INPC, com base em setembro de 2005). Na RMPA, o rendimento médio real do trabalho, após tendência de queda entre 1997 e 2004, também passou a se recuperar a partir de 2005, porém de forma tênue, situando-se, em 2008, ainda 12,4% abaixo do registrado em 1997 (Inf. PED, 2009).

se alastrar para os demais países, essa crise ocasionou severa queda nos principais indicadores econômicos, com reflexos negativos sobre o mercado de trabalho. No RS, o Índice Trimestral de Atividade Produtiva, após desempenhos bem positivos no ano, com crescimento de 5,9% no terceiro trimestre, caiu 3,7% no último trimestre, em relação ao mesmo período de 2007 — a indústria foi a que mais sofreu, com taxas de 11,3% e -7,8% nesses mesmos períodos (Lazzari, 2009). Uma vez que o período de tempo abrangido por este estudo se encerra em meados de 2008, os dados não refletem os possíveis efeitos da crise sobre o mercado de trabalho. Informações disponíveis, no entanto, já dão conta de vários impactos negativos, tais como aumento do desemprego, desaceleração na criação de postos de trabalho, demissões, etc., que, embora não sendo objeto deste estudo, indicam o surgimento de novos problemas e colocam novos desafios a serem enfrentados com relação às questões do trabalho em nossa sociedade.

4 Trabalhadores com contratação flexibilizada: características e evolução na RMPA

Analisar as principais características ocupacionais e sociodemográficas dos trabalhadores com contratação flexibilizada deverá permitir que se obtenham informações mais detalhadas sobre o nível de participação desse grupo no conjunto dos ocupados, o perfil dos indivíduos que o compõem, bem como suas condições de inserção ocupacional nas diferentes formas de inserção no mercado de trabalho.

Com esse objetivo, investigam-se, a seguir, características relevantes do segmento de trabalhadores com contratação flexibilizada, iniciando pela sua participação no mercado de trabalho e pela sua evolução no período compreendido por este estudo — jul./92 a jun./08 —, seguindo-se com a identificação do perfil desses trabalhadores, levando em conta variáveis tais como sexo, idade e escolaridade e destacando aspectos peculiares conforme os diferentes grupos dentro de cada uma dessas variáveis. A análise das condições de inserção ocupacional desse segmento, por seu turno, considera uma gama de dimensões que busca contemplar os principais indicadores das formas de inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho, permitindo avaliar tais condições no que respeita ao grau de proteção social, à jornada de trabalho, à rotatividade no trabalho e aos rendimentos do trabalho. Nessa investigação, também se contempla a participação de mulheres e homens no mercado de trabalho, o que deverá permitir melhor caracterizar as diferenças

de gênero existentes, as quais têm sido recorrentemente destacadas na literatura sobre esse tema.

Tendo-se presente que as condições de inserção no mercado de trabalho são determinantes, em grande medida, das condições de vida da população, os resultados obtidos deverão possibilitar a identificação de situações de precariedade e vulnerabilidade associadas ao trabalho e que estejam a merecer atenção especial no que tange a políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho.

4.1 Participação e evolução do segmento com contratação flexibilizada

Analisando-se a participação e a evolução do segmento com contratação flexibilizada no conjunto de ocupados, constata-se que ele congregava parcela expressiva de trabalhadores, alcançando 9,9% do total, no início do período (subperíodo 1, jul./92-jun./94). Embora abarcasse o menor grupo de trabalhadores, foi o que apresentou o maior crescimento e o único segmento a aumentar sua participação relativa entre os ocupados, alcançando 16,5% do total ao se encerrar o período (subperíodo 8, jul./06-jun./08), conforme Tabela 1.

A maior parcela de trabalhadores encontrava-se no segmento com inserção-padrão, o qual abrangia mais da metade dos ocupados no início do período (56,6%). Esse segmento foi o único a apresentar redução, em termos relativos, entre os pontos extremos do período, perdendo participação, portanto, e encerrando com uma parcela que mal atingia a metade do contingente ocupado, ou seja, 50,8%.

O informal tradicional, por sua vez, abarcava cerca de um terço dos trabalhadores e, não obstante ter aumentado sua participação nos subperíodos iniciais, recuou após, chegando, ao final, em patamar idêntico ao registrado inicialmente (32,2% do total de ocupados).

Tabela 1

Estimativa dos ocupados, por formas de inserção, na RMPA — subperíodos 1 (jul./92-jun./94), 2 (jul./94-jun./96), 3 (jul./96-jun./98), 4 (jul./98-jun./00), 5 (jul./00-jun./02), 6 (jul./02-jun./04), 7 (jul./04-jun./06) e 8 (jul./06-jun./08)

(1 000 pessoas)

FORMAS DE INSERÇÃO	SUBPERÍODOS								PARTICIPAÇÃO %		Δ ABSOLUTA 8/1
	1	2	3	4	5	6	7	8	Subperíodo 1	Subperíodo 8	
OCUPADOS	1 243	1 280	1 280	1 365	1 467	1 483	1 563	1 662	100,0	100,0	419
Contratação flexibilizada 1 (1)	123	134	157	197	230	241	254	275	9,9	16,5	152
Contratação flexibilizada 2 (2)	110	123	139	174	204	213	227	239	8,8	14,4	129
Assalariado do setor público sem carteira assinada	13	15	19	21	26	30	33	37	1,0	2,2	24
Assalariado do setor privado sem carteira, com contratação indireta	(3)-	(3)-	(3)-	(3)-	(3)-	6	8	9	(3)-	0,6	-
Assalariado do setor privado com carteira, com contratação indireta	13	14	24	31	34	42	49	51	1,0	3,0	38
Autônomo para uma empresa com mais de cinco empregados	27	25	29	34	34	36	33	30	2,2	1,8	3
Autônomo para uma empresa com até cinco empregados	9	7	12	16	16	17	14	15	0,7	0,9	6
Assalariado do setor privado sem carteira, com contratação direta, em empresa com mais de cinco empregados	47	60	51	66	88	82	91	97	3,8	5,9	50
Profissional universitário autônomo	13	11	18	23	26	28	27	36	1,0	2,1	23
Inserção-padrão 1 (4)	704	698	663	657	707	715	788	845	56,6	50,8	141
Inserção-padrão 2 (5)	688	682	646	636	681	688	763	817	55,3	49,1	129
Informal tradicional	400	438	447	501	519	518	512	534	32,2	32,2	134

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

(1) Inclui profissional universitário autônomo. (2) Não inclui profissional universitário autônomo. (3) Amostra não comporta desagregação para essa categoria. (4) Inclui empregador com mais de cinco empregados. (5) Não inclui empregador com mais de cinco empregados.

Analisando-se o período como um todo, é possível delinear dois momentos em função da tendência prevalente dos principais indicadores do mercado de trabalho e da evolução da situação econômica no País e no Estado do Rio Grande do Sul, conforme analisado no item 3. Assim, observa-se que houve uma tendência de precarização do mercado de trabalho na primeira parte do período, que compreende os subperíodos de 1 a 4 e praticamente coincide com os anos 90 (Toni, 2006; Sabóia, 1999; Miller, 1999). De modo inverso, a segunda parte do período, integrada pelos subperíodos de 5 a 8 e abrangendo os anos de 2000 até meados de 2008, revela uma melhora das condições de inserção ocupacional, determinada por uma evolução mais favorável da economia nesse período mais recente. Dessa forma, o recorte analítico permite que, quando pertinente, se faça uma análise de dois grandes períodos, que, pelas suas características no que tange a aspectos econômicos e políticos, acarretaram impactos diferenciados sobre o mercado de trabalho.

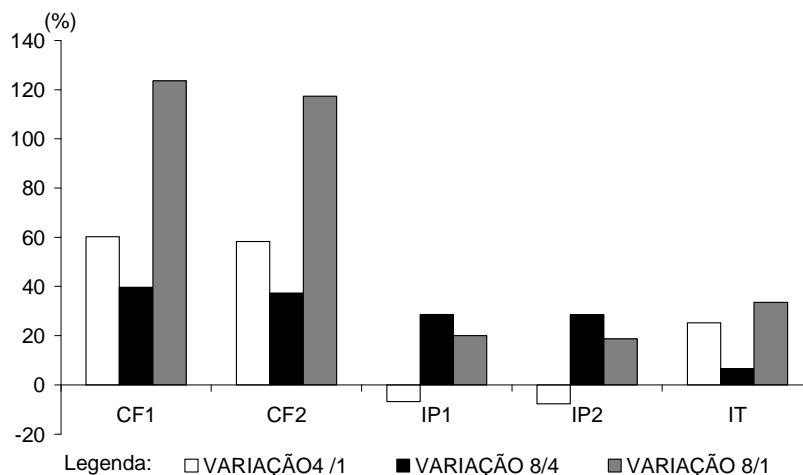
Conforme visto anteriormente, os anos 90 foram marcados pela maior abertura comercial, aprofundamento da reestruturação produtiva e adoção de medidas de corte neoliberal no País, elementos estes com reflexos predominantemente negativos sobre o mercado de trabalho. O período que abarca os anos 2000 revela-se mais promissor internamente ao País, no qual merecem destaque a desvalorização cambial de 1999, cujos efeitos se fazem sentir no início da presente década, e taxas de crescimento econômico mais elevadas em boa parte dos anos, comparativamente à década anterior.

O segmento com contratação flexibilizada foi o único a apresentar crescimento no contingente de trabalhadores em todos os subperíodos considerados e o que registrou a elevação mais pronunciada entre os três segmentos em que foi repartido o conjunto de trabalhadores. Tomando-se os pontos extremos do período em análise, verifica-se que o número de trabalhadores mais do que duplicou nesse segmento, tendo aumentado 123,6% com a incorporação de mais 152 mil indivíduos, contingente este superior ao registrado para cada um dos outros dois segmentos (Gráfico 1).

De fato, o segmento com inserção-padrão 1 teve o menor aumento relativo, de apenas 20,0%, representando a absorção de mais 141 mil trabalhadores, sendo que, ao se reterem as categorias de assalariados dos setores privado e público — inserção-padrão 2 —, esse número decresce para 129 mil. Neste último caso, o aumento de postos de trabalho fica inclusive abaixo do registrado para o informal tradicional, que agregou 134 mil novos trabalhadores no decorrer do período, com aumento relativo de 33,5% frente ao contingente existente no início.

Gráfico 1

Variação percentual do número de ocupados, por formas de inserção no mercado de trabalho, na RMPA — subperíodos selecionados



FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

A evolução diferenciada de cada um dos segmentos de trabalhadores decorreu de comportamentos distintos entre eles, ao se focarem os dois períodos de análise distinguidos. Ou seja, para os trabalhadores com contratação flexibilizada, constatou-se elevação mais pronunciada no período que compreende os anos 90 (60,2%) frente ao dos anos 2000 (39,6%); registre-se, no entanto, que o número de trabalhadores incorporados em cada momento foi semelhante: 74 mil e 78 mil respectivamente.

O informal tradicional igualmente acusou incremento em ambos os períodos, mas esse foi bem mais intenso no primeiro (25,3% ou 101 mil trabalhadores), uma vez que, no período mais recente, a elevação foi de apenas 6,6% (33 mil indivíduos).

Comportamento bem distinto foi registrado para o segmento com inserção-padrão, que agrupa as categorias de trabalhadores contratados de acordo com a legislação trabalhista e previdenciária e, portanto, com proteção social. Isto é, esse foi o único segmento a apresentar redução no contingente ocupado, no primeiro período (-6,7% ou 47 mil trabalhadores a menos), não obstante a recuperação importante no período subsequente, quando incorporou mais 188 mil trabalhadores (28,6%).

Atentando-se para a evolução das categorias que compõem os segmentos, também foram constatados movimentos distintos. Assim, na contratação flexibilizada, o crescimento revelou-se expressivo para todas as categorias no primeiro período, mantendo a elevação no segundo, embora com menor intensidade para a maioria das categorias — apenas entre os autônomos que trabalham para uma empresa, houve pequeno recuo. Desse modo, ao final do período como um todo, a maioria das categorias havia mais do que duplicado o contingente de trabalhadores registrado em seu início. A maior categoria do segmento — assalariados do setor privado sem carteira assinada —, com participação de 35,3%, teve ampliação de 106,4%, totalizando 97 mil trabalhadores no último subperíodo. Entre os assalariados, cabe ressaltar, ainda, o elevado aumento para os terceirizados do setor privado com carteira assinada e contratação indireta, cujo montante praticamente quadruplicou (292,3%). Com o aumento de 13 mil para 51 mil trabalhadores, tornaram-se a segunda maior categoria (18,5% do total), seguindo-se os assalariados do setor público sem carteira assinada, cujo contingente quase triplicou (184,6%, passando de 13 mil para 37 mil trabalhadores). Aumentos menores foram registrados entre os autônomos que trabalham para uma empresa, (66,7% e 11,1% para os que trabalham para empresas pequenas e para empresas com mais de cinco empregados respectivamente) — Gráfico 2.

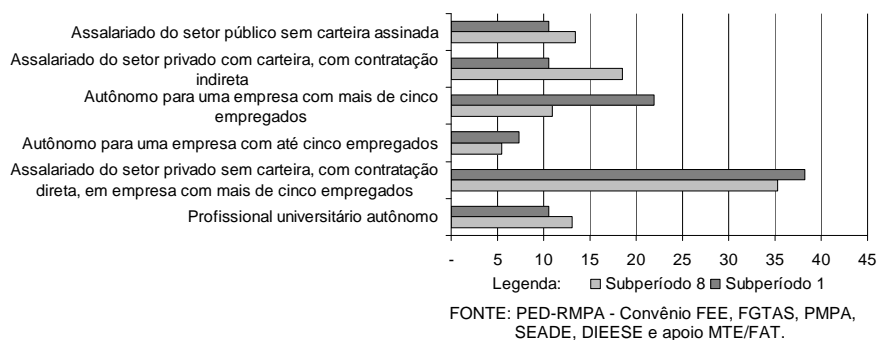
Padrão similar ao observado na contratação flexibilizada, embora com intensidade geralmente bem menor, ocorreu no segmento informal tradicional, no qual houve maior crescimento no primeiro período, quando praticamente todas as categorias de trabalhadores apresentaram aumento, tendendo para uma estabilidade no segundo — crescimento de apenas 6,6%.

O segmento de inserção-padrão registrou o menor crescimento, refletindo a redução em seu contingente no primeiro período, visto que as duas categorias de assalariados com carteira assinada — dos setores privado e público — eliminaram postos de trabalho. Essa queda foi mais do que compensada no segundo período, no qual, todas as categorias tiveram aumentos, embora de diferentes magnitudes.

A análise da evolução do mercado de trabalho da RMPA no decorrer do período em foco mostrou que o único segmento que aumentou sua participação no contingente de trabalhadores foi aquele com contratação flexibilizada, o oposto ocorrendo para o segmento com inserção-padrão, que sofreu pequeno recuo. Dados esses resultados e tendo-se presente que o contingente total de ocupados foi acrescido de 419 mil trabalhadores no período, conclui-se que, de cada três postos criados, dois o foram em situações mais frágeis e precárias no mercado de trabalho, seja no segmento com contratação flexibilizada, seja no informal tradicional.

Gráfico 2

Distribuição dos ocupados com contratação flexibilizada no total do segmento, na RMPA — subperíodos 1 e 8



4.2 Perfil dos trabalhadores com contratação flexibilizada

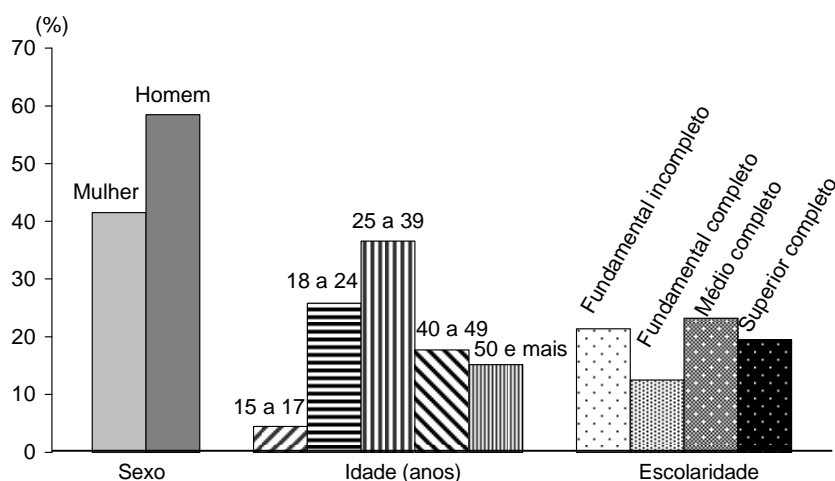
Analisar o perfil dos trabalhadores com contratação flexibilizada deverá possibilitar a identificação de grupos mais vulneráveis no mercado de trabalho, dadas as características de que se reveste esse segmento de trabalhadores.

Iniciando-se pelo conjunto de trabalhadores da RMPA, sobressai, na composição segundo o **sexo** dos ocupados, o fato de que as mulheres tinham uma menor participação face à registrada para os homens, nos três segmentos considerados, sendo essa também uma característica do mercado de trabalho brasileiro já bem conhecida. No entanto, também ocorre que essa diferença vem diminuindo, seja pelo ingresso crescente de mulheres no mercado de trabalho, nas últimas décadas — um fenômeno que se manifesta em escala mundial (Castells, 1999) —, seja pelo aumento da mão de obra feminina superior ao observado entre os homens, no período ora estudado (Galeazzi et al., 2003; Toni, 2004).

Atendo-se ao segmento com contratação flexibilizada, verifica-se que, no início do período, as mulheres representavam 37,4% do total de ocupados na CF1 e 36,4% na CF2. Já no oitavo subperíodo, essas parcelas haviam subido, ficando em torno de 41%. Participação semelhante era verificada na inserção-padrão, sendo que, no informal tradicional, a presença de mulheres ocupadas era superior, alcançando metade dos ocupados no último subperíodo (Gráfico 3).

Gráfico 3

Perfil dos trabalhadores com contratação flexibilizada segundo sexo, idade e escolaridade, na RMPA — subperíodo 8



FONTES: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

Ainda levando-se em conta todo o período, observa-se que a participação das mulheres na contratação flexibilizada cresceu cerca de 145%, ao passo que a mão de obra masculina duplicou. Em termos absolutos, isso significou o acréscimo de 68 mil mulheres na CF1 e 57 mil na CF2, sendo que, para os homens, houve absorção de mais 84 mil e 72 mil indivíduos respectivamente.

Examinando-se as categorias de trabalhadores do segmento com contratação flexibilizada e restringindo-se ao último subperíodo, observa-se que as mulheres estavam em menor número do que os homens em todas elas, exceto na de assalariados do setor público sem carteira assinada (20 mil mulheres e 17 mil homens), na qual eram maioria ao longo de praticamente todo o período. Possivelmente, essa situação acompanha a característica do emprego no setor público, em que o contingente feminino geralmente supera o masculino, como é o caso das duas categorias de trabalhadores do setor público no segmento com inserção-padrão, especialmente nos últimos subperíodos. Já entre os assalariados do setor privado com carteira e contratação indireta e as duas categorias de autônomos que trabalham para uma empresa, a parcela de homens era, em geral, o dobro daquela das mulheres, ao passo que, nas demais categorias, o tamanho dos contingentes se aproximava (Tabela A.2 do **Anexo**).

Cabe ainda destacar que a constatação de um incremento de trabalhadores relativamente maior na contratação flexibilizada, face aos outros dois segmentos, ocorreu para trabalhadores de ambos os sexos. Em termos das categorias de trabalhadores, essas também apresentaram elevação em seus contingentes bastante superior à observada para as categorias dos demais segmentos, com raríssimas exceções.

No que diz respeito à **idade**, dados do Gráfico 3 indicam que o segmento com contratação flexibilizada tinha uma população trabalhadora mais jovem, comparativamente aos outros dois segmentos, especialmente ao se considerar a CF2, em que não se contabilizam os profissionais universitários autônomos, entre os quais, mais de dois terços têm idade de 25 anos ou acima, e cerca de um terço tem 50 anos ou mais. Assim, considerando-se o último subperíodo, os jovens de 15 a 24 anos na CF2 superavam um terço do total (34,4%), parcela pouco inferior à dos adultos jovens, de 25 a 39 anos, que concentravam a maior proporção de trabalhadores nesse segmento, representando 36,0% do total. Note-se que, na inserção-padrão, os jovens não alcançavam os 20% de trabalhadores, baixando sua participação para 12,4% no informal tradicional. Contabilizando-se trabalhadores jovens e adultos jovens, tem-se a expressiva parcela de quase três quartos na CF2 (70,4%), ao passo que esses chegavam a 62,1% na inserção-padrão e apenas a 45,1% no informal tradicional.

Na contratação flexibilizada, a população jovem é mais expressiva entre os assalariados do setor público sem carteira de trabalho, onde supera a metade do contingente ocupado (55,8%), o que pode ser explicado pela elevada parcela de estagiários que integram essa categoria. Igualmente, os jovens tinham participação elevada entre os assalariados do setor privado sem carteira de trabalho e contratação direta, em que representavam 44,6% do total, sendo que, somados aos adultos jovens, ultrapassavam os três quartos do total dessa categoria (76,6%). Esses resultados indicam que a contratação assalariada sem respeitar a legislação prevista para a categoria é bastante mais utilizada entre trabalhadores mais jovens, o que é comprovado também ao se constatar que, na categoria de assalariados com carteira e contratação indireta, os jovens perfaziam apenas 18,7% do total (Tabela A.3 do **Anexo**).

A predominância de trabalhadores mais jovens entre os assalariados contratados sem a proteção social prevista pela legislação sugere que esses trabalhadores encontram maiores dificuldades para uma inserção laboral protegida, provavelmente tendo que se sujeitar a condições mais precárias de inserção ocupacional, a fim de obter um trabalho. Essa situação acaba acarretando sérios prejuízos para esses indivíduos e para a sua carreira profissional, não apenas por não poderem usufruir dos benefícios legalmente previstos para sua categoria, mas também porque, provavelmente, não terão uma aposentadoria institucionalmente protegida, ou, mesmo se lograrem

empregos com contratos legalizados ao longo de sua vida laboral, necessitarão de muito mais tempo de trabalho para terem direito a uma aposentadoria remunerada.

Não obstante a prevalência de trabalhadores jovens nas três categorias da contratação flexibilizada que apresentam os maiores contingentes de trabalhadores, cabe destacar que, entre os autônomos que trabalham para uma empresa e os profissionais universitários autônomos, os trabalhadores com mais idade (40 anos ou mais) apresentavam parcela expressiva, girando em torno da metade deles. Para esses trabalhadores com mais idade, a falta de proteção social institucionalizada torna-se ainda mais grave, pois, provavelmente, já tenham cumprido boa parte de sua vida laboral, encontrando-se em situação bastante desfavorável quanto a possibilidades de uma aposentadoria remunerada. Essa situação é particularmente preocupante no caso dos trabalhadores autônomos, em que a parcela de contribuintes à Previdência é extremamente baixa, sendo de apenas 38,4% para aqueles que trabalham para empresas com mais de cinco empregados e de tão somente 17,8% para os que trabalham para empresas menores.

Ao se examinar a **escolaridade** dos trabalhadores, sobressai o baixo nível de escolaridade para uma expressiva parcela deles, como se observa no Gráfico 3. Não obstante essa ser uma característica histórica do trabalhador brasileiro, mesmo na comparação com países latino-americanos, deve-se ressaltar que o nível de escolaridade tem aumentado consideravelmente no período recente. De fato, ao tomar-se, para exemplificar, o caso da população trabalhadora da RMPA, constata-se que, no início dos anos 90, metade dos ocupados tinha, no máximo, ensino fundamental completo (50,6% em 1993), proporção esta que se reduziu para um quarto dos trabalhadores em 2008. No outro extremo, com escolaridade mais elevada, havia apenas 31,0% dos ocupados, que detinham nível de ensino médio ou superior em 1993, elevando-se essa parcela para mais da metade deles em 2008 (55,4%) (Inf. PED, 2009).

No que diz respeito à escolaridade dos trabalhadores com contratação flexibilizada, constata-se, de imediato, a prevalência de um baixo nível educacional, especialmente no confronto com os trabalhadores com inserção-padrão. Já no informal tradicional, os níveis de escolaridade são, historicamente, os mais baixos dos três segmentos em que foram agrupados os trabalhadores, o que é compatível com o fato de os integrantes desse segmento apresentarem, igualmente, situações relativamente precárias de inserção ocupacional.

Tomando-se o segmento CF2, que exclui os profissionais universitários autônomos, os quais, por definição, devem, necessariamente, ter concluído, ao menos, o ensino superior, verifica-se que os trabalhadores desse segmento estavam concentrados em dois graus de ensino, ao final do período em estudo:

24,6% tinham até o ensino fundamental incompleto; e 26,7%, ensino médio completo. Na inserção-padrão, a situação era bem mais favorável, pois, nesses mesmos níveis de ensino, havia 18,0% e 36,8% dos indivíduos, sendo que o informal tradicional apresentava a pior condição, com parcelas respectivas de 40,9% e 24,7%.

Na contratação flexibilizada, verificou-se que apenas duas categorias de trabalhadores detinham níveis de escolaridade mais satisfatórios — os profissionais universitários autônomos e os assalariados do setor público sem carteira de trabalho assinada. Em ambos os casos, a própria definição da categoria já implica níveis de escolaridade mais elevados. No primeiro, como já visto, os profissionais devem ter concluído, no mínimo, o ensino superior, e, no último, a escolaridade é mais elevada, dada a grande parcela de estagiários que integram a categoria — estes precisam estar cursando, ao menos, o ensino médio — e a presença de indivíduos que ocupam cargos no setor público. Nesta última categoria, a maior concentração de trabalhadores encontrava-se no nível de ensino superior incompleto (37,8%), seguindo-se o ensino médio completo (21,9%), sendo que 17,0% já haviam concluído o ensino superior (Tabela A.4 do **Anexo**).

Nas demais categorias, ao redor de metade dos trabalhadores detinha, no máximo, ensino fundamental completo. Também era expressiva a parcela que sequer havia completado o ensino fundamental, variando de 40,1%, entre os autônomos em empresas com menos de cinco empregados, a 25,7%, para os assalariados do setor privado sem carteira, com contratação direta, em empresas com mais de cinco empregados.

Na realidade, os integrantes dessas categorias apresentavam níveis de escolaridade bastante baixos, especialmente quando comparados com os assalariados do setor privado com carteira assinada na inserção-padrão. Ou seja, entre estes últimos, pouco mais de um terço (35,7%) tinha até o ensino fundamental completo, estando os quase dois terços restantes em níveis superiores de escolaridade, especialmente no ensino médio completo (38,5% deles).

Tendo em vista que a escolaridade é um atributo valorizado quando da contratação de um trabalhador e que os níveis de rendimento do trabalho tendem a ter uma relação direta com o grau de escolaridade, os mais baixos níveis de escolaridade apresentados pelos trabalhadores da CF2 sugerem que esse fator acrescenta maiores dificuldades para uma inserção mais favorável no mercado de trabalho. Essa condição, por seu turno, vai refletir-se nos níveis de rendimentos auferidos, tanto quanto no grau de proteção social alcançado, conformando condições de trabalho mais frágeis e precárias para os trabalhadores desse segmento.

Atendo-se ao perfil dos trabalhadores do segmento com contratação flexibilizada, pode-se afirmar que eles eram predominantemente homens, jovens e com baixa escolaridade. Embora tais características prevaleçam, ao longo do período estudado, as mudanças deram-se no sentido de um aumento mais que proporcional da participação das mulheres e de uma significativa melhora no grau de escolaridade, acompanhando o comportamento verificado para o total da força de trabalho da RMPA.

4.3 O baixo grau de proteção social

A proteção social encontra-se institucionalizada no Brasil, abarcando principalmente duas categorias de trabalhadores — os assalariados com vínculo legalizado, dos setores privado e público, para os quais a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) constitui o dispositivo legal mais importante, e os funcionários públicos estatutários, que estão abrigados por legislação específica. Em ambos os casos, o recolhimento das contribuições previdenciárias é de responsabilidade dos empregadores. A Previdência Social também se estende para as demais categorias ocupacionais, as quais devem efetuar contribuições pertinentes para fazer jus aos benefícios previstos.¹⁵

A contribuição à Previdência Social é a porta de entrada e condição necessária para a inclusão dos trabalhadores no Sistema de Proteção Social (SPS). Sendo assim, neste estudo, a participação dos trabalhadores no SPS é examinada através da existência ou não de contribuição à Previdência Social.

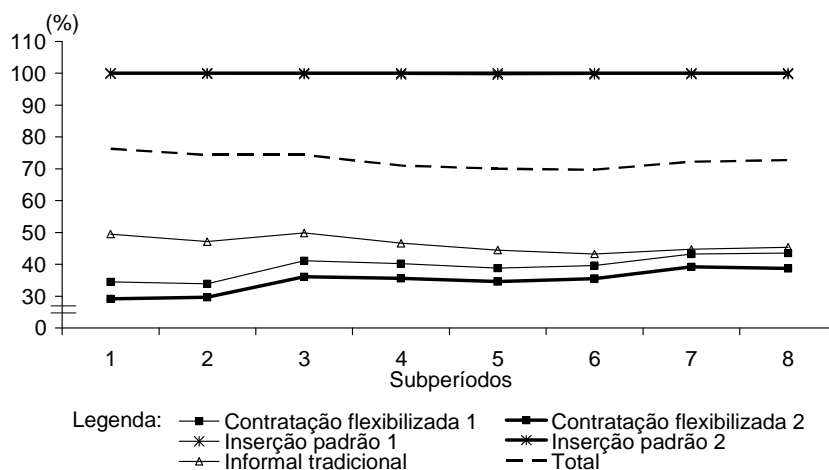
Tomando-se esse indicador e considerando o conjunto dos ocupados, verifica-se redução da parcela de indivíduos que contribuíam para a Previdência no decorrer do período em análise: a parcela de contribuintes, que mal ultrapassava os três quartos dos ocupados (76,3%), decaiu para 72,7%. Conclui-se, pois, que a parcela de não contribuintes, já elevada no início do período, se ampliou ainda mais, atingindo 27,3% do total e denotando exclusão de uma expressiva parcela de trabalhadores da proteção social institucionalizada.

Dentre os segmentos ocupacionais em análise, o grau de cobertura é bem diferenciado, e o comportamento não foi uniforme ao longo do período, conforme se observa no Gráfico 4.

¹⁵ Registre-se que, embora a CLT exista há bastante tempo, datando de 1943, foi com a Constituição de 1988 que se avançou de modo significativo quanto à abrangência da proteção social vinculada ao trabalho. Para uma análise do processo de construção da proteção social em nível internacional e no Brasil, ver Marques (1997).

Gráfico 4

Ocupados que contribuem para a Previdência, segundo formas de inserção ocupacional, na RMPA — subperíodos 1 a 8



FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

O segmento com contratação flexibilizada é o que detinha a situação mais crítica, embora tenha sido o único a apresentar melhora com relação a esse indicador. Segue-se o informal tradicional, em que o grau de cobertura teve evolução oposta, regredindo. Cabe referir que, em ambos os segmentos, as condições de proteção social podem ser consideradas bastante precárias, pois mais da metade dos trabalhadores não estavam vinculados ao SPS desde o início do período em foco. Já para os trabalhadores com inserção-padrão, a cobertura é praticamente integral, o que decorre da própria seleção das categorias que o integram. Apenas entre os empregadores, há uma pequena parcela de não contribuintes, a qual, no entanto, se elevou entre os pontos extremos do período, passando de 6,7% para 8,4%.

Detalhando-se a análise, constata-se que, entre os trabalhadores com contratação flexibilizada 1, pouco mais de um terço (34,5%) contribuía para a Previdência Social no início do período, parcela que se ampliou para 43,3% ao final. A cobertura, entretanto, é ainda mais baixa na contratação flexibilizada 2, em que tais parcelas eram de 29,2% e de 38,7% respectivamente. Não obstante essa melhora, ao final do período, cerca de dois terços ou mais desses trabalhadores não tinham cobertura legal na maioria das categorias, exceção feita às de assalariados com contratação indireta e com carteira assinada, que têm cobertura integral decorrente da natureza do vínculo empregatício, e de profissionais universitários autônomos, cuja parcela de

contribuintes — a mais elevada depois dos assalariados com carteira — reduziu-se no decorrer do período, passando de 79,0% para 75,7% entre os pontos extremos.

No extremo oposto, pois praticamente excluída do SPS, estava a maior categoria desse segmento — os assalariados do setor privado sem carteira assinada e com contratação direta —, uma vez que apenas em torno de 10% deles declararam contribuir para a Previdência Social. Os autônomos que trabalham para uma empresa também se encontravam bastante desprotegidos, especialmente aqueles em empresas menores, com até cinco empregados, cuja situação se deteriorou entre os pontos extremos do período — a parcela com contribuição à Previdência caiu de um quarto (25,8%) para apenas 17,8% ao final do período. Em situação ligeiramente mais favorável, estavam os autônomos que trabalham para empresas com mais de cinco empregados, entre os quais, pouco mais de um terço declarou contribuir para a Previdência (34,7% no subperíodo 1 e 38,4% no subperíodo 8). Por fim, os assalariados do setor público sem carteira assinada apresentaram a melhora mais expressiva, pois a parcela de contribuintes se elevou dos restritos 15% iniciais para 35,1% no último subperíodo.

No segmento informal tradicional, por sua vez, a parcela de trabalhadores que contribuíam para a Previdência caiu para 45,4% do total ao final do período, face aos 49,5% iniciais. Nesse segmento, a diminuição da parcela de trabalhadores com proteção legal foi expressiva, visto que, das 13 categorias que o compõem, houve redução em oito delas. Ademais, algumas categorias do segmento, que, em conjunto, alcançavam a metade do total de trabalhadores aí incluídos, encontravam-se virtualmente excluídas do sistema de proteção durante o período analisado, com piora das condições para a maior parte. Nessas, a parcela de contribuintes era inferior a 20% na maioria dos casos (Tabela A.5 do **Anexo**).

No recorte por **sexo**, a proporção de trabalhadores que contribuíam para a Previdência Social era, de modo geral, inferior entre as mulheres (36,1% dessas e 40,5% dos homens eram contribuintes, na CF2, ao final do período). Tal diferença é mais acentuada entre os autônomos que trabalham para uma empresa com mais de cinco empregados, em que as parcelas respectivas foram de 29,4% e de 43,0%.

Não obstante o baixo nível de contribuição à Previdência para ambos os conjunto de trabalhadores, no decorrer do período, a situação acusou melhora, sendo em maior magnitude para as mulheres: na CF2, por exemplo, a parcela dessas ampliou-se de 26,1% para 36,1% nos pontos extremos do período; para os homens, esses percentuais corresponderam a 31,0% e 40,5%.

Registre-se que, além dessa melhora menos efetiva para os trabalhadores masculinos, entre eles, houve queda da parcela contribuinte em

boa parte das categorias (autônomos que trabalham em empresas maiores, assalariados do setor privado sem carteira e profissionais universitários autônomos), ampliando o contingente que permanecia mais exposto, ainda, a condições deterioradas de trabalho, face à ausência de proteção legal.

Retomando a análise para o conjunto dos ocupados da RMPA, conclui-se que a evolução em termos da inserção dos trabalhadores no SPS não se mostrou favorável, pouco alterando o cenário de baixo grau de proteção social para amplos contingentes de trabalhadores, especialmente aqueles com contratação flexibilizada.

Cabe reconhecer, todavia, que, especialmente nos anos 2000, ações no âmbito da esfera pública têm contribuído para assegurar ou ampliar a inclusão de trabalhadores na rede de proteção da Previdência Social, especialmente no caso de certas categorias de trabalhadores do segmento com contratação flexibilizada. Essa postura se contrapõe à orientação prevalente nos anos 90, quando as alterações na política legislativa do trabalho visavam muito mais flexibilizar a legislação, o que resultou em precarização dos contratos e das condições de trabalho. Nesse sentido, podem-se destacar algumas ações, dentre elas, a atuação da Justiça do Trabalho no sentido de consolidar uma jurisprudência que responsabiliza, subsidiariamente, a empresa tomadora de serviços terceirizados na hipótese de violação das obrigações trabalhistas pela empresa prestadora dos serviços.¹⁶ Acredita-se que a adoção de tal prática deva ter contribuído para que empresas prestadoras de serviços tendessem a contratar legalmente seus empregados, o que pode ser evidenciado no fato de que, entre os assalariados do setor privado contratados indiretamente, prevalecem aqueles com carteira de trabalho assinada. Assim, pode-se inferir que esse posicionamento da Justiça do Trabalho tenha atuado como fator inibidor à burla da legislação trabalhista e previdenciária nos contratos envolvendo terceirização, uma vez que a empresa contratante se vê compelida a exercer uma espécie de papel fiscalizador sobre a contratada, no tocante às obrigações trabalhistas, uma vez que pode ser julgada responsável, em caráter subsidiário, em caso de violação dessas obrigações.

¹⁶ Com relação ao tema, a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, da Câmara dos Deputados, aprovou, ao final de 2007, o Projeto de Lei nº 3.132/04, que estabelece a responsabilidade solidária da empresa contratante de serviços de mão de obra na hipótese de violação das obrigações trabalhistas pela empresa prestadora dos serviços. O projeto altera o artigo 455 da CLT, segundo o qual a responsabilidade do contratante é apenas subsidiária e não solidária. Na responsabilidade solidária, duas ou mais pessoas respondem pelo mesmo débito. Na responsabilidade subsidiária, há uma preferência na ordem de execução da dívida. Primeiro, o débito é cobrado do devedor, e, se não houver bens, ou eles forem insuficientes, o responsável em caráter subsidiário terá que pagar a dívida. A proposta seguiu para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Mais recentemente, cabe citar o Plano Simplificado de Inclusão Previdenciária, lançado pelo Governo Federal ao final de 2007, que diminuiu de 20% para 11% do salário mínimo a contribuição paga ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) para uma parcela específica de trabalhadores, especialmente os autônomos. Com a medida, o Governo visa atrair novos contribuintes, estimulando os trabalhadores a aderirem ao Plano, com vistas a garantir a proteção do seguro social por meio da inclusão de milhões de brasileiros na rede de proteção da Previdência Social. Podem aderir ao Plano o contribuinte individual que trabalha por conta própria (autônomo), sem relação de trabalho com empresa ou equiparada, e o segurado facultativo (donas de casa, estudantes, síndicos de condomínios, desempregados, presidiários não remunerados e estudantes bolsistas). Os benefícios previstos incluem aposentadoria por idade (60 anos para mulheres e 65 para homens), Auxílio-Doença, Salário-Maternidade, pensão por morte, Auxílio-Reclusão e aposentadoria por invalidez (BR, 2009).

Dentre as categorias do segmento com contratação flexibilizada, como se observou, a contribuição à Previdência Social é bastante baixa entre os trabalhadores autônomos que trabalham para uma empresa, e medidas dessa natureza poderão contribuir para ampliar o contingente de trabalhadores ao abrigo da rede de proteção social institucionalizada.¹⁷

Na esfera de ampliação de direitos do trabalhador, pode ser mencionada a Lei do Estágio (Lei nº 11.788, de 25.09.2008), que acrescenta direitos aos estudantes em estágio, tais como férias — período de recesso de 30 dias — e auxílio transporte, além de regular sobre a adequação entre a área de formação do estudante e as atividades de estágio.

Ainda assim, a análise dos dados sobre a proteção social entre os trabalhadores com contratação flexibilizada sugere que, para manter a ocupação ou para ingressar no mercado de trabalho, a “opção” de muitos trabalhadores — na realidade, muitas das vezes, uma imposição face à ausência de alternativas — implicou uma troca perversa no sentido de aproveitar oportunidades de trabalho e de rendimentos, talvez promissoras, mas também muito concorridas, às custas da proteção social. Em decorrência, esses indivíduos acabam expondo-se a maiores riscos, alguns dos quais podem ser transferidos para o futuro, à medida que, por exemplo, não podem

¹⁷ Não é objetivo deste trabalho analisar a terceirização e a subcontratação, estratégias empresariais de flexibilização do trabalho que se intensificaram nas últimas décadas. Cabe referir, no entanto, que são temas bastante complexos, envolvendo formas diversas de contratação de mão de obra — algumas tratadas neste texto, notadamente a de autônomo para uma empresa — e abarcando áreas afetas ao Direito do Trabalho e ao Direito Civil, cujo debate se encontra em curso. Um exame detalhado sobre o assunto, enfocando a situação da América Latina e de países europeus, pode ser encontrada em Ermida Uriarte e Colotuzzo (2009).

beneficiar-se do Seguro-Desemprego e tampouco contabilizam o tempo de trabalho com vistas a uma aposentadoria remunerada.

Na realidade, a falta de proteção social conforme a legislação vigente no País pode acarretar perdas e prejuízos de várias ordens, que não se limitam ao trabalhador individualmente. Isto porque as inserções à margem da legislação trabalhista e previdenciária restringem ou impedem o acesso a direitos e benefícios previstos em lei, cujos efeitos nocivos se ampliam para toda a população, podendo reduzir possibilidades de manutenção ou garantia de uma qualidade de vida melhor no presente, bem como serem transferidas para o futuro mais distante, nos termos de uma velhice não protegida.

4.4 Jornada de trabalho

Mudanças na duração da jornada de trabalho integram o conjunto de estratégias empresariais relacionadas à flexibilização das relações de trabalho. Assim, alterações nesse indicador podem incluir alternativas tais como o prolongamento da jornada, por meio da utilização de horas extras, ou o seu contrário, trabalho em tempo parcial, a diversificação dos turnos e escalas de trabalho, ou, ainda, intensificação do trabalho ou maior exposição do trabalhador às oscilações do nível de atividade econômica, através do banco de horas.¹⁸

Tendo em vista que a PED-RMPA capta informações sobre o tamanho da jornada de trabalho, o exame dessa variável será efetuado através de dois indicadores: a jornada média de trabalho semanal e a proporção de trabalhadores com jornadas superiores à jornada-padrão, de 44h semanais.

Examinando-se a jornada média de trabalho semanal para os trabalhadores do segmento com contratação flexibilizada, constata-se que ela pouco se alterou no período em análise e se encontrava em patamar mais baixo que o revelado para os outros dois segmentos de trabalhadores.

Considerando a CF1, a jornada média de trabalho permaneceu em 40h semanais nos pontos extremos do período, tendo sido acrescida de uma hora entre os subperíodos de 4 a 7. Na CF2, a jornada é um pouco mais elevada na maior parte do período, variando entre 41h e 42h semanais, mas apresentando o mesmo patamar, de 40h, ao final do período.

Portanto, a jornada de trabalho para esse segmento situava-se aquém da estipulada como padrão para os trabalhadores do setor privado contratados de acordo com a CLT — 44 horas semanais —, diferentemente do ocorrido nos

¹⁸ Sobre a flexibilização do tempo de trabalho, um importante estudo foi realizado por Krein (2007), discorrendo sobre mudanças recentes e discutindo suas consequências para os trabalhadores.

demais segmentos, em que a jornada ficava ao redor do referido padrão. Isto é, no segmento com inserção-padrão, situava-se, em geral, levemente abaixo, sendo de 43h semanais nos pontos extremos do período, e, no informal tradicional, tendia a ser igual ou superior à jornada-padrão, variando entre 44h e 45h semanais, em praticamente todo o período.

A jornada média semanal dos trabalhadores com contratação flexibilizada resulta, em boa parte, do fato de que algumas das categorias detêm ocupações que, por características que lhes são próprias, têm jornadas menores. Esse é o caso, por exemplo, dos assalariados do setor público sem carteira assinada — jornada média semanal de 31h ao final do período —, cujos trabalhadores ficam regidos por legislação própria, estabelecendo jornada semanal de 40h ou ainda menores, como no caso de estagiários, os quais compunham mais da metade dos integrantes da categoria e podem cumprir jornadas de trabalho de 20h ou 30h semanais. Já a categoria de profissionais universitários autônomos tem, geralmente, maior liberdade para estabelecer seus horários de trabalho, apresentando jornada também mais reduzida, situada em 39h semanais no final do período. Todavia, para essa categoria, observou-se tendência de elevação desse indicador, que passou de 38h nos subperíodos iniciais, alcançando 40h nos subperíodos 6 e 7. De modo diverso, entre os assalariados do setor privado com contratação indireta, a jornada média de trabalho tendeu a seguir o padrão estabelecido para essa categoria, especialmente para aqueles com carteira de trabalho assinada, que apresentaram jornada média de 44h semanais na maior parte do período (Tabela 2).

Observando-se o comportamento da jornada média de trabalho semanal segundo o recorte analítico que considera os dois grandes períodos que marcaram conjunturas diversas, constata-se que, no primeiro período, houve tendência de aumento da jornada de trabalho, resultando, para o total de trabalhadores da RMPA, em incremento de 43h para 44h semanais entre os subperíodos 1 e 4.

De modo inverso, no segundo período, predominou a retração na jornada média de trabalho, o que ocorreu mais especificamente a partir do subperíodo 7, tendo o indicador recuado de 44h no subperíodo 4 para 43h no último subperíodo. Com esse comportamento, ao encerrar-se o período, a jornada de trabalho situava-se, para a maioria das categorias de trabalhadores dos três segmentos em foco, em patamar idêntico ou inferior ao registrado no subperíodo 1.

Detalhando-se a análise para o segmento de contratação flexibilizada, objeto deste estudo, sobressaem certas particularidades, não obstante ele tenha seguido comportamento similar ao do conjunto dos ocupados.

