TRABALHO E RENDA

1 Apresentação

Este capítulo está dividido em cinco seções incluindo esta "Apresentação". Na seção 2, discutem-se as tendências do mercado de trabalho, as propostas de mudança na legislação trabalhista e alguns eventos recentes ligados à fiscalização do trabalho. Na terceira seção, a mudança de direção no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) é comentada, tendo como foco as perspectivas dos seus programas no próximo Plano Plurianual (PPA). A quarta seção, "Tema em destaque", explora as políticas de trabalho e renda ligadas à juventude. Por fim, na quinta seção, é feita uma apreciação conjunta das tendências do mercado de trabalho e das políticas de trabalho e renda.

2 Fatos relevantes

2.1 Evolução do mercado de trabalho

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2006, divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em setembro de 2007, mostraram o retrato de um mercado de trabalho em processo de expansão, com crescimento não-desprezível da ocupação, dos empregos formais, dos rendimentos do trabalho, queda na taxa de desemprego e na desigualdade dos rendimentos do trabalho. Esse processo ocorreu no contexto de um aumento real de mais de 13% no salário mínimo (SM), que passou de R$ 300 para R$ 350 em 2006. Isso sugere que aumentos do SM, quando ocorrem em momentos de crescimento sustentado do produto, não provocam efeitos deletérios sobre a informalidade e a ocupação.

Os dados da Pnad mostram que a taxa de participação das pessoas com idade de 10 anos ou mais, depois de um período de cinco anos de crescimento, caiu pela primeira vez na década, passando de 62,9% em 2005 para 62,4% em 2006. Essa queda foi provocada principalmente pela participação menor das pessoas abaixo de 40 anos. Para as pessoas com 40 anos ou mais, observou-se um ligeiro aumento na taxa de participação, refletindo uma tendência que se observa desde 1996 de adiamento do final da vida laboral. Essa queda na taxa de participação contribuiu para um crescimento menor da força de trabalho, que se expandiu 1,4% em 2006 ante um crescimento de 3,5% em 2005.

No que se refere à ocupação, observou-se um aumento de 87,2 milhões para 89,3 milhões no número de pessoas ocupadas, o que representou um acréscimo de 2,4% em relação ao ano anterior. Esse crescimento da ocupação foi suficiente para absorver o acréscimo de 2,2% das pessoas em idade ativa em 2006 e foi mais que suficiente para absorver o de 1,4% da população economicamente ativa (PEA). No entanto, quando observado o aumento da ocupação em 2005 (3,1%), nota-se que houve uma desaceleração na taxa de crescimento da ocupação. Apesar disso, o crescimento da ocupação, bem superior ao da força de trabalho, resultou em uma queda na taxa de desemprego de 9,3% em 2005 para 8,4% em 2006, o menor nível da década até agora.

Os setores que mais contribuíram para o crescimento da ocupação foram aqueles ligados à prestação de serviços, liderados pelas atividades de serviços pessoais, sociais e coletivos (15,1%) e alojamento e alimentação (6,5%). Em seguida, vieram administração pública (4,3%), construção (3,5%), indústria (1,7%), comércio e reparação (1,6%). A atividade agrícola foi a única a apresentar um decréscimo no número de pessoas ocupadas: 3,2% em relação ao ano anterior.

Esse crescimento da ocupação foi maior entre as mulheres (3,3%) do que entre os homens (1,8%), concentrou-se principalmente entre as pessoas com mais de 10 anos de estudo (8,7%) e foi maior para as pessoas com 50 anos ou mais de idade (7,2%). Por outro lado, observou-se uma diminuição da ocupação entre aqueles com menos de quatro anos de estudo (5,7%) e entre os jovens na faixa etária de 10 a 25 anos de idade (1,9%). A boa notícia é que grande parte dessa queda da ocupação entre os jovens foi provocada pela diminuição do número de pessoas entre 10 e 14 anos trabalhando (7,7%). Mesmo mantendo-se em patamares inaceitáveis, cabe registrar a redução no número de crianças de 5 a 9 anos de idade trabalhando, que passou de 303 mil em 2005 para 237 mil em 2006, uma queda de quase 22%.

Semelhante ao que vem ocorrendo desde 2004, as ocupações que mais cresceram foram aquelas do chamado "setor formal" da economia, isto é, as ocupações representadas pelos empregados com carteira, militares e funcionários públicos. Houve criação líquida de 1,266 milhão de empregos com carteira, o que representou uma expansão de 4,7% em relação ao ano anterior. Esse número foi muito próximo ao registrado pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) que mostrou a criação de 1,228 milhão de empregos formais de janeiro a dezembro de 2006. O setor público teve um papel importante com uma criação líquida de 404 mil ocupações (7,3%) segundo a Pnad.[1] Contudo, observou-se um crescimento de quase 8% no número de empregadores, estimulado pelo aquecimento da atividade econômica, que resultou em um aumento de 3,7% no Produto Interno Bruto (PIB) real. Por fim, observou-se uma redução de 3,6% no número de ocupações não-remuneradas compostas por produtores para o autoconsumo e construtores para o próprio uso.

Os setores que mais impulsionaram o crescimento das ocupações com carteira foram a indústria (289 mil trabalhadores) e o comércio e reparação (282 mil trabalhadores), principalmente pelo grande peso relativo desses setores no universo das ocupações com carteira assinada.[2] Apesar dessa contribuição em termos absolutos, esses não foram os setores com maior crescimento percentual: o crescimento relativo das ocupações com carteira na indústria foi de 3,5% e no comércio e reparação foi de 4,8%. De fato, o maior crescimento percentual ocorreu na construção (10%), alojamento e alimentação (11,2%) e outros serviços coletivos, sociais e pessoais (12,4%).

Diferentemente de 2005, quando o crescimento das ocupações concentrou-se na faixa de rendimentos de até 1 SM, em 2006 o crescimento das ocupações concentrou-se nas faixas de mais de 1 a 3 SMs (6,8%) e na faixa de mais de 5 a 10 SMs (9,9%),

1. Consideram-se aqui apenas os servidores públicos civis estatutários e os militares; os empregados na administração pública pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) são contabilizados como empregados com carteira assinada.