Tabela 2

Jornada média de trabalho semanal, por formas de inserção no mercado de trabalho, na RMPA — subperíodos 1 (jul./92-jun./94), 2 (jul./94-jun./96), 3 (jul./96-jun./98), 4 (jul./98-jun./00), 5 (jul./00-jun./02), 6 (jul./02-jun./04), 7 (jul./04-jun./06) e 8 (jul./06-jun./08)

FORMAS DE INSERÇÃO	SUBPERÍODOS							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Contratação flexibilizada 1 (1)	40	40	40	41	41	41	41	40
Contratação flexibilizada 2 (2)	41	41	41	42	42	41	41	40
Assalariado do setor público sem carteira assinada	31	33	34	33	33	34	34	31
Assalariado do setor privado sem carteira, com contratação indireta	(3)-	(3)-	41	43	43	44	43	42
Assalariado do setor privado com carteira, com contratação indireta	45	44	45	44	44	44	44	44
Autônomo para uma empresa com mais de cinco empregados	41	40	42	43	44	43	44	43
Autônomo para uma empresa com até cinco empregados	40	43	44	44	44	43	44	43
Assalariado do setor privado sem carteira, Com contratação direta, em empresa com mais de cinco empregados	42	41	41	42	42	41	41	40
Profissional universitário autônomo	38	38	37	39	39	40	40	39
Inserção-padrão 1 (4)	43	42	42	44	44	44	43	43
Inserção-padrão 2 (5)	42	42	42	43	43	43	43	43
Informal tradicional	45	44	43	45	45	45	44	44
Total	43	43	43	44	44	44	43	43

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

(1) Inclui profissional universitário autônomo. (2) Não inclui profissional universitário autônomo. (3) Amostra não comporta desagregação para essa categoria. (4) Inclui empregador com mais de cinco empregados. (5) Não inclui empregador com mais de cinco empregados.

No período que abarca os anos 90, o aumento da jornada média de trabalho semanal foi observado para a maioria das categorias de trabalhadores, o que ocorreu mais intensamente a partir do subperíodo 3. Assim, ao final desse período, somente para a categoria de assalariados do setor privado com carteira assinada e contrato indireto, houve redução da jornada semanal (de 45h para 44h, considerando os subperíodos 1 e 4). Entre os autônomos, o aumento da jornada foi mais expressivo, sendo de 41h para 43h e de 40h para 44h, respectivamente, para os autônomos em empresas com mais de cinco e com menos de cinco empregados.

Já no período mais recente, como foi visto, esse segmento acompanhou a redução da jornada de trabalho média semanal, apresentando, no subperíodo 8, patamares geralmente menores aos registrados no subperíodo 4.

Entretanto, ao se confrontarem os pontos extremos do período como um todo, essa tendência de redução não se verificou para a maior parte das

categorias de trabalhadores. Novamente aqui, os autônomos, que já haviam apresentado aumentos mais substanciais no primeiro período, registraram, no subperíodo 8, jornadas mais elevadas do que no subperíodo 1, o mesmo ocorrendo para a categoria de profissionais universitários autônomos — note-se que, em todas elas, os trabalhadores têm maior liberdade na definição de sua jornada de trabalho. Para as categorias assalariadas, por seu turno, em que a jornada é determinada pelo empregador, prevaleceu a redução, em termos de jornada média.

Verifica-se, assim, que o recurso à intensificação da jornada de trabalho esteve presente no momento em que se aprofundou a reestruturação produtiva e as taxas de crescimento do PIB foram bastante reduzidas, tendendo a retomar os patamares vigentes no início do período no decorrer dos anos 2000.

Essa conclusão é corroborada, quando se analisa a evolução da jornada de trabalho sob outro recorte, que considera a proporção de trabalhadores com jornadas superiores à legal — estipulada em 44 horas para os assalariados do setor privado, em sua maior parte. Ou seja, levando-se em conta os dois períodos em análise, registrou-se, para os três segmentos de ocupados, elevação desse indicador entre os subperíodos 1 a 4 e tendência de queda no período mais recente. Desse modo, no último subperíodo, a parcela de trabalhadores com jornada de trabalho superior à legal ficou ligeiramente abaixo da registrada no subperíodo 1.

Entre os trabalhadores com contratação flexibilizada, a parcela que trabalhava mais de 44h semanais oscilou em torno de um terço, no decorrer de todo o período, encontrando-se, geralmente, um pouco acima da observada para os trabalhadores com inserção-padrão. Já no informal tradicional, a proporção de trabalhadores com longas jornadas é bem superior, ficando próxima à metade do contingente, o que está associado à presença de várias categorias de autônomos e de pequenos empregadores, os quais, tradicionalmente, têm jornadas de trabalho mais extensas do que as demais categorias (Tabela A.6 do **Anexo**).

Detalhando-se o segmento com contratação flexibilizada, cabe destacar que as duas categorias de autônomos para uma empresa não só apresentaram jornadas mais longas que as demais como também não seguiram o padrão verificado para o conjunto desse segmento. De fato, para tais categorias, constatou-se tendência de aumento da parcela com jornadas mais extensas, marcadamente no primeiro período, mantendo-se o patamar elevado no segundo período. Assim, considerando os pontos extremos do período, a parcela de autônomos com jornadas acima de 44h semanais aumentou de 38,6%, em ambas as categorias, para 43,6% entre os autônomos que trabalhavam em empresas com mais de cinco empregados e para 47,2% entre aqueles que trabalhavam em empresas menores.

Na mesma direção de jornadas de trabalho mais longas, note-se que, entre os assalariados do setor privado com contratação indireta, a proporção que trabalhava mais de 44h semanais era superior à registrada para aqueles com contratação direta, na inserção-padrão, em todos os subperíodos. No subperíodo 8, essa parcela alcançou 38,8% entre os assalariados indiretamente contratados, no segmento com contratação flexibilizada, enquanto era de 33,1% para aqueles com inserção-padrão.

A constatação da elevada proporção de trabalhadores com contratação flexibilizada que tinham jornadas de trabalho superiores à legalmente estabelecida para os assalariados do setor privado pode ser tomada como mais uma evidência da intensificação do trabalho que tem marcado a nova organização do trabalho a partir da reestruturação produtiva.

Portanto, é no incremento da parcela de trabalhadores com jornadas mais extensas que a legal que se expressa a preferência, por parte das empresas, pela sobreutilização da força de trabalho ocupada, comportamento este que, além da sobrecarga de trabalho imposta aos indivíduos, vem em detrimento da contratação de novos trabalhadores.

Na análise conforme o **sexo** dos trabalhadores, o comportamento da jornada de trabalho seguiu o padrão constatado para o conjunto da força de trabalho, com alterações pequenas no decorrer do período. De imediato, evidencia-se, no entanto, que a jornada média era menor para as mulheres relativamente aos homens. No segmento com contratação flexibilizada, a jornada média variou de 36h para 37h para as mulheres entre os pontos extremos do período, enquanto, para os homens, essa variação foi de 43h para 42h.

Em todas as categorias desse segmento, as mulheres tinham jornada média inferior à observada para os homens. Entre estes, essa jornada ficava em torno daquela legalmente estipulada para os assalariados do setor privado, ao passo que, para as mulheres, a jornada se situava abaixo, variando entre 41h e 37h na grande maioria das categorias.

4.5 O exíguo tempo médio de permanência no trabalho

A instabilidade dos vínculos de emprego e a enorme flexibilidade para as empresas ajustarem a magnitude de seu quadro de pessoal ao ritmo da produção e da venda de produtos constituem uma das marcas do regime de trabalho no Brasil, aumentando a insegurança no trabalho. Essa elevada rotatividade no emprego não chegou a ser revertida nem mesmo após a Constituição de 1988, que criou dispositivos e indenizações com vistas a coibir

a prática disseminada de demissão sem justa causa (Baltar; Proni, 1996; Manzano, 1996).

O exame da estabilidade na condição de ocupado é aqui realizado, tomando-se como referência o tempo médio de permanência dos trabalhadores na ocupação que estavam exercendo e sua evolução no período em foco.

Os dados disponíveis indicam, para o conjunto dos ocupados na RMPA, que o tempo médio de permanência no trabalho apresentou tendência de elevação no decorrer do período em análise, refletindo comportamentos semelhantes para os três segmentos de trabalhadores considerados. Em decorrência, ao se compararem os pontos extremos do período como um todo, constata-se ampliação de um ano nesse indicador, o qual passou de 62 para 74 meses, situando-se pouco acima de seis anos ao final.

Recortando-se o período nas duas partes enfocadas para fins de análise, verifica-se comportamento mais positivo na segunda parte, quando a elevação se mostrou mais consistente para os três grupos. Note-se, entretanto, que, enquanto, para o segmento com inserção-padrão, a ampliação do tempo médio no trabalho foi mais linear no decorrer de todo o período, nos outros dois segmentos, um comportamento similar só foi observado na parte dois, uma vez que, no período inicial, houve um aumento desse tempo apenas do subperíodo 1 para o 2, voltando a retroceder entre este último e o quarto subperíodo.

Nessa análise geral, sobressai, ainda, a grande diferença no tempo médio de permanência no trabalho, entre os segmentos, conforme se observa no Gráfico 5.

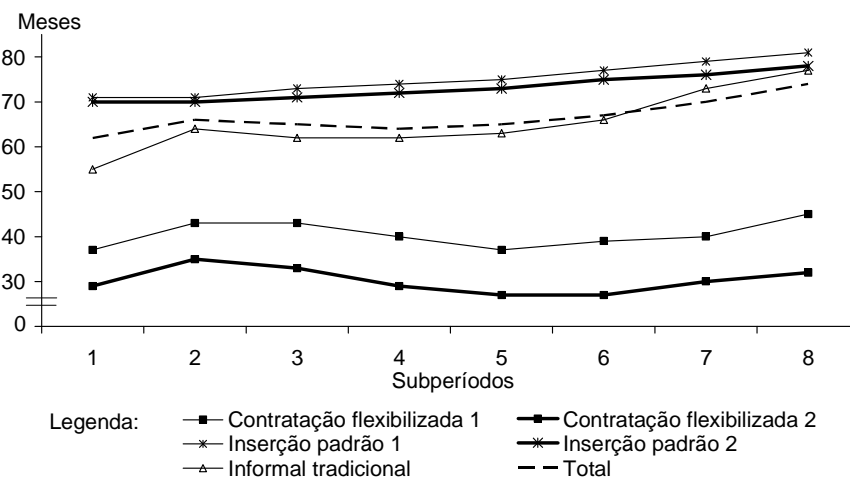
A mais elevada instabilidade no trabalho foi observada para o segmento com contratação flexibilizada, dado o exíguo tempo médio de permanência no trabalho — esse tempo situava-se, em média, pouco acima de três anos e meio na maior parte do período. No outro extremo, a maior estabilidade no emprego foi registrada entre os indivíduos com inserção-padrão, cujo tempo médio — ao redor de seis anos — era um pouco superior ao verificado para o total de ocupados (esse indicador passou de 71 para 81 meses entre os subperíodos 1 e 8, na IP1). Esse resultado mais favorável foi determinado, sobretudo, pela relativamente alta estabilidade do emprego público — boa parte de seus empregados tem contratos estáveis previstos na legislação afeta a essa parcela — e dos empregadores, com tempo médio superior a 10 anos. Destaque-se que a maior categoria do segmento com inserção-padrão — os assalariados com carteira assinada em empresas maiores — ficava, em média, entre quatro e quatro anos e meio no emprego. Em uma posição intermediária, estavam os trabalhadores do informal tradicional, segmento este que, além de apresentar tempo de permanência relativamente mais próximo do registrado para o de inserção-padrão, teve a evolução mais favorável no período, chegando ao final com tempo médio praticamente idêntico ao daquele

segmento (55 e 77 meses nos pontos extremos do período) — Tabela A.7 do **Anexo**.

Uma análise em detalhe a respeito do segmento com contratação flexibilizada desvenda outros aspectos relevantes. Como já observado, foi nesse segmento de trabalhadores que se registrou a mais elevada instabilidade, comparativamente aos outros dois segmentos. Esse fato é ainda mais gritante na contratação flexibilizada 2, em que o tempo médio de permanência no trabalho se situava abaixo dos três anos ao longo do período em estudo (variação em torno dos 30 meses).

Gráfico 5

Tempo médio de permanência na ocupação, por formas de inserção ocupacional, na RMPA — subperíodos 1 a 8



FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

Entre as categorias de trabalhadores na contratação flexibilizada, apenas uma categoria — a de profissional universitário autônomo — apresentava tempo médio no trabalho relativamente elevado, uma vez que esses profissionais se encontravam, em média, há mais de 10 anos exercendo essa ocupação. Quanto a esse indicador, a categoria é a que mais se aproxima da situação registrada para os empregadores, na inserção-padrão, que estão entre os ocupados com melhor condição quanto à estabilidade na ocupação.

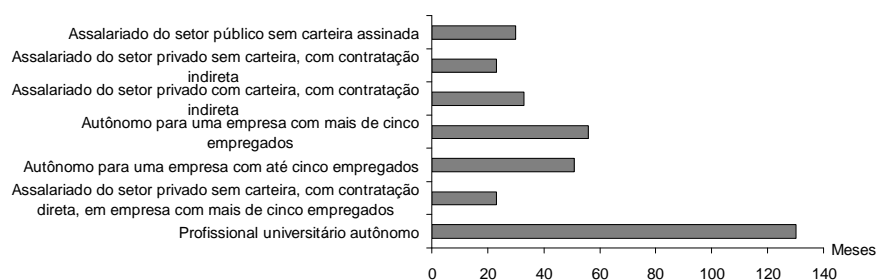
Já na contratação flexibilizada 2, a condição menos desfavorável foi registrada entre os trabalhadores autônomos, especialmente aqueles que trabalhavam para empresas com mais de cinco empregados, cujo tempo de

permanência no trabalho se aproximava, em vários subperíodos, ao verificado para os assalariados do setor privado com carteira na inserção-padrão, o que reforça o entendimento dessa forma de inserção como “assalariamento disfarçado”. Ao final do período, esse tempo alcançava quase cinco anos (56 meses), tendo aumentado em um ano comparativamente à fase inicial. Para os autônomos em empresas menores, o tempo de permanência encontrava-se em patamar inferior, situando-se ao redor de três anos na maior parte do período e aproximando-se daquele registrado para os autônomos em empresas maiores apenas no último subperíodo, quando superou os quatro anos (51 meses). Para as demais categorias, o tempo de permanência no trabalho era bastante mais exíguo que o verificado entre os autônomos, como se observa no Gráfico 6.

As categorias mais prejudicadas quanto a esse aspecto eram os assalariados do setor privado sem carteira, sejam os com contratação direta, sejam aqueles contratados indiretamente. Entre esses trabalhadores, o tempo médio de permanência no trabalho sequer alcançava dois anos na maior parte do período, encerrando-o com 23 meses — praticamente no mesmo nível do primeiro subperíodo (22 meses). Em uma situação um pouco melhor, estavam os assalariados do setor privado com carteira contratados indiretamente, em que o tempo médio de permanência no trabalho era levemente superior a dois anos, entre o primeiro e o quinto subperíodo, ampliando-se gradativamente, para chegar a um máximo de 33 meses no último subperíodo. Note-se que, ainda assim, esse indicador se encontrava bem abaixo dos 57 meses verificados para os assalariados do setor privado com carteira, na inserção-padrão, o que denota a maior fragilidade dessa forma de inserção, enquanto trabalhador terceirizado.

Gráfico 6

Tempo médio de permanência na ocupação dos trabalhadores com contratação flexibilizada, na RMPA — subperíodo 8



Fonte: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

Por fim, na categoria de assalariados do setor público sem carteira, o baixo tempo de permanência no trabalho — entre dois anos e dois anos e meio aproximadamente — deve estar associado ao fato de que a maioria é composta por estagiários, os quais, pela legislação pertinente, podem permanecer até dois anos, no máximo, no mesmo trabalho.

Passando-se para a análise do tempo médio de permanência no trabalho conforme o recorte por **sexo** dos trabalhadores, constatam-se, como características gerais, as que seguem: (a) esse tempo tendeu a aumentar, no período, tanto para mulheres quanto para homens em todos os segmentos; (b) para as mulheres, o tempo de permanência era inferior ao registrado para os homens nos três segmentos de trabalhadores; (c) esse diferencial era maior entre os trabalhadores dos segmentos com contratação flexibilizada e informal tradicional, frente ao que vigorava na inserção-padrão, onde esse indicador era menos desigual entre os dois grupos; e (d) no segmento com contratação flexibilizada, para ambos os grupos e seguindo o padrão já evidenciado para o total de trabalhadores desse segmento, o tempo médio de permanência no trabalho era o mais baixo face ao registrado nos dois outros segmentos.

Na contratação flexibilizada, o mais baixo tempo médio de permanência no trabalho entre as mulheres evidenciava-se em todas as categorias de trabalhadores. Tendo por referência o último subperíodo, essa particularidade era mais expressiva entre os autônomos, notadamente aqueles em empresas com mais de cinco empregados, cujo tempo no trabalho era de 41 meses, em média, para as mulheres e de 65 meses para os homens. Já os assalariados do setor privado com carteira assinada e contratação indireta apresentavam a menor diferença no tempo de permanência, sendo de 31 meses para as mulheres e de 34 meses para os homens ao final do período (Tabela A.7 do **Anexo**).

Os profissionais universitários autônomos detinham o mais extenso tempo médio de permanência na ocupação, situando-se entre oito e nove anos para as mulheres e superando os 10 anos entre os homens, no decorrer de todo o período.

No outro extremo, os assalariados do setor privado sem carteira assinada e com contratação direta estavam na situação mais desfavorável quanto a esse indicador, o qual mal ultrapassava um ano entre as mulheres, ficando em torno de dois anos para os homens. Como agravante, note-se que o tempo médio no trabalho pouco se alterou ao longo do período, sendo ainda a categoria em que o indicador apresentou a menor elevação. Assim, considerando-se os pontos extremos do período, esse tempo permaneceu em patamar similar para as mulheres (16 meses) e ficou ligeiramente acima do inicial para os homens (24 e 27 meses nos subperíodos 1 e 8 respectivamente).

Tais evidências denotam a elevada rotatividade no trabalho a que estão sujeitos os trabalhadores com contratação flexibilizada 2, em especial os assalariados do setor privado sem carteira assinada, o que se torna ainda mais grave, ao se levar em conta que essa categoria é a que congregava o maior contingente de trabalhadores do segmento em foco (ao redor de 40% do segmento CF2).

Percebe-se, desse modo, que o tempo de permanência no trabalho também pode explicitar graus de precarização das formas de inserção laboral, associados ao fato de ele ser relativamente exíguo, em especial para o segmento com contratação flexibilizada 2. Tais circunstâncias denotariam dificuldades que esses trabalhadores apresentam para se manterem ocupados ou para reterem condições mais favoráveis de inserção ocupacional, eventualmente obtidas, revelando uma aderência maior às oscilações conjunturais do nível de atividade econômica e às estratégias empresariais a elas associadas.

4.6 Baixos rendimentos do trabalho

Dentre os vários indicadores do mercado de trabalho, o rendimento médio real do trabalho apresentou evolução um tanto distinta e, em certa medida, a direção foi oposta, especialmente ao se considerarem os dois períodos demarcados para análise. Ou seja, o comportamento do rendimento médio real, levando-se em conta os dois períodos analíticos, mostrou crescimento naquele referente aos anos 90 e queda no período subsequente, para os três segmentos em questão, embora a evolução desse indicador não tenha sido uniforme.

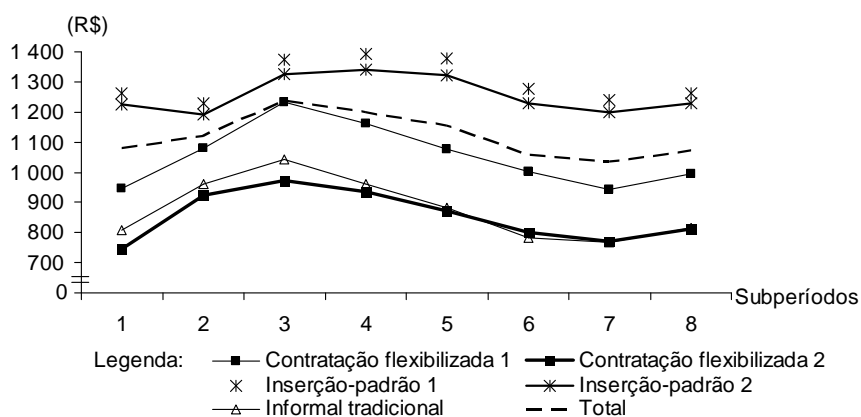
Assim, para o conjunto dos ocupados na RMPA, houve incremento do rendimento médio real no primeiro desses períodos, que abarca os subperíodos 1 a 4, o que foi devido ao resultado positivo observado nos subperíodos 2 e 3, uma vez que, no quarto, já se constatava redução nesse indicador. No período mais recente, que congrega os subperíodos de 5 a 8, predominou a queda nos ganhos reais, que se revelou bastante consistente até o subperíodo 7, invertendo o movimento apenas no último subperíodo, em que se registrou aumento generalizado nos rendimentos médios reais dos trabalhadores. Em decorrência, enfocando todo o período em análise, o rendimento médio real para o conjunto de trabalhadores da RMPA ficou praticamente estável entre os pontos extremos — no final, apresentava o valor de R\$ 1.072,00.

Quanto aos segmentos de trabalhadores, um primeiro destaque refere-se ao fato de que aquele com contratação flexibilizada 2 apresentava os

rendimentos médios mais baixos relativamente aos outros segmentos (Gráfico 7). No informal tradicional, o rendimento médio era ligeiramente superior na maior parte do período, e o segmento com inserção-padrão 2 detinha os rendimentos mais elevados. Os valores desses rendimentos eram, no subperíodo 1, de R\$ 744,00, R\$ 807,00 e R\$ 1.262,00 respectivamente.¹⁹ (Tabela A.8 do **Anexo**).

Gráfico 7

Rendimento médio real dos ocupados por formas de inserção no mercado de trabalho, na RMPA — subperíodos 1 a 8



FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

NOTA: O inflator utilizado foi o IPC-IEPE; valores em reais de maio/08.

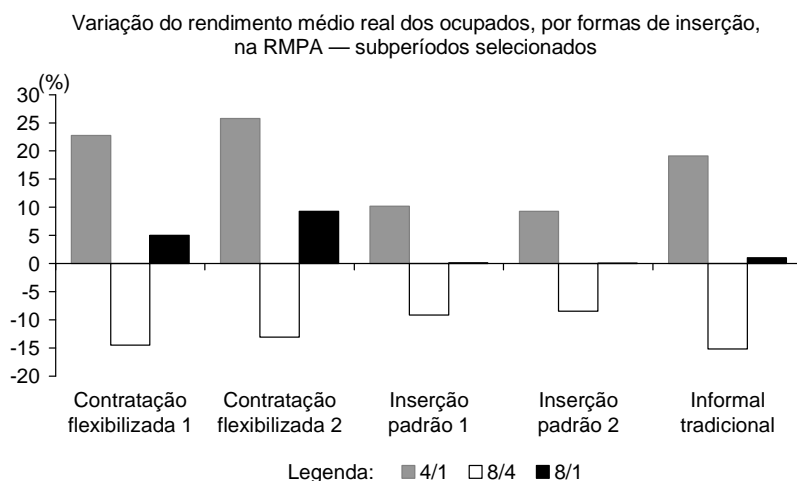
Analisando-se o segmento com contratação flexibilizada e considerando o primeiro período analítico, constata-se que esse segmento foi o que apresentou a maior elevação do rendimento médio real. Entre os subperíodos 1 e 4, o aumento foi de 22,8% na contratação flexibilizada 1 e de 25,8% na contratação flexibilizada 2, sendo os ganhos bastante expressivos dentre as categorias de trabalhadores, notadamente na contratação flexibilizada 2, em que variaram

¹⁹ Optou-se por realizar essa comparação entre os segmentos contratação flexibilizada 2 e inserção-padrão 2, privilegiando-se as categorias de trabalhadores assalariados ou que apresentam algum grau de subordinação na relação de trabalho — como é o caso dos autônomos para uma empresa —, excluindo-se os empregadores no primeiro e os profissionais universitários autônomos no último. Ocorre que essas categorias, apesar de serem numericamente pequenas, auferem os rendimentos médios mais altos de cada segmento, elevando sobremaneira esse indicador, ao se agregarem essas categorias, notadamente no caso do segmento com contratação flexibilizada.

entre 15,9% e 37,4%. Cabe destacar ainda que houve ganhos generalizados do subperíodo 1 ao 2, persistindo elevação do rendimento médio real no subperíodo 3 — embora com redução nesse indicador para algumas categorias —, e registrando-se queda no subperíodo 4.

O informal tradicional mostrou aumento também importante nesse período (19,1%), acompanhando de perto a trajetória do segmento com contratação flexibilizada, ao passo que, na inserção-padrão, o movimento foi distinto, com queda do subperíodo 1 para o 2 e aumentos a partir de então, tendo auferido ganhos menores, de 10,2%, como se observa no Gráfico 8.

Gráfico 8



FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

NOTA: O inflator utilizado foi o IPC-IEPE; valores em reais de maio/08.

Portanto, observou-se que a evolução dos rendimentos médios reais foi mais favorável para aquelas formas de inserção alternativas à padrão, entre as quais esse indicador acusou expressivas variações positivas, porém concentradas até o terceiro subperíodo.

Essa evolução diferenciada dos rendimentos médios reais conforme o segmento de trabalhadores esteve associada aos cenários econômico e político que marcaram os anos 90, com destaque para a abertura comercial e a implantação do Plano Real. Conforme já mencionado, a abertura comercial deu-se de forma abrupta e indiscriminada, provocando acirramento da concorrência entre os setores econômicos mais dinâmicos e obrigando a economia nacional, e, em especial, a indústria, à forte reorganização produtiva

e a corte de custos, o que teve impactos negativos principalmente sobre os setores mais organizados da economia e do mercado de trabalho. Assim, em especial para o segmento com inserção-padrão, o ambiente adverso provocado por demissões, elevado desemprego e enxugamento do quadro de pessoal nos setores privado e público encurtou o espaço para ganhos salariais, e as reivindicações dos trabalhadores voltaram-se mais para a garantia da permanência no trabalho do que propriamente para ganhos reais de salário²⁰.

Para os outros dois segmentos, em que predominam atividades do setor serviços ou a subcontratação por empresas maiores, o espaço para a sua atuação e a possibilidade de impor preços viram-se ampliados, dada a menor interferência externa — pois, no geral, os bens ou serviços que produzem não são passíveis de importação —, conjugada ao aumento da renda das famílias, fomentado pela estabilização de preços, em especial no período imediatamente após a implantação do Plano Real.

No período mais recente, que abarca os anos 2000, a tônica foi de queda no rendimento médio real tanto para os segmentos de trabalhadores quanto para as categorias componentes, encerrando com perdas generalizadas. No decorrer desse período, tal comportamento foi mais consistente nos subperíodos 5 e 6, arrefecendo no subperíodo seguinte, em que algumas poucas categorias já esboçaram recuperação do rendimento médio real. No último subperíodo, houve inversão de sentido, com aumentos para os segmentos e em praticamente todas as categorias de trabalhadores.

Na contratação flexibilizada, o declínio do rendimento médio real ficou por volta de 14% nesse período mais recente, indicando um nível de perdas bastante abaixo dos ganhos registrados na primeira parte do período, que, como já referido, superou os 20%. Comportamento similar foi observado para todas as categorias, exceção feita à de assalariados no setor privado com carteira e contratação indireta. Para esses, registraram-se perdas nos subperíodos 5 e 6, evidenciando-se recuperação a partir de então, a qual logrou repor as perdas anteriores, tendo seu rendimento médio real alcançado o valor de R\$ 740,00 — 1,5% acima do constatado para o subperíodo 4.

Passando-se a enfocar todo o período em análise, observa-se que o segmento de contratação flexibilizada foi o único a registrar ganhos reais de rendimento entre os pontos extremos do período, chegando ao final com incremento de 5,0% na contratação flexibilizada 1 e de 9,3% na contratação

²⁰ Quanto aos aumentos entre os trabalhadores do setor público, que chegaram a atingir 13,9% entre os estatutários e foram bem mais contidos entre os assalariados com carteira assinada (8,0%), é mais provável que boa parte esteja relacionada aos planos de cargos e salários em vigor para essas categorias, uma vez que uma das marcas do período foi o arrocho salarial no setor, principalmente em nível federal. Deve-se reconhecer, todavia, que, sem as lutas e greves das categorias, a situação poderia ter-se deteriorado.

flexibilizada 2, atingindo os valores de R\$ 995,00 e R\$ 813,00 respectivamente. Tal resultado deveu-se à combinação de um maior aumento do rendimento médio real na primeira parte do período, frente aos outros segmentos, com um nível de perdas, na segunda parte, cuja magnitude não foi tão elevada a ponto de anular os ganhos anteriores (Gráfico 7). Dentre as categorias de trabalhadores, esse padrão só não se verificou para a de profissionais universitários autônomos, cujo rendimento médio real, ao final período, se encontrava 10,0% abaixo do existente em seu início.

Nos outros dois segmentos, ao contrário, a queda no rendimento médio real no período que abarca os anos 2000 praticamente anulou os ganhos ocorridos na primeira parte, fazendo com que, ao final do período, os rendimentos médios se situassem em patamar bem próximo ao registrado no ponto inicial. Assim, na inserção-padrão, constatou-se relativa estabilidade entre os pontos extremos do período, encerrando com rendimento de R\$ 1.264,00 e R\$ 1.227,00 na inserção-padrão 1 e na 2, respectivamente, e, no informal tradicional, o aumento foi de apenas 1,01%, alcançado R\$ 815,00 ao final do período.

Dentre as categorias do segmento com contratação flexibilizada, cabe ressaltar que a de assalariados no setor privado com carteira assinada e contratação indireta detinha os rendimentos mais baixos em praticamente todos os subperíodos (R\$ 629,00 no subperíodo 1 e R\$ 740,00 no subperíodo 8). Esses trabalhadores tinham salários médios mais baixos não apenas em comparação com seus pares com contratação direta na inserção-padrão (em torno de 30% inferior), mas, inclusive, com aqueles sem carteira assinada e contratação direta, no mesmo segmento, exceção feita aos dois últimos subperíodos. Esse é um fator adicional que reforça a situação mais desvantajosa de inserção laboral na contratação flexibilizada, demonstrando que o fato de estar contratado legalmente — o que é de extrema importância, principalmente pela proteção social vinculada a esse tipo de contrato — não se coloca como condição suficiente para uma inserção laboral mais favorável, em especial no que tange aos rendimentos do trabalho.

Quando se examinam os rendimentos médios reais do trabalho considerando a variável **sexo**, sobressai, de imediato, o fato de que tais rendimentos são mais elevados para os homens do que para as mulheres.²¹ Essa característica é bastante conhecida, uma vez que tem sido evidenciada na literatura que trata dos diferenciais de rendimentos segundo o sexo dos

²¹ Note-se que, para a análise dos rendimentos dos trabalhadores por sexo, o indicador tomado se refere ao rendimento médio real por hora trabalhada, diferentemente do indicador utilizado para o conjunto dos trabalhadores (rendimento médio real). Esse procedimento visa contornar possíveis diferenças de rendimentos entre os sexos advindas de distintas jornadas de trabalho, que, geralmente, são mais longas entre os homens.

trabalhadores, sendo mais um fator de discriminação contra a mulher a se manifestar no âmbito do mercado de trabalho (Sebastiani, 2003; Toni, 2004).

Na CF2, o rendimento médio real por hora era relativamente baixo (R\$ 4,13 para as mulheres e R\$ 5,00 para os homens no oitavo subperíodo), situando-se em patamar bem inferior ao da inserção-padrão 2 (R\$ 6,43 e R\$ 6,89 respectivamente). Já na comparação com o informal tradicional, a situação era diversa: entre as mulheres, na CF2, os rendimentos eram superiores aos registrados no informal tradicional, enquanto o oposto ocorria com os homens, que detinham rendimentos geralmente superiores no informal tradicional.

Essa particularidade deve estar, em boa parte, associada ao fato de que, no informal tradicional, há um contingente expressivo de mulheres ocupadas como empregadas domésticas mensalistas — cerca de um terço do total de mulheres do segmento —, as quais detinham rendimentos médios reais por hora bastante reduzidos. Na realidade, essas categorias auferiam os rendimentos mais baixos não apenas do segmento informal tradicional, mas do conjunto total de trabalhadores (no subperíodo 8, os valores eram de R\$ 2,99 por hora para as empregadas com carteira e de R\$ 2,50 para as sem carteira).

Quanto à evolução dos rendimentos reais, considerando todo o período, constatou-se aumento para trabalhadores de ambos os sexos em todas as categorias com contratação flexibilizada 1, exceção feita à de profissionais universitários autônomos, onde houve decréscimo. Destaque-se que o incremento foi maior para as mulheres (20,77% face ao 1,26% para os homens), movimento este que ocorreu em todas as categorias, exceto na de assalariados do setor privado sem carteira, na qual o aumento foi ligeiramente inferior para as trabalhadoras femininas. Esse resultado mais favorável às mulheres tendeu a prevalecer na maior parte das categorias dos outros dois segmentos — note-se que a inserção-padrão foi o único segmento a apresentar recuo do rendimento médio real por hora para os homens —, reduzindo, portanto, o diferencial de rendimentos entre mulheres e homens trabalhadores.

Além dessa redução na desigualdade dos rendimentos conforme o sexo dos trabalhadores, outro aspecto positivo na evolução dos rendimentos do trabalho refere-se ao fato de que o comportamento mais favorável para o segmento com contratação flexibilizada, frente à relativa estabilidade para os demais segmentos, reduziu a distância entre seus rendimentos e aquele dos trabalhadores com inserção-padrão, contribuindo para minorar a perversa distribuição de renda característica de nosso País. Tomando-se a inserção-padrão 2 como referência, constata-se que, no subperíodo 1, os trabalhadores com contratação flexibilizada 2 recebiam 40,0% menos do que aqueles com inserção-padrão 2, diminuindo essa diferença para 33,7% no último

subperíodo. Todavia há que se ter presente que os rendimentos médios do segmento com contratação flexibilizada 2 seguem sendo os mais baixos entre os segmentos ocupacionais, tendo, com a evolução mais favorável, apenas conseguido equiparar-se ao valor dos rendimentos do informal tradicional nos últimos subperíodos.

Sendo assim, pode-se afirmar que os rendimentos relativamente mais reduzidos na contratação flexibilizada corroboram também os efeitos perversos, sobre esses trabalhadores, associados principalmente às estratégias de terceirização, amplamente utilizadas a partir da reestruturação produtiva, cuja marca prevalente tem sido a redução de custos com a mão de obra ocupada.

5 Considerações finais

A análise do segmento de trabalhadores com contratação flexibilizada efetuada neste estudo permitiu evidenciar as principais características desse segmento face a outras formas de inserção que tipificam o mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre, agrupadas nos segmentos denominados inserção-padrão e informal tradicional. Também possibilitou examinar a evolução desse segmento em um período marcado por grandes transformações no mercado de trabalho, associadas aos processos de reestruturação produtiva e de mudanças nas formas de gerir e de organizar o trabalho, as quais tiveram impactos importantes sobre a classe trabalhadora.

Tendo-se presente que a inserção-padrão agrupa os trabalhadores ao abrigo da legislação trabalhista e da previdenciária vigentes, foi possível comprovar, em termos gerais, que as condições de inserção ocupacional dos indivíduos com contratação flexibilizada são bastante desfavoráveis aos trabalhadores. Dentre as dimensões selecionadas para estudo, a análise dos dados permitiu destacar os pontos que seguem.

Primeiro, o exame do perfil dos trabalhadores com contratação flexibilizada evidenciou os segmentos da população mais vulneráveis à flexibilização e, pelas características dessa inserção ocupacional, mais frágeis perante o mercado de trabalho. Detendo-se na CF2, eram os jovens de 15 a 24 anos que estavam mais expostos à contratação flexível, comparativamente aos outros dois segmentos de trabalhadores, os indivíduos com menor grau de escolaridade — especialmente até o ensino fundamental completo — e as mulheres. No caso das mulheres, embora elas estivessem em menor número do que os homens nesse segmento, a maior exposição a esses tipos de contratos pode ser inferida a partir do expressivo crescimento de sua participação no segmento em foco, no decorrer do período.

Segundo, a instabilidade nos postos de trabalho, muito mais acentuada nesse segmento, indica maior grau de rotatividade dos ocupados, expressando a maior incidência e/ou vulnerabilidade desses trabalhadores às demissões, ampliando incertezas e inseguranças no âmbito do trabalho.

Terceiro, o baixo grau de proteção social que acompanha a inserção ocupacional dos trabalhadores com contratação flexibilizada, manifesto na elevada parcela que não contribui para a Previdência Social, explicita o elevado grau de precariedade a que se encontram expostos, à medida que são excluídos das proteções associadas ao trabalho, as quais podem ser tomadas como fatores de inclusão social através do trabalho.

Quarto, o rendimento médio do trabalho para o segmento de contratação flexibilizada, principalmente ao se deter na CF2, encontrava-se abaixo do registrado para os outros segmentos, em especial na comparação com a inserção-padrão. Essa condição corrobora abordagens correntes que vinculam a flexibilização do trabalho com o rebaixamento de custos de produção por parte das empresas, sendo esse mais um dos efeitos perversos sobre os trabalhadores decorrentes das estratégias de terceirização, haja vista que os assalariados do setor privado com carteira assinada e contratação indireta detinham os menores rendimentos médios reais em praticamente todo o período.

Portanto, o que este estudo evidenciou foi que formas de inserção ocupacional acompanhadas de diferentes níveis de precariedade e/ou mais frágeis no mercado de trabalho — também comuns especialmente entre trabalhadores do informal tradicional — se ampliaram consideravelmente no período enfocado, em função, justamente, do crescimento da contratação flexibilizada. Esse segmento, ao se expandir tanto no período de contração da atividade econômica e de aprofundamento da reestruturação produtiva quanto no de recuperação das economias nacional e estadual e de uma evolução mais favorável do mercado de trabalho, está a indicar que a contratação flexibilizada pode ser considerada uma prática que tende a integrar de modo mais permanente, e não tão restrita a momentos de dificuldades no âmbito da economia, o espectro de formas de contratação no mercado de trabalho.

Por conseguinte, os resultados encontrados indicam que a precarização do trabalho ainda constitui um tema relevante, quando se analisam as condições de inserção ocupacional dos trabalhadores, tema este que parece ter ficado um tanto à margem nos anos mais recentes, possivelmente, ofuscado pela melhora do mercado de trabalho, principalmente pelo crescimento expressivo do emprego com carteira de trabalho assinada.

Em se tratando do segmento com contratação flexibilizada, objeto deste texto, impõem-se algumas reflexões, especialmente tendo em vista as condições adversas de trabalho nele prevalentes e sua ampliação no período

em estudo, as quais, crê-se, devam ser consideradas no equacionamento dos problemas afetos ao segmento.

Embora o objetivo deste texto esteja restrito à análise do segmento de trabalhadores com contratação flexibilizada, acredita-se que os pontos discutidos a seguir devam embasar a discussão e as ações dos principais atores sociais do mundo do trabalho, e, em especial, aqueles da esfera pública, no equacionamento de problemas mais amplos dos mercados de trabalho nacional e regional, vinculados à histórica heterogeneidade desses mercados e à elevada parcela de trabalhadores em situações de trabalho mais frágeis e precárias. Também ganham relevo no momento atual, face às incertezas sobre a evolução da economia mundial a partir da crise financeira que eclodiu ao final de 2008, em que o declínio da atividade econômica projeta cenários de deterioração do mercado de trabalho.

A reflexão proposta pode ser feita a partir de dois eixos de discussão que se encontram interligados: a centralidade do trabalho e o trabalho decente.

Reafirmar a centralidade do trabalho, apesar das reconfigurações de que ele tem sido alvo, da ampliação da incerteza e da insegurança e das discontinuidades que acompanham as relações de trabalho, é tarefa impositiva.

Nesse sentido, mesmo que as teses sobre o “fim do trabalho” (Gorz, 1987; Offe, 1989), mais voltadas ao contexto europeu, não se tenham propagado pela América Latina e o Brasil (De La Garza, 2000), crê-se necessário resgatar argumentos em favor da centralidade do trabalho, no sentido propugnado por Castel (1998) e Schnapper (1998), dentre outros. Castel (1998), focando a análise na Europa Ocidental do último quartel do século passado e na crise da “sociedade salarial” que estava levando a uma precarização do trabalho, afirma que

[...] uma sociedade salarial não é apenas aquela em que a maioria da população trabalhadora é assalariada, ainda que isso seja verdade, [...] é, sobretudo, uma sociedade na qual a maioria dos sujeitos sociais tem sua inserção social relacionada ao lugar que ocupam no salariado, ou seja, não somente sua renda, mas, também, seu *status*, sua proteção, sua identidade. [...] a sociedade salarial inventou um novo tipo de seguridade ligada ao trabalho, e não somente à propriedade, ao patrimônio (Castel, 1997, p. 169).

Schnapper (1998), por seu turno, reconhece que, nos dias atuais, persiste o elo entre trabalho produtivo e cidadania, que se alçou como característica da sociedade capitalista no decorrer do século XX. Para ela, o trabalho permanece central porque

[...] é a maneira de assegurar a vida material, de estruturar o tempo e o espaço, é o lugar da expressão da dignidade de si próprio e das permutas sociais. O tempo do trabalho profissional dá o seu sentido aos outros momentos da vida. A redução secular do tempo de trabalho não se fez acompanhar do enfraquecimento da norma (Schnapper, 1998, p. 18).

A centralidade do trabalho tem sido atestada também por estudiosos brasileiros, o que pode ser resumido na manifestação de Luana Pinheiro quando afirma que

O campo de atuação profissional é de fundamental importância para a autonomia dos indivíduos, para a construção de identidade, para o reconhecimento social, para o acesso a bens de consumo, entre outras dimensões tanto materiais quanto simbólicas, cada vez mais importantes nas sociedades do século XXI (Pinheiro, 2008).

Com relação ao trabalho decente, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), especialmente nesses anos 2000, vem colocando ênfase na sua promoção como eixo importante das estratégias de desenvolvimento dos países, na criação de sociedades mais justas e inclusivas, bem como para a garantia de governabilidade democrática.

O conceito de trabalho decente está embasado em quatro pilares: (a) respeito às normas internacionais do trabalho — princípios e direitos fundamentais do trabalho —; (b) promoção do emprego de qualidade — trabalho produtivo e adequadamente remunerado, permitindo satisfazer as necessidades básicas do trabalhador e dos familiares —; (c) extensão da proteção social — incluir os grupos excluídos, garantir proteção quando o trabalho não pode ser exercido (desemprego, doença, acidentes, etc.) e assegurar uma renda para a aposentadoria —; e (d) diálogo social — garantir a existência de espaços e mecanismos de diálogo e negociação que envolva trabalhadores, empregadores e governos (CEPAL; PNUD; OIT, 2008).

O Brasil encontra-se engajado na agenda do trabalho decente, conforme atestam documentos e estudos sobre o tema (Agenda..., 2006; CEPAL; PNUD; OIT, 2008).²² Em um dos quais, afirma-se que:

A ênfase na geração de postos de trabalho pode contribuir de modo significativo para elevar o nível de desenvolvimento humano, sobretudo quando essa geração está associada às outras dimensões do trabalho decente: ausência do trabalho infantil ou forçado; nível adequado de

²² Acrescente-se que, em junho de 2009, na 98ª Conferência Internacional do Trabalho, promovida pela OIT, o Governo brasileiro assinou documento reafirmando o compromisso do Brasil em apoiar a Agenda do Trabalho Decente (BR, 2009a).

remuneração, formalidade e acesso à proteção social; respeito aos direitos no trabalho, inclusive os relativos à livre organização sindical e à possibilidade de negociar coletivamente o contrato e as condições de trabalho; oportunidades iguais de acesso ao emprego e às ocupações de mais qualidade e mais bem remuneradas, independentemente do sexo, da cor, etnia ou outros atributos (CEPAL; PNUD; OIT, 2008).

Resgatar o conceito de trabalho decente é importante aqui, no sentido de que o equacionamento da situação do mercado de trabalho deve contemplar uma agenda em que a promoção do trabalho decente sirva como referência básica. Isto porque, face aos resultados da análise efetuada neste texto, persiste um importante déficit de trabalho decente. Ou seja, embora, na parte mais recente do período enfocado, deva destacar-se como aspecto positivo a retomada da trajetória de reestruturação do mercado de trabalho — em especial, pelo crescimento expressivo do contingente de trabalhadores com inserção-padrão —, revertendo, portanto, a tendência de desestruturação observada nos anos 90, ao longo do período, o segmento com contratação flexibilizada seguiu aumentando, e o setor informal manteve sua participação na ocupação, empregando cerca de um terço dos trabalhadores.

A partir de tais colocações e entendendo-se que a precariedade nas inserções ocupacionais e a informalidade são consideradas déficits de trabalho decente, podem-se identificar, no segmento com contratação flexibilizada, situações que contribuiriam para a existência de tais déficits e que precisam ser enfrentadas. Dentre essas, cabe destacar que parcelas amplas de trabalhadores apresentavam baixo grau de proteção social, elevada instabilidade na ocupação, baixa escolaridade e baixos rendimentos, indicadores estes que podem ser tomados como déficits de trabalho decente.²³

Relacionado às reflexões anteriores, pode-se citar um terceiro eixo de discussão, desenvolvido especialmente na Europa, que busca estruturar uma nova regulação voltada para o mercado de trabalho — a *flexicurity*. Conforme Carleial e Azaïs (2007), face à “hibridização dos contratos de trabalho”, essa regulação propõe uma divisão de riscos entre o indivíduo e o coletivo e, embora diversa da que vigorou no regime anterior, assume o compromisso com a proteção aos trabalhadores.

Na colocação dos autores, a flexiguidade aparenta-se a uma

[...] estratégia política que tenta, de maneira deliberada, reforçar a flexibilidade dos mercados de trabalho, da organização do trabalho e das relações de trabalho, por um

²³ Uma análise preliminar dos déficits de trabalho decente no Brasil, para o período recente, foi elaborada por Abramo, Sanches e Costanzi (2008).

lado, e, por outro, manter a segurança —segurança de emprego e Previdência Social — principalmente para com os grupos em dificuldade no e fora do mercado de trabalho (Tangian, 2005, p. 10, apud Carleial; Azaïs, 2007).

Ao remeter à ideia de uma compensação da desregulação do mercado de trabalho por medidas de segurança de emprego e da Previdência, o debate em torno da flexigurança centra-se nos “novos riscos sociais”, provenientes das reconfigurações do trabalho e que se manifestam na proliferação de formas de inserção laboral “atípicas”, na elevação das taxas de desemprego, provocando aumento da precarização e da insegurança no trabalho.

No âmbito da América Latina, a discussão sobre a flexigurança vem sendo colocada mais recentemente. Tokman (2008), por exemplo, aborda a flexigurança como uma estratégia que busca melhorar a produtividade e a competitividade em economias abertas, garantindo aos trabalhadores proteção social e oportunidades para obter trabalho de qualidade. Os exemplos da Europa podem ser tomados como orientação, mas há que se considerarem as especificidades latino-americanas — em especial, a diversidade de situações conforme o país e as restrições estruturais, em que se sobressaem a existência de uma economia informal significativa e as limitações para aumentar impostos — e incluir uma estratégia de tal natureza em um marco mais geral, visando avançar na formalização como um instrumento necessário para a inclusão econômica, laboral e social.

A par da importância de tais reflexões no tratamento das questões voltadas ao âmbito do trabalho, levar adiante uma discussão dessa natureza torna-se ainda mais premente no momento atual, face aos desdobramentos da crise financeira e econômica mundial, deflagrada em 2008, e aos seus impactos sobre o mercado de trabalho. No contexto, há que se ter presente que esses impactos não se limitam aos efeitos mais evidentes, tais como a elevação do desemprego, mas, dependendo da duração e da profundidade da crise, ampliam inseguranças e incertezas para toda a sociedade, aumentando a vulnerabilidade social. Nesse sentido, as estatísticas em voga e vários dos cenários projetados, pelo menos até para o ano de 2009, tendem a ser sombrios, prevendo queda na produção, ampliação do desemprego e aumento da pobreza — entre os cenários possíveis para 2009, a OIT prevê mais 32 milhões de desempregados nos países emergentes (apenas em 2008, teriam sido acrescidos oito milhões de desempregados, totalizando 158 milhões, nesses países), e o Banco Mundial estima mais 53 milhões de pessoas em extrema pobreza, no mundo (Emprego..., 2009)

Nesse cenário, vem sendo mais intensamente enfatizada a necessidade de perseguir a agenda do trabalho decente, tal como colocado pelo Presidente

da OIT em recente reunião, da qual participaram governos de vários países desenvolvidos. Afirmou ele:

A Agenda do Trabalho Decente é uma referência apropriada para confrontar a crise. Há uma mensagem ponderosa no sentido de que o diálogo tripartite com os empregadores e as organizações dos trabalhadores deva desempenhar um papel central na resolução da crise econômica e na implantação de respostas políticas consequentes (ILO, 2009, p. 22, tradução nossa).

Enfim, garantir e ampliar possibilidades de inclusão social pela via do trabalho coloca-se como imperativo, e, nesse caminho, a centralidade do trabalho para a vida em sociedade e a agenda do trabalho decente devem ser tomadas como vetores fundamentais, alicerçando as discussões sobre a regulação do trabalho, seja nas mudanças em curso, seja para a construção de novas institucionalidades.

Anexo

116

Tabela A.1

Estimativa dos ocupados, por formas inserção no mercado de trabalho, na RMPA — subperíodos 1 (jul./92-jun./94), 2 (jul./94-jun./96), 3 (jul./96-jun./98), 4 (jul./98-jun./00), 5 (jul./00-jun./02), 6 (jul./02-jun./04), 7 (jul./04-jun./06) e 8 (jul./06-jun./08)
(1 000 pessoas)

FORMAS DE INSERÇÃO	SUBPERÍODOS								VARIAÇÃO 8/1	
	1	2	3	4	5	6	7	8	Absoluta	Percentual
OCUPADOS	1 243	1 280	1 280	1 365	1 467	1 483	1 563	1 662	419	33,7
Contratação flexibilizada 1 (1)	123	134	157	197	230	241	254	275	152	123,6
Contratação flexibilizada 2 (2)	110	123	139	174	204	213	227	239	129	117,3
Assalariado do setor público sem carteira assinada	13	15	19	21	26	30	33	37	24	184,6
Assalariado do setor privado sem carteira, com contratação indireta	(3)-	(3)-	(3)-	(3)-	(3)-	6	8	9	-	-
Assalariado do setor privado com carteira, com contratação indireta	13	14	24	31	34	42	49	51	38	292,3
Autônomo para uma empresa com mais de cinco empregados	27	25	29	34	34	36	33	30	3	11,1
Autônomo para uma empresa com até cinco empregados	9	7	12	16	16	17	14	15	6	66,7
Assalariado do setor privado sem carteira, com contratação direta, em empresa com mais de cinco empregados	47	60	51	66	88	82	91	97	50	106,4
Profissional universitário autônomo	13	11	18	23	26	28	27	36	23	176,9
Inserção-padrão 1 (4)	704	698	663	657	707	715	788	845	141	20,0
Inserção-padrão 2 (5)	688	682	646	636	681	688	763	817	129	18,8
Assalariado do SP/CC/CD/em empresa > 5 ...	511	514	493	491	533	534	607	650	139	27,2
Assalariado do setor público estatutário	89	87	83	94	100	103	105	112	23	25,8
Assalariado do setor público CC	88	81	70	51	48	51	51	55	-33	-37,5
Empregadores em empresa > 5	16	16	17	21	26	27	25	28	12	75,0
Informal tradicional	400	438	447	501	519	518	512	534	134	33,5
Assalariado do SP/SC/CD/em empresa £ 5 ...	38	40	34	42	53	50	48	48	10	26,3

(continua)

Tabela A.1

Estimativa dos ocupados, por formas inserção no mercado de trabalho, na RMPA — subperíodos 1 (jul./92-jun./94), 2 (jul./94-jun./96), 3 (jul./96-jun./98), 4 (jul./98-jun./00), 5 (jul./00-jun./02), 6 (jul./02-jun./04), 7 (jul./04-jun./06) e 8 (jul./06-jun./08)

(1 000 pessoas)

FORMAS DE INSERÇÃO	SUBPERÍODOS								VARIÇÃO 8/1	
	1	2	3	4	5	6	7	8	Absoluta	Percentual
Assalariado do SP/CC/CD/em empresa £ 5 ...	41	46	51	56	60	62	58	63	22	53,7
Autônomos que trabalham para empresas ou para o público em geral com equipamento automotivo	12	12	13	14	14	16	14	14	2	16,7
Autônomos que trabalham para empresas ou para o público em geral sem instalação fixa ou equipamento	14	13	11	11	11	8	10	10	-4	-28,6
Autônomos que trabalham para empresas ou para o público em geral na própria residência	47	53	53	54	53	48	49	50	3	6,4
Autônomos que trabalham para empresas ou para o público em geral fora da residência	38	43	52	52	58	65	67	62	24	63,2
Autônomos que trabalham para empresas ou para o público em geral sem instalação fixa e com equipamento exceto automotivo	46	55	60	65	69	75	80	92	46	100,0
Dono de negócio familiar	41	42	36	46	42	36	31	35	-6	-14,6
Trabalhador familiar sem remuneração	13	12	14	21	17	15	11	11	-2	-15,4
Empregador com até cinco empregados	32	31	31	35	36	39	39	40	8	25,0
Empregado doméstico mensalista CC	32	39	44	50	50	47	48	50	18	56,3
Empregado doméstico mensalista SC	25	27	24	30	33	32	28	28	3	12,0
Empregado doméstico diarista e/ou que recebe em espécie e/ou benefício	21	25	24	25	23	26	29	31	10	47,6
Ocupações não classificadas e/ou mal definidas	16	10	13	10	11	9	9	8	-8	-50,0

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

NOTA: SP = setor privado; CC = com carteira assinada; SC = sem carteira assinada; CD = com contratação direta; CI = com contratação indireta; empresa £ 5 = empresa com até cinco empregados; empresa > 5 = empresa com mais de cinco empregados.

(1) Inclui profissional universitário autônomo. (2) Não inclui profissional universitário autônomo. (3) Amostra não comporta desagregação para essa categoria. (4) Inclui empregador com mais de cinco empregados. (5) Não inclui empregador com mais de cinco empregados.

Tabela A.2

Estimativa dos ocupados, por formas de inserção no mercado de trabalho e sexo, na RMPA — subperíodos 1 (jul./92-jun./94), 2 (jul./94-jun./96), 3 (jul./96-jun./98), 4 (jul./98-jun./00), 5 (jul./00-jun./02), 6 (jul./02-jun./04), 7 (jul./04-jun./06) e 8 (jul./06-jun./08)
(1 000 pessoas)

FORMAS DE INSERÇÃO	SUBPERÍODOS							
	1		2		3		4	
	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem
Contratação flexibilizada 1 (1)	46	77	46	88	54	103	73	124
Contratação flexibilizada 2 (2)	40	70	41	82	47	92	63	111
Assalariado do setor público sem carteira assinada	6	7	8	7	10	9	11	10
Assalariado do setor privado sem carteira, com contratação indireta	(3)-	(3)-	(3)-	(3)-	(3)-	(3)-	(3)-	(3)-
Assalariado do setor privado com carteira, com contratação indireta	6	7	6	8	10	14	12	19
Autônomo para uma empresa com mais de cinco empregados	12	15	9	16	8	21	11	23
Autônomo para uma empresa com até cinco empregados	(3)-	6	(3)-	5	(3)-	9	(3)-	12
Assalariado do setor privado sem carteira, com contratação direta, em empresa com mais de cinco empregados	13	34	15	45	16	35	22	44
Profissional universitário autônomo	5	8	4	7	7	11	10	13
Inserção-padrão 1 (4)	260	444	262	436	253	410	259	398
Inserção-padrão 2 (5)	257	431	258	424	248	398	254	382
Informal tradicional	185	215	208	230	211	236	247	254
Ocupações não classificadas e/ou mal definidas	4	12	2	8	4	9	2	8
TOTAL	495	748	518	762	522	758	581	784

(continua)

Tabela A.2

Estimativa dos ocupados, por formas de inserção no mercado de trabalho e sexo, na RMPA — subperíodos 1 (jul./92-jun./94), 2 (jul./94-jun./96), 3 (jul./96-jun./98), 4 (jul./98-jun./00), 5 (jul./00-jun./02), 6 (jul./02-jun./04), 7 (jul./04-jun./06) e 8 (jul./06-jun./08)
(1 000 pessoas)

FORMAS DE INSERÇÃO	SUBPERÍODOS							
	5		6		7		8	
	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem
Contratação flexibilizada 1 (1)	90	140	96	145	102	152	114	161
Contratação flexibilizada 2 (2)	78	126	83	130	89	138	97	142
Assalariado do setor público sem carteira assinada	14	12	16	14	18	15	20	17
Assalariado do setor privado sem carteira, com contratação indireta	(3)-	(3)-	2	4	3	5	4	5
Assalariado do setor privado com carteira, com contratação indireta	13	21	16	26	16	33	18	33
Autônomo para uma empresa com mais de cinco empregados	12	22	12	24	11	22	10	20
Autônomo para uma empresa com até cinco empregados	(3)-	12	5	12	4	10	5	10
Assalariado do setor privado sem carteira, com contratação direta, em empresa com mais de cinco empregados	32	56	31	51	36	55	40	57
Profissional universitário autônomo	13	13	12	16	13	14	17	19
Inserção-padrão 1 (4)	282	425	290	425	325	463	352	493
Inserção-padrão 2 (5)	276	405	283	405	317	446	344	473
Informal tradicional	256	263	255	263	259	253	269	265
Ocupações não classificadas e/ou mal definidas	3	8	2	7	(3)-	7	(3)-	7
TOTAL	631	836	644	839	688	875	736	926

FONTES: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS/SINE-RS, SEADE-SP, DIEESE e apoio da PMPA.

(1) Inclui profissional universitário autônomo. (2) Não inclui profissional universitário autônomo. (3) Amostra não comporta desagregação para essa categoria. (4) Inclui empregador com mais de cinco empregados. (5) Não inclui empregador com mais de cinco empregados.

Tabela A.3

Distribuição percentual dos ocupados, por formas de inserção e faixa etária, na RMPA — subperíodo 8 (jul./06-jun./08)

FORMAS DE INSERÇÃO	FAIXAS ETÁRIAS (anos)					
	10 a 14	15 a 17	18 a 24	25 a 39	40 a 49	50 e mais
Contratação flexibilizada 1 (1)	(2)-	4,5	25,8	36,6	17,7	15,2
Contratação flexibilizada 2 (3)	(2)-	5,1	29,3	36,0	16,5	12,8
Assalariado do setor público sem carteira assinada	(2)-	7,6	48,2	28,1	9,5	6,6
Assalariado do setor privado sem carteira, com contratação indireta	(2)-	(2)-	(2)-	47,4	(2)-	(2)-
Assalariado do setor privado com carteira, com contratação indireta	(2)-	(2)-	18,7	47,3	22,0	12,0
Autônomo para uma empresa com mais de cinco empregados	(2)-	(2)-	10,8	36,4	27,5	23,5
Autônomo para uma empresa com até cinco empregados	(2)-	(2)-	(2)-	35,0	22,8	21,8
Assalariado do setor privado sem carteira, com contratação direta, em empresa com mais de cinco empregados	(2)-	8,4	36,2	32,0	12,0	10,9
Profissional universitário autônomo	(2)-	(2)-	(2)-	40,9	25,7	31,0
Inserção-padrão 1 (4)	(2)-	0,8	18,8	42,5	23,8	14,1
Inserção-padrão 2 (5)	(2)-	0,9	19,3	42,9	23,5	13,4
Informal tradicional	(2)-	1,8	10,6	32,7	27,9	27,0
Ocupações não classificadas e/ou mal definidas	(2)-	(2)-	41,1	(2)-	(2)-	(2)-
Total	(2)-	1,7	17,4	38,3	24,1	18,4

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

(1) Inclui profissional universitário autônomo. (2) A amostra não comporta desagregação para essa categoria. (3) Não inclui profissional universitário autônomo. (4) Inclui empregador com mais de cinco empregados. (5) Não inclui empregador com mais de cinco empregados.

Tabela A.4

Distribuição percentual dos ocupados, por formas de inserção no mercado de trabalho e escolaridade,
na RMPA — subperíodo 8 (jul./06-jun./08)

FORMAS DE INSERÇÃO	ESCOLARIDADE						
	Analfabeto	Até Ensino Fundamental Incompleto	Ensino Fundamental Completo	Ensino Médio Incompleto	Ensino Médio Completo	Superior Incompleto	Superior completo
Contratação flexibilizada 1 (1)	(2)-	21,4	12,5	9,0	23,2	13,6	19,5
Contratação flexibilizada 2 (3)	(2)-	24,6	14,4	10,4	26,7	15,7	7,4
Assalariado do setor público sem carteira assinada	(2)-	(2)-	(2)-	14,5	21,9	37,8	17,0
Assalariado do setor privado sem carteira, com contratação indireta	(2)-	32,6	(2)-	(2)-	(2)-	(2)-	(2)-
Assalariado do setor privado com carteira, com contratação indireta	(2)-	29,6	19,5	8,1	35,7	(2)-	(2)-
Autônomo para uma empresa com mais de cinco empregados	(2)-	28,8	13,9	(2)-	29,5	8,5	11,6
Autônomo para uma empresa com até cinco empregados	(2)-	40,1	19,5	(2)-	21,0	(2)-	(2)-
Assalariado do setor privado sem carteira, com contratação direta, em empresa com mais de cinco empregados	(2)-	25,7	14,3	11,4	24,0	17,9	5,9
Profissional universitário autônomo	(2)-	(2)-	(2)-	(2)-	(2)-	(2)-	100,0
Inserção-padrão 1 (4)	0,4	18,0	12,2	5,7	36,8	9,8	17,1
Inserção-padrão 2 (5)	0,3	18,3	12,3	5,8	37,1	9,7	16,5
Informal tradicional	1,8	40,9	16,6	6,1	24,7	5,0	4,9
Ocupações não classificadas e/ou mal definidas	(2)-	(2)-	(2)-	(2)-	31,6	(2)-	(2)-
Total	0,9	26,0	13,7	6,4	30,6	8,9	13,5

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

(1) Inclui profissional universitário autônomo. (2) A amostra não comporta desagregação para essa categoria. (3) Não inclui profissional universitário autônomo. (4) Inclui empregador com mais de cinco empregados. (5) Não inclui empregador com mais de cinco empregados.

Tabela A.5

Proporção dos ocupados que contribuem para a Previdência Social, por formas de inserção no mercado de trabalho e sexo, na RMPA — subperíodos 1 (jul./92-jun./94) e 8 (jul./06-jun./08)

(%)

FORMAS DE INSERÇÃO	SUBPERÍODO 1			SUBPERÍODO 8		
	Total	Mulher	Homem	Total	Mulher	Homem
Contratação flexibilizada 1 (1)	34,5	32,1	35,9	43,5	41,9	44,6
Contratação flexibilizada 2 (2)	29,2	26,1	31,0	38,7	36,1	40,5
Assalariado do setor público sem carteira assinada	15,5	11,0	19,7	35,1	33,1	37,6
Assalariado do setor privado sem carteira, com contratação indireta	(3)-	(3)-	(3)-	(3)-	(3)-	(3)-
Assalariado do setor privado com carteira, com contratação indireta	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Autônomo para uma empresa com mais de cinco empregados	34,7	16,0	49,0	38,4	29,4	43,0
Autônomo para uma empresa com até cinco empregados	25,8	26,1	25,7	17,8	(3)-	(3)-
Assalariado do setor privado sem carteira, com contratação direta, em empresa com mais de cinco empregados	10,7	8,1	11,7	10,0	9,3	10,4
Profissional universitário autônomo	79,0	79,2	78,9	75,7	75,3	76,1
Inserção-padrão 1 (4)	99,8	99,8	99,8	99,7	99,8	99,7
Inserção-padrão 2 (5)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Informal tradicional	49,5	47,1	51,4	45,4	47,6	43,2
Ocupações não classificadas e/ou mal definidas	32,1	27,8	33,6	40,4	(3)-	43,2
Total	76,3	73,3	78,2	72,7	71,6	73,5

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

(1) Inclui profissional universitário autônomo. (2) Não inclui profissional universitário autônomo. (3) A amostra não comporta desagregação para essa categoria. (4) Inclui empregador com mais de cinco empregados. (5) Não inclui empregador com mais de cinco empregados.

Tabela A.6

Distribuição percentual dos ocupados com jornada de trabalho semanal maior que 44 horas, por formas de inserção no mercado de trabalho, na RMPA — subperíodos 1 (jul./92-jun./94) e 8 (jul./06-jun./08)

FORMAS DE INSERÇÃO	SUBPERÍODO 1	SUBPERÍODO 8
Contratação flexibilizada 1 (1)	33,5	30,9
Contratação flexibilizada 2 (2)	34,2	31,1
Assalariado do setor público sem carteira assinada	7,7	(3)-
Assalariado do setor privado sem carteira, com contratação indireta	(3)-	33,7
Assalariado do setor privado com carteira, com contratação indireta	38,3	38,8
Autônomo para uma empresa com mais de cinco empregados	38,6	43,6
Autônomo para uma empresa com até cinco empregados	38,6	47,2
Assalariado do setor privado sem carteira, com contratação direta, em empresa com mais de cinco empregados	37,3	29,8
Profissional universitário autônomo	27,2	29,5
Inserção-padrão 1 (4)	31,5	30,2
Inserção-padrão 2 (5)	30,9	29,0
Informal tradicional	46,8	45,7
Ocupações não classificadas e/ou mal definidas	46,3	47,1
Total	36,9	35,4

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

(1) Inclui profissional universitário autônomo. (2) Não inclui profissional universitário autônomo. (3) A amostra não comporta desagregação para essa categoria. (4) Inclui empregador com mais de cinco empregados. (5) Não inclui empregador com mais de cinco empregados.

Tabela A.7

Tempo médio de permanência na ocupação atual, por formas de inserção no mercado de trabalho e sexo,
na RMPA — subperíodos 1 (jul./92-jun./94) e 8 (jul./06-jun./08)

FORMAS DE INSERÇÃO	(meses)					
	SUBPERÍODO 1			SUBPERÍODO 8		
	Total	Mulher	Homem	Total	Mulher	Homem
Contratação flexibilizada 1 (1)	37	29	42	45	37	50
Contratação flexibilizada 2 (2)	29	22	32	32	24	37
Assalariado do setor público sem carteira assinada	21	17	25	30	25	35
Assalariado do setor privado sem carteira, com contratação indireta	(3)-	(3)-	(3)-	23	19	27
Assalariado do setor privado com carteira, com contratação indireta	27	28	27	33	31	34
Autônomo para uma empresa com mais de cinco empregados	44	28	55	56	41	65
Autônomo para uma empresa com até cinco empregados	34	24	39	51	38	57
Assalariado do setor privado sem carteira, com contratação direta, em empresa com mais de cinco empregados	22	16	24	23	16	27
Profissional universitário autônomo	105	80	122	130	111	147
Inserção-padrão 1 (4)	71	69	73	81	80	82
Inserção-padrão 2 (5)	70	68	71	78	79	78
Informal tradicional	55	47	62	77	67	87
Ocupações não classificadas e/ou mal definidas	43	37	45	60	(3)-	57
Total	62	57	66	74	69	77

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

(1) Inclui profissional universitário autônomo. (2) Não inclui profissional universitário autônomo. (3) A amostra não comporta desagregação para essa categoria. (4) Inclui empregador com mais de cinco empregados. (5) Não inclui empregador com mais de cinco empregados.

Tabela A.8

Rendimento médio real dos ocupados, por formas de inserção no mercado de trabalho, na RMPA — subperíodos 1 (jul./92-jun./94), 2 (jul./94-jun./96), 3 (jul./96-jun./98), 4 (jul./98-jun./00), 5 (jul./00-jun./02), 6 (jul./02-jun./04), 7 (jul./04-jun./06) e 8 (jul./06-jun./08)

FORMAS DE INSERÇÃO	SUBPERÍODOS								VARIÇÃO %	
	1	2	3	4	5	6	7	8	4/1	8/1
Contratação flexibilizada 1 (1)	948	1 079	1 234	1 163	1 078	1 003	944	995	22,8	5,0
Contratação flexibilizada 2 (2)	744	922	973	935	870	802	771	813	25,8	9,3
Assalariado do setor público sem carteira assinada	776	895	1 023	1 037	992	959	895	892	33,7	14,9
Assalariado do setor privado sem carteira, com contratação indireta	(3)-	(3)-	(3)-	(3)-	(3)-	(3)-	(3)-	(3)-	-	-
Assalariado do setor privado com carteira, com contratação indireta	629	673	767	729	705	672	708	740	16,0	17,7
Autônomo para uma empresa com mais de cinco empregados	1 015	1 303	1 453	1 394	1 292	1 190	1 162	1 188	37,4	17,1
Autônomo para uma empresa com até cinco empregados	637	964	879	823	717	613	634	693	29,3	8,9
Assalariado do setor privado sem carteira, com contratação direta, em empresa com mais de cinco empregados	633	832	803	804	763	679	653	726	27,1	14,8
Profissional universitário autônomo	3 009	3 473	3 464	3 290	3 062	2 731	2 671	2 708	9,4	-10,0
Inserção-padrão 1 (4)	1 262	1 230	1 374	1 391	1 376	1 279	1 239	1 264	10,2	0,1
Inserção-padrão 2 (5)	1 226	1 193	1 325	1 340	1 320	1 230	1 200	1 227	9,3	0,1
Informal tradicional	807	961	1 041	961	882	784	768	815	19,1	1,0
Ocupações não classificadas e/ou mal definidas	689	694	753	704	675	(3)-	(3)-	(3)-	-	-
Total	1 082	1 120	1 237	1 200	1 153	1 059	1 034	1 072	10,9	-0,9

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

NOTA: O inflator utilizado foi o IPC-IEPE; valores em reais de maio/08.

(1) Inclui profissional universitário autônomo. (2) Não inclui profissional universitário autônomo. (3) A amostra não comporta desagregação para essa categoria. (4) Inclui empregador com mais de cinco empregados. (5) Não inclui empregador com mais de cinco empregados.

Referências

ABRAMO, L.; SANCHES, S.; COSTANZI, R. Análise preliminar dos déficits de trabalho decente no Brasil no período 1992-2006. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 18, n. 1, 2008.

AGENDA Nacional de Trabalho Decente. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/rel_internacionais/pub_Agenda_Nacional_Trabalho.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2008.

AMORIM, Wilson A. C. Negociações coletivas no Brasil: breve análise do período 2000-2006 e suas tendências. In: CONFERÊNCIA DE RELAÇÕES DE EMPREGO E TRABALHO, 1., São Paulo, 2007. **Anais...** São Paulo, 2007.

ATKINSONS, J. **Employment flexibility in internal and external labour markets**. Brighton: University of Sussex, 1986. cap. 1-4.

BALTAR, P. E. A.; PRONI, M. W. Sobre o regime de trabalho no Brasil: rotatividade da mão-de-obra, emprego formal e estrutura salarial. In: OLIVEIRA, C. E. B.; MATTOSO, J. E. L. **Crise e trabalho no Brasil, modernidade ou volta ao passado**. São Paulo: Scritta, 1996. p. 109-149.

BASTOS, Raul L. A. (Coord.). **Dimensões da precarização do mercado de trabalho na Região Metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre: FEE, 2007.

BASTOS, Raul L. A. Flexibilidade do trabalho: uma caracterização introdutória. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 266-279, 1995.

BECK, Ulrich. **The brave new world of work**. Cambridge: Polity Press, 2000.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Plano Simplificado de Previdência Social. Disponível em: <http://www1.previdencia.gov.br/pg_secundarias/contribuicoes_psp.asp>. Acesso em: 12 mar. 2009.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Brasil assina documento da OIT em apoio ao trabalho decente. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/>>. Acesso em: 16 jun. 2009a.

CACCIAMALI, M. C. A economia informal vinte anos depois. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 21, n. 4, p. 217-232, 1994.

CACCIAMALI, M. C. Expansão do mercado de trabalho não regulamentado e setor informal no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 19, n. esp., 1989.

CACCIAMALI, M. C. **Notas sobre o uso impreciso do conceito setor informal na literatura especializada brasileira sobre o mercado de trabalho.** [S. l.: s. n.]: 1988. (mimeo).

CARDOSO JR., J. C. O debate recente sobre o desemprego e flexibilidade no mercado de trabalho do Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 3., Niterói, 1998. **Anais...** Niterói: UFF, 1998. v. 2. Disponível em: <www.race.nuca.ie.ufrj.br – SEP>. Acesso em: 20 ago. 2003.

CARLEIAL, L.; AZAÏS, C. Mercados de trabalho e hibridização: uniformidade e diferença na comparação França-Brasil. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA, 26., Guadalajara, 2007.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTEL, R. As transformações da questão social. In: BÓGUS, L.; YAZBEK, M. C.; BELFIORE-WANDERLEY, M. (Org.). **Desigualdade e a questão social.** São Paulo: EDUC, 1997. p. 161-190.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede** (a era da informação: economia, sociedade e cultura). São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

CHAHAD, José P. Z. As modalidades especiais de contrato de trabalho na CLT e a flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro. In: CHAHAD, J. P. Z.; CACCIAMALI M. C. (Org.). **Mercado de trabalho no Brasil — novas práticas trabalhistas, negociações coletivas e direitos fundamentais do trabalho.** São Paulo: LTr, 2003. p. 41-77.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE — CEPAL. **Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente.** Brasília: CEPAL/PNUD/OIT, 2008.

CORIAT, B. **Pensar pelo avesso: o modelo japonês de trabalho e organização.** Rio de Janeiro: Revan, 1994.

DE LA GARZA, E. Fin del trabajo o trabajo sin fin. In: DE LA GARZA, E. (Coord.). **Tratado latinoamericano de sociología del trabajo.** México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2000. p. 755-773.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS — DIEESE. **A situação do trabalho no Brasil.** São Paulo, 2001.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS — DIEESE. **Mercado de trabalho formal brasileiro nos anos recentes**. São Paulo, 2009. (Nota técnica, n. 80). Disponível em: <www.dieese.org.br/assinante/download.do?arquivo=notatecnica/>.

DIAS, A. P. As condições objetivas do trabalho atípico e a subjetividade do trabalhador. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 32., Caxambu, 2008. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2008. (CD-ROM).

DRUCK, Maria da Graça. **Terceirização: (des)fordizando a fábrica — um estudo do complexo petroquímico**. Salvador: EDUFBA; São Paulo: Boitempo, 1999.

EMPREGO em xeque, O. **Carta Capital**, São Paulo, v. 15, n. 538, p. 34-38, 2009.

ERMIDA URIARTE, O.; COLOTUZZO, N. **Descentralización, tercerización, subcontratación**. Lima: OIT, Proyecto FSAL, 2009. Disponível em: <http://white.oit.org.pe/proyectoactrav/pry_rla_06_m03_spa/publicaciones/>. Acesso em: 12 maio 2009.

FERREIRA, C. G. et al. Alternativas sueca, italiana e japonesa ao paradigma fordista: elementos para uma discussão sobre o caso brasileiro. **Cadernos Codeplan**, Brasília, v. 1, p. 157-178, 1992.

FREIRE, José A. Dinâmica do mercado de trabalho metropolitano no Brasil pós anos 90: que mudou, mudou! Mas mudou o suficiente? In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 11., Vitória, 2006. **Anais...** Vitória: SBEP, 2006.

FREITAS, Carlos Eduardo S. de. A regulamentação das relações de trabalho no governo Fernando Henrique Cardoso. In: FERREIRA, M.; DAL ROSSO, S. **A regulação social do trabalho**. Brasília: Paralelo 15, 2003. p. 49-69.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA — FEE. VAB estadual, série histórica. FEE. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/pt/content/estatisticas/>>. Acesso em: 20 abr. 2009.

GALEAZZI, Irene M. S. et al. Mulheres trabalhadoras: dez anos de mudanças no mercado de trabalho atenuam desigualdades. **Mulher e Trabalho**, Porto Alegre, 2003.

GORZ, André. **Adeus ao proletariado: para além do socialismo**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

ILO. **Global Employment trends** — January 2009. Geneva, 2009. Disponível em: <www.ilo.org>. Acesso em: 27 fev. 2009.

INFORME PED. Porto Alegre, v. 17, n. esp., jan. 2009.

KREIN, J. D. A tendência de flexibilização do tempo de trabalho. Revista da ABET, São Paulo, v.6, n.2, p.47-72, 2007.

LAVINAS, Lena et al. **Trabalho a domicílio**: novas formas de contratualidade. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para discussão, n. 717).

LAZZARI, M. R. Efeitos da crise na economia gaúcha. **Carta de Conjuntura FEE**, Porto Alegre, v. 18, n. 4, abr. 2009.

LEITE, Marcia de P. **O trabalho e suas reconfigurações**: conceitos e realidades. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 32., Caxambu, 2008. Disponível em: <<http://200.152.208.135/anpocs/trab/adm/>>. Acesso em: 24 out. 2008.

LIMA, Jacob. **As artimanhas da flexibilização**: o trabalho terceirizado em cooperativas de produção. São Paulo: Terceira Margem, 2002. p. 9-32.

MACEDO, Concessa V. de. A descentralização da produção e a terceirização do trabalho — tendências gerais e evidências da Companhia Aços Especiais Itabira — ACESITA S/A. In: SEMINÁRIO DE ECONOMIA MINEIRA, 10., Diamantina, 2002. **Anais...** Diamantina: CEDEPLAR, 2002. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/diamantina2002/textos/D48.PDF>>. Acesso em: 21 out. 2002.

MANZANO, M. P. F. Custo de demissão e proteção do emprego no Brasil. In: OLIVEIRA, C. E.; MATTOSO, J. E. L. **Crise e trabalho no Brasil, modernidade ou volta ao passado?** São Paulo: Scritta, 1996. p. 253-268.

MARQUES, Rosa M. **A proteção social e o mundo do trabalho**. São Paulo: Bienal, 1997.

MARX, R. Processo de trabalho e grupos semi-autônomos: a evolução da experiência sueca de Kalmar aos anos 90. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo: v. 32, n. 2, p. 36-43, abr.-jun. 1992.

MATTOSO, Jorge. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Scritta, 1995.

MILLER, Lílian M. **A qualidade do emprego em serviços**: análise dos anos 1990 no Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

MORETTO, Amilton; KREIN, José D. O crescimento da formalização do emprego: como explicá-la. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DO TRABALHO, 9., Recife, 2005. **Anais....** Recife: ABET, 2005.

OFFE, Claus. Trabalho: a categoria-chave da sociologia? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 4, n. 10, jun.1989.

PASSOS, A. F.; ANSILIERO, G.; PAIVA, L. H. Mercado de trabalho: evolução recente e perspectivas. **Boletim do Mercado de Trabalho**, n. 26, fev. 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt_26h.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2006.

PICHLER, W. A. **Changing industrial relations in Brazil: developments in collective bargaining in Rio Grande do Sul, 1978-1991**. London : LSE, 2005.

PINHEIRO, L. et al. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. 3. ed. Brasília: IPEA; SPM; UNIFEM, 2008. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>. Acesso em: 05 fev. 2009.

POCHMANN, Marcio. **O trabalho sob fogo cruzado**. São Paulo: Contexto, 1999. v. 1.

POCHMANN, Marcio. Velhos e novos problemas do mercado de trabalho no Brasil. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 26, n. 2, p. 119-139, 1998.

RAMOS, Carlos Alberto. **Flexibilidade e mercado de trabalho: modelos teóricos e a experiência dos países centrais durante os anos 80**. Brasília: IPEA, 1992. (Texto para discussão, n.271).

RAMOS, Lauro; BRITTO, Marcelo. **O funcionamento no mercado de trabalho metropolitano brasileiro no período 1991-2002: tendências, fatos estilizados e mudanças estruturais**. Rio de Janeiro: IPEA, 2004. (Texto para discussão, n.1011).

REINECKE, G. Qualidade de emprego e emprego atípico no Brasil. In: POSTHUMA, A. C. (Org.). **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade**. Brasília: OIT; MTE; São Paulo: Ed. 34, 1999.

SABOIA, João L. M. Um novo índice para o mercado de trabalho urbano no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDO DO TRABALHO, 6., 1999. **Anais...** Disponível em: <<http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/abet/vienc/ST7B.doc>>. Acesso em: 13 mar. 2002.

SCHETTERT, M. C. Desempenho da economia gaúcha em 2005. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 33, n. 4, p. 7-21, 2006.

SCHNAPPER, D. **Contra o fim do trabalho**. Lisboa: Terramar, 1998.

SEBASTIANI, Raquel V. Gênero e desigualdade salarial. **Mulher e Trabalho**, Porto Alegre, 2003.

SOUZA, Paulo R. **Salário e emprego em economias atrasadas**. Tese (Doutorado em Economia). Campinas: Unicamp, 1999. (Coleção Teses).

STERNBERG, W. S. O emprego formal na Região Metropolitana de Porto Alegre: algumas considerações sobre o período 1989-2007. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 37, n. 1, 2009.

TOKMAN, V. E. **Flexiguridad con informalidad**: opciones y restricciones. Chile: CEPAL, 2008. (Macroeconomía del desarrollo, serie 70).

TONI, Míriam De. **Para onde vai o mercado de trabalho?** A tendência à precarização das relações de trabalho — um estudo da Região Metropolitana de Porto Alegre. Porto Alegre: FEE, 2006. (Teses FEE, n. 8).

TONI, Míriam De. Trabalho e precarização na Região Metropolitana de Porto Alegre: evolução diferenciada atenua desigualdades de gênero. **Caderno CRH**, Salvador, v. 17, n. 42, set./dez. 2004.

TROYANO, Annez A. Flexibilidade do emprego assalariado. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 5, n. 2, p. 84-95, abr./jun. 1991.

WOOD, Stephen. O modelo japonês em debate: pós-fordismo ou japonização do fordismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 6, n. 17, out. 1991.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INSERÇÃO DOS JOVENS NO MERCADO DE TRABALHO: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA NACIONAL DE ESTÍMULO AO PRIMEIRO EMPREGO NO ÂMBITO DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE*

Raul Luís Assumpção Bastos**

1 Introdução

Os jovens constituem-se em um dos grupos populacionais cuja incidência do desemprego está entre as mais elevadas. Para tanto, concorrem diversos fatores, dentre os quais se podem mencionar a ausência de experiência anterior de trabalho, o ritmo de crescimento da população juvenil e a maior fragilidade em sua situação ocupacional nas fases de redução do nível de atividade, durante o ciclo econômico. Isso os tem tornado objeto de atenção tanto de instituições no âmbito internacional quanto de governos nas diferentes regiões do mundo, no que se refere à formulação e à adoção de políticas de inserção no mercado de trabalho, cujo propósito é o de enfrentar o desemprego juvenil.

Por estarem passando por uma fase particular do ciclo de vida, aquela em que se dá a transição da escola para o trabalho, os jovens possuem características que lhes são próprias e que precisam ser levadas em

* Uma versão resumida deste trabalho foi publicada em **Bahia Análise & Dados**, v. 21, n. 1, 2011.

** Economista da Fundação de Economia e Estatística.

O autor agradece a Danilo Barbosa Siqueira, da Coordenação Geral de Preparação e Intermediação de Mão-de-Obra Juvenil, do Ministério do Trabalho e Emprego, ter disponibilizado os dados sobre o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego Para os Jovens (PNPE) utilizados neste estudo, e a Denise Gonzáles e Luís Muller, da Superintendência Regional do Trabalho no Rio Grande do Sul, os esclarecimentos sobre a execução do PNPE no País e no âmbito do Estado. Erros e omissões por acaso remanescentes no estudo são de inteira responsabilidade do autor.

consideração no desenho das políticas públicas. A esse respeito, as suas primeiras experiências laborais ocorrem, em ampla medida, na condição de trabalhadores assalariados, pois o emprego é a sua forma majoritária de ingresso no mundo do trabalho. Todavia essas experiências são, muitas vezes, caracterizadas pela elevada instabilidade e pela precariedade, em face da ausência de acúmulo de habilidades que permitam acessar postos de trabalho de melhor qualidade, com recorrência reforçada pelo baixo dinamismo econômico em termos de geração de oportunidades de trabalho. Desses aspectos, derivam-se diversas implicações para a formulação das políticas públicas direcionadas à população jovem. A primeira delas é a de que tais políticas devem ser fundamentalmente ativas, pois se trata da necessidade de contribuir para a geração de oportunidades de trabalho para esse segmento populacional. A segunda delas é a de que as políticas precisam estar voltadas ao aumento da demanda de trabalho assalariado, pois o emprego é a categoria ocupacional essencial para as perspectivas laborais dos jovens. Por último, as políticas precisam contribuir para a melhora do nível de escolaridade e de formação profissional dos jovens, para que eles possam aumentar a sua chance de êxito na obtenção de emprego, no processo de transição da escola para o trabalho.

Quando se abordam as políticas de inserção dos jovens no mercado de trabalho, é importante ter presente que, no próprio interior desse segmento populacional, há uma heterogeneidade acentuada de características. Tal heterogeneidade pode assumir diversas formas, dentre as quais se assinalam a idade, o sexo, a escolaridade, o nível de renda familiar, etc. Assim, a concepção da política de inserção no mercado de trabalho necessita levar em conta, em sua formulação, se se trata majoritariamente de jovens adolescentes ou de jovens adultos, se existem diferenças relevantes de incidência do desemprego entre homens jovens e mulheres jovens, se há um contingente expressivo de jovens com baixo nível de educação formal e se muitos deles são provenientes de famílias de baixa renda. Desse modo, a heterogeneidade, nos termos aqui aludidos, remete a segmentos em desvantagem no interior da população jovem, que estariam a merecer atenção específica das políticas de inserção no mercado de trabalho.

A concepção das políticas de inserção dos jovens no mercado de trabalho dá-se, habitualmente, no plano nacional. Com recorrência, é nesse âmbito decisório que se definem os objetivos, as prioridades e os meios de implementação dessas políticas. Não obstante isso, uma questão que se coloca a esse respeito está relacionada à possibilidade de existência de uma diversidade de situações em que os jovens se encontram nos diferentes contextos regionais de um país. No caso de uma nação de grande extensão territorial, como o Brasil, existem disparidades regionais no que se refere ao nível de desenvolvimento socioeconômico, bem como à estruturação dos mercados de trabalho, que necessitam ser identificadas no desenho e na

implementação das políticas, para que elas possam proporcionar resultados mais satisfatórios.

Com base nas preocupações acima esboçadas, este estudo tem por objetivo geral analisar os resultados do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego Para os Jovens, do Governo Federal, no âmbito da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Para tanto, pretende-se: (a) com base na literatura recente sobre políticas públicas para o mercado de trabalho, identificar elementos que contribuam para uma análise crítica da *performance* do Programa; (b) analisar o segmento juvenil do mercado de trabalho da RMPA no período 2003-07, por meio da base de dados da PED-RMPA, assim como estimar o contingente de jovens que preenchiam os critérios de habilitação do Programa e como esse evoluiu no período em foco; e (c) fazer uma análise das informações coletadas junto ao Ministério do Trabalho e Emprego sobre a execução do Programa, com o propósito de contribuir para seu aprimoramento e sua efetividade.

2 O que mostram estudos recentes sobre as políticas públicas para inserção dos jovens no mercado de trabalho?

O propósito desta seção do trabalho é o de apresentar, de forma breve, os aspectos que são considerados mais relevantes de estudos recentes sobre políticas de inserção dos jovens no mercado de trabalho. Esta etapa do processo de investigação se nutre da compreensão de que é necessário o conhecimento de diferentes experiências de políticas de inserção dos jovens no mercado de trabalho, pois tanto as suas características quanto os seus resultados podem fornecer elementos para uma análise crítica do programa que será objeto de estudo neste trabalho.

Um estudo abrangente elaborado no âmbito do Banco Mundial compilou e analisou os resultados de programas de inserção dos jovens no mercado de trabalho em diferentes países, no plano internacional (Betcherman et al., 2007). Esse estudo contemplou nove categorias de intervenções no mercado de trabalho direcionadas à população jovem, que reúnem diferentes tipos de programas de caráter ativo, dentre os quais se podem mencionar o treinamento, os subsídios salariais e os programas compreensivos¹. Cabe assinalar que essa pesquisa não se limitou a examinar os programas que alcançaram resultados positivos em termos de inserção dos jovens no mercado de trabalho, pois os seus autores tinham o entendimento de que

¹ Para a descrição de todos os tipos de programas contemplados pelo estudo, ver Betcherman et al. (2007, p. 10).

também é relevante aprender com experiências que não foram bem-sucedidas (Betcherman et al., 2007, p. 8).

O estudo identificou que uma proporção relativamente grande de intervenções para inserção dos jovens no mercado de trabalho, no âmbito internacional, é orientada para aqueles que se encontram em uma situação de desvantagem socioeconômica — nesse caso, apreendida por baixos níveis de renda e de educação formal (Betcherman et al., 2007, p. 23). Mais precisamente, 51,0% dos programas compilados pelo estudo eram direcionados a jovens de baixa renda ou provenientes de famílias com essa condição socioeconômica, e, no que diz respeito à escolaridade, 49,0% deles tinham por objeto jovens com baixo nível de educação formal. Essas evidências estão a indicar que uma grande parte dos programas para inserção dos jovens no mercado de trabalho reconhece que esse grupo populacional, embora, na média, apresente elevada incidência do desemprego, é heterogêneo em termos socioeconômicos e que essa heterogeneidade precisa ser levada em consideração na concepção dos diferentes tipos de intervenções no mercado de trabalho.

A esse respeito, de acordo com Betcherman *et al.* (2007, p. 54), as intervenções direcionadas aos jovens em desvantagem proporcionam resultados tão satisfatórios e até mesmo superiores ao daquelas que não contemplam esse tipo de orientação. Conforme o estudo, no que se refere especificamente aos programas direcionados aos jovens de baixa escolaridade, esses representavam 60,0% daqueles com impacto positivo sobre o emprego e 71,0% dos programas que se mostravam efetivos em termos de custos.

Outra tendência evidenciada por esse estudo é a de que os programas para inserção dos jovens têm, de modo geral, maior chance de serem bem-sucedidos nos países com níveis de renda relativamente mais baixos, não industrializados (Betcherman et al., 2007, p. 52). Essa evidência, em alguma medida, não era esperada, em face de os países industrializados terem maior experiência com programas de emprego, bem como contarem com mais recursos e disponibilidade de informação para a sua implementação, o que deveria torná-los mais efetivos no âmbito dessas nações. De acordo com o estudo, isso pode dever-se a que, nos países com níveis de renda relativamente mais baixos, nos quais os jovens se vejam, com mais recorrência, compelidos à evasão escolar antes de concluírem o ensino secundário, os programas de inserção no mercado de trabalho lhes estejam propiciando, com mais intensidade, a oportunidade de avançar em termos de formação profissional e de oportunidades de trabalho, o que aumenta o seu apelo para esse grupo populacional. Todavia, como é destacado por Betcherman *et al.* (2007, p. 52 e p. 65), não houve condições de testar empiricamente essa hipótese no estudo, tendo ela sido deixada em aberto para futuras pesquisas.