2. A indústria e o setor de comércio e reparação representavam, cada um, mais de 20% do total de ocupações com carteira assinada em 2006.

embora tenha havido redução de mais de 20% na faixa de rendimentos de mais de 3 a 5 SMs. Deve-se frisar que essa redução das ocupações na faixa de rendimentos de mais de 3 a 5 SMs não foi provocada por um crescimento maior do número de desligamentos das pessoas localizadas nessa faixa salarial. Ela ocorreu principalmente por causa de um efeito "deslocamento" provocado pelo aumento real de mais de 13% do SM: como este aumentou muito mais que o rendimento médio real do trabalho e, em particular, das pessoas antes localizadas na faixa de rendimentos de mais de 3 a 5 SMs, uma grande parte delas migrou para a faixa de rendimentos de mais de 1 a 3 SMs. Com isso, apesar do crescimento geral das ocupações, houve deslocamento de pessoas entre as faixas de rendimentos, fazendo com que umas apresentassem crescimento e outras, redução. No caso da faixa de rendimentos de mais de 5 a 10 SMs, contribuíram para o crescimento do número de ocupados tanto o aumento do número de empregadores e de funcionários públicos e militares em 2006 – ocupações com rendimentos geralmente mais concentrados nessa faixa salarial – quanto o forte aumento real dos rendimentos desses trabalhadores (8,5% para empregadores e 11,5% para funcionários públicos e militares) fazendo com que parte daqueles que estavam na faixa de 3 a 5 SMs passasse a compor a faixa de 5 a 10 SMs.

Com isso, o rendimento médio real de todos os trabalhos das pessoas com rendimentos aumentou 7,2% entre 2005 e 2006, o maior percentual observado desde 1995, fazendo com que o rendimento real do trabalho atingisse o maior nível da década até o momento. Conforme mostra a tabela a seguir, esse crescimento do rendimento concentrou-se principalmente na parte central da distribuição de renda. Tal fato contribuiu para uma redução na desigualdade de rendimentos. O coeficiente de Gini dos rendimentos de todos os trabalhos que em 2005 era de 0,5433, caiu para 0,5403 em 2006, dando continuidade ao processo de redução da desigualdade dos rendimentos observado desde 1995.

TABELA 1
Variação do rendimento real[1] médio por décimos da distribuição dos rendimentos de todos os trabalhos – Brasil (2005-2006)

Décimo	Renda média real		Variação %
	2005	2006	
1	83,52	81,95	–1,9
2	210,43	210,21	–0,1
3	300,14	315,08	5,0
4	329,74	366,93	11,3
5	422,50	442,35	4,7
6	515,40	538,52	4,5
7	640,60	673,75	5,2
8	849,58	862,70	1,5
9	1.291,61	1.297,50	0,5
10	3.801,03	3.946,62	3,8
Total	**853,21**	**915,01**	**7,2**

Fonte: Pnad/IBGE de 2006.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: [1] Rendimentos reais de julho de 2007.

2.2 Reforma da legislação trabalhista

Dois movimentos em curso no país devem recolocar o tema da reforma trabalhista na agenda política. O primeiro refere-se à proposição, em 06/09/2007, do Projeto de Lei nº 1.987, pelo deputado Cândido Vaccarezza. Sua intenção é organizar os dispositivos normativos referentes ao Direito Material Trabalhista, consolidando-os de maneira lógica em um único instrumento legal e revogando formalmente todas as leis incorporadas ao projeto, em especial a CLT, em sua íntegra. O segundo diz respeito à instalação de um grupo de trabalho no MTE, por meio da Portaria nº 463, de 09/10/2007, destinado a elaborar anteprojeto de lei com proposta de atualização e modernização da CLT.

Apesar de não estarem articulados entre si, os dois movimentos têm traços bastante comuns: *i)* prometem consolidar os dispositivos normativos referentes ao direito do trabalho brasileiro, sem extinguir nenhum direito já assegurado aos trabalhadores; e *ii)* estão sendo conduzidos, até o momento, sem uma participação maior dos diversos atores sociais envolvidos nessa questão.

O Projeto de Lei nº 1.987 foi encaminhado ao Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis da Câmara dos Deputados – instalado em 09/10/2007 e coordenado pelo próprio autor – em regime de tramitação especial. Em seguida, será conduzido à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que, após examiná-lo, remeterá sua versão final ao Plenário, com a expectativa de que seja votado no primeiro semestre de 2008. De acordo com o Regimento Interno da Câmara, o projeto não poderá alterar o conteúdo da legislação trabalhista brasileira. Entretanto, avaliações preliminares de entidades representativas dos trabalhadores, magistrados e advogados trabalhistas sustentam que o projeto de lei interfere nas negociações entre empregadores e empregados, modifica critérios de organização sindical, prioriza o princípio da autonomia das vontades coletivas, entre outras alterações de mérito. A assessoria parlamentar do deputado Cândido Vaccarezza, por seu turno, em resposta aos primeiros questionamentos dessa natureza, reiterou que a consolidação proposta restringe-se aos aspectos formais, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados.

Deve ser ressaltado que, em conformidade com o disposto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o prazo aberto para que os diversos segmentos da sociedade brasileira se manifestem a respeito do projeto de lei é de apenas 30 dias após a data de sua publicação (30/10/2007), tempo claramente insuficiente para uma discussão aprofundada sobre os marcos regulatórios da relação capital-trabalho no país.[3] A grande quantidade de leis esparsas que versam sobre a matéria, além das diferentes posições ideológicas e doutrinárias sobre o seu conteúdo normativo, exigem de fato uma discussão mais cautelosa.

O grupo de trabalho do MTE – composto pelo secretário de Relações do Trabalho, por um representante da Secretaria de Inspeção do Trabalho e por um assessor especial do ministro – tem também 30 dias para enviar ao ministro do Trabalho e Emprego relatório preliminar sobre o anteprojeto de lei para modernizar a legislação trabalhista, sendo vedada

3. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) encaminhou ofício ao Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis da Câmara dos Deputados solicitando a dilatação desse prazo, diante do interesse da instituição em constituir equipe de trabalho com vista ao exame detalhado de cada dispositivo da CLT alterado, para que se possa ter um retrato exato do que foi modificado e de suas implicações para os trabalhadores. O Conselho Federal de Economia (Cofecon), por sua vez, apresentou requerimento à Câmara dos Deputados, no dia 26/11/2007, solicitando a sua participação em audiência pública para discussão do projeto.

a inclusão de qualquer norma que retire direitos dos trabalhadores. O teor da proposta que virá é desconhecido, mas deve-se registrar que o Fórum Nacional do Trabalho e a Comissão Nacional de Direito e Relações do Trabalho, instituídos justamente para serem espaços de discussão democrática sobre os rumos das relações de trabalho no Brasil, não foram convocados pela portaria que instalou o grupo.

Nesse cenário de desarticulação entre as duas iniciativas, a do Poder Executivo e a do Poder Legislativo e, principalmente, de reduzido diálogo com os segmentos sociais mais afetados pelas propostas em andamento, cabe refletir sobre as condições de concretização da pretendida modernização da legislação trabalhista. Ao mesmo tempo, faz-se necessário acompanhar o processo em curso, haja vista o risco – sempre presente – de as propostas caminharem, em alguma medida, na direção da precarização dos direitos trabalhistas, em um país marcado por forte assimetria nas relações capital-trabalho.