O período de implementação e o *status* corrente mostraram-se dimensões relevantes, no âmbito internacional, para o êxito dos programas de inserção dos jovens no mercado de trabalho (Betcherman et al., 2007, p. 61). Esse resultado, de acordo com o que é evidenciado pelo estudo, se deve ao fato de que os programas implementados antes dos anos 90, por um lado, e aqueles já concluídos, por outro, apresentaram uma *performance* relativamente menos satisfatória do que os implementados a partir dos anos 90, bem como daqueles que se encontram em andamento. A interpretação desses resultados é a de que houve um processo de aprendizado nas experiências com os programas de inserção dos jovens no mercado de trabalho durante os anos 90, com o que as intervenções mais recentes ou que se encontram em andamento vêm-se tornando mais efetivas em termos de impactos do que as que as antecederam.

No plano internacional, o treinamento é a intervenção dominante entre os programas ativos de inserção dos jovens no mercado de trabalho, correspondendo a, aproximadamente, 38,0% do total compilado pelo estudo (Betcherman et al., 2007, p. 45). Isso, provavelmente, reflete o fato de que, para indivíduos que estão inserindo-se em atividades laborais, o processo de formação profissional e o nível de educação formal são condicionantes relevantes da sua chance de obtenção de emprego. Os programas de treinamento examinados compreenderam diferentes modalidades, dentre as quais se podem mencionar os sistemas de aprendizagem e as intervenções denominadas de “segunda chance” para os jovens (Betcherman et al., 2007, p. 17). Não obstante a sua importância, a proporção de programas de treinamento analisados cujos resultados mostraram-se positivos sobre o emprego situou-se abaixo daquelas obtidas por outros tipos de intervenção, o que coloca um questionamento a respeito de seu alcance e sua efetividade.

Os programas de subsídios salariais para inserção dos jovens no mercado de trabalho têm tido efeitos positivos, particularmente nos países em transição² e nos desenvolvidos (Betcherman et al., 2007, p. 42). Com recorrência, tais intervenções são direcionadas a determinados segmentos da população jovem, como as mulheres nos países em transição e os negros nos Estados Unidos. No que diz respeito às nações em transição (como, por exemplo, a República Tcheca e a Polônia), os subsídios salariais têm apresentado impactos positivos sobre o emprego dos jovens, com ênfase para as mulheres com baixo nível de escolaridade. Esse tipo de intervenção também evidenciou efeitos positivos sobre o emprego e os rendimentos em países desenvolvidos, como a Bélgica e os Estados Unidos. No âmbito dos países da Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de acordo com o estudo (Betcherman et al, 2007, p. 43), os subsídios salariais geram melhores resultados, quando direcionados para

² São países localizados no Leste Europeu e que, no passado recente, eram socialistas.

firmas que também proporcionam treinamento aos jovens que estão participando do programa. Cabe assinalar que os resultados dessa modalidade de intervenção, segundo o estudo, ainda não foram adequadamente avaliados nos países em desenvolvimento.

Uma intervenção de caráter abrangente para inserção dos jovens no mercado de trabalho é reconhecida sob a forma dos programas compreensivos (Betcherman et al., 2007, p. 48). Tais programas procuram contemplar diferentes frentes de atuação, como o treinamento dos jovens, incentivos financeiros, a assistência à busca do emprego e vários serviços a ele relacionados (Puerto, 2007, p. 25). De acordo com o que é mostrado por Betcherman et al. (2007, p. 48), a proporção de programas compreensivos que registraram impacto positivo sobre o emprego dos jovens, no âmbito internacional, foi de 62,0%, bem como essa modalidade de intervenção tem sido, de modo geral, efetiva em termos de custos. Essa evidência favorável sugere que intervenções que procuram contemplar diferentes dimensões do processo de inserção dos jovens no mercado podem ter uma chance maior de êxito nos seus resultados. Todavia a ressalva apontada pelo estudo aos programas compreensivos é a de que eles são caros, o que, às vezes, tem levado a sua substituição por intervenções menos dispendiosas.

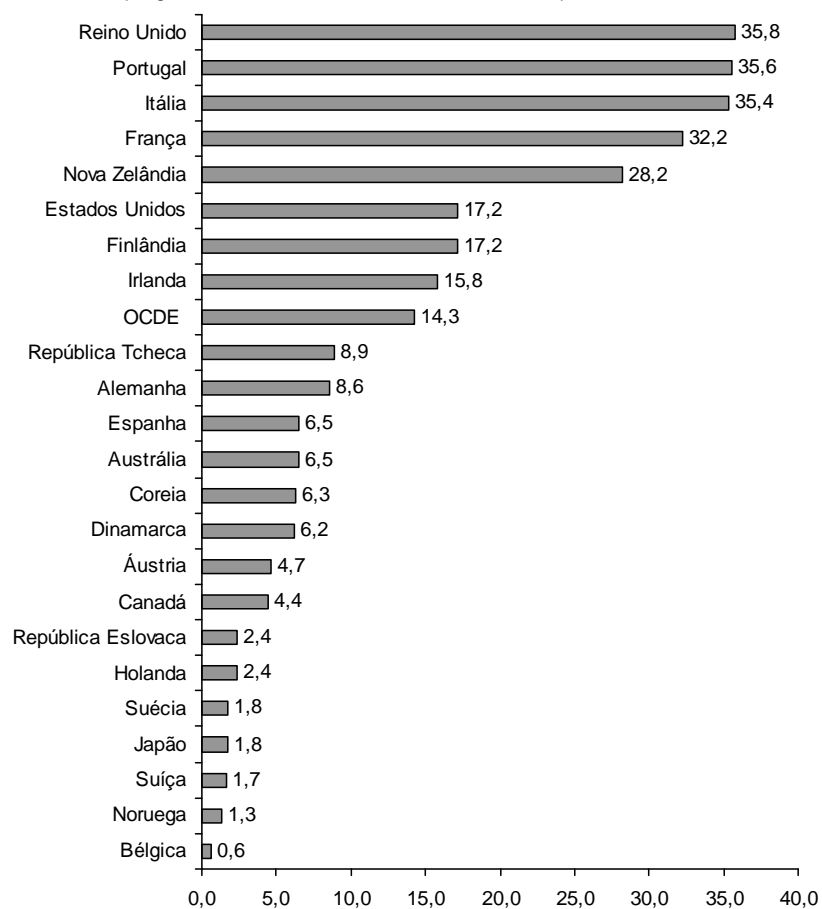
No que diz respeito às economias avançadas, as políticas de transição da escola para o trabalho têm procurado contemplar uma variedade de objetivos, podendo-se assinalar, de acordo com Ryan e Büchtemann (1996, p. 310), os seguintes: (a) conclusão da educação secundária, bem como o acesso à educação continuada por parte dos jovens; (b) educação profissional orientada e treinamento relacionado com o trabalho; (c) rápida transição para empregos estáveis, orientados para a carreira; (d) taxas de desemprego juvenis baixas, com particular atenção ao desemprego de longo prazo; (e) ajustamento efetivo dos trabalhadores jovens aos empregos; e (f) igualdade de oportunidades de trabalho entre os jovens, com opções de mudança na carreira profissional e de segunda chance em carreiras particulares.

Os programas para inserção dos jovens no mercado de trabalho, na OCDE, representavam 14,3% do gasto total com as políticas ativas em 2002, tendo essa proporção se reduzido levemente em comparação ao ano de 1995, quando se situava em 15,1% (Quintini et al., 2007, p. 43). Ao observar-se esse indicador para os países da OCDE, constatam-se diferenças marcantes de comprometimento em 2002: em alguns, a despesa governamental com os programas direcionados aos jovens era relativamente elevada — 35,8% no Reino Unido, 35,6% em Portugal, 35,4% na Itália, 32,2% na França e 28,2% na Nova Zelândia —, enquanto, em outros, era bastante baixa — 0,6% na Bélgica, 1,3% na Noruega, 1,7% na Suíça e 1,8% no Japão e na Suécia (Gráfico 1). Em alguma medida, esses dados dificultam a possibilidade de se estabelecer um padrão de comprometimento dos países

avançados em termos de gasto público com os programas para inserção dos jovens no mercado de trabalho, tornando-se mais adequado fazer-se menção à coexistência de uma diversidade de situações entre eles.

Gráfico 1

Gasto público com programas para jovens no mercado de trabalho, como percentagem do gasto total com programas ativos no mercado de trabalho, nos países da OCDE — 2002



FONTE: QUINTINI, G. et al. **The changing nature of the school-to-work transition process in OECD countries**. Bonn: IZA, 2007. (Discussion paper, n. 2582).

NOTA: 1. Para Dinamarca e Portugal, os dados referem-se ao ano 2000.

2. Para a OCDE, utilizou-se média simples, excluindo o Japão, a República Eslovaca e a Suíça.

No que se refere à experiência dos países da OCDE, os programas para os jovens no mercado de trabalho mais bem-sucedidos possuem algumas características comuns, que foram sistematizadas por Quintini *et al.* (2007, p.18-19) — ver Quadro 1. A esse respeito, podem-se destacar as que seguem: (a) é necessário que as intervenções públicas tenham caráter ativo, bem como se deem no momento do ingresso dos jovens no mercado de trabalho e na fase inicial da experiência de desemprego; (b) os programas de assistência à busca do emprego têm-se mostrado mais efetivos em termos de custos e de obtenção de trabalho para os jovens; (c) as atividades de treinamento precisam ser concebidas de acordo com as necessidades dos mercados de trabalho locais; (d) os jovens são um grupo populacional heterogêneo e, portanto, esse reconhecimento deve ser levado em consideração no momento do desenho do programa; (e) os programas de caráter compreensivo, ao integrarem múltiplas dimensões, têm apresentado resultados mais satisfatórios; e (f) o envolvimento e o comprometimento dos atores sociais com os programas contribuem para a possibilidade de que as suas ações proporcionem resultados positivos.

Um exemplo de programa compreensivo existente no âmbito dos países desenvolvidos é o New Deal for Young People (NDYP), adotado no Reino Unido, em 1998, o qual é direcionado para jovens desempregados na faixa etária de 18 a 24 anos, que nele ingressam logo após o recebimento do sexto mês do Seguro-Desemprego (Van Reenen, 2003). No programa, os jovens participam de uma etapa denominada de Gateway, cuja duração é de, no máximo, quatro meses, na qual lhes é dada assistência na busca do emprego (Van Reenen, 2003, p. 7). Se, ao final desse período, o jovem não obteve um emprego, as seguintes opções lhe são colocadas: (a) ingressar em atividades de educação em tempo integral ou de treinamento, por um período de 12 meses; (b) ter um emprego em serviços voluntários, por seis meses; (c) ter um emprego na Força Tarefa Ambiental, ao longo de seis meses; (d) ou ter um emprego subsidiado, também com a duração de seis meses, no qual o empregador é obrigado a oferecer treinamento para o jovem por pelo menos um dia por semana.

De acordo com o estudo, a opção do NDYP que tem evidenciado maior adesão entre os jovens é a da educação e treinamento, representando uma proporção de aproximadamente 40,0% daqueles que têm participado do programa. Por sua vez, a opção do emprego subsidiado teve uma adesão mais baixa do que aquela que se esperava, absorvendo 20,0% dos jovens participantes do programa. Os motivos para essa baixa adesão aos subsídios salariais não são plenamente conhecidos, mas Van Reenen (2003, p. 8) procura elaborar alguns argumentos a esse respeito: (a) em um contexto de expansão econômica, no Reino Unido, em 1999, os desempregados que não haviam obtido um emprego não subsidiado poderiam ter um baixo nível de habilidades básicas, o que os tornaria pouco atrativos para os empregadores;

(b) a exigência do NDYP de que fosse oferecido, pelos empregadores, treinamento formal aos participantes do programa estaria encarecendo a adoção do subsídio salarial; (c) o sistema de emprego britânico tinha pouca experiência em gerenciar esquemas de emprego subsidiado; (d) e o fracasso na obtenção de um emprego durante o período do Gateway poderia provocar um efeito de estigma sobre os participantes do programa.

Quadro 1

Características comuns de programas bem-sucedidos direcionados aos jovens nos países da OCDE

<p>a) A ação precoce (<i>early</i>) é particularmente importante para as pessoas jovens, na medida em que aqueles sem experiência de trabalho geralmente não estão habilitados para o Seguro-Desemprego ou para outras transferências governamentais.</p> <p>b) Em termos de conteúdo, programas de assistência na busca de emprego para os jovens são, frequentemente, os mais efetivos em termos de custos, proporcionando retornos positivos tanto nos rendimentos quanto no emprego. Por outro lado, alguns programas de empregos subsidiados produzem resultados positivos, mas eles, geralmente, tendem a ter um desempenho pobre em termos do seu impacto líquido nas perspectivas futuras de emprego de seus participantes.</p> <p>c) Os programas de treinamento deveriam ser desenhados em conexão com as necessidades locais ou nacionais do mercado de trabalho. A esse respeito, mobilizar e envolver o setor privado e as comunidades para avaliar a demanda local ou nacional por qualificações e as necessidades da comunidade é o mais importante para a concepção do projeto.</p> <p>d) O foco adequado dos programas é também crucial. Por exemplo, existe a necessidade de distinguir entre adolescentes e adultos jovens e focalizar aqueles que abandonaram a escola precocemente. Especificamente, a solução mais desejável para os problemas de emprego dos adolescentes é o apoio para que eles permaneçam na escola e adquiram qualificações educacionais, enquanto, para os adultos jovens, o apoio para adquirir experiência de trabalho é o mais importante.</p> <p>e) Requerimentos ajustados para a busca de trabalho tendem a encorajar precocemente a saída do desemprego, tanto para os jovens quanto para os adultos.</p> <p>f) Programas que integram e combinam serviços e oferecem um “pacote” compreensivo parecem ser mais bem-sucedidos.</p> <p>g) O grande envolvimento dos parceiros sociais, bem como das autoridades públicas em todos os níveis, pode ajudar a aumentar a efetividade dos programas. Um sistema ajustado de controle de certificação para assegurar a qualidade e a relevância dos programas de treinamento pode também contribuir para o mesmo objetivo.</p>

FONTE: QUINTINI, G. et al. **The changing nature of the school-to-work transition process in OECD countries**. Bonn: IZA, 2007. (Discussion paper, n. 2582). p. 18-19.

A avaliação de Van Reenen (2003, p. 20) é a de que o NDYP teve impactos positivos sobre o emprego dos jovens no Reino Unido: segundo as

suas estimativas, o programa havia aumentado em, aproximadamente, 20,0% a probabilidade de os homens jovens desempregados obterem um emprego, bem como também teria gerado um impacto de cerca de 17 mil empregos para a população jovem. Conforme o estudo reconhece, o componente mais vulnerável do NDYP é o subsídio salarial, face à sua baixa adesão por parte dos empregadores, não obstante os seus resultados positivos sobre o emprego dos jovens, pelo menos no curto prazo (Van Reenen, 2003, p. 21). Para o autor, o êxito de longo prazo do programa estaria assentado na possibilidade de os jovens aprimorarem as suas habilidades no emprego, ao participarem de uma de suas diferentes opções.

No âmbito dos países da América Latina, a categoria de intervenção majoritária para inserção dos jovens no mercado de trabalho é a do treinamento, a qual correspondia a 56,0% dos programas compilados pelo estudo de Puerto (2007, p. 9), evidenciando que a região acompanha o padrão internacional dominante de políticas públicas para esse grupo populacional. Por sua vez, as intervenções de caráter compreensivo também são bastante presentes na América Latina, atingindo a 32,0% da totalidade dos programas analisados pelo estudo em foco.

Na América Latina, com base no reconhecimento da existência de heterogeneidade socioeconômica entre a população jovem, uma parcela significativa de programas para inserção no mercado de trabalho é orientada para os segmentos em desvantagem (Puerto, 2007, p. 14). Nesse sentido, conforme o levantamento feito no estudo, cerca de 93,0% dos programas na região eram direcionados a jovens oriundos de famílias de baixa renda, enquanto 41,2% tinham como objeto de atenção os jovens de baixa escolaridade. Dessa forma, as desigualdades socioeconômicas na América Latina têm influenciado claramente a orientação das intervenções, no sentido direcioná-las aos integrantes da população jovem em situação de maior adversidade social.

Não obstante a ausência de avaliações de impacto de uma série de programas de treinamento implementados, na América Latina, entre 2002 e 2005, há evidências de que eles têm sido bem-sucedidos em melhorar a colocação dos jovens no emprego, na melhora da qualidade dos postos de trabalho obtidos pelos egressos dos programas, bem como têm contribuído para que parte dos jovens que foi beneficiária da intervenção retome a atividade escolar (Puerto, 2007, p. 24). Conforme o estudo, as principais características desses programas são a formação combinada de habilidades leves e técnicas, que proporcionam habilidades duradouras (*life skills*), os esquemas de estágios intensivos e a participação de organizações não governamentais (ONGs) e do setor privado na oferta de treinamento para os jovens.

No que se refere aos resultados dos programas de treinamento para jovens na América Latina, de acordo com Puerto (2007, p. 25), apenas em

dois casos foram feitas avaliações de impacto rigorosas, tendo os seus efeitos sobre o emprego ou sobre os rendimentos mostrado-se contraditórios — ou seja, em um caso, positivo, e, em outro, negativo. Isso impossibilitou estabelecer conclusões categóricas sobre os efeitos dessa modalidade de intervenção na região, bem como sobre as razões de seu sucesso ou fracasso.

Quanto aos resultados dos programas compreensivos para inserção dos jovens no mercado de trabalho, nos países da América Latina, as avaliações têm identificado efeitos positivos sobre a probabilidade de obtenção de emprego ou de melhora nos rendimentos (Puerto, 2007, p. 25). De acordo com o que revelam os estudos sobre essa categoria de intervenção, as razões que embasam os seus resultados favoráveis na região são as que seguem: (a) ela é orientada pela demanda de trabalho; (b) ela contempla uma abordagem de caráter compreensivo ou de múltiplos serviços para os jovens; e (c) ela tem promovido um mercado competitivo para os serviços de treinamento. No que diz respeito às críticas que são apontadas aos programas compreensivos, encontram-se as seguintes: essa categoria de intervenção costuma ter custos elevados; ela se depara, muitas vezes, com uma capacidade institucional frágil para implementar programas centralizados e em grande escala; e a de que não se tem dedicado a atenção necessária à qualidade do treinamento que está sendo oferecido aos jovens.

No que se refere aos programas compreensivos na América Latina, o Chile desenvolve esse tipo de abordagem desde os anos 90, por meio do programa Chile Joven (Fernández; Charlin, 2006). O programa estrutura-se com base em três componentes (ou subprogramas), quais sejam: (a) a capacitação e a formação para o trabalho; (b) a aprendizagem alternada, que combina formação com treinamento no local de trabalho, por um período de três a 12 meses; e (c) a habilitação para a criação de microempresas para os jovens que têm a expectativa de trabalharem como conta-própria (Fernández; Charlin, 2006, p. 188). Deve-se assinalar que o programa Chile Joven se direciona para os jovens em desvantagem, ou seja, para aqueles provenientes de famílias de baixa renda, que não frequentavam o sistema escolar e se encontravam em situação de desemprego ou de inatividade.

A respeito dos impactos do Chile Joven sobre a situação dos indivíduos que dele participaram no mercado de trabalho daquele país, segundo Fernández e Charlin (2006, p. 191) afirmam, eles foram, de modo geral, positivos em termos tanto de taxas de ocupação quanto de taxas de participação. Sobre esses resultados, cabe recuperar alguns aspectos destacados no estudo: identificou-se uma relação direta entre a magnitude do efeito do programa e o nível de escolaridade dos participantes; a intensidade do impacto da intervenção foi mais elevada entre as mulheres jovens, comparativamente aos homens jovens; e, finalmente, entre a população

beneficiária do programa, o maior impacto deu-se sobre os jovens que pertenciam à faixa etária de 20 a 24 anos.

De acordo com Fernández e Charlin (2006, p. 191-192), o componente do programa Chile Joven que evidenciou os melhores resultados foi a aprendizagem alternada, não obstante possuísse custos relativamente mais elevados. O melhor desempenho desse componente estaria indicando que o processo de aprendizagem vinculado à experiência nos locais de trabalho proporciona resultados mais satisfatórios em termos de inserção ocupacional dos jovens. Por sua vez, as avaliações do programa mostraram a dificuldade de conseguir envolver aqueles jovens considerados relativamente mais vulneráveis — no caso, os adolescentes, as mulheres e os que não haviam tido uma ocupação prévia.

Uma outra experiência de programa compreensivo na América Latina é a do Projoven, implementado no Uruguai, desde os anos 90 (Lasida, 2005). Esse programa tem como uma de suas bases de estruturação a compreensão de que é imprescindível vincular a formação profissional oferecida aos jovens com a sua inserção no mundo do trabalho, caso contrário, ela seria considerada um fracasso. Um aspecto também presente na concepção do programa é o reconhecimento de que a formação profissional deve ser transversal aos diferentes setores ocupacionais, ou seja, não obstante exista um setor tomado como referência, a formação obtida deve possibilitar a mobilidade para outros (Lasida, 2005, p. 99).

O Projoven procura fazer o acompanhamento do jovem no seu processo de inserção no mercado de trabalho, através de um de seus componentes, denominado de Inserción Laboral Apoyada (Lasida, 2005, p. 100). De acordo com o estudo, as instituições envolvidas com o programa analisam, de forma precisa, as características dos egressos e as demandas das empresas, com o objetivo de ajustar as capacidades dos primeiros às necessidades das últimas. De outra parte, o programa exige das instituições de formação profissional o cumprimento de metas de inserção dos jovens no mercado de trabalho: nessa perspectiva, caso, pelo menos, 45,0% dos egressos de um curso não obtenham um emprego formal, 20,0% do valor total contratado não é repassado para a instituição que o ministrou.

Conforme afirma Lasida (2005, p. 102-103), as avaliações do Projoven têm mostrado impactos positivos do programa sobre a situação socioeconômica dos jovens no Uruguai. De acordo com os resultados resumidos por esse estudo, ao ingressarem no programa, os jovens encontravam-se assim distribuídos: 62,0% não estudavam e não trabalhavam; 17,0% somente trabalhavam; 13,0% somente estudavam; 4,0% estudavam e trabalhavam; e, para 4,0%, não havia dados. De forma distinta, após oito meses ou mais de egresso das atividades do programa, a situação dos jovens passara a ser a que segue: 29,0% não estudavam e não trabalhavam; 16,0% somente trabalhavam; 43,0% somente estudavam; e 12,0% estudavam e

trabalhavam. Ou seja, o programa conseguiu reduzir em mais da metade a proporção de jovens que não estudavam e não trabalhavam, bem como praticamente triplicou a parcela relativa daqueles que somente estudavam e dos que estudavam e trabalhavam.

De acordo com estudo da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (OIT, 2007) sobre a situação dos jovens no mercado de trabalho, na América Latina, uma política ativa que tem sido adotada, em anos recentes, em alguns países da região, direcionada a esse grupo populacional são as denominadas Leis de Primeiro Emprego. Trata-se de programas de subsídios salariais, cuja adoção se dá com base na suposição de que a redução dos custos de contratação para as empresas favoreceria a obtenção do primeiro emprego pelos jovens. As características básicas de três experiências de Leis de Primeiro Emprego em países latino-americanos (Brasil, México e Paraguai) encontram-se resumidas no Quadro 2.

O estudo da OIT (2007, p. 66) reconhece que não existem avaliações rigorosas de tais experiências de programas de subsídios salariais na América Latina, mas alguns aspectos relevantes sobre elas podem ser assinalados.³ A esse respeito, no programa adotado pelo Paraguai, quem arca com o pagamento do subsídio é o jovem trabalhador, através de uma redução dos seus benefícios trabalhistas, enquanto, nos casos do Brasil e do México, o subsídio é assumido pelo Estado, o que poderia tornar, em princípio, o programa mais atrativo para os jovens nesses dois países. Por sua vez, na medida em que as empresas precisam estar em dia com os pagamentos de impostos e da Seguridade Social para participarem dos programas, essas ações governamentais supõem que o subsídio se mostra um incentivo suficiente para que elas contratem os jovens por meio de relações de trabalho formalizadas — e, como decorrência, os programas constituir-se-iam em um estímulo à expansão do emprego formal.

Um questionamento formulado pela OIT (2007, p. 66) sobre as experiências recentes de programas de subsídios salariais para os jovens na América Latina é no sentido de se os empregos gerados por esse tipo de intervenção são sustentáveis no longo prazo. Isso fez com que essa instituição propusesse que tais iniciativas sejam integradas a processos mais amplos de geração de emprego, bem como sejam condicionadas à capacidade de geração de postos de trabalho pelas economias e à chance de êxito das intervenções.

³ Essa constatação pode ser confirmada pelo levantamento feito por Puerto (2007, p. 9), no qual não se identifica nenhum programa de subsídios salariais que tenha sido avaliado na América Latina.

Quadro 2

Leis de Primeiro Emprego na América Latina

EXPERIÊNCIAS	CARACTERÍSTICAS
<p style="text-align: center;">Brasil Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego Para os Jovens (PPE)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Destina-se a jovens de 16 a 24 anos em desemprego involuntário, sem emprego formal anterior e de famílias com rendimento familiar mensal <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo. • No primeiro componente, as empresas que contratem jovens têm acesso a uma subvenção econômica proporcional ao número de jovens que contratem, por meio do pagamento de R\$ 1.500,00 por ano (aproximadamente, US\$ 800 anuais, com o câmbio de agosto de 2007) por jovem contratado. Todo o jovem participante deve necessariamente dar continuidade a seus estudos, e as empresas devem estar em dia com o pagamento de impostos federais. • O programa tem outros dois componentes: proporciona capacitação técnica e cidadania aos jovens e estimula o cumprimento da Lei de Aprendizagem.
<p style="text-align: center;">México Lei de Primeiro Emprego</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A partir do décimo mês de contratação do jovem, o Estado devolve à empresa os aportes à Seguridade Social. O montante de subsídio dependerá do salário-base de quotização (SBC) dos novos trabalhadores. No décimo mês, devolve-se o primeiro mês; no décimo-primeiro, o segundo; etc. • Se o jovem deixa de trabalhar, suspende-se a devolução. • É administrado pelo Instituto Mexicano da Seguridade Social (IMSS). • Os trabalhadores e as suas famílias receberão os benefícios da Seguridade Social, como acesso aos serviços de saúde, direito a uma pensão, subsídios em caso de maternidade, enfermidade, riscos de trabalho, falecimento ou matrimônio, e acesso às creches, centros de férias, desportivos e de Seguridade Social do IMSS.
<p style="text-align: center;">Paraguai Lei de Primeiro Emprego</p>	<ul style="list-style-type: none"> • As medidas de fomento do primeiro emprego dirigem-se a jovens entre 15 e 28 anos que buscam sua primeira ocupação. • Isentam-se os empregadores de pagar alguns dos benefícios sociais, como contribuições a pensões de aposentadoria, Seguridade Social, alocações familiares de férias e aviso prévio. • Isso implica uma redução de custos trabalhistas, pois exoneram o aporte por aposentadoria, o aporte à Seguridade Social, à alocação familiar, à indenização por aviso prévio e das férias.

FONTE DOS DADOS BRUTOS: OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO — OIT. **Trabajo decente y juventud — América Latina**. Lima, 2007. p. 65.

3 Uma experiência de política pública no Brasil para inserção dos jovens no mercado de trabalho: o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (2003-07)

A situação dos jovens no mercado de trabalho brasileiro evidencia elevada incidência do desemprego, reproduzindo, em alguma medida, uma característica do seu padrão de inserção no mercado de trabalho observada no plano internacional (O'Higgins, 1997; Pochmann, 2000; Ramos, 2003; Tokman, 2003; Ribeiro; Juliano, 2005; Corrochano et al., 2008; DIEESE, 2008). De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a taxa de desemprego dos jovens de 15 a 24 anos era de 19,0% em 2003, enquanto a taxa de desemprego média do mercado de trabalho brasileiro era de 9,7% naquele mesmo ano. Em 2003, havia, aproximadamente, 4,04 milhões de jovens desempregados no Brasil, o que correspondia a 47,3% do contingente total de desempregados do País. Dado que os jovens representavam 24,2% da População Economicamente Ativa (PEA) total do Brasil em 2003, fica reforçada a compreensão de que o desemprego lhes atinge com muito mais intensidade.

Diante dessa realidade, o Governo Federal tomou a iniciativa de formular, em 2003, um programa para inserção dos jovens no mercado de trabalho do País, denominado **Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego Para os Jovens**, o qual passou a vigorar, sob a forma de lei, em outubro daquele ano.⁴ Os dois principais **objetivos** do Programa eram o de criar postos de trabalho para os jovens de 16 a 24 anos e o de qualificá-los para inserção no mercado de trabalho.⁵ Não obstante o Programa tenha-se desdobrado em diferentes ações⁶, o **foco central** deste estudo será o da sua linha de **subvenção econômica** para geração de emprego para os jovens.

O PNPE estabeleceu diversos requisitos para que os jovens pudessem ser habilitados para dele participarem, sendo que os mesmos tinham caráter cumulativo. São os seguintes os requisitos de habilitação do Programa: (a) o jovem deve encontrar-se em situação de desemprego involuntário; (b) ele não

⁴ Através da Lei Federal nº 10.748, de 22 de outubro de 2003. Essa lei teve alterações no ano de 2004, passando a ser designada pelo nº 10.940. As referências expostas sobre o PNPE terão como base a Lei nº 10.940.

⁵ No País, a idade mínima de ingresso legal no mercado de trabalho é a de 16 anos.

⁶ Dentre essas ações, assinalem-se os Consórcios Sociais da Juventude, o Jovem Empreendedor, o Selo de Responsabilidade Social e a Juventude Cidadã.

pode ter tido vínculo de emprego anterior; (c) ele tem de ser membro de família com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo⁷; e (d) ele deve estar matriculado e frequentando estabelecimento de ensino fundamental ou médio, ou ter concluído o ensino médio.

Conforme se constata, os requisitos de habilitação do PNPE delineiam um perfil de jovem que exerce procura por trabalho, mas não possui experiência de trabalho formal, que é oriundo de famílias de baixa renda e, ainda, que esteja estudando⁸. Esses requisitos de habilitação mostram que se trata de um programa direcionado para jovens em desvantagem, particularmente no que se refere à renda familiar. Tal orientação do Programa, dentro de certos limites, é reforçada pelo fato de nele estar incluída a determinação de que 70,0% dos empregos criados fossem alocados para jovens que não tivessem concluído o ensino fundamental ou o médio. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que o Programa acompanha uma das características encontradas com recorrência na experiência internacional de políticas ativas para inserção dos jovens no mercado de trabalho, ao se direcionar para segmentos da população jovem em situação de maior dificuldade socioeconômica (Betcherman et al., 2007). Essa orientação talvez fosse ainda mais incisiva, se o Programa priorizasse, em suas ações, os jovens com escolaridade fundamental incompleta. Considera-se relevante, também, o PNPE conter como requisito de habilitação que o jovem esteja estudando, como forma de estimular a continuidade do seu processo de avanço em termos de escolarização.

Quanto ao mecanismo de criação de empregos no PNPE, esse tomou a forma de uma subvenção econômica paga ao empregador, de seis parcelas bimestrais de R\$ 250,00 para cada emprego gerado. Portanto, a principal medida ativa do Programa assentava-se no esquema de subsídios salariais enquanto instrumento indutor da criação de empregos para os jovens. Cabe assinalar que o PNPE também continha um requisito de habilitação das empresas, que favorecia a formalização das relações de trabalho, na medida em que a participação dos empregadores só poderia dar-se mediante a comprovação das contribuições devidas ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

A contratação de jovens através do PNPE é estabelecida através de critério relacionado com o porte das empresas, qual seja: em firmas com até quatro empregados, é facultada a contratação de um jovem; com cinco a 10 empregados, dois jovens; e, em firmas com acima de 10 empregados,

⁷ Nessa média de renda familiar *per capita*, estão incluídas eventuais subvenções econômicas de programas congêneres e similares (ver artigo 2º da Lei nº 10.940, que introduziu ajustes à Lei nº 10.748).

⁸ Como foi visto acima, o jovem que concluiu o ensino médio também pode inscrever-se no Programa.

podem-se contratar jovens em uma proporção de até 20,0% do quadro de pessoal da empresa por meio do Programa. Os contratos de trabalho, por sua vez, poderiam ser tanto por prazo indeterminado quanto determinado, sendo que estes últimos deveriam ter duração de, no mínimo, 12 meses.

Nessa intervenção ativa para inserção dos jovens no mercado de trabalho que está sendo delineada, um risco que se coloca é o da ocorrência do efeito-substituição⁹, ou seja, os jovens que obtêm um posto de trabalho o fazem em detrimento do emprego de trabalhadores outrora ocupados. A esse respeito, o PNPE incluiu alguns mecanismos, cujo propósito era o de tentar evitar esse tipo de efeito, tendo o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) sido designado como responsável pelo monitoramento do quadro de pessoal das empresas que viessem a participar do Programa. Tal monitoramento deveria dar-se por meio de uma base de dados do MTE, o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), sendo feito o acompanhamento da taxa de rotatividade do setor em que a empresa participante do Programa estava inserida, bem como da região em que ela se localizava. De acordo com o que estipula o Programa, caso a empresa evidenciasse uma taxa de rotatividade da sua força de trabalho acima daquela observada no setor em que estivesse inserida e na região em que estava localizada, isso traria como decorrência o cancelamento da sua adesão ao PNPE.

Tomando os critérios de habilitação do PNPE, Ribeiro e Juliano (2005) procuraram estimar o contingente de jovens que poderia ser contemplado por esse programa no País. Conforme esse estudo, utilizando a PNAD do IBGE de 2003 (PNAD, 2004) como fonte de dados, 1,271 milhão de jovens das áreas urbanas preencheriam os critérios de habilitação do Programa. Na medida em que o Governo Federal havia estabelecido a meta de contemplar 80 mil jovens com o PNPE em 2004, para um contingente total de desempregados desse grupo populacional de 3,647 milhões de pessoas nas áreas urbanas do País, em 2003, Ribeiro e Juliano (2005, p. 65 e 66) estimaram que a taxa de desemprego dos jovens se reduziria de 21,5% para 21,0%, concluindo que o PNPE teria um impacto de pequeno alcance, em termos quantitativos, sobre a incidência do desemprego entre os jovens.

O MTE disponibilizou dados relativos ao PNPE que permitem que se tenha uma dimensão aproximada dos seus resultados.¹⁰ De acordo com tais dados, no período de outubro de 2003 a abril de 2007, 918,4 mil jovens inscreveram-se no Programa, no País, o que mostra que ele teve um apelo razoavelmente grande junto a esse segmento populacional (Gráfico 2). Pode-se constatar que foi bastante desigual o número de inscritos no Programa por

⁹ A respeito do efeito-substituição, ver Betcherman *et. al.* (2004) e Pierre (1999).

¹⁰ Os dados foram obtidos junto à Coordenação Geral de Preparação e Intermediação de Mão-de-Obra Juvenil do Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego Para Juventude do MTE e correspondem ao período de outubro de 2003 a abril de 2007.

estado, aparecendo algumas unidades da Federação com um expressivo contingente de inscritos (São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Ceará, Bahia e Rio de Janeiro, mais de 50 mil por estado) e outras em que o contingente foi de pequeno tamanho (Alagoas, Paraná, Amapá e Acre, menos de cinco mil por estado). Essa compreensão é reforçada, quando se examinam as parcelas relativas de cada um dos estados no total de inscritos no Programa, em nível nacional (Gráfico 3). Nesse sentido, os Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Ceará, Bahia e Rio de Janeiro concentraram cerca de 65,0% do total de inscritos no PNPE, enquanto Roraima, Rondônia, Piauí, Alagoas, Paraná, Amapá e Acre, em posição antagônica, representavam somente 4,0% do total de inscritos.

Quanto ao número de empresas que participaram do PNPE, no acumulado de outubro de 2003 a abril de 2007, esse totalizou somente 2.801, o que indica uma possível falta de apelo do Programa junto ao meio empresarial (Gráfico 4). Também nesse caso, constatam-se diferenças acentuadas entre os estados, em termos de adesão das empresas ao Programa: ela se deu em maior grau no Rio Grande do Sul, em Minas Gerais, São Paulo, Goiás, no Paraná, em Santa Catarina e na Bahia, mas foi baixa em outros, como Amazonas, Pernambuco, Piauí, Maranhão, Alagoas, Acre e Amapá. Observando-se as parcelas relativas dos estados no total de empresas que participaram do Programa no País, sobressaem-se Rio Grande do Sul (30,4%), Minas Gerais (14,2%), São Paulo (8,3%), Goiás (6,5%) e Paraná (5,2%) (Gráfico 5). Em sentido distinto, Sergipe, Roraima, Amazonas, Pernambuco, Piauí, Maranhão, Alagoas, Acre e Amapá detinham, individualmente, menos de 1,0% do total de empresas que participaram do Programa.

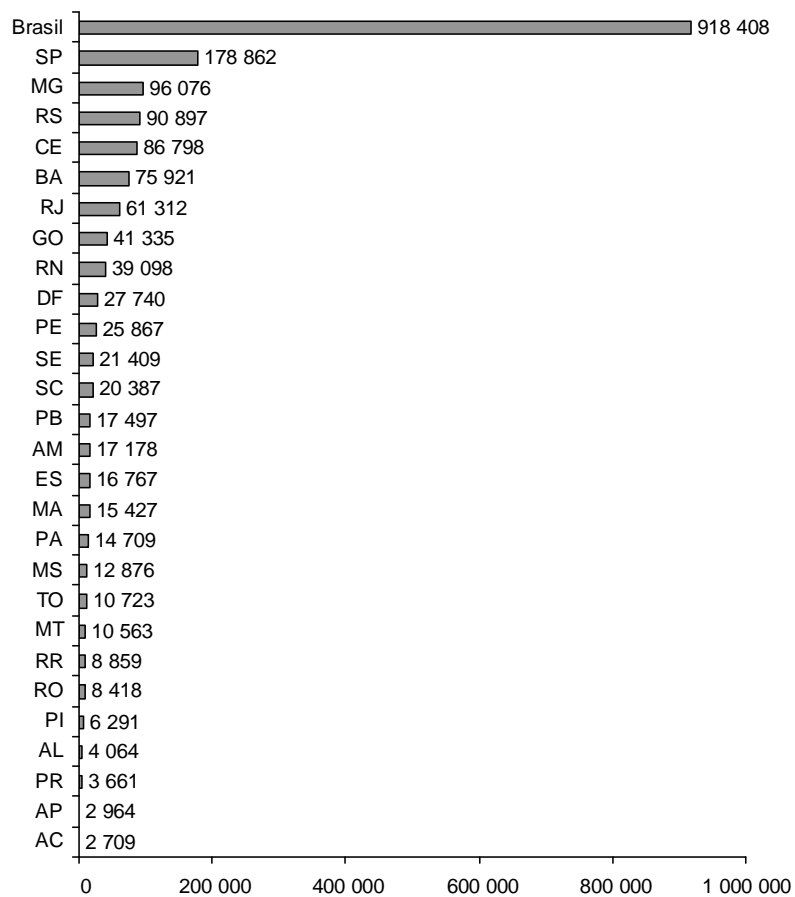
Ao se examinarem os dados relativos aos empregos gerados pelo PNPE no acumulado de outubro de 2003 a abril de 2007, fica-se com a compreensão de que o Programa teve um desempenho modesto (Gráfico 6).¹¹ Assim, de acordo com o levantamento do MTE, o Programa teria criado, aproximadamente, 10,2 mil empregos para os jovens, um contingente muito abaixo daquele que correspondia às expectativas originais do Governo Federal, conforme assinalado por Ribeiro e Juliano (2005). Nesse sentido, do ponto de vista de seus resultados estritamente quantitativos, o PNPE deve ter sofrido algum tipo de falha em sua concepção, o que fez com que ele não

¹¹ Os dados obtidos junto ao MTE não discriminam os empregos gerados pela subvenção econômica daqueles proporcionados pela ação de Responsabilidade Social, da qual participaram 305 empresas no período acumulado de outubro de 2003 a abril de 2007. Portanto, o número de empregos acima identificado (10,2 mil) está superestimando os resultados da linha de subvenção econômica, todavia não é possível precisar o tamanho dessa superestimativa. Aventa-se a possibilidade de que essa não seja de grande magnitude, pois a linha de Responsabilidade Social do PNPE não requeria, necessariamente, a contratação de jovens, podendo contemplar outras iniciativas, como a de atividades de formação e qualificação.

conseguisse ter impacto de maior expressão sobre o segmento juvenil do mercado de trabalho brasileiro.

Gráfico 2

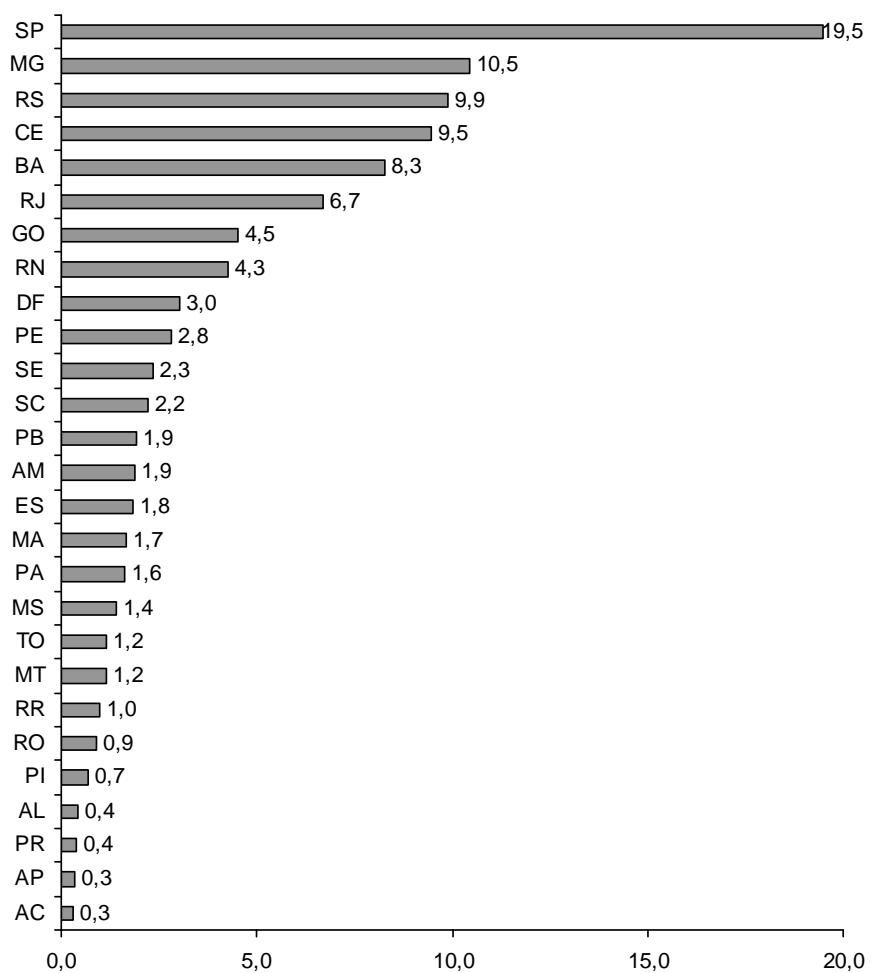
Número de inscritos no PNPE, no Brasil e nas unidades da Federação — out./03-abr./07



FONTE: Ministério do Trabalho e Emprego/Secretaria de Políticas Públicas de Emprego/Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego Para Juventude/Coordenação Geral de Preparação e Intermediação de Mão-de-Obra Juvenil.

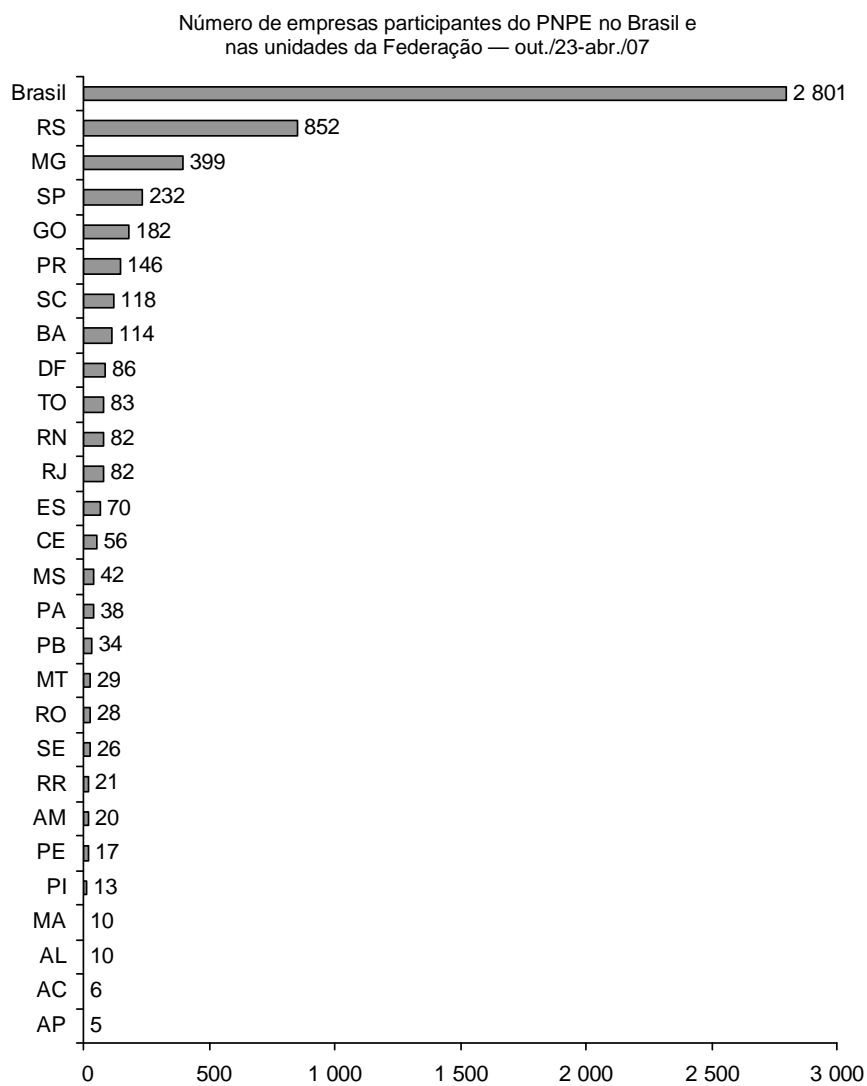
Gráfico 3

Distribuição percentual dos inscritos no PNPE por unidades da Federação — out./03-abr./07



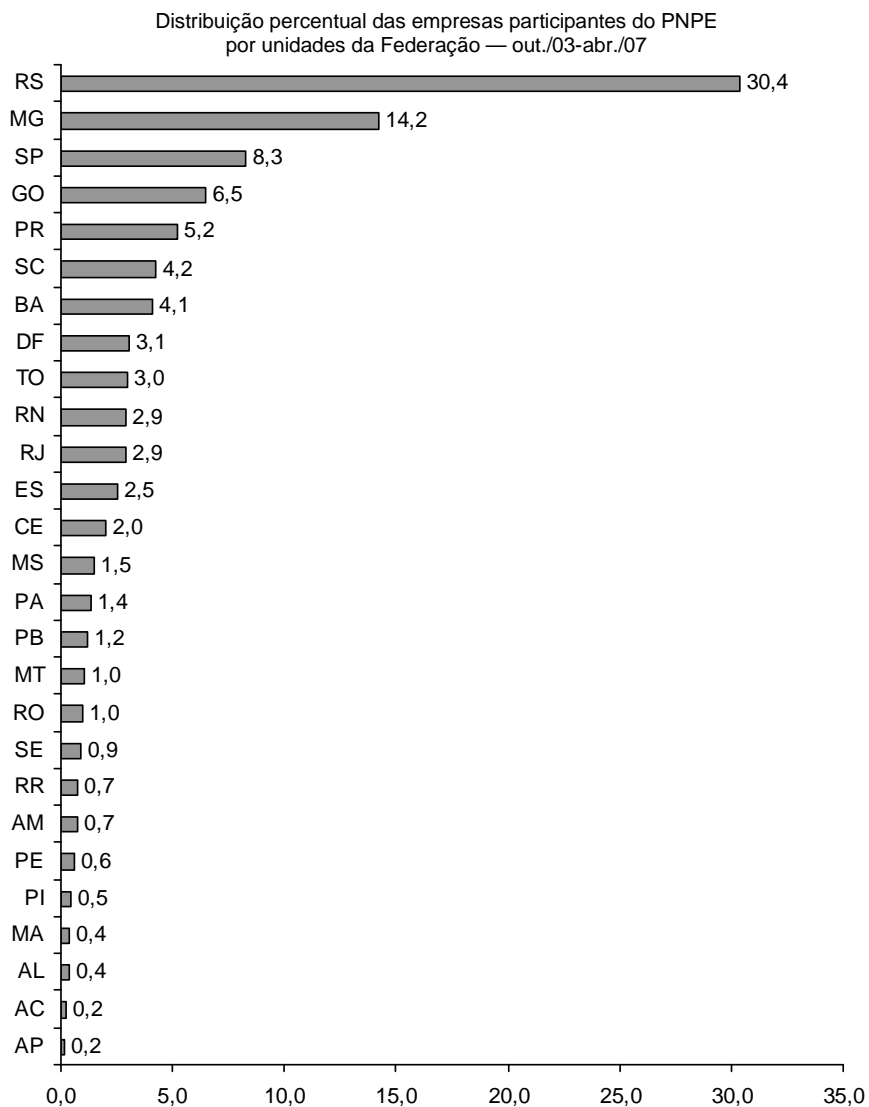
FONTE: Ministério do Trabalho e Emprego/Secretaria de Políticas Públicas de Emprego/Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego Para Juventude/Coordenação Geral de Preparação e Intermediação de Mão-de-Obra Juvenil.

Gráfico 4



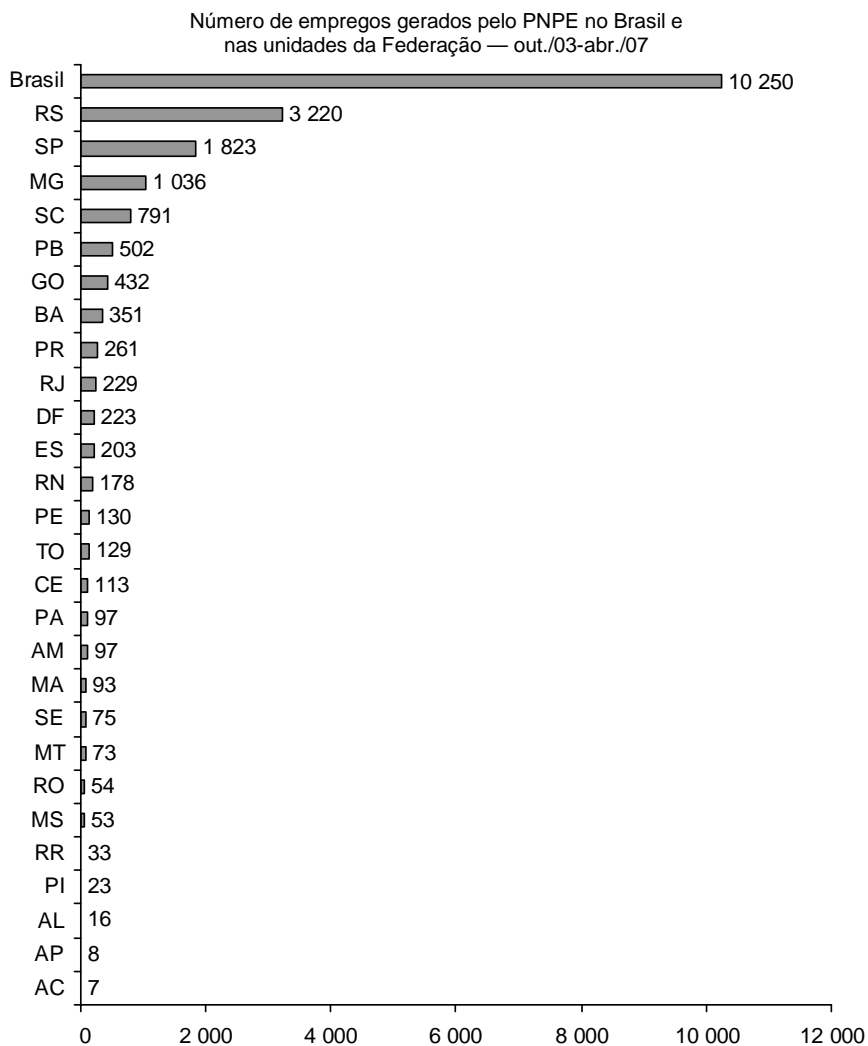
FORNTE: Ministério do Trabalho e Emprego/Secretaria de Políticas Públicas de Emprego/Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego Para Juventude/Coordenação Geral de Preparação e Intermediação de Mão-de-Obra Juvenil.

Gráfico 5



FONTE: Ministério do Trabalho e Emprego/Secretaria de Políticas Públicas de Emprego/Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego Para Juventude/Coordenação Geral de Preparação e Intermediação de Mão-de-Obra Juvenil.

Gráfico 6



FONTE: Ministério do Trabalho e Emprego/Secretaria de Políticas Públicas de Emprego/Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego Para Juventude/Coordenação Geral de Preparação e Intermediação de Mão-de-Obra Juvenil.

No que diz respeito à distribuição regional dos empregos gerados pelo PNPE, as evidências confirmam a grande concentração geográfica dos seus resultados (Gráfico 7). Conforme se pode constatar, a maior parte dos

empregos proporcionados pelo PNPE pertence aos estados do Rio Grande do Sul, de São Paulo, Minas Gerais e Santa Catarina, os quais detinham parcelas relativas de 31,4%, 17,8%, 10,1% e 7,7% do emprego total do Programa respectivamente. Portanto, os quatro estados reunidos proporcionaram cerca de 67,0% dos empregos do PNPE. De forma distinta, 12 estados detinham, cada um, participações relativas ínfimas, inferiores a 1,0%, no emprego total proporcionado pelo Programa.

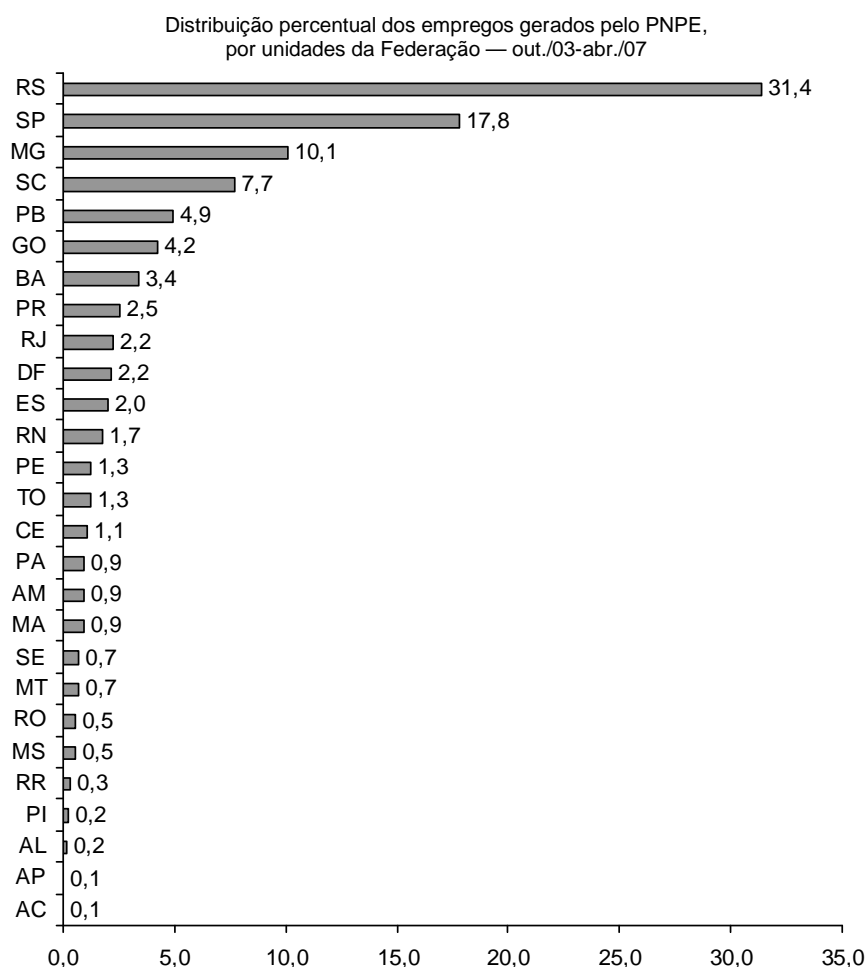
Outro indicador que permite mensurar o desempenho do PNPE é a relação entre o número de empregos e o de inscritos no Programa (Gráfico 8). Nesse sentido, para o País como um todo, a relação empregos/inscritos foi de apenas 1,1%, ou seja, a cada 100 inscritos no PNPE, somente um obteve emprego, reforçando a compreensão de que o Programa teve algum tipo de problema de concepção, que implicou uma baixa capacidade de geração de oportunidades de trabalho para os jovens. No âmbito dos estados, as evidências mostram que, em seis deles, a relação empregos/inscritos se situou acima da média nacional: Paraná (7,1%), Santa Catarina (3,9%), Rio Grande do Sul (3,5%), Paraíba (2,9%), Espírito Santo (1,2%) e Tocantins (1,2%). Por sua vez, em 17 estados e no Distrito Federal, a relação empregos/inscritos no PNPE ficou abaixo de 1,0%, indicando um desempenho ainda mais modesto do Programa.

Já o número médio de empregos proporcionados pelo PNPE por empresa, no acumulado de outubro de 2003 a abril de 2007, foi de 3,7 (Gráfico 9). Esse dado mostra que, caso tivesse havido a adesão de um número maior de empresas ao Programa, existiria a possibilidade de que os seus resultados fossem quantitativamente mais satisfatórios. No âmbito dos estados, a relação empregos/empresas encontrava-se acima da média nacional na Paraíba (14,8), no Maranhão (9,3), em São Paulo (7,9), Pernambuco (7,6), Santa Catarina (6,7), no Amazonas (4,9) e no Rio Grande do Sul (3,8). Deve-se, todavia, ponderar que o desempenho do Programa medido por esse indicador, nos estados do Maranhão, de Pernambuco e do Amazonas, está associado a números absolutos de empregos e empresas bastante baixos, conforme mostrado anteriormente.

Essa primeira visão geral dos resultados do PNPE permite afirmar que o Programa teve resultados quantitativos modestos no período focalizado, em termos de geração de empregos para os jovens através do esquema de subvenção econômica. Outro aspecto que se sobressaiu nessa primeira apreciação geral do Programa foi o de que os seus resultados se concentraram geograficamente, na medida em que cerca de 67,0% dos empregos gerados estavam em quatro estados (Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais e Santa Catarina). A relação empregos/inscritos no Programa revelou-se igualmente baixa, sendo de cerca de um emprego para cada 100 jovens inscritos. No âmbito dos estados, pode-se ressaltar a posição do Rio Grande do Sul, no qual verificaram-se o maior número de

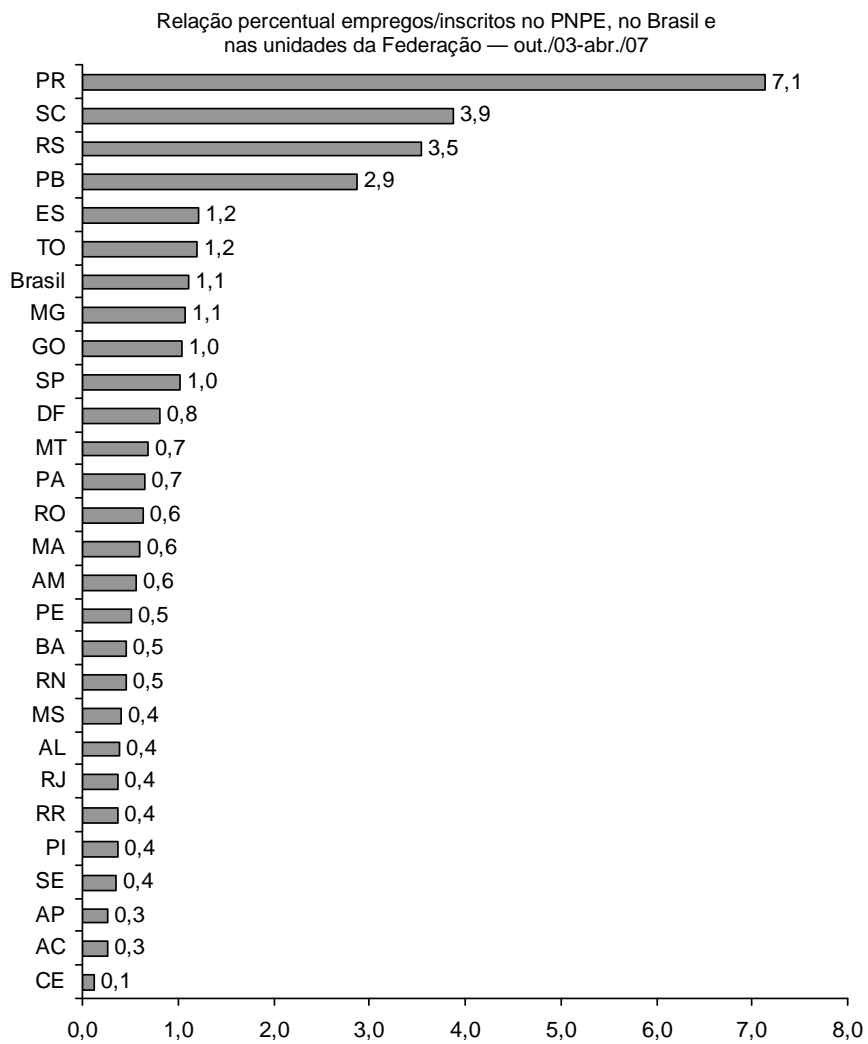
empresas participantes do Programa (mais do que o dobro de São Paulo) e o maior número de empregos proporcionados (aproximadamente, 30,0% do total). As razões desse desempenho diferenciado do Rio Grande do Sul serão objeto de discussão na seção 5 deste estudo, na qual avança-se uma proposta de interpretação da *performance* do Programa no Estado.

Gráfico 7



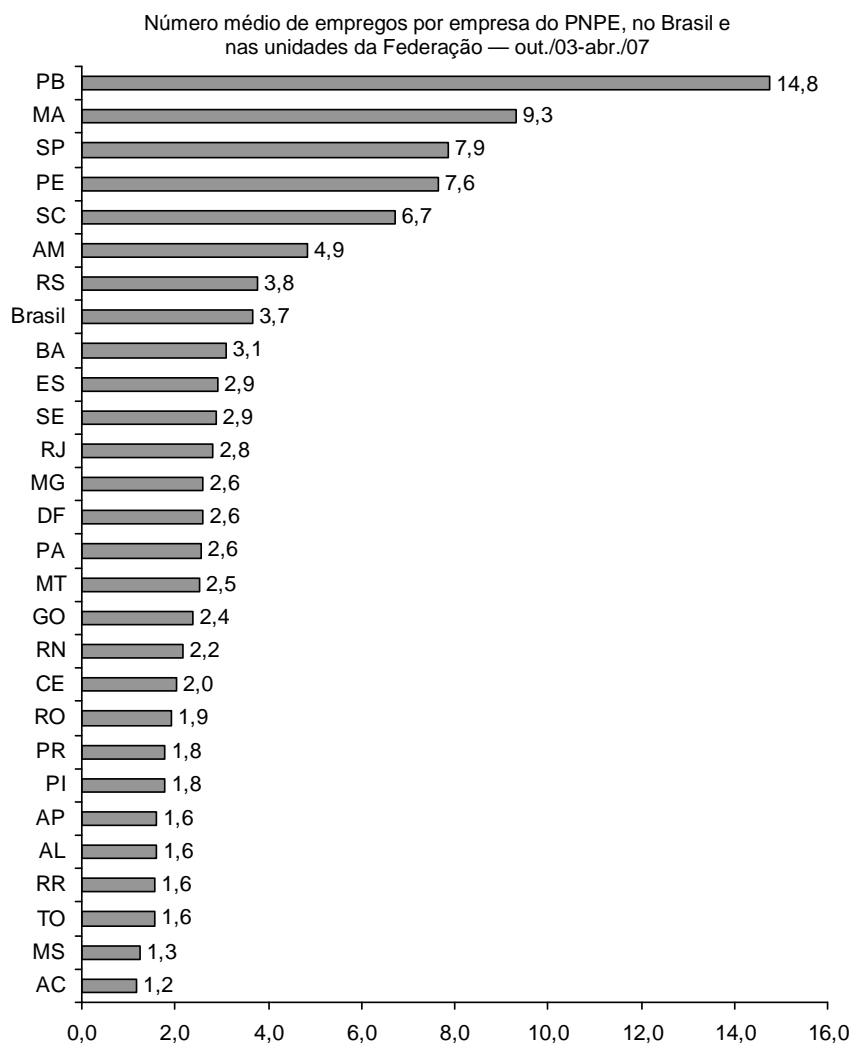
FONTE: Ministério do Trabalho e Emprego/Secretaria de Políticas Públicas de Emprego/Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego Para Juventude/Coordenação Geral de Preparação e Intermediação de Mão-de-Obra Juvenil.

Gráfico 8



FONTE: Ministério do Trabalho e Emprego/Secretaria de Políticas Públicas de Emprego/Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego Para Juventude/Coordenação Geral de Preparação e Intermediação de Mão-de-Obra Juvenil.

Gráfico 9



FONTE: Ministério do Trabalho e Emprego/Secretaria de Políticas Públicas de Emprego/Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego Para Juventude/Coordenação Geral de Preparação e Intermediação de Mão-de-Obra Juvenil.

4 O segmento juvenil do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre durante a vigência do PNPE (2003-07)

Esta seção do estudo se propõe a fazer uma análise do segmento juvenil do mercado de trabalho da RMPA no período de vigência do PNPE. Conforme foi mostrado na seção anterior deste trabalho, o Programa teve início em outubro de 2003, tendo a sua duração estendido-se até dezembro de 2007, quando o mesmo foi extinto. Nesses termos, o período que será aqui objeto de análise é o de 2003 a 2007, sendo o primeiro desses anos assumido como exibindo resultados de pequena magnitude do Programa, em face de o seu início ter ocorrido no último trimestre de 2003.

Ao longo desta seção, a população jovem será delimitada como correspondendo aos indivíduos de 16 a 24 anos, em concordância com a definição feita pelo PNPE.¹² Todavia, com base no entendimento de que existe heterogeneidade no interior desse grupo populacional, nesta seção, o mesmo será desagregado entre os jovens adolescentes de 16 e 17 anos e os jovens adultos de 18 a 24 anos. A par desse recorte, os jovens também serão segmentados por sexo, com o propósito de evidenciar as diferenças existentes entre homens jovens e mulheres jovens, em sua situação do mercado de trabalho da RMPA.

4.1 Aspectos demográficos e participação dos jovens no mercado de trabalho da RMPA

De acordo com os dados da PED, a população jovem da RMPA era de 614 mil indivíduos em 2003, não apresentando crescimento na comparação com o ano de 2007 (Tabela 1). Esse comportamento foi distinto do da população adulta da RMPA, que registrou crescimento de 13,3% no período 2003-07.¹³ Com base nessas evidências, pode-se afirmar que, no período que está sendo ora analisado, não houve aumento da pressão demográfica dos jovens sobre o mercado de trabalho local: a sua parcela relativa da população

¹² De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Internacional do Trabalho, a população jovem é delimitada como correspondendo à faixa etária de 15 a 24 anos (World Youth Rep., 2003; OIT, 2006). No caso do estudo que está sendo desenvolvido, adota-se a faixa etária 16 a 24 anos como definidora da população juvenil, pelo fato de que 16 anos é a idade mínima de ingresso legal no mercado de trabalho, no Brasil, bem como por ser aquela que também é utilizada pelo PNPE.

¹³ A população adulta, neste estudo, é definida como correspondendo aos indivíduos com 25 anos e mais.

de 16 anos ou mais declinou de 22,9% em 2003 para 20,7% em 2007. Quando se segmenta a população jovem por faixas etárias, constata-se que, tanto entre os jovens adolescentes quanto entre os jovens adultos, não ocorreu crescimento populacional na comparação do início com o final do período, sendo que o contingente dos primeiros se manteve em 125 mil indivíduos e o dos últimos em 489 mil.

Tabela 1

População, População Economicamente Ativa e sua taxa de participação na População em Idade Ativa, por faixas etárias selecionadas e sexo, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2003-07

DISCRIMI- NAÇÃO	16 E 17 ANOS			18 A 24 ANOS		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
População (1)						
2003	65	60	125	243	246	489
2004	66	65	131	253	246	499
2005	66	67	133	252	246	498
2006	67	62	129	246	246	492
2007	63	62	125	241	248	489
$\Delta\%$ 2003-07	-3,1	3,3	0,0	0,8	0,8	0,0
PEA (1)						
2003	30	25	55	201	174	375
2004	29	26	55	210	178	388
2005	26	24	50	210	177	387
2006	26	21	47	204	176	380
2007	22	20	42	199	179	378
$\Delta\%$ 2003-07	-26,7	-20,0	-23,6	-1,0	2,9	0,8
Taxa de parti- cipação (%)						
2003	46,2	41,7	44,0	82,7	70,7	76,7
2004	43,9	40,0	42,0	83,0	72,4	77,8
2005	39,4	35,8	37,6	83,3	72,0	77,7
2006	38,5	34,3	36,5	83,1	71,7	77,4
2007	35,1	32,5	33,8	82,5	72,0	77,2
$\Delta\%$ 2003-07	-24,0	-22,1	-23,2	-0,2	1,8	0,7

(continua)

Tabela 1

População, População Economicamente Ativa e sua taxa de participação na População em Idade Ativa, por faixas etárias selecionadas e sexo, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2003-07

DISCRIMI- NAÇÃO	16 A 24 ANOS			25 ANOS E MAIS		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
População (1)						
2003	308	306	614	945	1 128	2 073
2004	319	311	630	965	1 154	2 119
2005	318	313	631	1 006	1 196	2 202
2006	313	308	621	1 035	1 240	2 275
2007	304	310	614	1 067	1 281	2 348
Δ% 2003-07	-1,3	1,3	0,0	12,9	13,6	13,3
PEA (1)						
2003	231	199	430	732	591	1 323
2004	239	204	443	740	609	1 349
2005	236	201	437	761	628	1 389
2006	230	197	427	773	647	1 420
2007	221	199	420	801	668	1 469
Δ % 2007/03	-4,3	0,0	-2,3	9,4	13,0	11,0
Taxa de parti- cipação (%)						
2003	75,0	65,0	70,0	77,5	52,4	63,8
2004	74,9	65,6	70,3	76,7	52,8	63,7
2005	74,2	64,2	69,3	75,6	52,5	63,1
2006	73,6	64,1	68,9	74,7	52,2	62,5
2007	72,7	64,2	68,4	75,1	52,1	62,6
Δ% 2003-07	-3,1	-1,2	-2,3	-3,1	-0,6	-1,9

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

(1) Em 1.000 pessoas.

Desagregando-se a população jovem por sexo na RMPA, no caso das mulheres, ocorreu um pequeno incremento populacional entre 2003 e 2007 (1,3%), enquanto, no dos homens, se observou uma pequena redução (-1,3%) (Tabela 1). Com esses movimentos, em 2007, havia um contingente de mulheres jovens (310 mil) levemente superior ao de homens jovens (304 mil). Entre os adolescentes e os jovens adultos, também ocorreu crescimento da população feminina (3,3% e 0,8% respectivamente), enquanto, entre a população masculina, houve redução em ambos os casos (-3,1% e -0,8% respectivamente). Em 2007, as mulheres haviam passado a se situar em

número superior ao de homens entre os jovens adultos, mas, entre os adolescentes, havia uma situação praticamente idêntica entre os sexos, em termos de contingente populacional.

No âmbito do mercado de trabalho da RMPA, a População Economicamente Ativa jovem apresentou redução de 2,3% na comparação de 2003 com 2007, declinando de 430 mil indivíduos para 420 mil (Tabela 1). Esse comportamento da força de trabalho jovem foi antagônico ao da PEA adulta, que evidenciou crescimento, nessa mesma base comparativa, de 11,0%. Quando se segmenta a PEA juvenil por faixas etárias, constata-se que a sua queda se deveu exclusivamente ao comportamento verificado entre os adolescentes, cuja redução da força de trabalho, entre 2003 e 2007, foi de 23,6%, pois a força de trabalho dos jovens adultos registrou uma pequena variação positiva de 0,8%. Portanto, o que mais se destaca nessas evidências é que ocorreu uma redução razoavelmente acentuada da força de trabalho dos adolescentes no período enfocado por este estudo, na RMPA. Uma interpretação tentativa para tal fenômeno reuniria os seguintes elementos: o primeiro deles é o de que os adolescentes estejam adiando o seu ingresso no mercado de trabalho, dada a necessidade de obter maior nível de educação formal para aumentar a chance de obtenção de uma ocupação¹⁴; e o segundo é o de que tenha havido uma mudança nas estratégias familiares, a partir de 2004, com a redução do desemprego entre os chefes de domicílio, o que fez com que os adolescentes da região fossem menos compelidos ao ingresso no mercado de trabalho.

De acordo com o recorte por sexo da PEA, pode-se perceber que a redução da participação dos jovens no mercado de trabalho, na comparação de 2003 e 2007, se deu exclusivamente entre os homens jovens (-4,3%), na medida em que, entre as mulheres jovens, ocorreu estabilidade (Tabela 1). Comportamento discrepante entre os sexos, em termos de participação no mercado de trabalho, observou-se entre os jovens adultos, para os quais ocorreu aumento da PEA entre as mulheres (2,9%) e pequena redução entre os homens (-1,0%). No que diz respeito aos jovens adolescentes, verificou-se grande redução da PEA para ambos os sexos (-26,7% entre os homens e -20,0% entre as mulheres).

Outra forma de se abordar o engajamento dos jovens em atividades laborais é através da evolução da sua taxa de participação: nesse sentido, esse indicador também mostra recuo na inserção no mercado de trabalho, de 70,0% em 2003 para 68,4% em 2007 (Tabela 1). Apesar desse declínio, é interessante assinalar que os jovens, tanto ao início quanto ao final do período, evidenciavam maior nível de engajamento no mercado de trabalho,

¹⁴ Esses argumentos serão reforçados em tópicos posteriores do estudo, nos quais se aborda a distribuição dos jovens da RMPA de acordo com a situação de estudo e trabalho, bem como o fenômeno do desemprego juvenil.

comparativamente aos adultos, cuja taxa de participação situava-se em 63,8% em 2003 e em 62,6% em 2007. Tal evidência é, em alguma medida, não esperada, pois a população jovem está vivenciando o processo de transição da escola para o trabalho, encontrando-se, em parte, em uma situação de inatividade, diferentemente da população adulta.

Quando se analisa a evolução da taxa de participação dos jovens conforme o recorte etário, identificam-se diferenças acentuadas entre os jovens adolescentes e os jovens adultos na RMPA (Tabela 1). A esse respeito, constata-se que a redução na taxa de participação ocorreu somente entre os adolescentes (-23,2%), tendo esse indicador passado de 44,0% em 2003 para 33,8% em 2007; no caso dos jovens adultos, a taxa de participação elevou-se levemente, nessa mesma base comparativa, de 76,7% para 77,2%. Portanto, ainda que não se trate de um período de tempo muito longo, ele mostra uma redução importante na inserção dos jovens adolescentes no mercado de trabalho da RMPA. No caso de essa mudança se associar com uma maior frequência dos adolescentes em atividades escolares, ela deve ser reconhecida como socialmente positiva.

Os jovens tanto do sexo masculino quanto do sexo feminino apresentaram quedas em suas taxas de participação na RMPA, na comparação de 2003 com 2007 (Tabela 1). A redução entre os homens jovens foi um pouco mais intensa, mas, mesmo assim, eles mantiveram, ao final do período, uma taxa de participação (72,7%) mais elevada do que a das mulheres jovens (64,2%). Para os jovens adolescentes de ambos os sexos, houve grande redução da taxa de participação entre 2003 e 2007, sendo de 24,0% para os homens e de 22,1% para as mulheres. Quanto aos jovens adultos, constata-se uma leve disparidade de comportamento entre a taxa de participação dos homens e das mulheres, pois, entre os primeiros, a taxa de participação, na comparação entre o início e o final do período, ficou relativamente estável, enquanto, entre as últimas, evidenciou um modesto crescimento.

4.2 Jovens, estudo e trabalho na RMPA

Conforme se reconhece, os jovens experimentam uma fase particular do ciclo de vida, relacionada com o processo de transição da escola para o trabalho.¹⁵ A esse respeito, como se encontrava a situação dos jovens da RMPA em termos de participação em atividades de estudo e trabalho, durante a vigência do PNPE? De acordo com a subseção anterior deste estudo, ocorreu redução da participação dos jovens no mercado de trabalho regional, particularmente entre os adolescentes. Esta subseção retoma esse objeto de

¹⁵ Quanto a esse tema no âmbito da RMPA, ver Bastos (2005) e Matos e Bastos (2008).

investigação, procurando avançar em sua compreensão a partir de outras evidências empíricas.

Quando se compara a situação de estudo e trabalho dos jovens da RMPA em 2003 com a de 2007, constata-se que ocorreu um aumento da proporção daqueles que somente estudavam, de 18,4% para 21,0% (Tabela 2). De acordo com o que se percebe, essa mudança se associou, principalmente, à redução da parcela relativa de jovens que estudavam e trabalhavam e/ou procuravam trabalho, de 26,9% em 2003 para 24,6% em 2007. A maior proporção de jovens da RMPA continuou representada por aqueles que somente trabalhavam e/ou procuravam trabalho, que se manteve praticamente estável na comparação dos dois anos em análise, em cerca de 43,0%. Portanto, essas evidências mostram, por meio de uma outra abordagem, que a redução da participação dos jovens no mercado de trabalho metropolitano se deu em face do recuo da proporção daqueles que possuíam um duplo *status*, o de estudar e o de trabalhar. Embora com importância quantitativa bem menor entre os jovens, cabe ainda assinalar que houve redução da parcela relativa daqueles que apenas cuidavam de afazeres domésticos, de 5,4% em 2003 para 4,9% em 2007, o que é algo que pode ser tomado como socialmente positivo, pois se trata de indivíduos que estão fora tanto da escola quanto do mercado de trabalho.

Desagregando-se a população jovem por sexo, pode-se perceber que ocorreu um aumento maior, entre os homens, comparativamente às mulheres, da proporção daqueles que somente estudavam: no primeiro caso, de 17,3% em 2003 para 20,4% em 2007 e, no último, de 19,5% para 21,5% (Tabela 2). Tanto para homens quanto para mulheres, ainda que mais intensamente para os primeiros, ocorreu recuo na parcela relativa daqueles que estudavam e trabalhavam e/ou procuravam trabalho, no período em análise. As diferenças mais relevantes que se identificam entre homens jovens e mulheres jovens dizem respeito: por um lado, à categoria somente trabalhavam e/ou procuravam trabalho, na qual havia, em 2007, uma parcela relativa bem maior entre os homens (48,7%), comparativamente às mulheres (38,9%); e, por outro, à categoria apenas cuidam de afazeres domésticos, que representava 9,6% das mulheres naquele mesmo ano e que, praticamente, inexistia entre os homens.

Tabela 2

Distribuição dos jovens de acordo com a situação de estudo e trabalho, por faixas etárias selecionadas e sexo, na RMPA — 2003 e 2007

(%)

SITUAÇÃO DE ESTUDO E TRABALHO	16 E 17 ANOS			18 A 24 ANOS			16 A 24 ANOS		
	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total
2003									
Só estuda	46,2	48,3	47,2	9,5	12,6	11,0	17,3	19,5	18,4
Estuda e trabalha e/ou procura trabalho	33,8	31,7	32,8	25,2	25,6	25,4	27,0	26,7	26,9
Só trabalha e/ou procura trabalho	(1)-	(1)-	11,2	58,3	45,3	51,8	48,5	38,5	43,5
Apenas cuida dos afazeres domésticos	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	12,1	6,1	(1)-	10,7	5,4
Outros	(1)-	(1)-	(1)-	3,5	4,4	5,7	7,2	4,6	5,8
Subtotal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2007									
Só estuda	58,7	55,6	57,1	10,4	12,9	11,7	20,4	21,5	21,0
Estuda e trabalha e/ou procura trabalho	23,8	23,8	23,8	24,1	25,4	24,7	24,0	25,1	24,6
Só trabalha e/ou procura trabalho	(1)-	(1)-	9,5	58,5	46,8	52,6	48,7	38,9	43,7
Apenas cuida dos afazeres domésticos	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	10,5	5,3	(1)-	9,6	4,9
Outros	(1)-	(1)-	(1)-	7,0	4,4	5,7	6,9	4,8	5,9
Subtotal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

(1) A amostra não comporta desagregação para essa categoria.

Existem diferenças marcantes entre as situações de estudo e trabalho de jovens adolescentes e de jovens adultos na RMPA (Tabela 2). Como se poderia esperar, em 2003, a proporção de adolescentes (47,2%) que somente estudavam era muito maior que a de jovens adultos (11,0%). A par desse aspecto, na comparação com 2007, ocorreu um aumento, entre os adolescentes, de cerca de 10 pontos percentuais nessa categoria, enquanto, entre os jovens adultos, o incremento foi inferior a um ponto percentual. Essas evidências, portanto, vão ao encontro do que havia sido anteriormente mostrado neste estudo, de que a redução da participação no mercado de trabalho entre os jovens da RMPA, no período analisado, se deu, fundamentalmente, entre os adolescentes. O aumento da parcela relativa de adolescentes que somente estudavam deu-se em face, principalmente, do recuo daqueles inseridos na categoria dos que estudavam e trabalhavam e/ou procuravam trabalho. De forma distinta, entre os jovens adultos, houve um leve aumento na proporção da categoria que é, entre eles, majoritária — indivíduos que somente trabalham e/ou procuram trabalho —, que atingiu 52,6% em 2007. De acordo com o sexo dos indivíduos, movimentos semelhantes relativos às situações de estudo e trabalho foram observados entre jovens adolescentes e jovens adultos de ambos os sexos na RMPA.

No que diz respeito aos níveis de educação formal dos jovens na Região, eles estavam mais concentrados, em 2003, na faixa de escolaridade médio completo a superior incompleto, o que foi reforçado em 2007 (na comparação desses dois anos, essa faixa de escolaridade elevou-se de 41,0% para 43,8% da população jovem) (Tabela 3). Esse avanço no nível de educação formal dos jovens se deu através da redução da parcela relativa daqueles com escolaridade fundamental incompleto, de 23,3% em 2003 para 18,1% em 2007. Essas evidências permitem que se trabalhe com o entendimento de que houve uma melhora do nível de educação formal dos jovens na RMPA, o que deve ser tomado como positivo. Não obstante isso, é relevante ter presente que, em 2007, cerca de 18,0% dos jovens da Região ainda tinham escolaridade fundamental incompleto, o que demonstra a permanência de uma situação de atraso para uma parte expressiva desse segmento populacional e revela a existência de um grupo de pessoas que poderia ser objeto prioritário de atenção das políticas públicas. Para ambos os sexos, constata-se que ocorreu uma mudança no sentido da melhora nos níveis de educação formal entre os jovens. A esse respeito, cabe também ressaltar que as mulheres jovens possuíam nível de educação formal mais satisfatório do que o dos homens jovens: tomando-se 2007 como referência comparativa, 46,8% das jovens tinham escolaridade médio completo a superior incompleto, enquanto, para os homens jovens, essa faixa de escolaridade representava 40,8% do seu contingente.

Tabela 3

Distribuição da população, por faixas etárias selecionadas, escolaridade e sexo, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2003 e 2007

FAIXAS DE ESCOLARIDADE	Distribuição da população, por faixas etárias selecionadas, escolaridade e sexo, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2003 e 2007 (%)								
	16 E 17 ANOS			18 A 24 ANOS			16 A 24 ANOS		
	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total
2003									
Analfabeto	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Fundamental incompleto	36,9	26,7	32,0	24,3	17,9	21,1	26,9	19,6	23,3
Fundamental completo a médio incompleto	55,4	65,0	60,0	28,4	25,2	26,8	34,4	32,7	33,6
Médio completo a superior incompleto	(1)-	(1)-	(1)-	45,3	53,7	49,5	37,0	45,1	41,0
Superior completo	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Subtotal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2007									
Analfabeto	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Fundamental incompleto	36,5	25,8	31,2	16,2	13,3	14,7	20,4	15,8	18,1
Fundamental completo a médio incompleto	57,1	62,9	60,0	30,7	27,4	29,0	36,2	34,5	35,3
Médio completo a superior incompleto	(1)-	(1)-	(1)-	50,2	56,0	53,2	40,8	46,8	43,8
Superior completo	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Subtotal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

(1) A amostra não comporta desagregação para essa categoria.

Observando-se os jovens da RMPA por faixas etárias, percebe-se que os adolescentes se encontravam inseridos majoritariamente, tanto em 2003 quanto em 2007, na faixa de escolaridade de fundamental completo a médio incompleto (60,0%) (Tabela 3). No caso dos jovens adultos, predominavam aqueles inseridos na faixa de escolaridade de médio completo a superior incompleto, que avançou de 49,5% em 2003 para 53,2% em 2007. Quando se contrastam os indivíduos de acordo com o sexo, tanto entre os adolescentes quanto entre os jovens adultos, as mulheres evidenciavam melhor nível de educação formal comparativamente aos homens.

No âmbito do mercado de trabalho, a distribuição da PEA juvenil por níveis de educação formal na RMPA mostra uma concentração ainda maior na faixa de escolaridade médio completo a superior incompleto, de 45,6% em 2003 e de 50,5% em 2007 (Tabela 4). Como essas parcelas relativas são superiores àquelas observadas entre a população jovem, pode-se trabalhar com a compreensão de que o mercado de trabalho tem-se tornado crescentemente seletivo em termos de requisitos de educação formal. Também no caso da PEA, houve melhora do nível de educação formal para ambos os gêneros, bem como se constata que os indivíduos de sexo feminino possuíam uma situação mais favorável desse ponto de vista. Ainda assim, é interessante mencionar que o avanço observado em termos de educação formal pela PEA masculina jovem foi um pouco superior ao ocorrido com a PEA feminina jovem, quando da comparação entre 2003 e 2007. Tomando-se os jovens adultos em separado, pode-se perceber que a sua força de trabalho estava bastante concentrada na faixa de escolaridade de médio completo a superior incompleto (51,2% em 2003 e 55,3% em 2007), assim como as mulheres jovens evidenciavam situação relativa melhor do que a dos homens jovens — não obstante as diferenças entre os sexos atenuaram-se um pouco na comparação do início com o final do período.

Através da taxa de participação dos jovens na RMPA, pode-se perceber que, quanto maior o nível de educação formal, mais intenso é o engajamento no mercado de trabalho (Tabela 5). Nesse sentido, no ano de 2003, a taxa de participação dos jovens com escolaridade médio completo a superior incompleto era de 77,8%, 13,5 pontos percentuais superior à daqueles com escolaridade fundamental incompleto. Pode-se constatar, também, que essa diferença se havia acentuado em 2007, tendo atingido 22,9 pontos percentuais, reforçando o entendimento de que o mercado de trabalho metropolitano está tornando-se mais seletivo em termos de requisitos de educação formal. Quando se segmentam os jovens por sexo, constata-se que essa relação entre engajamento no mercado de trabalho e nível de educação formal se reproduz, com uma exceção: no ano de 2003, os homens jovens com escolaridade fundamental incompleta tinham uma taxa de participação de 74,7%, superior à daqueles com fundamental completo a médio incompleto, que era de 69,8%.

Tabela 4

Distribuição da População Economicamente Ativa, por faixas etárias selecionadas, escolaridade e sexo, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2003 e 2007

(%)

FAIXAS DE ESCOLARIDADE	16 E 17 ANOS			18 A 24 ANOS			16 A 24 ANOS		
	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total
2003									
Analfabeto	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Fundamental incompleto	40,0	(1)-	30,9	24,9	14,4	20,0	26,8	15,1	21,4
Fundamental completo a médio incompleto	53,3	68,0	60,0	28,9	24,1	26,7	32,0	30,2	31,2
Médio completo a superior incompleto	(1)-	(1)-	(1)-	44,8	58,6	51,2	39,8	52,3	45,6
Superior completo	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Subtotal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2007									
Analfabeto	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Fundamental incompleto	(1)-	(1)-	(1)-	16,1	9,5	13,0	18,6	10,6	14,8
Fundamental completo a médio incompleto	(1)-	(1)-	61,9	31,7	26,3	29,1	33,9	30,7	32,4
Médio completo a superior incompleto	(1)-	(1)-	(1)-	50,3	60,9	55,3	45,7	55,8	50,5
Superior completo	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Subtotal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

(1) A amostra não comporta desagregação para essa categoria.

Tabela 5

Taxa de participação da população jovem na População em Idade Ativa, por faixas etárias selecionadas, escolaridade e sexo, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2003 e 2007

FAIXAS DE ESCOLARIDADE	(%)								
	16 E 17 ANOS			18 A 24 ANOS			16 A 24 ANOS		
	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total
2003									
Analfabeto	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Fundamental incompleto	50,0	(1)-	42,5	84,7	56,8	72,8	74,7	50,0	64,3
Fundamental completo a médio incompleto	44,4	43,6	44,0	84,1	67,7	76,3	69,8	60,0	65,0
Médio completo a superior incompleto	(1)-	(1)-	(1)-	81,8	77,3	79,3	80,7	75,4	77,8
Superior completo	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Subtotal	46,2	41,7	44,0	82,7	70,7	76,7	75,0	65,0	70,0
2007									
Analfabeto	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Fundamental incompleto	(1)-	(1)-	(1)-	82,1	51,5	68,1	66,1	42,9	55,9
Fundamental completo a médio incompleto	(1)-	(1)-	34,7	85,1	69,1	77,5	68,2	57,0	62,7
Médio completo a superior incompleto	(1)-	(1)-	(1)-	82,6	78,4	80,4	81,5	76,6	78,8
Superior completo	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Subtotal	35,1	32,5	33,8	82,5	72,0	77,2	72,7	64,2	68,4

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

(1) A amostra não comporta desagregação para essa categoria.