2.3 Interferência política na fiscalização do trabalho

Pela importância do tema do combate ao trabalho escravo, uma das chagas inaceitáveis que continuam caracterizando o mundo do trabalho no Brasil, cabe aqui destacar a repercussão que teve a operação do Grupo Especial de Fiscalização Móvel do Trabalho Escravo no município de Ulianópolis, no Pará.

No final de junho de 2007, o grupo móvel, na maior operação já realizada no país, libertou 1.064 empregados que trabalhavam em condições análogas à escravidão em uma única empresa – a maioria cortadores de cana-de-açúcar. Entre as irregularidades encontradas pelos fiscais, havia contracheques zerados por conta das dívidas dos funcionários com a fazenda, jornada de trabalho excessiva, alimentos deteriorados, falta de água potável, alojamentos lotados, banheiros sem água limpa ou papel higiênico.

Dois meses após essa ação, uma comissão formada pelos senadores Flexa Ribeiro, Kátia Abreu, Romeu Tuma, Jarbas Vasconcelos e Cícero Lucena visitou uma área da fazenda e contestou as irregularidades apontadas pelos fiscais, sugerindo a abertura de um inquérito na Polícia Federal para apurar o caso. Os auditores do grupo móvel, em protesto contra a interferência política dos senadores em suas operações, paralisaram as atividades de fiscalização no dia 22 de setembro, até que se sentissem seguros para retomar o trabalho. A atitude contou com o apoio de entidades governamentais e organizações da sociedade civil, motivando a assinatura de um termo de cooperação técnica entre o MTE e a Advocacia-Geral da União (AGU), prevendo o acompanhamento jurídico permanente das ações desenvolvidas pelo grupo móvel, com suporte de advogados aos fiscais que forem chamados ou convocados por quaisquer autoridades públicas para prestar esclarecimento no curso de suas ações. O grupo móvel retomou as operações no dia 15 de outubro.

3 Acompanhamento e análise da política

No bojo da reforma ministerial ocorrida nos primeiros meses de 2007, houve a substituição de toda a linha de comando do MTE, assumindo, como titular, o ministro Carlos Lupi, presidente nacional do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Essa mudança deve também representar um crescimento da influência da Força Sindical na formulação e execução das políticas a cargo do ministério, haja vista ser esta Central a principal base de sustentação do PDT no movimento sindical. Em função dessas mudanças, cabe

indagar acerca das perspectivas de continuidade ou alteração das orientações estratégicas estabelecidas desde 2003.

Essa questão se coloca em razão de a mudança no MTE não ter sido motivada por divergências ou avaliações negativas no que se relaciona à execução das políticas a cargo dessa pasta ministerial, tendo ocorrido em função da arquitetura política idealizada para dar suporte ao segundo mandato do presidente Lula. Cabe, portanto, procurar saber de que maneira a mudança em curso pode afetar a trajetória até então seguida pelo MTE, em termos da gestão cotidiana dos programas sob sua responsabilidade. Nessa indagação, devem-se considerar ainda as indicações fornecidas pelo II Congresso Nacional do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPETR), realizado em julho de 2005, cujos resultados estavam destinados a ser o pilar de referência do MTE na condução das ações ministeriais ao longo desse mandato.

Para fazer essa análise, é preciso ter em mente que existem programas dentro do MTE que têm natureza constitucional e que, portanto, possuem uma inércia maior na rotina de seu funcionamento, além de seus orçamentos não estarem sujeitos a contingenciamento. Esses programas são o do Seguro-Desemprego e o do Abono-Salarial, os quais, independentemente dos seus defeitos e méritos intrínsecos, são os que estão menos sujeitos a mudanças de curto prazo, além de serem os mais importantes do ministério, em termos de recursos envolvidos e de cobertura efetiva de beneficiários.

O Programa de Intermediação de Mão-de-Obra, embora não possua estatuto constitucional, tem também uma inércia razoável, em função de sua estratégia descentralizada de execução, que envolve repasses financeiros e convênios da União com estados e, em alguns casos, com municípios acima de 200 mil habitantes. No caso dos programas de geração de emprego e renda, sua implementação é regulada pelas resoluções do Conselho Deliberativo do FAT (Codefat), não havendo, por isso, perspectivas de alterações consideráveis.

Portanto, falando-se em termos da gestão dos programas, pode-se dizer que daqueles que vinham sendo implementados, os que apresentam maiores possibilidades de alteração – considerando-se exclusivamente os constrangimentos de natureza institucional e/ou legal – talvez sejam os programas de qualificação e certificação profissional e os novos programas criados durante o primeiro mandato do presidente Lula, especificamente o Programa Primeiro Emprego para jovens e o Programa Economia Solidária.

Um indicativo da direção em que poderá caminhar o MTE a partir dessas mudanças pode ser obtido pela análise dos programas e ações que comporão o PPA 2008-2011. Quanto às prioridades, observa-se na proposta do PPA enviada ao Congresso no último mês de agosto que, dentro da Agenda Social formulada pelo governo, a questão da juventude se tornou um dos temas fundamentais. Neste contexto, o Programa Primeiro Emprego, que já deixava de ser um programa de subvenção para se transformar em um programa de qualificação para os jovens, teve suas ações incorporadas ao Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), situando-se no âmbito de um conjunto mais amplo de políticas para a juventude.

Como se sabe, o ProJovem – criado em 2005 – foi reformulado em 2007 de modo a integrar as ações direcionadas aos jovens por vários ministérios, voltando-se então para os jovens de 15 a 29 anos que não concluíram o ensino fundamental e não têm vínculos formais de trabalho. O programa oferece acesso a ações de cidadania, esporte,

cultura e lazer. Além disso, o auxílio financeiro previsto em várias ações que o ProJovem absorveu foi unificado em R$ 100. A meta do programa é atender 4,2 milhões de jovens até 2010. O programa será subdividido em quatro modalidades: ProJovem Adolescente, ProJovem Urbano, ProJovem Campo e ProJovem Trabalhador.[4] O MTE será o principal responsável pelas ações do ProJovem Trabalhador e também pelas ações de elevação da escolaridade e qualificação profissional que fazem parte dos três últimos subprogramas citados. No Projeto de Lei Orçamentária (Ploa) enviado ao Congresso pelo Executivo, o orçamento do ProJovem, dentro do MTE, é de cerca de R$ 556 milhões, dos quais R$ 308 milhões irão para as ações de qualificação mencionadas.

O ProJovem Trabalhador busca preparar o jovem para o mercado de trabalho e para ocupações alternativas geradoras de renda. O público-alvo são jovens desempregados, com idade entre 18 e 29 anos, membros de famílias com renda *per capita* de até ½ SM. Esse subprograma nasceu da unificação dos programas Consórcios Sociais da Juventude (que faziam parte do extinto Programa Primeiro Emprego), Juventude Cidadã e Escola de Fábrica, tendo ampliado a faixa etária do público-alvo, que antes era de 16 a 24 anos. Os participantes desse subprograma também receberão um auxílio de R$100, mediante comprovação de freqüência aos cursos.