No que diz respeito aos jovens adultos¹⁶, observa-se, também entre eles, uma relação direta entre o nível de educação formal e a taxa de participação no mercado de trabalho da RMPA, no sentido de um engajamento mais intenso entre os mais escolarizados, o que até mesmo foi reforçado na comparação de 2003 com 2007 (Tabela 5). Todavia, quando os jovens adultos são desagregados por sexo, essa relação somente é identificada entre as mulheres. Assim, no caso dos homens jovens, a maior taxa de participação em 2003 era registrada entre os indivíduos de escolaridade fundamental incompleto (84,7%) e, em 2007, entre aqueles com escolaridade fundamental completo a médio completo (85,1%). Essa evidência pode ser uma indicação de que os jovens adultos de sexo masculino se veem premidos mais precocemente, no âmbito familiar, a ingressarem no mercado de trabalho, fazendo-o com menor nível de educação formal.

4.3 A situação ocupacional e os rendimentos dos jovens na RMPA

O contingente de jovens ocupados na RMPA apresentou o modesto crescimento de 4,3% no período 2003-07, tendo passado de 303 mil ocupados para 316 mil (Tabela 6). O desempenho da ocupação juvenil ficou bem aquém daquele observado entre os adultos, os quais registraram um aumento do seu estoque de ocupados de 14,3% nessa mesma base comparativa. No que diz respeito aos jovens, os reflexos da baixa capacidade de absorção de mão de obra pela economia local podem ter sido atenuados pelo fato de que, como foi mostrado anteriormente, ocorreu redução da força de trabalho desse segmento populacional no mesmo período. Cotejando-se o comportamento do nível ocupacional dos jovens por sexo, pode-se perceber que o desempenho das mulheres foi mais favorável em relação ao dos homens: enquanto as primeiras apresentaram crescimento de 8,6% do seu contingente de ocupados na comparação de 2003 com 2007, os últimos mantiveram o seu estoque de ocupados praticamente inalterado.

Desagregando-se os jovens por faixas etárias na RMPA, constata-se que, entre os adolescentes, houve uma queda acentuada do nível ocupacional entre 2003 e 2007, de 20,0% (Tabela 6). Esse comportamento foi díspar em relação aos jovens adultos, os quais apresentaram um crescimento de 7,0% do seu estoque de ocupados em igual período. Assim, não obstante os adolescentes representarem somente 10,0% do contingente jovem ocupado em 2003, a sua evolução foi a responsável pelo desempenho negativo da ocupação juvenil

¹⁶ Não se descreve a situação dos adolescentes, porque, como pode ser constatado na Tabela 5, a amostra não tem tamanho suficiente para a obtenção de estimativas estatisticamente significativas das taxas de participação para as diferentes faixas de escolaridade.

como um todo. Comparando-se homens e mulheres jovens, constata-se que os resultados para os indivíduos de sexo feminino foram relativamente melhores, no sentido de que a ocupação se reduz um pouco menos entre as adolescentes e se eleva mais entre as adultas jovens.

Tabela 6

Contingente de ocupados, por faixas etárias selecionadas e sexo, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2003-07

PERÍODOS	(1 000 pessoas)					
	16 E 17 ANOS			18 A 24 ANOS		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
2003	18	12	30	157	116	273
2004	16	12	28	164	122	286
2005	16	12	28	168	126	294
2006	16	11	27	162	123	285
2007	14	10	24	163	129	292
$\Delta\%$ 2003-07	-22,2	-16,7	-20,0	3,8	11,2	7,0

PERÍODOS	16 A 24 ANOS					
	16 A 24 ANOS			25 ANOS E MAIS		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
2003	175	128	303	659	506	1 165
2004	180	134	314	673	527	1 200
2005	184	138	322	696	546	1 242
2006	178	134	312	706	568	1 274
2007	177	139	316	742	590	1 332
$\Delta\%$ 2003-07	1,1	8,6	4,3	12,6	16,6	14,3

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

Em termos de estrutura ocupacional, os jovens da RMPA estão inseridos no mercado de trabalho, em ampla medida, como assalariados, os quais representavam 82,9% da ocupação em 2003, tendo avançado para 87,1% em 2007 (Tabela 7). Em face dessa evidência, faz todo o sentido que uma política pública direcionada aos jovens tenha de ser a de geração de emprego, pois essa é sua forma predominante de inserção no mundo do trabalho. Conforme se pode também observar, a proporção de assalariados na ocupação juvenil era superior cerca de 23,0 pontos percentuais em relação à existente entre os adultos, em 2003 e 2007. Embora tenha havido avanço na regulamentação das relações de trabalho dos jovens — o assalariamento com carteira de trabalho assinalada elevou-se de 54,8% para 58,1% da ocupação juvenil —, a proporção daqueles sem carteira manteve-se praticamente inalterada, em cerca de 20,0%. Com menores expressões ocupacionais, o trabalho autônomo correspondia a 9,2% da ocupação juvenil em 2003 e a 7,3% em 2007; e o emprego doméstico, a 3,6% e a 2,3% respectivamente. Comparando-se os jovens de acordo com o sexo, sobressaem-se as seguintes diferenças: o grau de proteção ao emprego, medido pela posse da carteira de trabalho assinada,

é maior entre os homens; entre os homens, é maior a parcela relativa de ocupados que são autônomos; e o emprego doméstico representa 8,3% da ocupação das mulheres, mas é inexpressivo entre os homens.

Tabela 7

Distribuição dos ocupados, por posição na ocupação, faixas etárias selecionadas e sexo, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2003 e 2007

POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO	Distribuição (%)					
	16 E 17 ANOS			18 A 24 ANOS		
	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total
2003						
Assalariado	79,4	80,7	79,9	84,0	82,0	83,1
Setor privado	73,7	71,8	73,0	76,5	72,3	74,7
Com carteira assinada	38,2	(1)-	32,7	59,1	54,3	57,1
Sem carteira assinada	35,5	48,1	40,3	17,4	18,0	17,6
Setor público	(1)-	(1)-	(1)-	7,5	9,7	8,4
Autônomo	(1)-	(1)-	(1)-	11,1	6,2	9,0
Empregador	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Empregado doméstico	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	8,3	3,6
Trabalhador familiar	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Outros	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	2,1
Subtotal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2007						
Assalariado	85,6	86,1	85,8	87,4	86,8	87,1
Setor privado	80,1	71,3	76,5	79,4	76,7	78,2
Com carteira assinada	(1)-	(1)-	28,9	62,6	57,9	60,5
Sem carteira assinada	49,3	(1)-	47,6	16,8	18,8	17,7
Setor público	(1)-	(1)-	(1)-	8,0	10,1	8,9
Autônomo	(1)-	(1)-	(1)-	8,6	5,8	7,4
Empregador	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Empregado doméstico	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	4,8	2,2
Trabalhador familiar	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Outros	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Subtotal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(continua)

Tabela 7

Distribuição dos ocupados, por posição na ocupação, faixas etárias selecionadas e sexo, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2003 e 2007

POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO	%					
	16 A 24 ANOS			25 ANOS E MAIS		
	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total
2003						
Assalariado	83,5	82,0	82,9	61,7	56,9	59,6
Setor privado	76,2	72,3	74,6	50,8	39,9	46,1
Com carteira assinada	57,0	51,7	54,8	44,1	35,1	40,2
Sem carteira assinada	19,2	20,6	19,8	6,7	4,8	5,9
Setor público	7,3	9,7	8,3	10,9	17,0	13,5
Autônomo	11,4	6,2	9,2	25,1	15,8	21,0
Empregador	(1)-	(1)-	(1)-	6,8	3,2	5,3
Empregado doméstico	(1)-	8,3	3,6	(1)-	17,6	8,0
Trabalhador familiar	(1)-	(1)-	1,6	(1)-	1,4	0,8
Outros	(1)-	(1)-	2,0	5,4	5,1	5,3
Subtotal	100,0	100,0	100,	100,0	100,0	100,0
2007						
Assalariado	87,3	86,8	87,1	65,9	60,0	63,3
Setor privado	79,5	76,3	78,1	55,3	43,6	50,1
Com carteira assinada	60,1	55,6	58,1	47,6	37,8	43,2
Sem carteira assinada	19,4	20,7	20,0	7,7	5,8	6,9
Setor público	7,8	10,5	9,0	10,6	16,4	13,2
Autônomo	8,7	5,6	7,3	22,4	14,0	18,7
Empregador	(1)-	(1)-	(1)-	6,2	3,2	4,9
Empregado doméstico	(1)-	5,0	2,3	(1)-	17,0	7,7
Trabalhador familiar	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	0,5
Outros	(1)-	(1)-	(1)-	4,9	5,1	4,9
Subtotal	100,0	100,0	100,	100,0	100,0	100,0

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.
(1) A amostra não comporta desagregação para essa categoria.

Entre adolescentes e jovens adultos, a par de aspectos semelhantes com a estrutura ocupacional dos jovens como um todo, pode-se identificar uma diferença muito clara (Tabela 7). O emprego assalariado dos jovens adultos tem maior proteção comparativamente ao dos adolescentes: entre os primeiros, o emprego com carteira de trabalho assinada como proporção da ocupação elevou-se de 57,1% em 2003 para 60,5% em 2007; entre os últimos, essa proporção recuou de 32,7% em 2003 para 28,9% em 2007. Sob a ótica da desregulamentação das relações de trabalho, os adolescentes assalariados sem carteira de trabalho assinada elevaram-se de 40,3% da ocupação desse segmento populacional em 2003 para 47,6% em 2007, enquanto os jovens adultos se mantiveram praticamente estáveis, em cerca de 18,0%. Esses dados estão a indicar claramente que, em seu processo de inserção no

mercado de trabalho da RMPA, os adolescentes convivem com maior precariedade das condições de trabalho comparativamente aos jovens adultos.

No que diz respeito à distribuição setorial da ocupação dos jovens na RMPA durante a vigência do PNPE, os serviços detinham a maior parcela relativa da ocupação, que se manteve em torno de 48,0% (Tabela 8). A indústria de transformação e o comércio, com pesos relativos praticamente idênticos na ocupação juvenil em 2003 (21,9% e 21,8% respectivamente), permaneceram com as suas participações inalteradas em 2007. A distribuição setorial da ocupação dos jovens era semelhante à dos adultos, ainda que, entre os últimos, os serviços tivessem um peso ainda maior na ocupação, bem como a construção civil e os serviços domésticos, que possuíam uma parcela relativa muito pequena na ocupação juvenil. A respeito destes dois últimos setores, quando os jovens são desagregados por sexo, constata-se que, em 2003, a construção civil representava 6,5% da ocupação dos homens; e os serviços domésticos, 8,3% da ocupação das mulheres, mas ambas as parcelas relativas evidenciaram recuo em 2007. A diferença maior entre os adolescentes e os jovens adultos, em termos de distribuição setorial da ocupação, encontra-se no âmbito do Terciário: entre os primeiros, o comércio apresentava uma maior proporção da ocupação comparativamente aos últimos, enquanto, no caso dos serviços, ocorria uma situação antagônica.

Quanto ao atributo educação formal entre os jovens ocupados na RMPA, aqueles com escolaridade médio completo à superior incompleto representavam a maior parcela relativa, sendo essa de 49,2% da ocupação em 2003 e de 55,1% em 2007 (Tabela 9). A par desse aspecto, quando se compararam essas participações relativas com aquelas observadas na população juvenil (Tabela 3), constata-se que elas são mais elevadas, o que reafirma a compreensão de um aumento da seletividade do mercado de trabalho metropolitano em termos do atributo em análise. No que se refere aos jovens ocupados menos escolarizados, a parcela relativa daqueles com fundamental incompleto reduziu-se de 19,8% da ocupação em 2003 para 12,3% em 2007. Para ambos os sexos, ocorreram mudanças semelhantes na distribuição da ocupação dos jovens por faixas de educação formal, no sentido de avanço nas participações daqueles relativamente mais escolarizados. No cotejo entre homens e mulheres jovens, percebe-se, uma vez mais, que as jovens ocupadas possuíam um nível de educação formal melhor do que o dos homens jovens ocupados tanto no início quanto no final do período em análise, ainda que as diferenças entre ambos se tenham atenuado um pouco.

Tabela 8

Distribuição dos ocupados, por setores de atividade econômica, faixas etárias selecionadas e sexo,
na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2003 e 2007

(%)

SETORES DE ATIVIDADE	16 E 17 ANOS			18 A 24 ANOS			16 A 24 ANOS			25 ANOS E MAIS		
	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total
2003												
Indústria de transformação	24,7	(1)-	22,6	24,6	18,1	21,8	24,6	18,2	21,9	20,9	12,3	17,1
Comércio	29,9	(1)-	28,5	20,6	21,8	21,1	21,5	22,2	21,8	15,3	14,6	15,0
Serviços	36,2	44,4	39,3	47,6	51,5	49,2	46,4	50,9	48,3	52,4	55,0	53,5
Construção civil	(1)-	(1)-	(1)-	6,3	(1)-	3,7	6,5	(1)-	3,9	10,1	(1)-	5,9
Serviços domésticos	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	8,3	3,6	(1)-	8,3	3,6	(1)-	17,6	8,0
Outros	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	0,5
Subtotal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2007												
Indústria de transformação	(1)-	(1)-	(1)-	28,1	16,8	23,1	27,9	16,5	22,9	21,1	12,7	17,4
Comércio	(1)-	(1)-	28,1	19,6	25,0	22,0	20,4	25,0	22,4	15,6	15,3	15,4
Serviços	(1)-	(1)-	42,9	46,6	52,9	49,4	45,6	53,0	48,9	52,2	54,6	53,2
Construção civil	(1)-	(1)-	(1)-	5,4	(1)-	3,2	5,6	(1)-	3,3	10,3	(1)-	5,9
Serviços domésticos	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	2,2	(1)-	5,0	2,3	(1)-	17,0	7,7
Outros	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Subtotal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

(1) A amostra não comporta desagregação para essa categoria.

Tabela 9

Distribuição dos ocupados, por faixas etárias selecionadas, escolaridade e sexo, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2003 e 2007

FAIXAS DE ESCOLARIDADE	(%)								
	16 E 17 ANOS			18 A 24 ANOS			16 A 24 ANOS		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
2003									
Analfabeto	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Fundamental incompleto	(1)-	(1)-	33,3	22,9	12,1	18,3	25,1	12,5	19,8
Fundamental completo a médio incompleto	(1)-	(1)-	(1)-	28,7	21,6	25,6	30,9	26,6	29,0
Médio completo a superior incompleto	(1)-	(1)-	(1)-	47,1	62,9	53,8	42,9	57,8	49,2
Superior completo	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Subtotal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2007									
Analfabeto	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Fundamental incompleto	(1)-	(1)-	(1)-	14,7	(1)-	11,0	16,4	7,2	12,3
Fundamental completo a médio incompleto	(1)-	(1)-	(1)-	30,7	22,5	27,1	32,2	25,9	29,4
Médio completo a superior incompleto	(1)-	(1)-	(1)-	53,4	66,7	59,2	49,2	62,6	55,1
Superior completo	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-
Subtotal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

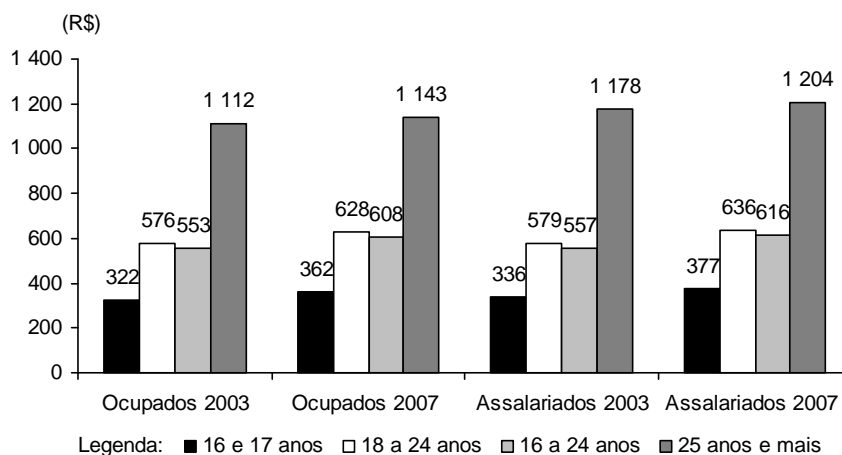
FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

(1) A amostra não comporta essa desagregação.

O rendimento médio real dos jovens ocupados na RMPA elevou-se de R\$ 553 em 2003 para R\$ 608 em 2007, com uma taxa de variação de 9,9%. (Gráfico 10). Esse desempenho foi superior ao dos adultos ocupados, entre os quais o rendimento médio real cresceu somente 2,8%. Com base nesses movimentos, o rendimento médio real dos jovens ocupados, como proporção ao dos adultos, passou de 49,7% em 2003 para 53,2% em 2007. Dessa forma, embora tenha havido uma redução do diferencial de rendimentos entre jovens e adultos ocupados, tal *gap* permaneceu acentuado. Para a explicação desse fenômeno, combinam-se diversos fatores. Assim, em seu processo de inserção no mercado de trabalho, em face da ausência de experiência, uma parcela de jovens, provavelmente, só consegue ter acesso a postos de trabalho na base da estrutura ocupacional, os quais proporcionam baixos rendimentos. A par desse aspecto, a elevada incidência do desemprego entre os jovens também deve contribuir para que o seu padrão remuneratório seja de baixos rendimentos.

Gráfico 10

Rendimento médio real e salário médio real, por faixas etárias selecionadas, na RMPA — 2003 e 2007



FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

NOTA: O inflator utilizado foi o IPC-IEPE; valores em reais de dez./07.

Tomando-se agora os jovens assalariados na RMPA, constata-se que o salário médio real aumentou de R\$ 557,00 em 2003 para R\$ 616,00 em 2007,

com um crescimento de 10,6% (Gráfico 10). O comportamento do salário médio real dos adultos foi muito mais modesto, o qual registrou uma variação positiva de apenas 2,2%. No caso dos assalariados, a diferença de rendimentos entre jovens e adultos é um pouco mais acentuada do que aquela acima identificada para o total de ocupados: em 2003, o salário médio real dos jovens correspondia a 47,3% daquele dos adultos, sendo que essa proporção se elevou para 51,2% em 2007.

Desagregando-se os jovens por faixas etárias, constata-se que existem diferenças marcantes de níveis remuneratórios entre adolescentes e adultos jovens na RMPA (Gráfico 10). Assim, tomando-se o conjunto de jovens ocupados como referência, o diferencial de rendimento médio real, em detrimento dos adolescentes, era de 78,9% em 2003 e de 73,5% em 2007. No caso dos assalariados, o diferencial de salário médio real entre adolescentes e adultos jovens era de 72,3% em 2003 e de 68,7% em 2007. Tanto para os ocupados quanto para os assalariados, essa grande diferença de rendimentos deve estar associada com a menor experiência e o nível de educação formal dos adolescentes em comparação aos adultos jovens. Adicionalmente, quando se observa especificamente o nível de remuneração dos adolescentes no mercado de trabalho local, outro aspecto a ser mencionado é o de que se pode também estabelecer o entendimento de que o salário mínimo é um parâmetro básico para a sua fixação.

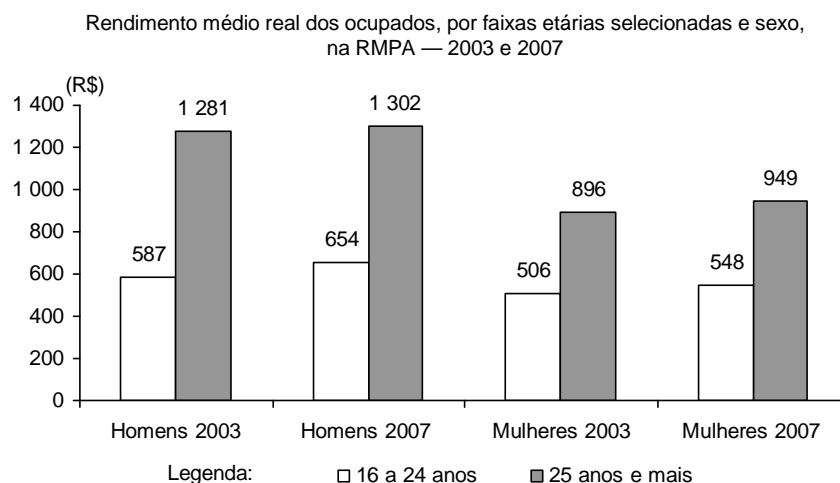
Segmentando-se os jovens por sexo, identificam-se também diferenças pronunciadas entre homens e mulheres, em termos de rendimentos na RMPA (Gráfico 11).¹⁷ Em 2003, o rendimento médio real de um homem jovem ocupado era 16,0% superior ao de uma mulher jovem ocupada, sendo que essa diferença se havia ampliado para 19,3% em 2007. Deve-se assinalar que, entre os adultos, essa situação desfavorável às mulheres se verifica ainda com maior intensidade no mercado de trabalho local: assim, os homens adultos ocupados percebiam um rendimento médio real 43,0% superior ao das mulheres adultas ocupadas em 2003, tendo essa diferença passado para 37,2% em 2007. Não obstante as diferenças de rendimentos entre homens e mulheres jovens mostrem-se de menor tamanho do que as existentes entre os adultos, coloca-se a possibilidade de que incidam fatores de caráter discriminatório, dado que as jovens possuem melhor nível de educação formal em relação aos homens jovens.¹⁸ Um outro aspecto que também pode contribuir para explicar a diferença desfavorável em termos de rendimentos das mulheres jovens é que, entre elas, diferentemente do que ocorre entre os

¹⁷ Devido a limitações amostrais, as comparações de rendimentos por sexo ficarão restritas aos ocupados e ao segmento populacional jovem como um todo.

¹⁸ O que reproduz a situação de desigualdade experimentada por homens e mulheres adultos na RMPA (Marques et al., 2006).

homens, há uma proporção de trabalhadoras inseridas no serviço doméstico, o qual possui um baixo padrão remuneratório.

Gráfico 11



FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

NOTA: O inflator utilizado foi o IPC-IEPE; valores em reais de dez./07.

4.4 O desemprego juvenil na RMPA

Conforme muitos estudos, a elevada incidência do desemprego é uma característica marcante da situação dos jovens no mercado de trabalho (CEPAL, 2004; OIT, 2006; 2007; O'Higgins, 1997; Tokman, 2003). Na RMPA, a taxa de desemprego dos jovens situava-se em 29,5% em 2003, muito acima da taxa de desemprego dos adultos, de 11,9%, naquele mesmo ano (Tabela 10). Ao final do período ora analisado, a taxa de desemprego dos jovens havia declinado para 24,8%; e a dos adultos, para 9,3%. Se, por um lado, esses dados revelam uma melhora do desemprego entre os jovens, por outro, mostram que a experiência da RMPA reproduz o padrão de inserção dos jovens no mercado de trabalho de diferentes experiências nacionais, no que tange ao maior tamanho da sua taxa de desemprego em comparação à dos adultos.

Tabela 10

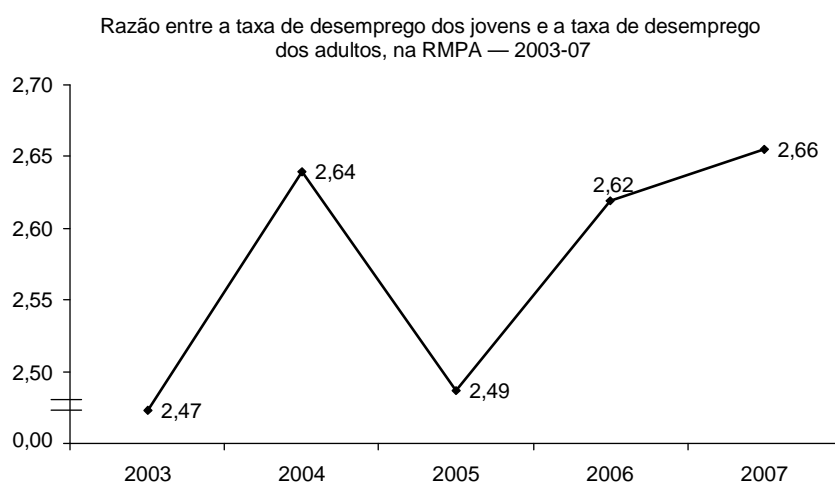
Contingente de desempregados e taxa de desemprego, por faixas etárias selecionadas e sexo,
na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2003-07

DISCRIMI- NAÇÃO	16 E 17 ANOS			18 A 24 ANOS			16 A 24 ANOS			25 ANOS E MAIS		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
Desempregados (1 000 pessoas)												
2003	12	13	25	44	58	102	56	71	127	74	84	158
2004	12	15	27	47	56	103	59	71	130	68	82	150
2005	10	12	22	42	51	93	52	63	115	65	82	147
2006	10	10	20	42	53	95	52	63	115	67	79	146
2007	8	10	18	35	51	86	43	61	104	59	78	137
Δ% 2003-07	-33,3	-23,1	-28,0	-20,5	-12,1	-15,7	-23,2	-14,1	-18,1	-20,3	-7,1	-13,3
Taxa de desem- prego (%)												
2003	40,0	52,0	45,5	21,9	33,3	27,2	24,2	35,7	29,5	10,1	14,2	11,9
2004	41,4	57,7	49,1	22,4	31,5	26,5	24,7	34,8	29,3	9,2	13,5	11,1
2005	38,5	50,0	44,0	20,0	28,8	24,0	22,0	31,3	26,3	8,5	13,1	10,6
2006	38,5	47,6	42,6	20,6	30,1	25,0	22,6	32,0	26,9	8,7	12,2	10,3
2007	36,4	50,0	42,9	17,6	28,5	22,8	19,5	30,7	24,8	7,4	11,7	9,3
Δ% 2003-07	-9,1	-3,8	-5,7	-19,7	-14,5	-16,4	-19,7	-14,1	-16,2	-27,1	-17,8	-21,9

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

É importante assinalar que a razão entre a taxa de desemprego dos jovens e a taxa de desemprego dos adultos na RMPA não permaneceu constante ao longo do período 2003-07 (Gráfico 12). Nesse sentido, essa razão se situou em 2,47 em 2003, elevou-se para 2,64 em 2004, declinou para 2,49 em 2005 e voltou a elevar-se em 2006 e 2007, atingindo 2,66 neste último ano. Dessa forma, não obstante a taxa de desemprego dos jovens tenha apresentado redução, a sua situação no mercado de trabalho, em comparação à dos adultos, registrou uma deterioração relativa em praticamente todo o período, à exceção do ano de 2005. Em alguma medida, essa evidência vai ao encontro de estudos que apontam que o nível de ocupação e a taxa de desemprego dos jovens respondem menos intensamente do que o dos adultos em fases de melhora dos indicadores do mercado de trabalho, como a que ocorreu entre 2004 e 2007 (Blanchflower; Freeman, 2000; Tokman, 2003; OIT, 2007).

Gráfico 12



FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

Quanto ao contingente de jovens desempregados na RMPA, esse apresentou uma redução de 18,1% no período 2003-07, tendo passado de 127 mil para 104 mil desempregados (Tabela 10). Já o estoque de adultos desempregados evidenciou uma menor retração, de 13,3%, declinando de 158 mil para 137 mil indivíduos, na mesma base comparativa. Dados esses movimentos, a parcela relativa de jovens no contingente de desempregados de 16 anos e mais, na RMPA, apresentou pequena queda, de 44,6% em 2003 para 43,2% em 2007. Essas evidências permitem dimensionar o quanto os

jovens estão sobrerrepresentados no desemprego, na medida em que, em 2007, eles correspondiam a 22,2% da PEA metropolitana, ou seja, cerca da metade da sua parcela relativa no desemprego.

Existem diferenças relevantes de incidência do desemprego entre homens e mulheres jovens na RMPA, as quais mostram uma condição relativamente desfavorável para as jovens (Tabela 10). Ao início do período que está sendo ora analisado, a taxa de desemprego dos homens jovens era de 24,2%, enquanto a das mulheres jovens se encontrava em 35,7%. Ambas as taxas de desemprego haviam apresentado redução em 2007, mas essa foi mais intensa para os homens jovens (-19,7%) em comparação às mulheres jovens (-14,1%). Embora o nível ocupacional entre as mulheres jovens tenha tido um melhor desempenho (ver subseção 4.3), a sua taxa de desemprego não se reduziu tanto quanto a dos homens jovens, pelo fato de que a PEA feminina ficou estável na comparação de 2003 e 2007, enquanto, no caso dos homens jovens, ela evidenciou retração. A maior incidência do desemprego sobre as mulheres jovens, à semelhança do que ocorre entre os adultos, é mais uma indicação de existência de discriminação no mercado de trabalho local, pois as jovens possuem melhor nível de educação formal comparativamente aos homens jovens.

Comparando-se os adolescentes com os adultos jovens na RMPA, percebe-se que o desemprego é muito mais elevado entre os primeiros. Nesse sentido, a taxa de desemprego dos adolescentes encontrava-se em 45,5%, em 2003; e a dos adultos jovens, em 27,2% (Tabela 10). A par desse aspecto, a taxa de desemprego dos adultos jovens evidenciou maior redução do que a dos adolescentes na comparação com o ano de 2007. Dessa forma, a diferença de incidência de desemprego entre os dois grupos populacionais, que era de 18,3 pontos percentuais no início do período, atingiu 20,1 pontos percentuais ao seu final. Quanto aos contingentes de desempregados, o de adolescentes é de tamanho bem menor do que o de adultos (25 mil e 102 mil indivíduos em 2003, respectivamente), bem como apresentou maior redução na comparação com 2007. A esse respeito, um aspecto distintivo entre os dois grupos populacionais é o de que a PEA dos adolescentes se contraiu fortemente no período enfocado por este estudo, o que não foi observado entre os adultos jovens, indicando que a diminuição da oferta de trabalho foi um dos fatores explicativos da redução do contingente de adolescentes desempregados. Segmentando-se os adolescentes e os adultos jovens por sexo, contata-se que o desemprego se mostra mais elevado entre as mulheres nos dois grupos populacionais, bem como que ele se reduziu mais entre os indivíduos de sexo masculino no período em análise. Nessa combinação dos recortes etários e por sexo, o destaque negativo é o das adolescentes, cuja taxa de desemprego era de 52,0% em 2003 e de 50,0% em 2007, sendo, desse ponto de vista, o grupo populacional mais vulnerável no mercado de trabalho.

Outro aspecto que caracteriza o contingente de jovens desempregados na RMPA é o de que grande parte dele não possui experiência anterior de trabalho (Gráfico 13). No início do período analisado por este estudo, 33,1% dos jovens desempregados não tinham experiência anterior de trabalho, proporção que chegou a atingir 34,1% em 2004, para após declinar um pouco, até se situar em 30,8% em 2007. Apesar desse recuo, essa é uma clara desvantagem que os jovens trazem consigo em seu processo de inserção no mercado de trabalho, que prejudica, durante certo tempo, as suas chances de obtenção de um posto de trabalho. No que diz respeito a este *handicap*, ele incide de forma mais acentuada sobre as mulheres jovens desempregadas, entre as quais, 35,2% não possuíam experiência anterior de trabalho em 2003, contra 30,4% entre os homens jovens desempregados. Ao final do período, tinha havido mudança nessa situação, dado que a proporção de mulheres jovens desempregadas que não possuíam experiência anterior de trabalho tinha declinado para 31,1%, enquanto, entre os homens jovens, essa proporção se manteve relativamente estável, em 30,2%.

Essa questão da ausência de experiência anterior de trabalho entre os jovens desempregados na RMPA, segundo os recortes etários¹⁹, coloca-se de forma muito mais intensa para os adolescentes em comparação aos adultos jovens: em 2003, 68,0% dos adolescentes desempregados estavam nessa condição, contra 24,5% dos jovens adultos (Gráfico 14).

Se, por um lado, é intuitivo que essa desvantagem no processo de inserção no mercado de trabalho seja mais marcante no caso dos adolescentes, ela reforça a compreensão de que estes se encontram em uma situação relativa das mais adversas no mercado de trabalho metropolitano. Conforme se pode constatar, em 2007, houve uma redução da proporção de adolescentes desempregados que não tinham experiência anterior de trabalho, para 61,1%, mas, entre os adultos jovens, essa proporção ficou praticamente inalterada, em 24,4%. Ainda assim, as diferenças entre ambos, no que se refere à experiência anterior de trabalho, mantiveram-se muito pronunciadas.

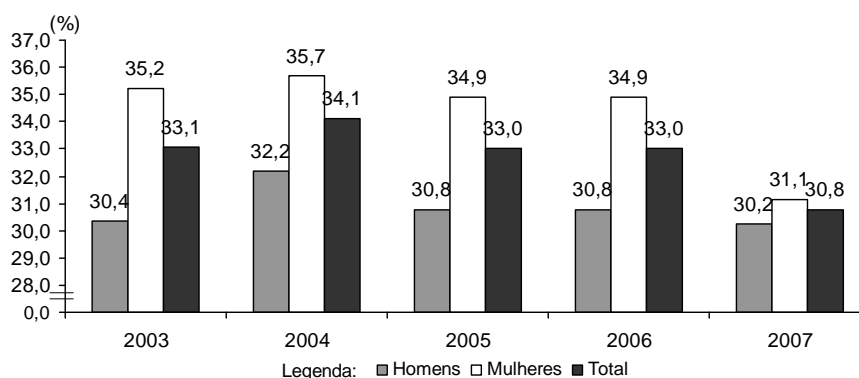
De acordo com os diferentes níveis de educação formal, a incidência do desemprego entre os jovens da RMPA mostrava-se menor entre os indivíduos mais escolarizados (Tabela 11). A esse respeito, a taxa de desemprego dos jovens com escolaridade médio completo à superior incompleto era de 24,0% em 2003, situando-se cerca de 10,0 pontos percentuais abaixo daquela observada entre os jovens das duas faixas de escolaridade anteriores. As evidências estão a indicar que ocorreu, na comparação de 2003 com 2007, uma deterioração da situação dos jovens com menor nível de educação formal no mercado de trabalho local: a taxa de desemprego dos indivíduos com escolaridade fundamental incompleto, diferentemente das demais, elevou-se,

¹⁹ Em face de limitações amostrais, não é possível combinar, na abordagem deste tema, os recortes etário e por sexo dos jovens.

passando de 34,8% para 37,1%. Em alguma medida, isso mostra que esse segmento populacional deve constituir-se em um objeto prioritário de ações de políticas públicas, pois o desemprego tem nele se agravado.

Gráfico 13

Proporção de jovens desempregados sem experiência anterior de trabalho, por sexo, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2003-07



FONTES: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

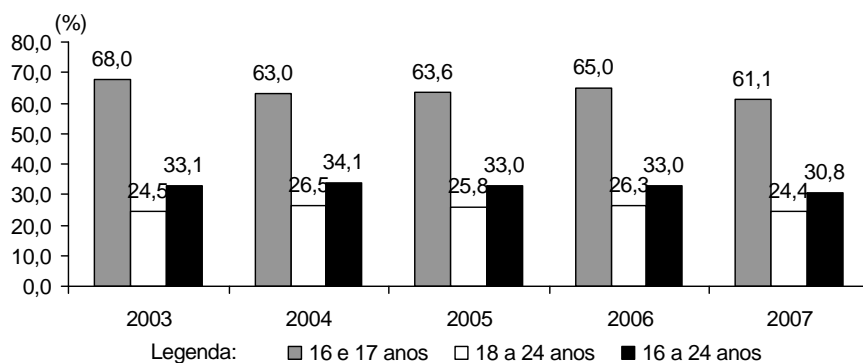
NOTA: Consideram-se jovens os indivíduos de 16 a 24 anos.

Examinando-se o desemprego por níveis de educação formal e sexo, novamente se constata a maior adversidade com que convivem as jovens no mercado de trabalho da RMPA (Tabela 11).²⁰ As jovens com escolaridade fundamental incompleto registravam uma taxa de desemprego de 46,7% em 2003, a qual era 17,7 pontos percentuais superior à dos homens jovens. A par desse aspecto, destaca-se também que, enquanto a taxa de desemprego dos homens jovens com escolaridade fundamental incompleto se encontrava praticamente estável em 2007, a das jovens se havia elevado em 5,7 pontos percentuais, deteriorando ainda mais a sua situação no mercado de trabalho, no período enfocado. Nesse sentido, o que foi acima afirmado sobre os jovens menos escolarizados constituírem-se em objeto prioritário das políticas públicas necessita colocar-se de uma forma ainda mais incisiva no que diz respeito às mulheres jovens.

²⁰ Mais uma vez, não é possível fazer, por limitações amostrais, análise semelhante para os adolescentes e os adultos jovens.

Gráfico 14

Proporção de jovens desempregados sem experiência anterior de trabalho, por faixas etárias selecionadas, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2003-07



Legenda: ■ 16 e 17 anos □ 18 a 24 anos ■ 16 a 24 anos

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

Tabela 11

Taxa de desemprego dos jovens de 16 a 24 anos, por faixas de escolaridade e sexo, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2003 e 2007

	(%)		
FAIXAS DE ESCOLARIDADE	HOMENS	MULHERES	TOTAL
2003			
Analfabeto	(1)-	(1)-	(1)-
Fundamental incompleto	29,0	46,7	34,8
Fundamental completo a médio incompleto	27,0	43,3	34,3
Médio completo a superior incompleto	18,5	28,8	24,0
Superior completo	(1)-	(1)-	(1)-
Subtotal	24,2	35,7	29,5
2007			
Analfabeto	(1)-	(1)-	(1)-
Fundamental incompleto	29,3	52,4	37,1
Fundamental completo a médio incompleto	24,0	41,0	31,6
Médio completo a superior incompleto	13,9	21,6	17,9
Superior completo	(1)-	(1)-	(1)-
Subtotal	19,5	30,5	24,8

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

(1) A amostra não comporta desagregação para essa categoria.

5 Uma reflexão crítica sobre a experiência do PNPE no âmbito da Região Metropolitana de Porto Alegre

Conforme foi mostrado na seção 3 deste trabalho, os resultados do PNPE, no âmbito nacional, foram bastante modestos em termos do número de empregos proporcionados. A par desse aspecto, foi mostrado também que o Rio Grande do Sul teve um desempenho relativamente superior ao das demais unidades da Federação na execução do Programa. Esta seção se propõe a fazer uma reflexão crítica sobre o PNPE, procurando contribuir para o entendimento das razões que fizeram com que o Programa não fosse bem-sucedido no plano nacional, ainda que com um comportamento diferenciado no âmbito do Estado. Outra preocupação que também norteará o esforço de crítica ora empreendido é a de procurar averiguar se, e em que medida, a execução e a *performance* do Programa apresentaram particularidades na RMPA.

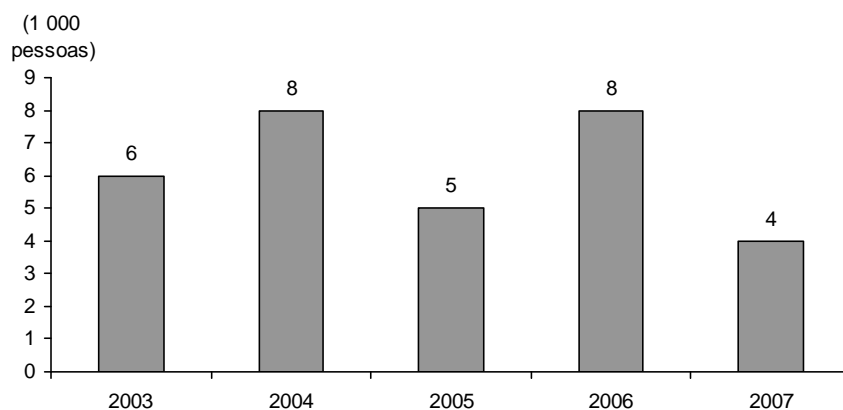
Essa reflexão crítica se inicia problematizando se os critérios de habilitação que constavam no PNPE para a participação dos jovens não foram demasiadamente restritivos. Para se trabalhar essa questão, procurou-se estimar o contingente de jovens que preenchiam os critérios de habilitação na RMPA, no período de vigência do Programa (Gráfico 15). Conforme se pode constatar, tal contingente de jovens é de pequeno tamanho, situando-se em 6 mil indivíduos em 2003 e em 4 mil indivíduos em 2007.²¹ Quando se comparam esses contingentes com o número total de jovens desempregados na RMPA, em 2003 e 2007 — 127 mil e 104 mil respectivamente —, percebe-se que ele representava somente 4,7% daquele total em 2003 e 3,8% em 2007. Nessa perspectiva, caso o Programa tivesse tido êxito pleno, no sentido da erradicação do desemprego entre os jovens que preenchiam os seus critérios de habilitação, pode-se estimar que ele teria reduzido a taxa de desemprego desse grupo populacional de 29,5% para 28,6% em 2003 e de 24,8% para 23,8% em 2007. Dessa forma, o impacto potencial do PNPE, mesmo que ele fosse extremamente bem-sucedido, não seria de grande tamanho sobre a situação do desemprego juvenil na RMPA. Dentro de certos limites, essa evidência corrobora o estudo de Ribeiro e Juliano (2005), anteriormente referido, o qual, com base na PNAD de 2003, também havia estimado um

²¹ É necessário cautela ao se analisarem essas estimativas, porque as mesmas são baseadas em um número de ocorrências relativamente pequeno na base de dados da PED-RMPA. Nesse sentido, deve-se ter cuidado em interpretar as estimativas que constam no Gráfico 15 como correspondendo, rigorosamente, à **evolução** quantitativa do contingente de jovens que preenchiam os critérios de habilitação do PNPE na RMPA, no período 2003-07, mas, antes, considerá-las como uma aproximação ao tamanho do mesmo.

impacto potencial de pequeno tamanho do Programa sobre a taxa de desemprego juvenil, nas áreas urbanas do País.

Gráfico 15

Contingente de jovens que preenchem os critérios de habilitação do PNPE na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2003-07



FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

Há indicações de que as condições para o repasse da subvenção econômica às empresas foram um elemento que se constituiu em um entrave ao desempenho mais satisfatório do PNPE. Nesse sentido, para ter acesso a cada uma das seis parcelas bimestrais da subvenção econômica, as empresas precisavam apresentar quatro certidões negativas que comprovassem uma situação de regularidade com o pagamento de contribuições e tributos devidos ao FGTS, ao INSS, à Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda e com a Dívida Ativa da União. A hipótese que aqui se avança é a de que essa exigência de caráter legal se revelou um obstáculo burocrático e de custos administrativos que inibiu um envolvimento de maior expressão das empresas com o Programa, com ênfase particular para aquelas de pequeno porte, que se viram desestimuladas a nele se integrarem. Isto porque é para as pequenas empresas, principalmente, em face de suas limitações financeiras, que faria mais sentido a adesão ao Programa em busca da subvenção econômica, mas para as quais é também mais difícil cumprir a exigência legal colocada pelo PNPE e acima mencionada.

Quanto às razões de o Rio Grande do Sul ter tido um desempenho relativamente melhor do que o das demais unidades da Federação em termos de geração de empregos no PNPE, um aspecto destaca-se claramente. Em realidade, o Estado, durante a gestão do Governador Olívio Dutra, no período 1999-2002, implementou um programa semelhante, o Programa Primeiro

Emprego (PPE).²² Assim como o PNPE, o PPE constituiu-se em uma política pública ativa, cujos objetivos eram os de inserir os jovens no mercado de trabalho e a sua escolarização. No que se refere à geração de empregos, o PPE também adotava como principal mecanismo os subsídios salariais. Dessa forma, a interpretação proposta para explicar o melhor desempenho do PNPE no Rio Grande do Sul está relacionada ao fato de o Estado ter vivenciado uma experiência anterior com um programa ativo dessa natureza, o qual foi bem recebido pelos principais atores envolvidos (gestores na área de políticas públicas, empresários e a população-alvo) quando do seu lançamento em 2003.

A esse respeito, avança-se também o entendimento de que a receptividade ao PNPE no Rio Grande do Sul se deve ao fato de o PPE, de acordo com indicações existentes, ter sido bem-sucedido tanto em termos de adesão das empresas quanto em empregos proporcionados aos jovens. Nesse sentido, de acordo com um estudo que procurou avaliá-lo, o PPE contou com a participação de 10.270 empresas no Rio Grande do Sul, no período de setembro de 1999 até junho de 2002, tendo viabilizado a contratação de 18.802 jovens no Estado (Observatório do Trabalho RS; DIEESE, 2002, p. 24). Para se ter uma referência comparativa, o PNPE do Governo Federal contou com a participação, no plano nacional, de 2.801 empresas no período de outubro de 2003 até abril de 2007 e proporcionou a contratação de 10.250 jovens. Ou seja, em um período de 34 meses de execução do PPE no Rio Grande do Sul, ele teve resultados muito mais expressivos do que os do PNPE em 43 meses, no âmbito nacional.

A comparação entre as principais características do PNPE do Governo Federal e do PPE do Governo do Estado do Rio Grande do Sul permite que se elabore um pouco mais as razões de os programas terem tido desempenhos tão distintos (ver Quadro 3). No que diz respeito aos critérios de habilitação para os jovens participarem dos programas, a constatação geral é a de que o PPE era menos restritivo do que o PNPE. Assim, o PPE não exigia que o jovem, para nele se inscrever, estivesse desempregado, bem como, também, que ele não houvesse tido vínculo formal de emprego anterior; no que se refere a esse aspecto, o PPE colocava o requisito de que o jovem não houvesse tido uma relação formal de emprego superior a seis meses. No que diz respeito à frequência escolar, o PPE exigia, no prazo de até seis meses após a inscrição no Programa, que o jovem comprovasse a matrícula e a frequência escolar; o PNPE, de forma distinta, já colocava, no momento da inscrição, a necessidade de ambas. Quanto ao nível de educação formal, o PPE abria a possibilidade de que nele se inscrevessem jovens com escolaridade superior incompleta, o que não acontecia com o PNPE, que era limitado a jovens que tivessem, no máximo, educação média completa. Fica claro, portanto, nesse contraste entre

²² Programa criado através da Lei Estadual nº 11.363, de 30 de julho de 1999, regulamentada em 31 de agosto de 1999. Essa lei passou por algumas mudanças em 2001 e 2002, através da Lei nº 11.629 e da Lei nº 11.801.

os critérios de habilitação dos jovens nos dois programas, que o PPE era menos restritivo.

Nas outras características que constam no Quadro 3, percebe-se que os critérios de habilitação das empresas, para participação nos dois programas, eram praticamente idênticos. No que diz respeito à priorização de determinados segmentos da população jovem, também existe semelhança entre o PNPE e o PPE; o PNPE definia que pelo menos 70,0% dos empregos criados deveriam ser direcionados a jovens que não haviam concluído o ensino fundamental ou o médio, enquanto o PPE se havia proposto a alocar 70,0% de seus recursos para jovens com escolaridade até o fundamental completo. Em termos da relação entre o porte das empresas e as contratações de jovens, o PPE mostra-se menos restritivo do que o PNPE, viabilizando, em tese, maior número de contratações, conforme se pode perceber através dos critérios descritos no Quadro 3.

Quanto à subvenção econômica, de acordo com o descrito na seção 2 deste trabalho, o PNPE repassava às empresas seis parcelas bimestrais de R\$ 250,00; o PPE, por sua vez, repassava o piso salarial da categoria em que o jovem estava ingressando, até o limite máximo de dois salários-mínimos por jovem contratado, por um período mínimo de três meses e máximo de seis.²³ No que diz respeito à subvenção econômica, mas na dimensão da execução operacional dos programas, reside uma diferença significativa entre ambos. No caso do PNPE, como foi anteriormente mencionado, as empresas que houvessem contratado jovens tinham que, para ter acesso a cada uma das seis parcelas bimestrais da subvenção econômica, comprovar, por meio das certidões negativas, a regularidade com o recolhimento de tributos e de contribuições federais. No caso do PPE, essa exigência, que envolvia também os tributos estaduais, era colocada no momento da adesão da empresa ao Programa e, posteriormente, somente na sua etapa final, quando da prestação de contas aos gestores públicos dos repasses financeiros recebidos. Essa diferença na execução operacional, de acordo com a interpretação proposta, é um dos elementos a explicar as diferenças de desempenho entre os programas, no sentido de resultados mais satisfatórios do PPE comparativamente ao PNPE, seja em termos do número de empresas envolvidas, seja no de empregos proporcionados aos jovens.

²³ Quando da instituição do PPE no Rio Grande do Sul, em setembro de 1999, o salário mínimo nominal, no País, era de R\$ 136,00. Por sua vez, quando o PNPE foi instituído, em outubro de 2003, o salário mínimo nominal era de R\$ 250,00 (DIEESE, 2006, p. 55).

Quadro 3

Comparação entre as características do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego Para os Jovens (PNPE) do Governo Federal (2003-07) e do Programa Primeiro Emprego (PPE) do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (1999-2002)

CRITÉRIOS DE HABILITAÇÃO DOS JOVENS	PNPE	PPE
Faixa etária	16 a 24 anos	16 a 24 anos
Status no mercado de trabalho	Desempregado	Não está definido
Experiência de trabalho	Sem vínculo anterior de emprego formal.	Ausência de relação formal de emprego superior a seis meses.
Renda	Renda familiar <i>per capita</i> de até meio salário mínimo.	Prioridade aos jovens oriundos de famílias em situação de pobreza.
Frequência à escola	Estar matriculado e frequentando estabelecimento de ensino, ou ter concluído o ensino médio.	Comprovação, em prazo de seis meses após inscrição no Programa, de matrícula e frequência escolar.
Escolaridade	Escolaridade fundamental ou média, incompleta ou completa.	Escolaridade fundamental ou média, incompleta ou completa, ou superior incompleta.
OUTRAS CARACTERÍSTICAS	PNPE	PPE
Crítérios de habilitação das empresas	Comprovação da regularidade do recolhimento de tributos e de contribuições devidas ao FGTS, ao INSS, à Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda e à Dívida Ativa da União.	Certidões negativas relativas a débitos com a Fazenda Federal, a Fazenda Estadual, o FGTS e o INSS.

(continua)

Quadro 3

Comparação entre as características do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego Para os Jovens (PNPE) do Governo Federal (2003-07) e do Programa Primeiro Emprego (PPE) do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (1999-2002)

OUTRAS CARACTERÍSTICAS	PNPE	PPE
Subvenção econômica	Seis parcelas bimestrais de R\$ 250,00.	Piso salarial da categoria em que o jovem está ingressando, até o limite máximo de dois salários mínimos por jovem contratado, pelo período mínimo de três meses e máximo de seis meses do contrato de trabalho.
Priorização na contratação	No mínimo 70,0% dos empregos criados no âmbito do Programa devem ser direcionados a jovens que não concluíram o ensino fundamental ou o médio.	Direcionamento de 70,0% dos recursos do Programa para contratação de jovens com escolaridade até o fundamental completo.
Porte da empresa e número de jovens contratados	Limite de: a) um jovem, no caso de a empresa contar com até quatro empregados no seu quadro de pessoal; b) dois jovens, no caso de contar com cinco a 10 empregados; c) até 20,0% do respectivo quadro de pessoal, nos demais casos.	Limite de: a) até três jovens, em empresas com até 10 empregados; b) até 30,0% da sua força de trabalho, em empresas com mais de 10 empregados.

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Leis relativas ao PNPE e ao PPE.

Corroborando esse entendimento sobre a diferença de padrão de execução operacional entre os dois programas o fato de que as empresas que participaram do PPE eram, em ampla medida, de pequeno porte: 80,1% eram empreendimentos com até cinco empregados, e 12,9% possuíam de seis a 15 empregados (Observatório do Trabalho RS; DIEESE, 2002, p. 19). Ou seja, aproximadamente, 8.524 empresas que participaram do PPE no Rio Grande do Sul eram de pequeno tamanho, praticamente três vezes o número total de empresas que participaram do PNPE em âmbito nacional. Portanto, a receptividade ao PPE no meio empresarial manifestou-se intensamente entre

as pequenas empresas, para as quais as condições de acesso à subvenção econômica mostraram-se não só factíveis como de fato atrativas.

Um aspecto merece ser ainda questionado sobre o desempenho do PNPE no Rio Grande do Sul, em particular na RMPA, e refere-se ao efeito no número total de jovens contratados por uma grande empresa do ramo de supermercados do comércio varejista. Essa empresa, localizada no Município de Porto Alegre, foi a que mais contratou jovens através do PNPE no País, tendo sido responsável por cerca de metade das contratações ocorridas no Rio Grande do Sul, durante a vigência do Programa.²⁴ Nesse caso, o questionamento que se coloca está relacionado com o perfil da mão de obra que essa empresa emprega habitualmente, que já era, *grosso modo*, de jovens cujas características correspondem às requeridas pelo PNPE. Nesse sentido, pode-se discutir se, de fato, esse grande número de contratações por essa empresa correspondeu à **criação de empregos** para os jovens que participaram do PNPE no Município de Porto Alegre. Essa é uma situação em que se pode manifestar um efeito reconhecido em estudos sobre políticas ativas para o mercado de trabalho (Betcherman et al., 2004), denominado de **perda pelo peso morto** (*deadweight loss*): em certa medida, os empregos proporcionados pelo Programa seriam gerados independentemente da sua existência, o que permite, em parte, questionar a sua *performance* no Rio Grande do Sul e, em particular, na RMPA, no sentido de que o ganho líquido por ele proporcionado possa ter sido menor do que o revelado pelos resultados brutos da sua execução.

6 Considerações finais

Este trabalho teve como propósitos fazer um estudo sobre o PNPE e o segmento jovem do mercado de trabalho da RMPA. O Programa foi criado pelo Governo Federal em outubro de 2003, sendo implementado até dezembro de 2007, quando foi extinto em seu formato original. Para se abordar o PNPE, procurou-se recolher elementos na literatura recente sobre políticas públicas direcionadas aos jovens no mercado de trabalho, no âmbito internacional. De acordo com o que mostram os estudos compilados, ficou claro que, entre as intervenções públicas direcionadas aos jovens, predominam aquelas de caráter ativo, ou seja, trata-se de iniciativas de geração de oportunidades de trabalho para os integrantes desse segmento populacional, assim como voltadas à formação profissional e ao treinamento. Outro aspecto que se destacou foi o de que uma proporção razoavelmente grande de programas é orientada para os jovens em situação de desvantagem socioeconômica, seja em termos de renda familiar, seja quanto ao nível de educação formal. Pode-se ainda assinalar que

²⁴ Essa informação foi obtida junto à Superintendência Regional do Trabalho do Rio Grande do Sul, em maio de 2008.

se observa a existência, no âmbito internacional, de programas de caráter compreensivo para inserção dos jovens no mercado de trabalho, os quais atuam em diferentes âmbitos — formação, assistência à busca de emprego, subvenção econômica, etc. —, cujo propósito é o de aumentar a chance de os jovens obterem uma ocupação, através de ações integradas.

Na RMPA, identificou-se que se reproduz, dentro de certos limites, o padrão de inserção dos jovens no mercado de trabalho, no que se refere à incidência do desemprego em níveis muito superiores aos verificados entre a população adulta. Ainda assim, no período de execução do PNPE, a taxa de desemprego dos jovens apresentou uma redução importante, de 29,5% em 2003 para 24,8% em 2007. Todavia, como, em idêntico período, a queda da taxa de desemprego dos adultos foi ainda mais acentuada, a relação entre as taxas de desemprego dos jovens e dos adultos elevou-se de 2,47 em 2003 para 2,66 em 2007, com o que se afirmou que houve uma deterioração relativa do desemprego entre os jovens. No que se refere ao desemprego entre os jovens na RMPA, assinala-se que os indivíduos do sexo masculino evidenciaram menores taxas do que aqueles do sexo feminino, bem como, entre os primeiros, o desemprego apresentou maior recuo no período em análise, o que indica uma situação de maior vulnerabilidade das jovens no mercado de trabalho local. Foi mostrado, no estudo, que o desemprego se reduziu tanto para os adolescentes quanto para os adultos jovens na RMPA, mas por razões muito distintas: entre os primeiros, a queda do desemprego foi provocada por uma forte contração da respectiva PEA; enquanto, entre os últimos, face à expansão do nível ocupacional.

No período abordado, ocorreu um aumento da proporção de jovens que somente estudavam na RMPA, confirmando uma tendência já identificada em outros trabalhos (Bastos, 2005; 2007). Esse aumento se deveu exclusivamente ao comportamento dos adolescentes. Entre os quais, os indivíduos nessa condição registraram crescimento de cerca de 10,0 pontos percentuais na comparação de 2003 com 2007, pois, no caso dos adultos jovens, essa situação se manteve praticamente inalterada. Conforme foi mostrado no estudo, tais evidências vão ao encontro da forte retração verificada na PEA dos adolescentes da Região Metropolitana, tomada como uma mudança socialmente positiva, no sentido de que esse segmento da população jovem está cada vez mais dedicando-se exclusivamente aos estudos. De qualquer forma, é importante recuperar que a situação predominante entre os jovens como um todo na RMPA, tanto no início quanto no final do período em foco, era a daqueles que somente trabalhavam e/ou procuravam trabalho.

O estudo ratificou evidências proporcionadas por trabalhos anteriores de que vem aumentando o nível de educação formal da população jovem na RMPA, pois tem nela se ampliado a parcela relativa de indivíduos mais escolarizados (Bastos, 2005; 2007). Tal mudança tem-se manifestado de forma mais intensa no âmbito do mercado de trabalho metropolitano, na medida em

que a participação dos jovens mais escolarizados nele se ampliou ainda mais acentuadamente, o que está a indicar maior seletividade em termos de requisitos de escolaridade. Essa conclusão foi estabelecida por meio da observação das mudanças na distribuição da PEA e da ocupação juvenil por níveis de educação formal, nas quais se constataram aumentos das parcelas relativas de indivíduos mais escolarizados, na comparação de 2003 com 2007. Quanto à incidência do desemprego por níveis de educação formal, foi mostrado que as taxas de desemprego dos jovens mais escolarizados eram bastante inferiores às dos indivíduos menos escolarizados, por um lado; por outro, o comportamento delas foi claramente antagônico: entre os jovens com escolaridade fundamental incompleto ocorreu elevação da taxa de desemprego no cotejo de 2003 com 2007, enquanto a dos indivíduos mais escolarizados registrou redução, corroborando a compreensão de que o mercado de trabalho metropolitano tem-se tornado mais seletivo.

Conforme foi mostrado no estudo, os resultados do PNPE foram, de modo geral, modestos em termos quantitativos. O número de empresas que participaram do Programa e o de empregos proporcionados no âmbito nacional foram de somente 2.801 e 10.250 respectivamente, no acumulado de outubro de 2003 a abril de 2007. Isso não quer dizer que o PNPE não tenha tido apelo junto à juventude, pois nele se habilitaram à participação cerca de 918,4 mil jovens, em idêntico período, em todo o País. Esses dados evidenciam que a relação entre o número de empregos proporcionados pelo Programa e o de jovens que dele participaram foi de apenas 1,1%, o que reforça a compreensão de que o PNPE teve um desempenho muito frágil em termos de capacidade de geração de emprego. A par desses aspectos, os resultados do Programa foram muito concentrados geograficamente, pois quatro unidades da Federação (Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais e Santa Catarina) foram responsáveis por 67,0% dos empregos proporcionados pelo Programa em nível nacional.

Os dados do PNPE colocaram em destaque relativo a situação do Rio Grande do Sul. Esse estado foi responsável pela parcela relativa de 30,4% das empresas que participaram do Programa, bem como por 31,4% dos empregos por ele proporcionados, no período de outubro de 2003 a abril de 2007. De acordo com a interpretação proposta no estudo, as razões desse desempenho diferenciado do PNPE no âmbito do Estado devem-se ao fato de que nele havia sido implementada uma política semelhante, o Programa Primeiro Emprego, no período 1999-2002. As evidências existentes são de que o PPE no Rio Grande do Sul foi bem-sucedido seja em termos do número de empresas que dele participaram, seja no que diz respeito ao número de empregos proporcionados aos jovens. Como decorrência, tal desempenho positivo foi um estímulo à adesão das empresas ao PNPE no Estado, com reflexos na abertura de oportunidades de trabalho aos jovens pelo Programa.

Quanto às razões que fizeram com que o PNPE tivesse um desempenho muito modesto no plano nacional, a comparação entre as suas principais

características e as do PPE permitiu que se elaborasse a seguinte interpretação. O PNPE continha critérios de habilitação cumulativos para os jovens dele participarem que podem ter tido um caráter muito restritivo. Conforme foi mostrado no estudo, no âmbito da RMPA, estimou-se que o Programa poderia contemplar cerca de 6 mil jovens em 2003 e 4 mil em 2007, contingentes relativamente pequenos em relação ao estoque total de jovens desempregados na região, nesses dois anos, de 127 mil e 104 mil indivíduos respectivamente. Caso o Programa tivesse êxito pleno na erradicação do desemprego entre o seu público-alvo, a taxa de desemprego dos jovens apresentaria redução de 29,5% para 28,6% em 2003 e de 24,8% para 23,8% em 2007, impactos que não podem ser reconhecidos como sendo de grande tamanho. A par desse aspecto, o PNPE e o PPE tiveram padrões de gestão bastante distintos, no que se refere ao repasse da subvenção econômica às empresas. No caso do PPE, as empresas, uma vez habilitadas para participarem do Programa, tinham acesso à subvenção econômica, tendo que, ao final do período de permanência do jovem no emprego, fazer a prestação de contas, assim como a apresentação dos comprovantes de pagamentos de tributos e contribuições. No PNPE, de forma distinta, as empresas, para acessarem cada uma das seis parcelas bimestrais da subvenção econômica, tinham que apresentar aos gestores do Programa as certidões negativas relativas ao pagamento de contribuições, tributos e com a Dívida Ativa da União, o que acabou revelando-se um obstáculo burocrático e de custos administrativos, inibindo maior adesão ao Programa, particularmente entre as pequenas empresas.

Por último, um aspecto que também chamou atenção foi o de que a empresa que mais contratou jovens no País, no âmbito do PNPE, estava localizada no Município de Porto Alegre. Essa empresa, um supermercado do comércio varejista, foi responsável por cerca de metade das contratações de jovens pelo PNPE no Rio Grande do Sul. Nesse caso, de acordo com a interpretação proposta, colocou-se a possibilidade de que tenha ocorrido o que a literatura de políticas públicas para o mercado de trabalho denomina de efeito de perda pelo peso morto, ou seja, dado o perfil de mão de obra com que essa empresa habitualmente trabalha, é provável que essas contratações tivessem ocorrido independentemente da existência do PNPE, o que torna questionável se tal resultado bruto correspondeu, de fato, à geração de empregos para os jovens.

Referências

BASTOS, R. O segmento juvenil do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre: um estudo com ênfase na escolaridade. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 26, n. esp., p. 271-298, 2005.

BASTOS, R. A inserção dos jovens no mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre: uma experiência marcada pela elevada incidência do desemprego. In: BASTOS, R. (Coord.). **Dimensões da precarização do mercado de trabalho na Região Metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre: FEE, 2007.

BETCHERMAN, G. et al. **Impacts of active labor market programs: new evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries**. Washington: World Bank, 2004. (Social protection discussion paper series, n. 0402).

BETCHERMAN, G. et al. **A review of interventions to support young workers: findings of the youth employment inventory**. Washington: World Bank, 2007. (Social protection discussion paper, n. 715).

BLANCHFLOWER, D.; FREEMAN, R. The declining economic status of young workers in OECD countries. In: BLANCHFLOWER, D.; FREEMAN, R. (Ed.). **Youth employment in advanced countries**. Chicago: NBER, 2000.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE — CEPAL. **La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias**. Santiago: CEPAL, 2004.

CORROCHANO, M. et al. **Jovens e trabalho no Brasil — desigualdades e desafios para as políticas públicas**. São Paulo: Ação Educativa; Instituto IBI, 2008.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS — DIEESE. **Anuário dos trabalhadores**. São Paulo, 2006.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS — DIEESE. **Trajetórias da juventude nos mercados de trabalho metropolitanos — mudanças na inserção entre 1998 e 2007**. São Paulo, 2008.

FERNÁNDEZ, P.; CHARLIN, M. Políticas y programas de apoyo a la inserción laboral de los y las jóvenes en Chile. In: CHARLIN, M.; WELLER, J. (Org.). **Juventud y mercado laboral — brechas y barreras**. Santiago: CEPAL; GTZ, 2006.

LASIDA, J. El trabajo dentro la formación y la formación como parte del trabajo — aportes y desafíos a partir de Projoven y otras experiencias uruguayas. In: ABDALA, E. et al. (Coord.). **La inclusión laboral de los jóvenes: entre la desesperanza e la construcción colectiva**. Montevideo: Cinterfor; OIT, 2005.

MARQUES, E. et al. Bom desempenho do mercado de trabalho da RMPA em 2005 beneficiou de forma similar mulheres e homens. **Mulher e Trabalho**, Porto Alegre, v. 6, p. 9-24, 2006.

MATOS, J.; BASTOS, R. Uma análise exploratória dos fatores que condicionam a participação dos jovens em atividades de estudo e trabalho, na Região Metropolitana de Porto Alegre. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 28, n. esp., p. 853-876, 2008.

OBSERVATORIO DO TRABALHO RS, DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS — DIEESE. **Avaliação do Programa Primeiro Emprego**. Porto Alegre: STCAS, 2002.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO — OIT. **Tendencias mundiales del empleo juvenil**. Ginebra, 2006.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO — OIT. **Trabajo decente y juventud – América Latina**. Lima, 2007.

O'HIGGINS, N. **The challenge of youth unemployment**. Ginebra: OIT, 1997. (Employment and training papers, n. 7).

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS — PNAD. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

PIERRE, G. **A framework for active labour market policy evaluation**. Ginebra: OIT, 1999. (Employment and training papers n. 49).

POCHMANN, M. A batalha pelo primeiro emprego. São Paulo: Publ. Brasil, 2000.

PUERTO, O. **Interventions to support young workers in Latin America and the Caribbean: regional report for the youth employment inventory**. Washington: World Bank, 2007.

QUINTINI, G. et al. **The changing nature of the school-to-work transition process in OECD countries**. Bonn: IZA, 2007. (Discussion paper, n. 2582).

RAMOS, C. **O desemprego dos jovens: diagnósticos e políticas públicas**. Brasília: UNB, 2003.

RIBEIRO, R.; JULIANO, A. Desemprego juvenil e impactos do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 47-76, 2005.

RYAN, P.; BÜCHTEMANN, C. The school-to-work transition. In: SCHMID, G. et al. (Ed.). **International handbook of labour market policy and evaluation**. Londres: Edward Elgar, 1996.

TOKMAN, V. **Desempleo juvenil en el Cono Sur**: causas, consecuencias y políticas. Santiago: Fundación Friedrich Ebert, 2003.

VAN REENEN, J. **Active labour market policies and the british new deal for the young unemployed in context**. Cambridge: NBER, 2003. (Working paper, n. 9576).

WORLD YOUTH REPORT 2003. Nova Iorque: United Nations, 2003.

O ENVELHECIMENTO DO TRABALHADOR IMPÕE NOVOS DESAFIOS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

Norma Herminia Kreling*

“A idade está aumentando no mundo e, a qualquer momento, isso se tornará visível. As consequências serão assustadoras.

O mundo nunca viu um envelhecimento populacional antes. Ele consegue lidar com isso?”

Bárbara Beck (2009)

1 Introdução

O envelhecimento populacional é hoje um fenômeno universal, característico tanto dos países desenvolvidos como, de modo crescente, dos não desenvolvidos. Esse processo que vem-se manifestando de forma rápida, porém distinta entre os países ricos e pobres, traz grandes desafios para as políticas públicas, tanto em garantir a continuidade do processo de desenvolvimento econômico e social, quanto em assegurar a equidade para os grupos etários na participação nos recursos e no bem-estar social.

Nos países desenvolvidos, esse processo se deu de forma gradual, ao longo de mais de um século, acompanhado de um progresso socioeconômico favorável e da consequente melhoria das condições de vida da população, que contou com um amplo sistema de proteção social. No entanto, esses países apresentam, hoje, intensas limitações na sustentabilidade financeira desse mesmo sistema de proteção social em razão da forte elevação do contingente idoso, decorrente das baixas taxas de fertilidade e mortalidade. A maioria deles apresenta um crescimento negativo de sua população, havendo, em consequência, um encolhimento da força de trabalho, ampliando a razão de dependência.

Ao contrário, nos países em desenvolvimento, o processo de envelhecimento vem ocorrendo rapidamente, num ambiente socioeconômico

* Socióloga, Técnica da Fundação de Economia e Estatística.

pouco favorável à expansão de um sistema de proteção social para todos os grupos etários, em especial para os idosos. Nesses países, a proteção social em geral sempre foi precária, não atingindo o conjunto da população. No caso do Brasil, o desafio mais imediato ainda é o da inclusão de milhões de trabalhadores que estão na informalidade e, portanto, não contribuem para o sistema previdenciário. O aumento crescente do contingente idoso levará, em futuro próximo, caso não sejam tomadas imediatas providências, ao esgotamento desse sistema.

Nesse sentido, Camarano e Pasinato (2005, p. 273), ressaltam que:

O financiamento da seguridade social é uma questão não equacionada. Perspectivas para a sua viabilidade futura têm sido objeto de intensos debates. Parece claro que as tradicionais maneiras de financiá-la não serão suficientes para lidar efetivamente com a população idosa do futuro crescendo a taxas relativamente elevadas, em um contexto de crescente informalização do mercado de trabalho e de baixo crescimento econômico.

O processo de envelhecimento da população vem ocorrendo intensamente, em consequência das mudanças no comportamento das variáveis demográficas — fecundidade e mortalidade —, que determinaram importantes transformações na sua estrutura etária. Essas alterações se refletem no aumento da participação relativa da população adulta e, em especial, da idosa¹ em relação aos demais grupos etários, ocorrendo, conseqüentemente, uma diminuição relativa dos grupos mais jovens.

Tal redistribuição da pirâmide etária da população tem demandado uma reavaliação das estratégias de planejamento por parte do Estado, direcionadas a políticas públicas e sociais no âmbito da sociedade, da família e do emprego. No mercado de trabalho, essa evolução pode afetar profundamente a composição etária da População Economicamente Ativa (PEA). De fato, tem-se observado aumento da proporção de pessoas adultas, com 40 anos ou mais, no mercado de trabalho, elevando esse segmento como o principal componente da população ativa, chegando a ultrapassar aquele que tradicionalmente sempre ocupou maior espaço na PEA — o de adultos com 25 a 39 anos.

Nesse sentido, Lia Vasconcelos (2006, p. 31), tendo por referência estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), já prevê que

Com taxas de natalidade e mortalidade em queda, em 2030 quase a metade da força de trabalho brasileira deverá estar acima dos 45 anos de idade e haverá predomínio das mulheres. Mercado e políticas públicas terão de se adaptar às demandas desse grupo.

¹ A esse respeito, ver estudos realizados por Kreling (2002; 2008).

Há que se considerar, ainda, que

O envelhecimento da população e, particularmente, da PEA exigirá, no futuro não muito distante, indispensáveis ajustes em termos de flexibilidade do mercado de trabalho, de modo a contemplar os requisitos necessários a uma força de trabalho mais madura, mais sujeita a riscos físicos e com menores agilidade e força física, além de, proporcionalmente, menos instruída do que os segmentos mais jovens, dada a expressiva melhoria educacional brasileira em anos recentes (IPEA, 2006, p. 114).

As implicações de ordem demográfica, econômica e social do processo de envelhecimento já surtem seus efeitos em nosso país, seja na alteração de vida dos indivíduos e das estruturas familiares, seja nas mudanças da composição da força de trabalho. Essas modificações exigem novas demandas por políticas públicas tanto na distribuição dos recursos na sociedade quanto na definição dos segmentos populacionais prioritários para aplicação desses recursos. Nesse sentido, urge reorganizar todas as políticas, mesmo aquelas que surtirão efeitos somente a médio ou longo prazo. Sabe-se, contudo, que o equacionamento dessas questões vem acompanhado da necessidade de um crescimento econômico vigoroso e sustentável ao longo do tempo.

Com o aumento da participação do contingente maduro na População Economicamente Ativa, a preocupação centraliza-se nos trabalhadores maiores de 40 anos, pela importância que esses assumem no mercado de trabalho, não só por passarem a representar a maioria dessa população, como também por serem os trabalhadores que detêm a maior experiência no trabalho e a maior responsabilidade no sustento da família. Daí a necessidade de políticas públicas que visem melhorar a sua atuação e a condição no mercado de trabalho.²

Tendo-se presentes as considerações acima, referentes ao processo de envelhecimento da população, este artigo tem como objetivo conhecer e avaliar as mudanças que vêm ocorrendo na composição da força de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre em consequência da transição demográfica. Para compor este estudo, são tomadas como base as informações coletadas pela Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre (PED-RMPA). O estudo procede da análise comparativa de três segmentos populacionais: jovens com idade de 10 a 24 anos, adultos jovens de 25 a 39 anos e adultos maduros com 40 anos ou mais, sendo que sobre este último recai o foco da análise. Os dados analisados referem-se às médias anuais dos anos de 1993 e 2007. A análise utiliza-se, ainda, do recorte por gênero, tendo em vista a existência de acentuada

² Estudos anteriores sobre o envelhecimento do trabalhador e sua inserção no mercado de trabalho na Região Metropolitana de Porto Alegre foram realizados pela autora, conforme Kreling (2001; 2002; 2004; 2005; 2007; 2008).

discriminação, colocando em evidência a maior fragilidade das condições das mulheres adultas maiores de 40 anos *vis-à-vis* às dos trabalhadores masculinos nessa faixa etária.

O desenvolvimento deste estudo compreende, além desta **Introdução** e das **Considerações finais**, três seções. A primeira faz algumas reflexões quanto à transição demográfica e a suas implicações nas políticas públicas. A segunda discorre sobre o envelhecimento e a nova composição da força de trabalho na Região Metropolitana de Porto Alegre. A terceira dá ênfase à predominância de segmentos mais maduros e à sua importância no mercado de trabalho.

2 A transição demográfica e suas implicações nas políticas públicas: algumas reflexões

O fator populacional é um componente essencial na definição de políticas públicas. A evolução da transição demográfica afeta de maneira geral a sociedade, a economia e as políticas sociais, que, através das mudanças da estrutura etária, podem sinalizar novas demandas por bens e serviços em geral. Assim, a dinâmica demográfica pode exercer pressões sobre diversas áreas, tais como a necessidade de vagas na escola, a demanda de postos de trabalho, a demanda por leitos hospitalares, os gastos previdenciários, dentre outras, e pode, no conjunto, contribuir para o desenvolvimento social e econômico de uma nação, caso as políticas públicas forem eficazes e adotadas em tempo hábil.

Para a compreensão da evolução da transição demográfica, identificam-se três fases distintas quanto às mudanças da distribuição etária. Na primeira, quando o nível de mortalidade inicia um processo sensível de queda, com a fecundidade mantendo-se em alta, o crescimento da população é elevado; e a estrutura etária, predominantemente jovem. Nela, é alta a razão de dependência³ mais por parte dos jovens, em consequência da diminuição da mortalidade infantil. Na segunda fase, inicia-se um processo de declínio constante da fecundidade, com incrementos populacionais a ritmos decrescentes. Nessa fase, há uma redução da população mais jovem e um aumento expressivo da População em Idade Ativa (PIA)⁴ como reflexo dos

³ A razão de dependência é definida como o quociente entre a população dependente (crianças e idosos) e a população em idade ativa. A primeira consome muito, enquanto pouco ou nada produz. Já a segunda produz muito mais do que consome.

⁴ Essa população compreende aquela em idade de produzir. Nos países da Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), geralmente, considera-se esse segmento a partir de 15 anos. No Brasil, as pesquisas domiciliares e a PED, em particular, consideram-no a partir de 10 anos.

níveis de fecundidade do passado. O envelhecimento da população já se faz bastante visível, e é nessa fase que se vivencia a oportunidade do bônus demográfico⁵, o qual traduz a menor razão de dependência. Na terceira e última fase, tanto os níveis de fecundidade quanto os de mortalidade encontram-se baixos, o que torna o crescimento populacional nulo, ou até negativo, diminuindo o peso da População em Idade Ativa, face ao envelhecimento significativo da população. Nessa fase, a taxa de dependência volta a ser alta mais pelo envelhecimento, e, conseqüentemente, há um encolhimento da População Economicamente Ativa. Em cada uma dessas fases, visualizam-se diferentes impactos, que requerem a definição de políticas públicas adequadas.

Quanto à transição demográfica, tem-se que, enquanto os países desenvolvidos se encontram na última fase, a maior parte dos países da América Latina está na segunda fase. Todavia o declínio da fecundidade nestes últimos vêm ocorrendo de forma muito mais rápida do que o registrado com os desenvolvidos. No Brasil, a queda da fecundidade teve início em meados da década de 60 e, segundo as projeções da população, deverá prolongar-se até 2025, quando atingirá a mais baixa razão de dependência. Já a terceira fase da transição demográfica, para o Brasil, está prevista, aproximadamente, para 2040 (Wong; Carvalho, 2006). Comparando-se o tempo decorrido para o declínio da fecundidade, sabe-se que países como a Suécia e a Inglaterra, por exemplo, levaram cerca de seis décadas (aproximadamente de 1870 a 1930) para diminuir em torno de 50% de seus níveis de fecundidade, enquanto o Brasil, por sua vez, experimentou um declínio similar em apenas um quarto de século (Wong; Carvalho, 2006).

O rápido declínio da fecundidade implicou uma desaceleração do ritmo de crescimento da população brasileira, provocando importantes mudanças na distribuição etária. Os dados coletados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004 indicam que o Brasil já atingiu uma taxa de fecundidade total de 2,1, o que equivale a níveis de reposição, ou seja, significa que, se essa taxa se mantiver, o ritmo de crescimento da população brasileira será nulo, o que poderá acontecer dentro de aproximadamente 30 anos (IPEA, 2006, p. 106). As mudanças na composição da estrutura etária da População em Idade Ativa dão-se através do aumento do tamanho absoluto da população adulta e madura e da diminuição do segmento mais jovem. A queda da proporção de jovens dá-se em ritmo mais acelerado do que o aumento da de idosos, uma vez que a substituição de jovens por idosos vem sendo redistribuída na PIA pelo crescimento da população adulta, como consequência das altas taxas de fecundidade do passado. Nesse processo, há um aumento

⁵ Bônus demográfico é o momento em que a estrutura etária da população atua no sentido de facilitar o crescimento econômico. Isso acontece quando há um grande contingente da população em idade produtiva e um menor número de idosos e crianças.

substancial da proporção da PIA, e a razão de dependência torna-se baixa. Tais alterações, necessitam, sem dúvida, a definição e a implementação de políticas públicas direcionadas a cada segmento da estrutura etária, como, por exemplo, as de educação, saúde, mercado de trabalho e seguridade social, através da intermediação do Estado.

Considerando-se a população madura, a preocupação com políticas públicas é bastante recente, embora já se possam identificar algumas ações nesse campo. Em termos de exemplo, pode-se mencionar a Política Nacional de Saúde do Idoso, criada pelo Ministério da Saúde, como parte integrante da Política Nacional do Idoso, em 1999. Na política de seguridade social delineada na Constituição de 1988, além dos Regimes de Previdência Social — Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) —, tem-se o Regime de Assistência Social, que integra os benefícios da Previdência Rural. No Rio Grande do Sul, por sua vez, em 2005, surgiu o I Fórum Gaúcho de Políticas Públicas Para Mulheres de 40 a 65 Anos, promovido pelo Instituto de Saúde da Mulher e pela Comissão de Saúde e Meio Ambiente da Assembleia Legislativa do Estado. Esse Fórum motivou o Projeto de Lei nº 309/2005, que instituiu o Programa Estadual de Inserção e Permanência da Mulher de 40 a 65 Anos no Mercado de Trabalho no Estado.⁶

A evolução da nova composição etária da PIA, a partir da queda da fecundidade, pode ser visualizada segundo dados e projeções de Rios-Neto (2005), quando expõe que a PIA jovem (15 a 24 anos) apresentou ligeiro declínio da participação na população total entre 1980 e 2000 e deverá diminuir mais intensamente até 2015 e de forma mais atenuada até 2050. A PIA adulta (24 a 44 anos), composta por pessoas cuja fase do ciclo de vida se associa à constituição da família e à criação de filhos, apresentou elevação entre 1980 e 2000, aumentando suavemente sua participação até 2010 e declinando um pouco a partir desse período. O fato novo está em que o segmento que mais crescerá entre 2000 e 2020 será o da PIA madura (45 a 64 anos).⁷ A preocupação reside no aumento mais expressivo da participação da PIA

⁶ Nessa mesma direção, pode-se, ainda, citar o caso de São Paulo, que instituiu o Programa Começar de Novo, executado, desde 2000, pela Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS), da Prefeitura Municipal de São Paulo, para o atendimento de uma população de baixa renda com idade de 40 anos ou mais. No âmbito internacional, em encontros realizados em Viena e Madri, a promoção do envelhecimento saudável e ativo, preconizada pelos Planos de Ação Para o Envelhecimento, tem por objetivo as políticas públicas com vistas à integração social dos idosos, cujas ações vão desde a esfera das relações de trabalho até as relações intergeracionais (Camarano; Pasinato, 2005). Na União Europeia, o envelhecimento em atividade e a participação dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho são considerados ações prioritárias para a consecução dos objetivos de crescimento econômico sustentável e de coesão social, estabelecidos na Estratégia da União Europeia, em 2000 (J. Of. União Europeia, 2005).

⁷ Há, hoje, um amplo debate sobre o potencial de produtividade da PIA madura nos países desenvolvidos, com baixa fecundidade e alto envelhecimento.

madura e idosa, que colocará pressões diferenciadas no mercado de trabalho. Assim, os empregos a serem gerados deverão concentrar-se na população maior de 45 anos. O mesmo autor afirma, ainda, que a participação da PIA sobre a população total brasileira foi mais expressiva entre 1980 e 2000 e deverá apresentar um crescimento menor até 2025.

O aumento do peso relativo e do tamanho absoluto da PIA, graças à baixa dependência, do ponto de vista demográfico, pode ser considerado um fator positivo para a economia. Essa condição favorável vem sendo denominada, por muitos autores, de “bônus demográfico” ou de “janela de oportunidades”, que só será aproveitada mediante a intermediação do Estado, com políticas adequadas que visem, antes de tudo, ao crescimento econômico e ao consequente aumento do nível de emprego, que se tornam imprescindíveis na superação dos desafios gerados pela transição demográfica. No caso brasileiro,

[...] muitas das oportunidades já foram perdidas, porque políticas apropriadas não foram implementadas a tempo. Um exemplo refere-se à baixa qualidade do ensino dado aos jovens brasileiros, pertencentes a cortes relativamente menores, que hoje estão às vésperas de ingressar no mercado de trabalho (Wong; Carvalho, 2006, p. 22).

Na mesma direção, Paiva e Wajman (2005, p. 312) defendem que

[...] deve-se aproveitar esta oportunidade para implementar políticas que assegurem potencializar os benefícios do dividendo demográfico, não se tratando mais de discutir políticas de controle de natalidade, mas sim de, compreendendo o processo de transição demográfica, definir políticas que possam ajudar o crescimento econômico e melhorar a distribuição de renda.

Nesse aspecto, deve-se ter presente que a transição demográfica no Brasil tem repercussões distintas segundo as diversidades regionais e, principalmente, as sociais, através dos diferentes níveis de renda e educação da população. Essas diferenças sociais, por sua vez, levam a desigualdades demográficas, geradas pelo próprio desenvolvimento econômico social. Assim, a transição pode trazer consequências sociais diversas tanto na redução, na manutenção ou até na reprodução das desigualdades sociais. Ou seja,

[...] a transição demográfica pode, no Brasil, tanto criar possibilidades demográficas que potencializem o crescimento da economia e do bem-estar social da população, quanto ampliar as graves desigualdades sociais que marcam a sociedade brasileira (Brito, 2008, p. 6).

Nesse sentido, os segmentos vinculados à extrema pobreza e à carência educacional ainda mostram altos níveis de fecundidade, o que implica

diferenças na transição demográfica, ou seja, na reprodução das diferenças sociais. De fato, observa-se uma maior concentração de jovens oriundos de famílias pobres. Segundo o Censo de 2000, a população jovem estava concentrada entre os mais pobres: 42% dela pertenciam às famílias com menos de meio salário mínimo de renda familiar *per capita* (em termos absolutos, cerca de 20 milhões de pessoas). Considerando-se os jovens pertencentes às famílias com menos de um salário mínimo *per capita*, a proporção passa para 67%, aproximadamente 32 milhões de pessoas. Apenas 5% dos jovens fazem parte de famílias com mais de cinco salários mínimos de renda *per capita* (Brito, 2007).

Desse modo, o momento demográfico favorável mostra-se pertinente, antes de tudo, às políticas públicas no que se refere à população jovem, mais pelo estoque da população a ser atendida do que pela redução do seu ritmo de crescimento. Para esse segmento, Wong e Carvalho (2006, p. 18) propõem “[...] a implementação de uma política educacional que supere as deficiências do sistema, tais como a cobertura insatisfatória, altas taxas de repetência, evasão e baixa qualidade de ensino.” Coloca-se, ainda, a necessidade de políticas que garantam a universalização não só do ensino fundamental como, principalmente, do ensino médio e do profissionalizante. Note-se que o ensino médio assume importância fundamental na nova realidade econômica, em que requisitos para a inserção no mercado de trabalho se tornam cada vez mais rigorosos. A população-alvo dessas políticas deve ser, principalmente, a dos jovens pobres, os quais representam a maioria na população de jovens, são aqueles que entrarão, em breve, na População Economicamente Ativa, como também serão os idosos do futuro. Ainda, nas palavras de Brito (2007, p. IV), “[...] caso não haja políticas que permitam a mobilidade social desses jovens, o Brasil estará reproduzindo a pobreza”. Enfim, o aproveitamento do dividendo demográfico para resolver ou reduzir problemas sociais só será possível se um planejamento adequado for aplicado no momento oportuno.

Portanto, na atual transição da estrutura etária, a expansão de um sistema educacional com qualidade representa uma oportunidade ímpar na superação da desigualdade social brasileira. Assim, a janela de oportunidade poderá resultar em aumento da oferta de capital humano com qualidade, se investimentos apropriados forem realizados (Navaneetham apud Wong; Carvalho, 2006). A qualificação da futura força de trabalho torna-se componente imprescindível para um equilíbrio intergeracional, social e econômico.

Nesse cenário, não é possível pensar em políticas públicas para idosos, no médio e no longo prazo, separadas das políticas para os jovens, pois, como afirma Brito (2008, p. 13),

Será decisivo, para equacionar a questão dos idosos, uma rigorosa política de investimentos no curto prazo na população jovem pobre, com o objetivo não só de garantir sua sobrevivência hoje, como pobre, mas, principalmente, que crie condições para sua

mobilidade social, possibilitando sua definitiva inclusão social no futuro.

Há, também, uma relação positiva entre a proporção de idosos e o nível de renda. Segundo Brito (2008), os segmentos com mais de 10 salários mínimos de renda *per capita* familiar, em 2000, tinham 10% de idosos, enquanto os mais pobres possuíam apenas 2%. O mesmo autor afirma, ainda, que, na última década, houve diminuição da proporção dos idosos mais pobres, provavelmente causada pelas políticas de transferência de renda definidas pela Constituição de 1988 — Aposentadoria Rural e o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Outra questão importante é a transição demográfica e a sua relação com a oferta de contribuintes e a demanda por benefícios da seguridade social. Do ponto de vista de um sistema de seguridade social, no caso brasileiro, o importante não é o tamanho da PIA, demograficamente favorável na equação da dependência, mas a população que está realmente participando do mercado de trabalho, sobretudo no mercado formal. Assim, pode-se dizer que, ao contrário dos países ricos, é a informalização do mercado de trabalho que tem tido um impacto negativo mais expressivo na equação previdenciária do que propriamente a dinâmica demográfica. Além disso, a baixa formalização comprometerá a possibilidade de aposentadoria para os idosos do futuro.

Nesse sentido, não parecem promissoras as perspectivas que se colocam para o médio prazo, segundo Camarano e Kanso (2007, p. 133):

[...] é difícil acreditar que as tradicionais maneiras de financiar a seguridade social serão suficientes para lidar efetivamente com a população idosa do futuro num contexto de crescente informalização da economia. Não parece que as reformas recentes serão capazes de resolver o problema de financiamento do sistema e garantir a proteção social para eles. Parte expressiva da geração de idosos do futuro já vivencia os efeitos da flexibilização do mercado de trabalho e do “engessamento” da previdência social, o que comprometerá a sua aposentadoria mais adiante, e dificilmente a assistência social poderá gerar renda para esse segmento elevado da população, hoje desempregado e/ou no setor informal, quando perder a sua capacidade laboral.

Assim, o Brasil enfrenta um desafio mais imediato: o de incluir, na rede de proteção social, grande parte dos trabalhadores que estão na informalidade. Como será a velhice das pessoas que estão construindo suas trajetórias de vida nestas últimas décadas, caracterizadas pelo aumento da informalidade do mercado de trabalho e pela crise do emprego? Sem direito aos benefícios previdenciários associados ao trabalho, elas cairão na Assistência Social, que, também, em breve futuro, com o crescente envelhecimento, poderá entrar em colapso.

Nesse aspecto, um dos pontos centrais de uma política de previdência social será o de estimular o aumento da cobertura da atual força de trabalho, levando em consideração não só a situação do emprego, como também a informalização generalizada muito presente no nosso país.⁸ Para isso, contudo, é necessário um crescimento econômico com políticas que priorizem a geração de empregos formalizados, uma vez que a receita da Previdência nacional está baseada na repartição simples dos contribuintes, a qual faz parte do contrato-padrão da mão de obra.

Em suma, tendo em vista o novo padrão demográfico, é urgente a necessidade de redefinir novas prioridades nas políticas públicas, a curto, médio e longo prazos, bem como na alocação de recursos para a garantia de ganhos sociais e econômicos mais elevados. Contudo são muitos os desafios a serem enfrentados. O primeiro e mais evidente é o crescimento econômico, com o conseqüente aumento do nível de emprego, que se tornam imprescindíveis no aproveitamento da crescente mão de obra oriunda da expansão da população em idade ativa.

3 O envelhecimento e a nova composição da força de trabalho

O processo de envelhecimento da população brasileira vem ocorrendo intensamente nos últimos anos, em consequência das mudanças no comportamento das variáveis demográficas — principalmente na redução dos níveis de fecundidade, associada à queda da mortalidade —, que, além das variações no ritmo de crescimento total da população, determinam importantes transformações na sua estrutura etária.⁹

⁸ Com tal objetivo, o Governo Federal vem estabelecendo medidas, geralmente direcionadas a determinados segmentos. Exemplo recente é a Lei Complementar nº 128/08, em vigor a partir de 1º.07.09, referente à regularização de negócios hoje na informalidade, com receita bruta de até R\$ 36.000,00 por ano. Assim, os microempreendedores individuais, através da formalização e da inclusão social, passarão a contribuir com a seguridade social. Ainda, com relação à informalização da mão de obra, outras formas de contribuições podem ser sugeridas, segundo Camarano e Kanso (2007), tal como a contribuição sazonal, única ao longo do ano, para os trabalhadores sazonais, autônomos, domésticos sem carteira assinada, etc.