O maior destaque do PPA enviado ao Congresso pelo MTE, talvez seja o significativo aumento das verbas destinadas ao programa Qualificação Social e Profissional, que passaram de R$ 97 milhões em 2007, para R$ 297 milhões no Ploa de 2008, ou seja, mais do que o triplo do ano anterior. Os nomes das ações do programa sofreram pequenas modificações, sendo que a maior parte do aumento proposto foi para a ação "qualificação dos trabalhadores para o acesso e manutenção do emprego, trabalho e renda", cujo orçamento será de R$ 222 milhões. Esta ação diz respeito às verbas a serem utilizadas nos Planos Setoriais de Qualificação (PlanSeQs).[5] Contudo, as outras ações também tiveram um aumento de verbas, o que mostra que há uma pretensão clara do ministério de voltar a investir em qualificação de modo maciço, a partir do diagnóstico de que o crescimento econômico – considerando também o impulso do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – vai aumentar ainda mais a demanda por trabalhadores qualificados.

A manutenção do secretário nacional da Economia Solidária, além das manifestações do ministro Lupi, reiterando seu apoio ao Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, parece indicar uma continuidade das principais orientações até aqui seguidas. Com o PPA enviado ao Congresso, fica claro que o governo pretende incrementar o programa, haja vista a proposta de triplicar os seus recursos, passando de R$ 12,8 milhões em 2007, para R$ 38,6 milhões em 2008. No PPA, também houve um grande aumento no número e na natureza das ações do programa, indicando que, após um período de mapeamento dos empreendimentos de economia solidária e de articulação dos atores, os recursos para outras iniciativas estão sendo ampliados, como: *i)* a formação de educadores

4. O ProJovem e as alterações que sofreu recentemente são objeto de análise detalhada no capítulo "Direitos humanos e cidadania" de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

5. Os PlanSeQs são parte integrante do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), sendo complementares aos Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs). Os PlanSeQs são destinados a atendimento transversal e concertado de demandas emergenciais, estruturantes ou setorializadas de qualificação, identificadas a partir de iniciativas governamentais, sindicais, empresariais ou sociais, cujo atendimento não tenha sido planejado pelos estados e municípios (ver Resolução do Codefat nº 408, de 28 de outubro de 2004).

e gestores públicos; *ii)* expansão da ação "Agentes de Desenvolvimento Solidário"; *iii)* fomento a incubadoras de empreendimentos solidários; e *iv)* organização da comercialização dos produtos desses empreendimentos.

Sendo a proposta orçamentária aprovada da forma que está na Ploa, ocorrerá um pequeno aumento nominal do orçamento do MTE, de 6%. Mas o aspecto mais significativo será a quase duplicação dos recursos discricionários à disposição do ministério. O aumento desses recursos aconteceu para quase todos os programas, mas recaíram, principalmente, nos três já citados.[6]

Ainda sobre a questão das prioridades do ministério, é com relação aos desdobramentos advindos do II Congresso do SPETR que pairam as maiores dúvidas sobre a condução vindoura. As principais diretrizes emanadas daquele encontro haviam sido a montagem de um sistema de emprego de natureza pública, com programas mais bem integrados e maior participação e controle social. Até o momento, com a clara priorização dada à qualificação profissional, não se sabe qual será a atitude do novo comando do MTE sobre a melhoria da integração dos programas ou de seu funcionamento, principalmente do seguro-desemprego e da intermediação. Embora a integração dos programas, de modo a consolidar um verdadeiro sistema público de emprego, trabalho e renda seja considerada importante pelos atores afetos à área, é muito difícil de ser concretizada sem um envolvimento decidido de quem quer que esteja na linha de frente das ações correspondentes. Isso é ainda mais verdadeiro quando se sabe que, nesse caso, nem todas as rotinas legais necessárias estão estabelecidas e, além disso, há carência de recursos financeiros e de pessoal qualificado para várias das missões propostas.

Outra grande incógnita diz respeito a questões igualmente relevantes, como o desenho das reformas trabalhistas (descrita na seção "Fatos relevantes") e sindical, as quais definirão os novos marcos regulatórios das condições de uso, remuneração e proteção da força de trabalho no país. Nesse sentido, em que medida o Fórum Nacional do Trabalho será revalorizado, transformando-se em um fórum permanente, legitimando-se no seio das demais estruturas de funcionamento do Estado como a principal instância de representação e deliberação social para as questões sindicais e trabalhistas? Essa é uma questão importante colocada à decisão da nova direção do MTE, pois, mesmo que com outro nome, composição e modo de operação, não restam dúvidas de que um mecanismo como esse continua sendo necessário para orientar a discussão e propor uma política mais conseqüente para o mundo do trabalho.

4 Tema em destaque

4.1 Políticas de emprego, trabalho e renda para jovens

Tradicionalmente, o ingresso no mundo do trabalho constitui-se como um dos marcos da passagem da condição juvenil à vida adulta. Isso se mantém nas sociedades ocidentais contemporâneas, não sendo, porém, o único sentido que o trabalho do jovem contém. Se para muitos jovens, especialmente das classes trabalhadoras, o trabalho continua a ser uma imposição ditada pela necessidade de contribuir para a subsistência familiar (seja na

6. Alerte-se que essas considerações foram feitas antes da extinção da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) pelo Congresso, e até o momento em que esta edição se encerrou, não havia clareza sobre os seus efeitos em termos de possíveis cortes orçamentários em itens discricionários como os citados anteriormente para o MTE.

condição de filho, seja na de marido ou pai), há para outros a perspectiva de que o trabalho não se justifica por si, mas pelo que possibilita: oportunidades de aprendizado, acesso ao lazer e à cultura e à autonomia econômica.

Por outro lado, em todo o mundo, o mercado de trabalho apresenta hoje possibilidades menores de ascensão social ou mesmo de trabalho dignificante se comparado com o período do pós-guerra (1950-1970). A maioria dos empregos gerados é de curta duração e muitas vezes de baixa remuneração. As trajetórias ocupacionais se tornam mais incertas, na medida em que a rápida transformação do mundo do trabalho pode, em pouco tempo, tornar obsoletas determinadas qualificações. Isso conflita com as perspectivas colocadas anteriormente, na medida em que ao mesmo tempo é negada a possibilidade de escolha – ao impelir os jovens a aceitar qualquer trabalho sob o imperativo da sobrevivência – e a pretendida autonomia – já que a remuneração baixa e incerta dificulta tanto a emancipação financeira quanto a fruição dos bens culturais considerados pela sociedade como "tipicamente juvenis".