⁹ Esse processo, claramente visível a partir dos anos 90, opera-se de maneira muito mais veloz, face ao que ocorreu nos países desenvolvidos, os quais tiveram um tempo maior em preparar-se com mecanismos institucionais na prevenção e no atendimento das demandas desse novo perfil da população, possibilitando, assim, níveis mais dignos de educação, saúde, trabalho e, principalmente, de previdência social para a população com mais idade.

As alterações na distribuição da pirâmide etária refletem-se no aumento da participação relativa da população idosa¹⁰, com 60 anos ou mais, e da população com 40 anos e mais em relação aos demais grupos etários. Ocorrem, conseqüentemente, uma diminuição dos grupos mais jovens e um aumento absoluto da população adulta, particularmente da idosa. Essa nova configuração etária denota o aumento da esperança de vida ao nascer da população brasileira, que, segundo dados da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2006 (IBGE, 2009), foi estimada em 72,3 anos. Quando considerada por sexo, a estimativa apresenta-se mais elevada para as mulheres (76,1 anos) do que para os homens (68,5 anos).

Essa nova conformação da pirâmide etária pode ser evidenciada na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) através dos dados da PED-RMPA (Gráficos 1 e 2), que revelam, para o período 1993-2007, um expressivo crescimento dos segmentos mais maduros, com idade entre 40 e 59 anos (68,1%) e, em especial, com 60 anos e mais (92,6%), enquanto o número de indivíduos com menos de 10 anos apresentou redução de 11,8%.

Dessa forma, as pessoas com idade de 60 anos e mais, em 2007, correspondiam a 12,2% (472 mil pessoas) da população total da RMPA¹¹ e a 14,2% da População em Idade Ativa da Região — população com 10 anos e mais de idade¹². As pessoas do sexo feminino dessa faixa etária representavam, no mesmo ano, 14,0% da população total feminina, enquanto os homens, com uma participação menor, detinham 10,3% da masculina. As mulheres, portanto, eram a maioria nesse segmento, isto é, 60,4% do total de idosos, fato que pode ser compreendido pela longevidade diferenciada que elas apresentam em relação aos homens.

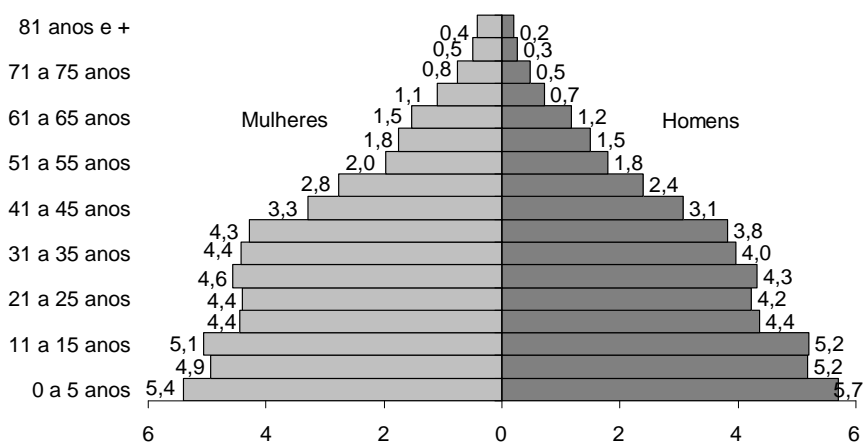
¹⁰ Como população idosa está-se considerando, neste estudo, a população com idade de 60 anos e mais, em conformidade com critério adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU), que, na Assembleia Mundial das Nações Unidas Sobre o Envelhecimento da População, através da Resolução 39/125, de 1982, estabeleceu a idade de 60 anos como o início da população idosa nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento e de 65 anos nos desenvolvidos (Cons. Est. Idoso, 1997, p. 20).

¹¹ Essa estimativa quase se equipara à da população menor de 10 anos, que, em 2007, era de 522.000 pessoas na Região Metropolitana de Porto Alegre.

¹² Segundo dados do Censo Demográfico-IBGE, no Brasil, em 2000, os idosos com 60 anos e mais representavam cerca de 10,0% do total da população, enquanto, no Rio Grande do Sul, eles representavam 12,4%. Considerando-se apenas o Município de Porto Alegre, esse segmento correspondia a cerca de 13,8% no mesmo ano. Destaca-se, ainda, ser Porto Alegre a segunda capital brasileira com maior percentual de pessoas nessa faixa etária, ficando atrás apenas da capital do Rio de Janeiro.

Gráfico 1

Pirâmide etária dos moradores da RMPA — 1993

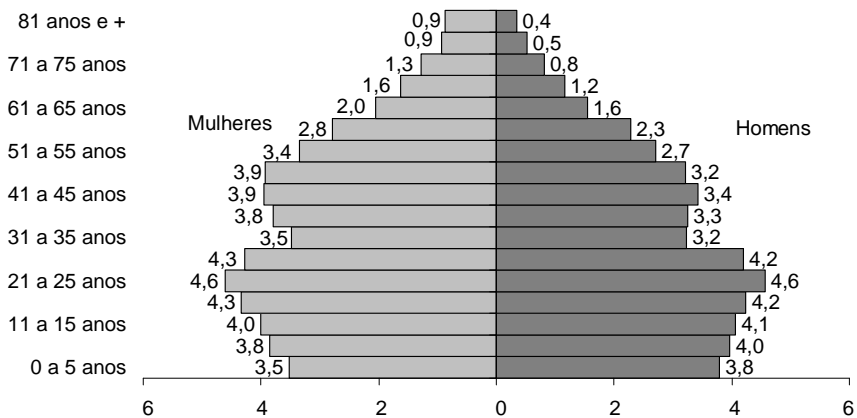


FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

NOTA: Os dados têm como base o percentual em relação ao total de moradores.

Gráfico 2

Pirâmide etária dos moradores da RMPA — 2007



FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

NOTA: Os dados têm como base o percentual em relação ao total de moradores.

Já no ano de 1993, as pessoas com 60 anos e mais correspondiam a 7,9% (245 mil pessoas) da população total e a 9,8% da PIA. Dessa forma, com um incremento de 227 mil idosos, no período de 1993 a 2007, houve um crescimento de 92,6% nesse contingente, bastante significativo, quando comparado com o crescimento da população total, que foi de 24,6% no mesmo período, na Região. Até aqui, o envelhecimento deu-se mais pela base, ou seja, pela forte queda da fecundidade, que proporcionou uma redistribuição etária da população através da diminuição do contingente mais jovem e do aumento daquele mais maduro e idoso.

Considerando-se apenas as pessoas com idade de 80 anos e mais, observou-se que a proporção desse segmento também está aumentando, trazendo alterações na composição etária, dentro do próprio grupo de idosos, ou seja, a população considerada idosa também está, por sua vez, envelhecendo. De fato, na Região, esse segmento, que, em 1993, representava 10% do total da população idosa, passou, em 2007, a representar 12,3%. Esses dados indicam o envelhecimento pelo topo da pirâmide, isto é, através da diminuição da mortalidade desse contingente¹³. Outro dado importante observado é que, quanto mais envelhecida é a população idosa, mais sobressai a feminização da velhice: em 2007, do total da população com 80 anos e mais, cerca de 70,0% eram mulheres, ou seja, a população feminina nessa faixa etária alcançava mais que o dobro da masculina. Acrescente-se que a maior esperança de vida para as mulheres idosas faz com que muitas delas passem pela experiência de doenças crônicas degenerativas e de problemas decorrentes do processo de envelhecimento, constituindo-se um desafio o adequado atendimento desse grupo pelas políticas sociais, especialmente a de saúde.

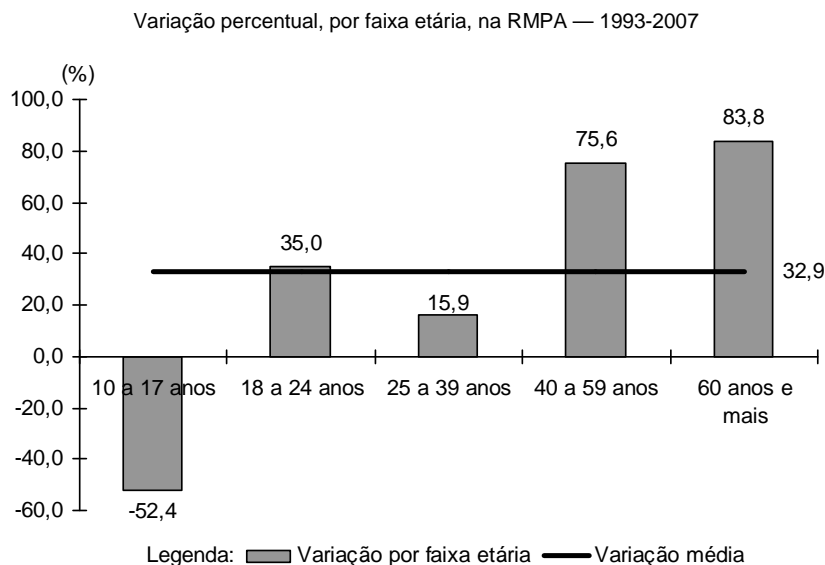
A redistribuição da pirâmide etária, evidenciada pelo envelhecimento da população metropolitana, pode, por sua vez, afetar profundamente a composição etária da População Economicamente Ativa¹⁴. É preciso considerar que os reflexos demográficos que incidem nessa população não são afetados pelas variações conjunturais da economia. Entretanto a entrada e a saída de pessoas no mercado de trabalho, que vêm expressas pela dinâmica de oferta e demanda de trabalho, dependem de um conjunto de fatores sociais, culturais e econômicos, que movem as pessoas, nas diferentes conjunturas, a participarem da atividade econômica. Assim, os dados da Pesquisa mostram que a PEA regional, no período 1993-2007, apresentou uma significativa expansão dos segmentos mais maduros, com idade entre 40 e 59 anos (75,6%) e, sobretudo, com 60 anos e mais (83,8%), enquanto os indivíduos

¹³ Nas próximas décadas, o declínio da mortalidade no Brasil concentrar-se-á, provavelmente, nas idades avançadas, que terá como efeito uma aceleração do processo de envelhecimento.

¹⁴ Consideram-se economicamente ativas todas as pessoas inseridas no mercado de trabalho, seja na condição de ocupadas, seja na de desempregadas.

entre 10 e 17 anos apresentaram uma redução de 52,4% (Gráfico 3). Na comparação com a PEA total, cujo incremento foi de 32,9% no mesmo período, é significativo o elevado crescimento dos segmentos acima de 40 anos.

Gráfico 3



FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

A taxa global de participação — estatística que indica a proporção de pessoas com 10 anos e mais incorporadas ao mercado de trabalho, como ocupadas ou desempregadas — é um indicador que permite acompanhar a evolução da População Economicamente Ativa e que, não necessariamente, traduz a mesma evolução da População em Idade Ativa e a da população total. Assim, quando se considera a distribuição da pirâmide etária entre a população total e a PEA, mesmo que elas sinalizem movimentos semelhantes — elevação das faixas etárias com mais idade e diminuição das mais jovens —, observa-se, para a última, expressiva redução do segmento de indivíduos com idade entre 10 e 17 anos (-52,4%), enquanto, na população total, ele apresentava estabilidade; apenas a parcela dos menores de 10 anos diminuiu 11,8%. Deve-se ter presente que, além do componente demográfico, existem outros fatores que estão influenciando a maior ou menor participação de determinados segmentos no mercado de trabalho. Cite-se, como exemplo, a acentuada redução do número de jovens trabalhadores com idade entre 10 e 17 anos, o que pode ser creditado ao combate ao trabalho infantil no País, como também

ser tomado como um indicativo da importância da educação para a conquista de empregos melhores, levando a um adiamento de sua entrada no mercado de trabalho, privilegiando o término dos estudos. Tal situação pode estar sendo induzida, em boa parte, por alterações na própria demanda por trabalho, vinculada à reestruturação produtiva em curso, que está a exigir melhor qualificação da mão de obra. Sabe-se que o aumento da matrícula e da cobertura escolar, a partir dos anos 90, foi favorecido pela grande queda na razão de dependência, o que muito contribuiu para a melhora dos níveis educacionais da população brasileira. Falta, contudo, melhorar, ainda, a qualidade tanto do ensino básico quanto do ensino médio e do profissional.

Finalmente, se as mudanças populacionais, com a redução da proporção de crianças de zero a nove anos na população total, caminham no sentido de diminuir a razão de dependência — relação entre a população dependente e a população potencialmente trabalhadora, isto é, a PIA —, a dinâmica demográfica do envelhecimento da população promete, em futuro próximo, aumentar significativamente o número de dependentes por trabalhador. Esse será, sem dúvida, um dos principais problemas para a seguridade social brasileira, que, com o crescente número de idosos, elevará significativamente a população beneficiária, diminuindo a de contribuintes¹⁵. Contudo a maior preocupação reside, ainda, no problema da elevada informalidade no mercado de trabalho brasileiro, uma vez que a receita da Previdência nacional está baseada na estrutura tradicional da ocupação e do contrato-padrão da mão de obra.

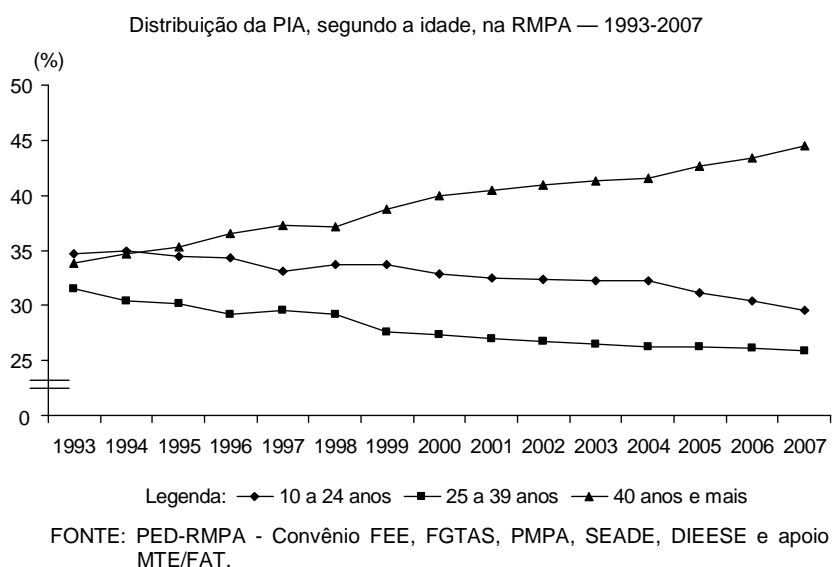
4 A predominância de trabalhadores mais maduros e sua importância no mercado de trabalho

Os dados da PED-RMPA mostram que, em 2007, os adultos com 40 anos ou mais compunham 44,5% da População em Idade Ativa (indivíduos maiores de 10 anos de idade), estando 10,7 pontos percentuais acima da parcela

¹⁵ A nova realidade demográfica brasileira, com destaque para a velocidade com que o País está envelhecendo, foi um dos principais argumentos na defesa da Reforma Previdenciária realizada em 1998. Nessa reforma, “[...] foram propostos, para os segurados do INSS, dois critérios para a obtenção de aposentadoria: a idade mínima de 55 anos para as mulheres e de 60 anos para os homens e o tempo mínimo de contribuição de 30 anos para as mulheres e de 35 anos para os homens. Como a idade mínima não foi aprovada, devido à forte resistência das centrais sindicais, o fator previdenciário (no qual é considerado a idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição) foi a alternativa encontrada para compensá-la mantendo o mesmo objetivo: evitar a aposentadoria em idade precoce” (Pacheco Filho, 2006, p. 4). Essa questão, todavia, permanece controversa, pois existem, atualmente, várias pressões para terminar com o fator previdenciário, principalmente por parte das Centrais Sindicais.

registrada em 1993 (Gráfico 4). Considerando-se a estimativa da população nessa faixa etária, tal evolução representa um incremento de 75,4% (638 mil pessoas), totalizando 1.484 mil indivíduos em 2007. Tal resultado denota a intensidade do envelhecimento populacional ocorrido na Região. Destaca-se que, em 1993, a população jovem, de 10 a 24 anos, era proporcionalmente considerada a maior da PIA, ficando a população mais madura logo abaixo da jovem. No entanto, a partir de 1995, os indivíduos com 40 anos ou mais passaram a representar o maior número entre as pessoas em idade ativa.

Gráfico 4

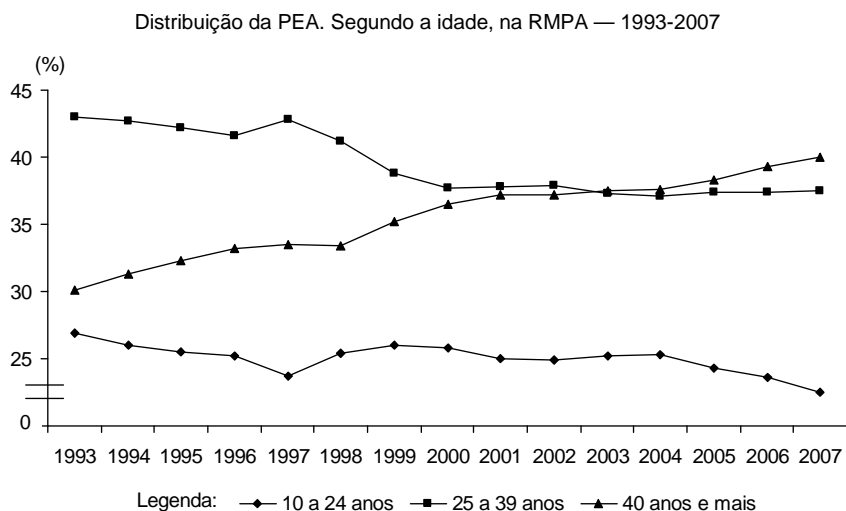


Esses dados mostram a evolução da transição demográfica na Região, os quais acompanham o crescimento da PIA, cujo incremento foi de 31,6% no período 1993-2007.

Essa redistribuição da pirâmide etária, evidenciada pelo envelhecimento da população metropolitana, repercute, por sua vez, na composição etária da PEA regional, a qual se alterou, significativamente, no período de 1993 a 2007: o segmento adulto com idade de 40 ou mais cresceu 76,5%, enquanto os segmentos de indivíduos mais jovens apresentaram redução (Gráfico 5). Na comparação com a PEA total, cujo incremento foi de 32,9%, no mesmo período, é significativo o elevado crescimento desse segmento mais maduro. Outro indicador relevante para demonstrar o envelhecimento da PEA

metropolitana é a idade média dessa população, que passou de 33,5 anos em 1993 para 37 anos em 2007.¹⁶

Gráfico 5



FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

A participação do contingente adulto com idade de 40 anos ou mais no total da População Economicamente Ativa, em 2007, alcançou 40,0%,¹⁷ representando um incremento de 9,9 pontos percentuais em relação a 1993, quando sua participação na PEA era de apenas 30,1%. Com isso, esse segmento, a partir do ano de 2003, passou a representar o grupo majoritário na PEA, ultrapassando a proporção observada entre os indivíduos adultos mais jovens, com idade entre 25 e 39 anos (43,0% do total da PEA em 1993 e 37,5% em 2007), os quais, tradicionalmente, detinham a maior parcela na PEA. Segundo o Gráfico 5, pode-se verificar que tanto os jovens, de 10 a 24 anos, quanto os adultos jovens, de 25 a 39 anos, diminuíram sua participação na PEA, no período 1993-2007, enquanto os adultos maduros com 40 anos ou mais foram os únicos a aumentar sua participação no mercado de trabalho, nesse período. Por outro lado, verifica-se que, em 1993, as participações na PEA das faixas etárias extremas (a mais jovem e a mais madura) se

¹⁶ Em termos comparativos, note-se que a idade média do trabalhador na Europa, em 2000, já era de 40 anos (Parecer..., 2000).

¹⁷ Note-se a maior concentração do contingente adulto de 40 a 59 anos, o qual atingiu, em 2007, uma participação de cerca de 36,0% na PEA, contra 27,5% em 1993. A diferença restante pertence ao segmento maior de 60 anos.

encontravam relativamente próximas, distanciando-se no decorrer do período. Tais alterações na estrutura etária da PEA denotam que os trabalhadores, em média, se encontram com idade mais elevada.

Considerando-se apenas a faixa etária dos adultos com 40 anos ou mais, observa-se que 51,1% deles participavam do mercado de trabalho em 2007 — 47,5% estavam na condição de ocupados e 3,6% na de desempregados —, apresentando, portanto, uma taxa de participação um pouco superior à registrada em 1993 (50,8%). Os 48,9% restantes encontravam-se na inatividade. Constata-se, pois, que o expressivo incremento do contingente maduro na PEA entre 1993 e 2007 deveu-se muito mais ao envelhecimento da população do que propriamente ao aumento da participação desse contingente no mercado de trabalho, uma vez que a taxa de participação desse grupo apresentou um crescimento pouco expressivo no período.

Na análise da distribuição das populações feminina e masculina adultas com 40 anos ou mais por condição de atividade, apenas 41,2% das mulheres estavam ocupadas e 3,6% desempregadas em 2007, enquanto 51,7% dos homens nessa faixa etária trabalhavam e 3,5% eram desempregados. Assim, na condição de inatividade, predominavam as mulheres (55,2% contra 44,8% para os homens). No entanto, no período analisado, a taxa de participação cresceu apenas para as mulheres: a taxa, que era de apenas 35,5% em 1993, passou para 40,6% em 2007, obtendo um crescimento de 14,4%, ao passo que, para os homens, houve recuo de 69,3% para 64,4% respectivamente, diminuindo sua participação na PEA em 7,1%. O crescimento dessa parcela da população feminina no mercado de trabalho deve estar relacionado ao aumento da participação da mulher na força de trabalho como um todo, observado nas últimas décadas, conduzindo a maiores taxas de participação também para as mulheres mais maduras. Adicionalmente, a dinâmica demográfica brasileira, que, como já se observou, conduziu ao envelhecimento da estrutura etária da PEA, ampliou a quantidade de mulheres nessa faixa etária, elevando a parcela que pode dedicar-se a atividades produtivas. Com tal redistribuição etária, “[...] as trabalhadoras que, até o final dos anos 70, em sua maioria, eram jovens, solteiras e sem filhos passaram a ser mais velhas, casadas e mães” (Bruschini, 2000, p. 17). Ademais, mulheres com mais idade, em geral, não têm maiores compromissos com a guarda dos filhos, o que, em princípio, deve facilitar seu retorno ao mercado de trabalho ou mesmo o acesso tardio a ele. Ainda assim, a proporção de homens com 40 anos ou mais (55,2%), no conjunto da PEA madura da RMPA, continuava em patamar superior à das mulheres da mesma faixa etária (44,8%) em 2007.

A posição ocupada pelo indivíduo no núcleo familiar é um outro fator importante para a sua maior ou menor participação no mercado de trabalho. Ao se examinar a População Economicamente Ativa segundo a posição do indivíduo no domicílio de residência, constata-se que a responsabilidade de manter a família recai principalmente sobre o segmento adulto com idade de 40

anos ou mais. De fato, segundo dados da PED-RMPA, em 2007, 67,0% do total dos indivíduos ativos, nessa faixa etária, eram representados por chefes, enquanto, entre os adultos mais jovens, com idade entre 25 e 39 anos, o percentual de chefes ficava reduzido para 44,5% e, entre os jovens de 10 a 24 anos, os chefes representavam apenas 11,2% (Gráfico 6). Se for considerado o total de trabalhadores que ocupavam a posição de chefe no domicílio, observa-se que mais da metade deles (58,2%) era constituída por adultos com 40 anos ou mais.

Na desagregação da posição no domicílio por sexo, em 2007, 37,2% das mulheres com 40 anos ou mais ocupavam a posição de chefe no domicílio onde residiam, enquanto a quase totalidade dos homens dessa faixa etária eram chefes de domicílio (91,1%). Na comparação com 1993, observa-se que a mulher com 40 anos ou mais vem evoluindo na posição de chefe, uma vez que esse segmento representava, naquele ano, uma proporção menor (32,7%), enquanto os homens chefes acusaram pequena redução, pois atingiam 94,7%.

De forma geral, o envelhecimento da PEA reproduz o mesmo comportamento no sentido da distribuição etária da ocupação¹⁸. Assim, os trabalhadores com 40 anos ou mais também aumentaram sua participação no contingente de ocupados, passando de 32,2% em 1993 para 42,6% em 2007, ultrapassando a proporção dos adultos na faixa de 25 a 39 anos, cuja participação foi reduzida de 44,2% para 38,0% respectivamente. Observa-se, ainda, que a maior concentração de trabalhadores mais maduros na população ocupada, assim como na PEA, se deu relativamente a partir de 2003. Os mais jovens, de 10 a 24 anos, também apresentaram diminuição na participação entre os ocupados, embora em um ritmo pouco menor, passando de 23,6% para 19,4% no mesmo período.

No que concerne ao segmento feminino, é importante observar que a sua participação vem aumentando consideravelmente entre a população ocupada, em todas as faixas etárias, sendo com mais intensidade entre as mulheres adultas com idade de 40 anos ou mais, cuja parcela passou de 30,8% em 1993 para 42,7% em 2007. Note-se que é relativamente comum para a população feminina dessa faixa etária dedicar-se mais ao trabalho, dada a diminuição de suas responsabilidades maternas, uma vez que, nessa fase, os filhos já estão praticamente criados.

Entre os trabalhadores adultos maduros com 40 anos e mais na condição de ocupados, 8,6% já eram aposentados e/ou pensionistas no ano 2007.¹⁹ Considerando-se apenas as mulheres maduras que trabalhavam, 8,9%

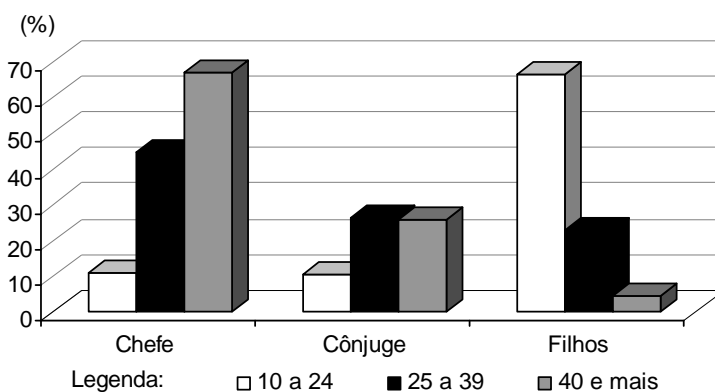
¹⁸ Quanto às várias formas de inserção na ocupação e às condições de trabalho desse segmento, bem como à problemática do desemprego, reportar-se ao estudo anterior realizado por Kreling (2007).

¹⁹ A PED-RMPA não capta a informação dos benefícios aposentadoria e pensão separadamente. Daí advém a necessidade de analisá-los conjuntamente.

encontravam-se nessa condição, contra 6,8% dos homens. Levando-se em conta apenas o contingente ocupado maior de 60 anos, quase a metade (45,4%) já era aposentado e/ou pensionista naquele ano: 46,5% entre as mulheres e 44,8% entre os homens. O maior percentual da força de trabalho feminina idosa aposentada e/ou pensionista deve-se ao fato de que, entre elas, é mais frequente o recebimento do benefício da pensão, já que há um maior número de viúvas, dada a sua maior longevidade. Na comparação com 1993, as proporções na condição em foco vêm aumentando apenas para os homens idosos (37,7%), uma vez que diminuiu para as mulheres (54,2%). Voltando-se para o conjunto de pessoas idosas ocupadas, observa-se que a proporção dos que já eram aposentados e/ou pensionistas era mais significativa em 2000 (57,0%), o que permite afirmar que esse movimento vem perdendo força no período mais recente. Tal evolução pode estar relacionada às maiores dificuldades, por parte do trabalhador contribuinte, para a obtenção da aposentadoria após a realização da Reforma da Previdência em 1998. Isto porque, sendo um dos objetivos da Reforma evitar a aposentadoria em idade precoce, prolongando o tempo da vida profissional do trabalhador, a possibilidade de acesso a esse benefício vir a ocorrer em períodos de idade não tão avançada se torna ainda mais restrita para o contingente maior de 40 anos.

Gráfico 6

Distribuição da PEA, por posição no domicílio e faixa etária, na RMPA — 2007



FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

O crescimento do já elevado percentual de idosos aposentados e/ou pensionistas que ainda trabalham pode ser tomado como indicador de que o benefício pago ao assegurado é insuficiente no provimento de suas

necessidades básicas, forçando-o a continuar participando do mercado de trabalho para sobreviver, ou para tentar manter o mesmo padrão de vida que foi adquirido pelo trabalho ao longo de sua vida. Além do mais, é preciso considerar que a inserção dos idosos no mercado de trabalho confirma, não raro, situação de precariedade. Ou seja, de um lado, na maioria das vezes em que esses idosos retornam ao mercado de trabalho, fazem-no em atividades menos qualificadas do que as anteriormente exercidas e com rendimentos médios menores, de outro, observou-se que, do total de idosos ocupados no ano 2007, apenas a metade (50,6%) contribuía para a Previdência Social, percentual este que se revelou ainda muito menor do que o registrado em 1993, quando era de 60,7%. Levando-se em conta os ocupados com 40 anos ou mais, 72,2% contribuía para a Previdência Social em 2007, sendo que essa parcela também se viu reduzida, quando comparada com o percentual dos ocupados que contribuía, nessa faixa etária, em 1993 (78,1%). Quando se considera o total da população ocupada, o percentual de contribuintes praticamente se mantém: 72,5% em 2007, pouco inferior ao verificado em 1993 (76,5%). Esses dados parecem indicar que está havendo uma redução na parcela relativa de contribuintes da Previdência Social, o que pode ser mais um alerta preocupante para os próximos anos, quando diminuir a razão de dependência com o envelhecimento da população.

Entre as políticas consideradas ativas na área do trabalho, pode-se destacar a qualificação profissional dos trabalhadores²⁰. A educação de qualidade, seja ela básica, seja profissionalizante,²¹ contribui fortemente para o acesso a melhores postos de trabalho, cooperando para o aumento da produtividade e da competitividade, bem como para um melhor desempenho da economia como um todo. A adoção de políticas em educação do ensino básico e do médio, com qualidade, deve ser voltada para a população jovem, principalmente para a população jovem mais pobre, tendo em vista que os jovens de hoje serão os trabalhadores maduros de amanhã. Contudo devem-se definir, em curto prazo, políticas de educação, qualificação e requalificação

²⁰ Com relação à intermediação da mão de obra, segundo a PED-RMPA, observou-se que, entre os trabalhadores que procuraram trabalho através do Sistema Nacional de Emprego (Sine) nos últimos 30 dias, o contingente maior de 40 anos é o que apresentou o menor percentual (cerca de 22,0% em 2007).

²¹ Pode-se dizer que a questão da educação profissional, no Brasil, vem sendo contemplada, principalmente, pelas escolas profissionalizantes privadas, além da rede de escolas técnicas federais e estaduais e no chamado Sistema S — Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial/Serviço Social da Indústria (Senai/Sesi) (indústria), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial/Serviço Social do Comércio (Senac/Sesc) (comércio e serviços, exceto bancos), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) (agricultura), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte/Serviço Social do Transporte (Senat/Sest) (transportes sobre pneus) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) (todos os setores para atendimento a micro e pequenas empresas).

profissional para os trabalhadores maduros, na perspectiva de uma aprendizagem permanente e continuada ao longo da vida,²² dada a importância desse grupo no mercado de trabalho e por apresentar os mais baixos níveis de escolaridade. Registre-se, a respeito, que o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no Brasil, mesmo com os avanços mais recentes, não tem contemplado, entre os grupos prioritários, o segmento da população mais madura, o que se torna ainda mais premente, dado que a reestruturação produtiva e organizacional tem demandado do trabalhador uma maior qualificação, exigindo como pré-requisito um nível de escolaridade mais elevado.

De fato, tomando-se o perfil dos ocupados segundo a escolaridade, observa-se que, em 2007, os adultos com 40 anos ou mais apresentavam a maior proporção dos ocupados sem instrução ou com nível de até, no máximo, o ensino fundamental incompleto (36,8%) — Tabela 1. Nota-se, ainda, que cerca de 16,0% desses indivíduos têm apenas as primeiras quatro séries desse grau de escolaridade. A maior incidência de pessoas que concluíram ao menos o ensino fundamental ficou por conta dos trabalhadores mais jovens, de 10 a 24 anos de idade (86,7%). Já, na comparação com 1993, havia apenas 48,8% desses jovens que, ao menos, haviam concluído esse mesmo nível de ensino. Tal evolução pode ser tomada como um indicativo da importância da educação para os jovens na conquista de um posto de trabalho, o que pode estar sendo induzido, em boa parte, por alterações na própria demanda por trabalho, vinculadas à reestruturação produtiva em curso, que está a exigir melhor qualificação da mão de obra. Somando-se todos aqueles que concluíram, ao menos, o ensino médio, o maior percentual, em 2007, apareceu entre os ocupados com idade de 25 a 39 anos (58,9%), e a maior parcela relativa dos que concluíram o ensino superior ficou entre os trabalhadores adultos com 40 anos e mais (17,3%), provavelmente devido ao fator idade.

Cabe salientar que as mulheres ocupadas, apesar de obterem rendimentos médios inferiores aos dos homens, apresentaram uma maior concentração nos níveis mais elevados de escolaridade. Das trabalhadoras ocupadas com idade de 40 anos ou mais, 47,4% tinham, em 2007, pelo menos o ensino médio concluído, enquanto, para os homens nessa faixa etária, esse percentual ficava em 44,6%. A diferença é ainda maior quando se refere ao ensino superior completo: 19,4% para o contingente feminino com mais idade e

²² O conceito de educação permanente remete fundamentalmente à ideia de desenvolvimento profissional, enquanto a educação continuada vem sendo concebida, atualmente, como a formação para a vida e o desenvolvimento humano em sentido mais amplo e, nos últimos anos, vem ganhando especial relevância, tendo em vista as recentes transformações no mundo do trabalho e no conjunto da sociedade. Assim, entende-se por aprendizagem continuada ao longo da vida qualquer atividade significativa para melhorar as aptidões, os conhecimentos e as competências. Por isso, essas atividades devem ser pensadas ao longo de toda a vida, porquanto é precisamente nos trabalhadores mais velhos que a perda de capacidades e a falta de atualização têm efeitos mais dramáticos e negativos (Haddad, 2007).

15,6% para o masculino. Todavia o nível proporcionalmente mais elevado de escolaridade da mulher trabalhadora, ainda que essa característica possa constituir-se em pré-requisito, necessário, mas não suficiente, tanto para ingresso no mercado de trabalho quanto para conquistar melhores condições de trabalho e renda, não exclui a situação de desvantagem que ainda permanece para a população feminina.

Enfim, os dados aqui apresentados demonstram que o envelhecimento da nossa população já é um fato dado e em franca expansão. O processo da evolução demográfica seguirá sua trajetória, avançando mais nas mudanças da composição da força de trabalho, no sentido do amadurecimento e do envelhecimento do nosso trabalhador. A nossa preocupação funda-se na dimensão desse processo e nos rumos a serem seguidos nos próximos anos, que vão depender da definição de políticas que possam não só garantir o crescimento econômico necessário frente às pressões demográficas, seja no mercado de trabalho, seja na saúde e na Previdência Social, como também melhorar a distribuição de renda entre os nossos trabalhadores, através de uma educação de qualidade e, conseqüentemente, de uma mão de obra qualificada.

Tabela 1

Distribuição percentual dos ocupados, por escolaridade, faixa etária e sexo, na RMPA — 2007

DISCRIMINAÇÃO	10 A 24 ANOS			25 A 39 ANOS			40 ANOS E MAIS		
	Mulheres	Homens	Total	Mulheres	Homens	Total	Mulheres	Homens	Total
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Analfabeto	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	(1)-	1,6	1,5
Com até a 4ª série do ensino funda- mental	0,9	2,5	1,8	6,6	7,3	7,0	15,3	16,4	15,9
Com da 5ª à 7ª série do ensino fun- damental	6,8	14,8	11,3	13,3	16,2	14,9	19,3	19,5	19,4
Com ensino fundamental completo ...	11,1	16,0	13,8	11,7	15,4	13,8	13,0	14,7	13,9
Com ensino médio incompleto	15,3	16,4	15,9	5,0	5,1	5,0	3,6	3,2	3,4
Com ensino médio completo	43,9	36,4	39,7	34,0	33,9	33,9	23,3	23,8	23,6
Com ensino superior incompleto	18,1	12,0	14,6	10,8	9,9	10,3	4,7	5,2	4,9
Com ensino superior completo	3,9	(1)-	2,7	18,4	11,8	14,7	19,4	15,6	17,3

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

(1) A amostra não comporta desagregação para essa categoria.

5 Considerações finais

As condições demográficas favoráveis, manifestas no chamado “bônus demográfico”, indicando o aumento da População em Idade Ativa e, conseqüentemente, daquela que constitui a força de trabalho, devem, no Brasil, ser seriamente levadas em conta na definição das políticas públicas. Assim, tendo em vista o novo padrão demográfico, faz-se necessária uma redefinição de prioridades na alocação de recursos, para garantir, a médio e longo prazos, ganhos sociais e econômicos mais elevados, como, por exemplo, a redução da pobreza e das desigualdades sociais. Contudo a viabilidade dessas políticas só se dará dentro de um contexto de crescimento da economia, pois, em caso contrário, o aumento da PIA com relação à população total não terá o retorno econômico e social desejado. Ainda, deve-se levar em consideração que esse é um momento de se conscientizar e de se preparar para o enfrentamento, em futuro próximo, de um processo de envelhecimento acentuado da população, o qual demandará recursos massivos, seja pelo lado da Previdência Social, seja pelo fato de que é nas idades mais avançadas que a saúde se torna mais onerosa.

A par das alterações na esfera demográfica, é importante considerar a mudança de rumos da atividade econômica, sustentada por uma modernização produtiva através de tecnologias e técnicas organizacionais inovadoras, que demandam do trabalhador uma nova postura, que exige tanto a aquisição de novos conhecimentos quanto a existência de habilidades que são essenciais na integração ao processo produtivo. Nesse novo contexto, a qualificação passa a ser palavra de ordem no mercado de trabalho, exigindo como pré-requisito um nível de escolaridade mais elevado. Esse modelo atinge indiscriminadamente todos os trabalhadores, ficando, no entanto, mais difícil a adaptação às novas mudanças por parte dos indivíduos com mais idade, inseridos, ao longo da vida profissional, em um modelo distinto de organização do trabalho, que não requeria essa maior qualificação. Por outro lado, eles terão que competir com os trabalhadores mais jovens no mercado de trabalho, os quais já adquiriram uma formação mais voltada à nova realidade e às novas tecnologias.

Nesse contexto, a capacitação da força de trabalho torna-se um requisito essencial na conquista do equilíbrio social, econômico e intergeracional. A qualificação intelectual, técnica e profissional, através da educação de níveis básico e médio de qualidade, deve constituir-se em prioridade das políticas definidas à população jovem, uma vez que os jovens de hoje serão aqueles que terão que sustentar, no futuro, o contingente de idosos. Por sua vez, a (re)qualificação profissional e a valorização do indivíduo no sentido mais amplo, através de uma educação permanente e continuada, devem ser prioridade das políticas voltadas à força de trabalho madura, com o objetivo de obterem

melhores possibilidades e condições de trabalho, como o direito à integração laboral e social.

Referências

BARROS, Ricardo Paes de et al. **Incidência e natureza da pobreza entre idosos no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

BELTRÃO, Kaizô et al. **Mulher e previdência social: o Brasil e o mundo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2002.

BRITO, Fausto. Transição demográfica e desigualdades sociais no Brasil. **ABEP**, São Paulo, v. 25, n. 1, jan./jun. 2008.

BRITO, Fausto et al. **A transição demográfica e as políticas públicas no Brasil: crescimento demográfico, transição da estrutura etária e migrações internacionais — sumário executivo**. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <<http://portalexame.abril.com.br/static/aberto/complementos/896/>>.

BRUSCHINI, C. Gênero e trabalho no Brasil: novas conquistas ou persistência da discriminação (Brasil, 1985/95). In: ROCHA, M. I. B. (Org.). **Trabalho e gênero: mudanças, permanências e desafios**. Campinas: ABEP, NEPO/UNICAMP; São Paulo:CEDEPLAR/UFMG, 2000. p. 13-58.

CAMARANO, A. A. O idoso brasileiro no mercado de trabalho, III Regional de Estudos do Trabalho — **ABET**, 22 a 24 de novembro, 2000 Recife, 2000.

CAMARANO, A. A.; KANZO, S. **Dinâmica da população brasileira e implicações para a previdência social**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. Disponível em: <www.ipea.gov.br/sites/000/2/Livros/previdencianobrasil/>.

CAMARANO, A. A.; PASINATO, M. T. **O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2005. Disponível em: <www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/idosoalem60/>.

CAMARANO, A. A. et al. **Como vai o idoso brasileiro?** Rio de Janeiro: IPEA, 1999. (mimeo).

CONSELHO ESTADUAL DO IDOSO. **Os idosos do Rio Grande do Sul: relatório de pesquisa**. Porto Alegre: Conselho Estadual do Idoso, 1997.

FARATH, Lia Márcia G. A. Envelhecimento e inserção no mercado de trabalho. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, p.104-110, 1990.

GOLDANI, A. M. **Mulheres e envelhecimento: desafios para novos contratos intergeracionais e de gênero**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

HADDAD, Sérgio. A educação continuada e as políticas no Brasil. **REVEJ@** — Revista de Educação de Jovens e Adultos, v. 1, n. 0, p. 1-113, ago. 2007.

IBGE. Disponível em: <www.ibge.com.br>. Acesso em: ago. 2009.

IBGE. **Censo Demográfico 2000**: Brasil. Rio de Janeiro, 2000.

IBGE. **Censo Demográfico 2000**: Rio Grande do Sul. Rio de Janeiro, 2000.

IPEA. A oferta de força de trabalho: tendências e perspectivas. In: _____. **Brasil: o estado de uma nação**; mercado de trabalho, emprego e informalidade. Brasília, 2006. p. 69-118.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPÉIA. **Parecer ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões**. União Europeia, 2005.

KALACHE, Alexandre et al. O envelhecimento da população mundial: um desafio novo. **Revista Saúde Pública**, São Paulo, v. 21, p. 200-210, 1987.

KRELING, N. H. A inserção do adulto maior de 40 anos no mercado de trabalho: ocupação e desemprego na RMPA. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 31, n. 4, p. 181-201, 2004.

KRELING, N. H. Envelhecimento, trabalho e renda: uma análise na Região Metropolitana de Porto Alegre. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 36, n. 1, p. 67-75, 2008.

KRELING, N. H. et al. O mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre: um sumário de suas principais tendências desde a implementação do Plano Real. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 32, n. 2, p. 273-293, 2004.

KRELING, N. H. Gênero e trabalho na terceira idade. **Mulher e trabalho**, Porto Alegre, v. 1, p. 97-104, 2001.

KRELING, N. H. Maior participação da mulher madura no mercado de trabalho, na Região Metropolitana de Porto Alegre. **Mulher e Trabalho**, Porto Alegre, v. 5, p. 121-132, 2005.

KRELING, N. H. Os idosos e as novas evidências nas relações com a família e com o trabalho. In: WILTGEN, R. S.; GARCIA, L. S. (Coord.). **Transformações do mercado de trabalho metropolitano**. Porto Alegre: FEE, FGTAS/SINE-RS, DIEESE, SEADE-SP, PMPA, 2002. p. 97-120.

KRELING, N. H. Trabalhadores mais maduros predominam na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA): formas de inserção na ocupação e desemprego. In: BASTOS, R. A. et al. **Dimensões da precarização do mercado de trabalho na Região Metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre: FEE, FGTAS/SINE-RS, DIEESE, SEADE-SP, PMPA, 2007. p. 193-228.

MOREIRA, M. M. **Determinantes demográficos do envelhecimento brasileiro**. Pernambuco: Fundação Joaquim Nabuco, 2000.

PACHECO FILHO, Calino. Fator previdenciário: redutor da aposentadoria. **Carta de Conjuntura FEE**, Porto Alegre, v. 15, n. 5, 2006.

PAIVA, P. de T. A.; WAJNMAN, S. Das causas às conseqüências econômicas da transição demográfica no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 22, n. 2, ed. esp., jul./dez. 2005.

PARECER do Comitê Econômico e Social sobre os trabalhadores idosos. Bruxelas, 2000. Disponível em: <www. CES 1185/2000 FR-IV/LO/dm/fv>.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS — PNAD 2003: Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, v. 24, 2004.

PLANETA grisalho, O. **Carta Capital**, São Paulo, ano 15, n. 553, p. 42, 8 jul. 2009.

RAMOS, C. A. Notas sobre políticas de emprego. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (Texto para discussão, n. 471).

RIOS-NETO, E. L. G. Questões emergentes na análise demográfica: o caso brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 371-408, jul./dez. 2005.

VASCONCELOS, Lia. Demografia retrato do futuro. In: IPEA. **Desafios do desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2006. p. 31-35.

WONG, Laura L. R.; CARVALHO, J. A. O rápido processo de envelhecimento populacional do Brasil: sérios desafios para as políticas públicas. **ABEP**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 5-26, jan./jun. 2006.