A situação dos jovens no mundo do trabalho também é inseparável da situação de suas famílias. Assim, num contexto de poucas oportunidades de inserção produtiva bem remunerada torna difícil para os pais financiarem as atividades de estudo e lazer dos filhos, colocando para os jovens uma necessidade ainda maior de contar com seus próprios meios ou com políticas do Estado.

Nas últimas duas décadas o crescimento do desemprego entre os jovens se tornou um problema central para governos nacionais e segmentos da sociedade civil. Além da frustração das expectativas dos jovens, muitas vezes incapazes de alcançar uma inserção profissional sequer equivalente à de seus pais, a preocupação com o desemprego juvenil está vinculada ao temor de que este alimente a violência e amplie a pobreza, já que as famílias formadas por jovens estão mais sujeitas a não obterem renda suficiente para sua subsistência. Cabe ressaltar que essa visão, embora subjacente ao desenho de várias políticas federais, naturaliza a relação desemprego/pobreza/criminalidade, ao estabelecer uma relação direta de causa e efeito entre esses fenômenos. É razoável questionar se o crescimento da violência e do crime nas áreas metropolitanas está ligado a outras causas (segregação espacial, presença reduzida do poder público etc.), além da sensação de privação relativa. Ademais, reafirma-se a idéia de que o trabalho é "disciplinador" para os jovens advindos das classes populares, que de outra forma estariam "inclinados" ao crime.

Não obstante essas ponderações há motivos para considerar o desemprego juvenil um problema social. O mais óbvio é que, por definição, o desempregado expressa o desejo, a necessidade e a disponibilidade de obter um trabalho assalariado; portanto, esse contingente de pessoas, a princípio, não tem recursos próprios, dos pais ou de assistência pública para garantir a sua subsistência e de sua família. Isto é particularmente dramático se for levado em consideração que os jovens teriam, em tese, a opção de continuar na escola. A alta taxa de desemprego juvenil, mesmo na faixa abaixo de 17 anos, indica que grande parte das famílias não tem meios de manter os jovens fora do mercado do trabalho até completar o ensino médio. A magnitude crescente do fenômeno faz suspeitar que haja dificuldades cada vez mais pronunciadas para os jovens realizarem a transição da escola para o mundo do trabalho.

No capítulo "Política social e desenvolvimento" desta edição de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, ressalta-se que não apenas a taxa de desemprego dos jovens

no Brasil cresceu ao longo dos últimos 15 anos, como ainda cresceu mais do que a taxa de desemprego dos trabalhadores adultos. Em conseqüência, os jovens representam uma proporção cada vez maior dos desempregados. Não se trata de uma situação típica do Brasil ou da América Latina, pois o desemprego elevado nas faixas etárias mais jovens é um fenômeno global. Segundo dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), percebe-se, na tabela 2, que nos países europeus a taxa de desemprego dos jovens cresce já nos anos 1980, em geral estabilizando-se e mesmo diminuindo na década seguinte; o mesmo acontece nos Estados Unidos. Não obstante a grande variação nos patamares da taxa de desemprego, em geral os países ostentavam taxas de desemprego juvenil duas a três vezes superiores às taxas de trabalhadores adultos, sendo a única exceção a Alemanha, onde as taxas eram bastante próximas. Cabe ressaltar também, que em vários países europeus, bem como nos Estados Unidos, a proporção de jovens entre os desempregados, que era bastante alta na década de 1980, diminui acentuadamente nos anos recentes. Isso é resultado tanto da redução da taxa de desemprego juvenil quanto da redução da PEA jovem nesses países. Os países latino-americanos experimentaram nos anos 1990 o crescimento mais vigoroso do desemprego juvenil, com uma população desempregada em que predominavam os jovens e, no caso de Argentina e Brasil, sem sinais de redução rápida: nos anos recentes ampliou-se, inclusive, a razão entre desemprego juvenil e adulto.

Dado que a taxa de desemprego entre os jovens tende a ser mais alta que a dos trabalhadores adultos, em qualquer país ou para qualquer nível da taxa geral de desemprego, coloca-se, portanto, a questão: por que os jovens são mais atingidos pelo desemprego que os trabalhadores de outras faixas etárias? Pelo lado das empresas, pode-se dizer que a demissão dos trabalhadores mais jovens é a de menor custo, seja pelo valor das indenizações, seja pelo fato de que são trabalhadores com menor experiência e menos "essenciais", seja ainda pelo fato de que a demissão de trabalhadores com longo tempo de permanência tende a ser mais traumática em termos das relações internas. Essa explicação deve ser confrontada, porém, com o fato de que os jovens têm em média melhores atributos de escolaridade que os trabalhadores mais velhos. Isso significa que, em um período de rápida transformação nos processos produtivos, também se modificam as competências valorizadas pelas empresas, as quais podem ver vantagens em contratar trabalhadores com menor experiência – tanto em termos de rotinas de trabalho quanto em termos de organização e reivindicação. Mesmo assim, a redução no ritmo de geração de novas ocupações tende a prejudicar os jovens que estão entrando no mercado de trabalho, especialmente aqueles que não detêm as características mais procuradas pelas empresas – os de baixa escolaridade, as jovens mulheres (especialmente com filhos), os moradores de periferia etc.

Pelo lado dos jovens, argumenta-se que o desemprego é conseqüência da alta rotatividade, que seria característica dessa fase da vida: como o jovem, por definição, está tendo suas primeiras experiências no mundo do trabalho, seria "normal" que ele circulasse por vários empregos como forma de acumular conhecimentos e experiência, supondo-se que mais tarde isso contribuiria para ele estabilizar-se em uma ocupação determinada. Esse argumento implicitamente assume uma noção de "moratória social" concedida a todo jovem – tomando este momento do ciclo de vida como um tempo de experimentação e escolha. Por isso, cabem ressalvas quanto à generalidade desse argumento para a totalidade dos jovens, já que para muitos o trabalho não é apenas um meio de conformação de uma carreira profissional, mas também, e principalmente, o meio de contribuir para sua subsistência e de seus familiares (dos pais, do(a) companheiro(a) ou dos filhos).

TABELA 2

Desemprego juvenil – países selecionados

Taxa de desemprego juvenil (15 a 24 anos, em %)						
País	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Argentina			13	12	26	24
México			4[1]	10	4	7
Alemanha				8	8	15[2]
Espanha	25	44	30	40	25	20
Itália	25	34	32	32	30	24
França	15	26	19	26	21	23
Grã-Bretanha[3]		18	10	15[4]	12[4]	12[4]
Suécia[3]	6	7	5	20[4]	12[4]	22[4]
Estados Unidos[3]	14	14	11	12	9	11
Brasil		6	7	11	18[5,6]	19[6]
Razão entre taxa de desemprego juvenil (15 a 24 anos) e adulto (25 anos ou mais)						
País	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Argentina			3,0	2,3	2,1	3,1
México			2,8	2,3	3,1	2,4
Alemanha				1,0	1,1	1,4[2]
Espanha	3,7	3,0	2,5	2,1	2,1	2,6
Itália	7,2	6,6	4,5	3,9	3,7	3,9
França	3,5	3,5	2,4	2,6	2,3	2,7
Grã-Bretanha[3]		1,9	1,7	2,1[4]	2,7[4]	3,6[4]
Suécia[3]	4,5	3,1	3,5	2,5[4]	2,3[4]	3,8[4]
Estados Unidos[3]	2,7	2,4	2,5	2,8	3,1	2,8
Brasil		3,2	2,8	2,9	3,0[5,6]	3,5[6]
Proporção de jovens entre o total de desempregados (em %)						
País	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Argentina		44,1	42,1	39,9	33,8	39,6
México			59,3	48,6	51,4	40,4
Alemanha				12,4	12,5	16,3[2]
Espanha	52,5	46,0	39,0	30,6	26,0	25,6
Itália	62,4	59,7	49,8	39,0	32,0	25,9
França	41,7	38,7	25,8	20,3	17,4	22,1
Grã-Bretanha[3]		36,2	30,5	28,6[4]	32,1[4]	38,6[4]
Suécia[3]	46,7	37,0	40,0	25,2[4]	21,8[4]	33,3[4]
Estados Unidos[3]	45,9	38,6	35,6	35,0	37,0	33,2
Brasil		59,8	53,1	51,1	43,8[5,6]	46,6[6]

Fonte: Programa de Indicadores – Chave do Mercado de Trabalho (Key Indicators of the Labour Market Programme - KILM). Disponível no *site:* <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/kilm>. Acessado em 12/11/07.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: Células em branco indicam dados não disponíveis na base.

Notas: [1] Dados de 1988, referentes à população de 12 a 24 anos.

[2] Fonte de dados diferente dos anos anteriores.

[3] Dados referentes à população de 16 a 24 anos.

[4] Fonte de dados para 1995, 2000 e 2005 diferente dos anos 1980, 1985 e 1990.

[5] Dados de 2001.

[6] Dados estimados pela Disoc/Ipea.

Cabe mencionar outro fator, que diz respeito ao efeito "trabalhador adicional", ou seja, a possibilidade de os jovens se lançarem ao mercado de trabalho para complementar os rendimentos familiares, em uma situação em que um dos pais (ou ambos) esteja desempregado. Isso tenderia a aumentar a quantidade de pessoas à procura de emprego, refletindo-se em uma taxa de desemprego maior. Nesse caso, o empobrecimento das famílias impediria os jovens de retardar sua entrada em um mercado de trabalho restritivo – retardamento este que, em outras circunstâncias, poderia constituir uma estratégia alternativa.

O resultado é que os jovens inicialmente encontram disponíveis ocupações precárias, em geral de curta duração. Isso não seria um problema em si, caso as famílias desses jovens pudessem custear a busca por empregos melhores ou a extensão dos seus estudos, ou então se os jovens pudessem acumular experiência – em empregos de curta duração – possibilitando a sua ascensão profissional. No entanto, o que acontece para a maioria dos jovens oriundos de famílias trabalhadoras e de baixa renda é que eles ficam circulando entre ocupações de curta duração e baixa remuneração, muitas vezes no mercado informal. Além de não favorecer a conclusão da educação básica, essa experiência é, na maior parte das vezes, avaliada negativamente pelos empregadores. Segue-se que esse processo tende a reproduzir, na trajetória desses jovens no mundo do trabalho, as desigualdades sociais herdadas da geração anterior.

Contudo, constatar que o desemprego juvenil tende a ser mais elevado que o dos adultos não explica o seu crescimento ao longo dos últimos anos. O crescimento do desemprego entre os jovens reflete o crescimento da taxa geral de desemprego entre os trabalhadores de todas as idades. Além disso, em alguns países, observa-se o aumento da própria razão entre a taxa de desemprego juvenil e a taxa de desemprego adulta – sugerindo que os jovens foram proporcionalmente mais prejudicados pela crise do emprego. Por outro lado, há países que lograram reduzir tanto as taxas de desemprego juvenil quanto a distância entre estas e as taxas de desemprego adulto, indicando um espaço para políticas públicas voltadas para o emprego de jovens.

Não surpreende, portanto, que atenção crescente tenha sido devotada a essas políticas, primeiro nos países capitalistas centrais e mais recentemente nos periféricos. Essa preocupação extrapola hoje os governos nacionais, motivando iniciativas multilaterais como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que incluiu a redução do desemprego juvenil como uma de suas metas, e o lançamento da Rede de Emprego para Jovens (Youth Employment Network) por parte da OIT.

As várias políticas existentes voltadas a favorecer a inserção dos jovens no mercado de trabalho podem, *grosso modo*, ser divididas em três tipos:

- Formação profissional.
- Incentivo à contratação.
- Normativas.

As *políticas de formação profissional* procuram elevar as "habilidades produtivas" dos trabalhadores mais jovens. Além de oferecer a oportunidade de aprender as técnicas necessárias a determinado tipo de emprego, os cursos de formação profissional também realizam certa socialização do jovem no mundo do trabalho; por exemplo, eles são com

freqüência a instância em que os jovens têm contato com as primeiras noções de direitos e deveres em uma relação de trabalho. O próprio fato de ter concluído um curso de formação profissional (para além dos conhecimentos efetivamente incorporados) pode ser visto pelos empregadores como um sinal positivo, denotando "esforço", "responsabilidade" etc. Em suma, há razões para crer que a oferta de oportunidades de formação profissional pode, sob certas condições, facilitar a entrada do jovem no mercado de trabalho, ao minimizar alguns aspectos que o desfavorecem frente aos demais trabalhadores.

Entretanto, no que se refere a uma redução significativa do desemprego juvenil, é questionável a eficácia das políticas de formação profissional. Como visto anteriormente, o aumento do desemprego não se dá apenas entre os jovens e deve-se à geração insuficiente de postos de trabalho para abrigar toda a população trabalhadora. Assim sendo, aprimorar as habilidades dos jovens provavelmente não lhes garantirá um espaço muito maior no mercado de trabalho – e mesmo que o fizesse, seria tão-somente à custa do aumento do desemprego entre os trabalhadores adultos, já que isso tenderia simplesmente a aumentar a concorrência entre trabalhadores por um conjunto limitado de oportunidades de emprego. Em um contexto de desemprego em alta, a oferta de formação profissional é essencialmente compensatória, pois na melhor das hipóteses diminuirá a desigualdade interna ao mercado de trabalho, se for dirigida aos jovens de menor "empregabilidade".

Não obstante serem incapazes de afetar de maneira efetiva o desemprego juvenil, as políticas de formação profissional podem ser instrumentos importantes para a construção de itinerários ocupacionais. Podem limitar, até certo ponto, a rotatividade no emprego, mas a sua principal contribuição é permitir que os trabalhadores jovens possam buscar ocupações mais interessantes e começarem a construir uma carreira profissional. Para isso, não basta só a qualificação em si; precisa estar associada a mecanismos de garantia de renda e a uma orientação capaz de facilitar a inserção profissional do jovem.

As *políticas de incentivo à contratação* consistem basicamente na redução do custo de contratação dos mais jovens. As formas pelas quais se garante essa redução variam, e podem ter impactos bastante diferentes em termos dos resultados. Uma primeira forma é a criação de um subsídio, transferindo para o Estado uma parte do custo salarial. Alternativamente, a legislação pode reduzir os encargos não-salariais para a contratação de jovens, o que pode ser considerado um tipo de incentivo fiscal, desde que os jovens ainda mantenham os benefícios relativos a esses encargos.[7] A idéia é que este subsídio estimule a empresa a manter o jovem empregado por um período suficiente para que ele adquira experiência e credenciais que afetem positivamente sua trajetória futura no mercado de trabalho. O emprego subsidiado seria mais efetivo do que a oferta isolada de formação profissional: na medida em que garante uma experiência de trabalho, evita que os conhecimentos do jovem se percam por conta da não contratação ou da rápida demissão. Por outro lado, há dois riscos inerentes à contratação subvencionada. O primeiro, se a política for eficaz em incentivar a contratação de jovens, estes simplesmente substituiriam trabalhadores adultos. Nesse caso, não há ganho líquido em termos de emprego, e o subsídio acaba beneficiando exclusivamente a empresa – já que os adultos desempregados continuariam competindo pelo emprego com os jovens desempregados.

7. A redução de direitos como conseqüência da redução de encargos sobre a folha retira o caráter de subsídio ou incentivo fiscal, tornando o mecanismo simplesmente uma redução de custos salariais.

O segundo risco consiste justamente na ineficácia da política, dado que aposta na redução de despesas de um tipo de trabalhador cujo custo já é mais baixo. Em relação a outras faixas etárias, os trabalhadores mais jovens já são aqueles cujos salários são menores e cuja demissão é menos onerosa em média, devido às menores indenizações por tempo de emprego. Assim, em vários casos, esses incentivos acabam sendo pouco atrativos para as empresas contratarem jovens, ou quando elas o fazem, simplesmente utilizam o subsídio para uma contratação que seria feita de qualquer forma.

Um segundo modo de incentivar a contratação é isentar os contratos de trabalho dos jovens de algumas normas trabalhistas, em especial as relativas à remuneração mínima – piso salarial da categoria e, principalmente, o SM. O argumento é que um SM excessivamente elevado dificultaria a contratação de jovens porque ficaria acima do salário que as empresas estariam dispostas a pagar. De certa forma, trata-se de uma variante da linha do subsídio, com a diferença de que não onera o Estado no aspecto fiscal, pelo menos diretamente. Além das críticas já mencionadas de que o custo de empregar jovens já é relativamente baixo e de que medidas desse tipo podem beneficiar mais as empresas do que os trabalhadores, outro questionamento a esse tipo de política é que pode estimular a inserção de jovens em empregos de baixa qualidade, que não ajudam o seu itinerário profissional, pela sua curta duração e pelo desinteresse dos empregadores em seu aprendizado. Ademais, assim como no caso da contratação subvencionada, essa política seria inócua em uma situação em que predominam entre os jovens os empregos precários.

No *âmbito das políticas normativas*, há uma série de experiências na regulação das formas de contratação de jovens. Várias delas seguem a linha de criar novas formas de contrato de trabalho temporário, por tempo determinado ou em tempo parcial com encargos reduzidos, e se assemelham aos subsídios diretos ou indiretos à contratação. Porém, há também propostas que estipulam limites ao emprego de jovens, procurando orientar sua experiência profissional no sentido da aprendizagem, geralmente envolvendo a interveniência de uma instituição responsável por esse jovem.

Até aqui, ressaltou-se que as políticas de emprego para jovens são mais capazes de influenciar as características dos que procuram trabalho do que a geração de novas ocupações por si só. Segue-se que o sentido de cada uma dessas políticas depende em grande medida do estado do mercado de trabalho. Embora em um contexto restritivo elas possam ser meramente compensatórias, ou até mesmo inócuas, na medida em que são gerados novos empregos em número expressivo essas políticas podem favorecer a apropriação eqüitativa das novas oportunidades, ou seja, trabalhadores jovens podem alcançar mais empregos e de maior qualidade.

Outro comentário geral é que, apesar da distinção aqui feita entre diferentes tipos de políticas, não há razão para não desenhar estratégias que combinem os diversos elementos aqui referidos. Na verdade, há exemplos de boas iniciativas que combinam formação profissional prévia, encaminhamento ao mundo do trabalho, contratação incentivada e aprendizagem no local de trabalho. No entanto, uma política articulada e complexa também pode implicar gasto maior por jovem, o que muitas vezes leva as administrações a limitar a abrangência da mesma.

No Brasil, embora já existissem há décadas mecanismos destinados ao treinamento de jovens para o mercado de trabalho, é a partir da década de 1990 que se estruturam políticas federais para a juventude. Elas eram pensadas na ótica de que a transição da

escola/mundo juvenil para o trabalho/mundo adulto de determinados segmentos sociais é problemática, isso, é, pode não se completar pelo "fracasso escolar", pela incapacidade de utilizar os conhecimentos em oportunidades de trabalho dignas, ou pela combinação dos dois. Por isso, a maior parte desses programas deixou de se voltar simplesmente para a classe trabalhadora em geral, e procurou focar os jovens das comunidades mais pobres, com a intenção declarada de enfrentar a sua marginalização e até mesmo seu envolvimento com a criminalidade. Os programas federais de emprego para jovens que se constituíram nesse período responderam a essa orientação. Também foram influenciados em grande medida por um duplo diagnóstico: de um lado, que o desemprego poderia ser enfrentado por meio da oferta de qualificação profissional massiva e, de outro, que o trabalho no futuro não estaria necessariamente ligado ao emprego assalariado.

Partindo desses princípios, a política de emprego para jovens a partir de meados da década de 1990 se centrou na qualificação profissional, por meio de cursos financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), vigente entre 1995 e 2002, chegou a ter no seu último ano 40% dos seus educandos situados na faixa entre 16 e 24 anos. Com o novo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), esta proporção superou os 50% em 2004, mas com redução do número absoluto de jovens atendidos. O Planfor surgiu em paralelo à rede de educação profissional e tecnológica já existente no âmbito do sistema de ensino, sob o argumento de que esta não atendia os trabalhadores mais pobres, e não seria capaz de expandir rapidamente a sua oferta. A sua estratégia concentrou-se então em formar uma rede própria de entidades em que predominavam os serviços de aprendizagem (Senai, Senac e Senar), as escolas de centrais sindicais e diversos tipos de organizações não-governamentais (ONGs), com o intuito de garantir uma cobertura ampla e capaz de focar nos estratos mais pobres das famílias trabalhadoras. Todavia, o programa passou a enfrentar fortes críticas, tanto pela falta de controle na distribuição de recursos quanto pelo que se considerava ser uma ação de baixa eficácia em termos da capacidade de garantir a colocação no mercado de trabalho. As razões para isso seriam a curta duração dos cursos, a ausência de articulação com o serviço de intermediação e com a elevação de escolaridade, além das próprias condições restritivas do mercado de trabalho à época. Novas diretrizes foram instituídas no PNQ, que teve início em 2003, especialmente a elevação da carga horária dos cursos e o estreitamento da articulação com o sistema público de emprego. Ainda assim, reconhece-se que a ampliação da abrangência depende da articulação de esforços de vários setores do governo, das instituições de educação profissional e do setor privado.

Uma segunda vertente dessa política de emprego foram os programas que visavam facilitar aos jovens a montagem de negócios próprios, individualmente ou em cooperativas. Em geral, consistiram em uma combinação entre formação para gestão e elaboração de plano de negócios. Também foi aberta uma linha de crédito específica (via FAT), embora não houvesse nenhuma garantia de acesso ao crédito por parte dos participantes do programa. Para os seus defensores, esse tipo de política estaria mais de acordo com as tendências do mundo produtivo, evitaria encaminhar os jovens para trajetórias profissionais típicas dos seus pais, mas hoje sem futuro, se adequando melhor, adicionalmente, à natureza dinâmica da própria fase jovem do ciclo de vida. Porém, como política pública, os resultados ainda são muito questionáveis, em parte por conta das dificuldades inerentes à manutenção de pequenos negócios, da atratividade reduzida dessa experiência para muitos jovens, em função do grau de compromisso que implica, e do risco de que

estes empreendimentos acabem reproduzindo as práticas de trabalho informal e precário das comunidades em que moram. Além disso, da mesma forma que a demanda por emprego assalariado, as chances de sucesso no auto-emprego ou na abertura de um negócio próprio também dependem do ambiente macroeconômico. Portanto, não parece que esse tipo de iniciativa tenha potencial para se tornar uma alternativa ao emprego assalariado para os jovens.

Em 2003, a principal iniciativa do governo Lula para a questão do emprego juvenil parecia ser o Programa Nacional de Primeiro Emprego para Juventude (PNPE). Apesar das suas várias vertentes,[8] a que ganhou mais relevo de início foi a contratação incentivada, que consistia em um subsídio que cobria cerca de ½ SM ao longo do primeiro ano. Essa modalidade teve adesão muito restrita por parte dos empregadores; entre as diversas hipóteses para essa frustração, foi levantado o argumento de que as restrições quanto ao tipo de contrato e demissões tornariam a contratação subvencionada pouco atrativa. Mesmo com uma reformulação posterior, que relaxou essas exigências, as adesões foram poucas. Na prática, embora a lei não tenha sido revogada e o programa ainda exista, essa modalidade deixou de ser o centro do Primeiro Emprego, que passou a apostar na oferta combinada de qualificação profissional, intermediação e prestação de serviço comunitário, consubstanciada nos Consórcios Sociais da Juventude (CSJ), um arranjo local de ONGs que opera, sobretudo nas áreas metropolitanas e em grandes núcleos urbanos. Constituíram-se mais de 30 CSJ no período 2004-2006, e iniciaram-se tratativas para levar este modelo ao interior por meio de convênios com governos municipais. No entanto, a expansão dos CSJ deparou-se com um obstáculo institucional: o seu desenho era bastante semelhante ao do ProJovem e atendia ao mesmo público, com a desvantagem de que os consórcios não previam a elevação de escolaridade. A sobreposição entre os dois programas gerou pressão dentro do governo pela unificação, em consonância com o diagnóstico mais geral de que os programas federais voltados para os jovens eram fragmentados, não se articulavam uns com os outros e careciam de escala. Durante o primeiro mandato, a sobreposição entre os CSJ e o ProJovem foi contornada pelo fato de que ambos tinham cobertura muito reduzida, e de que o ProJovem trabalhava com jovens de uma faixa de escolaridade inferior à dos CSJ – fundamental incompleto para aquele e médio incompleto para estes. Não obstante, diante da perspectiva de unificar os programas de juventude e expandir sua cobertura, em 2007 os CSJ passaram a integrar o ProJovem na sua nova configuração, sob a modalidade de ProJovem Trabalhador.

A principal contribuição do Programa Primeiro Emprego foi demonstrar a importância de integrar vários serviços e políticas ligados à transição escola-trabalho. Também levou a que se refletisse sobre a importância de aliar formação profissional com marcos normativos específicos para o emprego de jovens, como contratos de experiência, regulamentação de estágios etc. Hoje uma das principais vertentes do emprego juvenil é a expansão do *contrato de aprendizagem*, que permite a contratação de jovens entre 14 e 24 anos por tempo determinado (até dois anos) sob a condição de que os mesmos freqüentem um curso de aprendizagem profissional. Além disso, a lei obriga as empresas a contratarem um número de aprendizes equivalente a no mínimo 5% e no máximo 15% do seu contingente de empregados. Também limita a jornada de trabalho dos

8. Uma descrição mais pormenorizada das mudanças no PNPE foi feita nos capítulos "Trabalho e renda" das edições nºs 9 e 10, de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

jovens que não completaram o ensino médio. Há críticas referentes a que a extensão da idade máxima de 18 para 24 anos pode levar à utilização desse contrato simplesmente como outro tipo de trabalho precário; não obstante, trata-se até o momento de uma das formas mais articuladas de relacionar experiência profissional com aprendizagem, e o seu resultado dependerá fortemente da qualidade da pactuação entre empresas, sindicatos e fiscalização do trabalho. Nessa mesma linha segue a nova regulamentação dos estágios, que procura evitar que sejam utilizados apenas como uma forma de contratar trabalhadores jovens sem direitos.

Apesar dos diferentes formatos das políticas de emprego para jovens, os dilemas enfrentados por elas são bastante semelhantes. O mais comum talvez seja a disjuntiva entre encaminhar o jovem participante imediatamente para o mercado de trabalho ou procurar estender sua permanência no espaço educacional, seja no ensino regular, seja em alguma outra forma de educação profissional. Esse dilema é particularmente forte quando essas políticas se dirigem a jovens com grande defasagem escolar. De um lado, a baixa escolaridade implica oportunidades limitadas de ascensão no mercado de trabalho, ou pela privação de determinadas habilidades, ou pela sinalização dada aos empregadores. De outro lado, são justamente esses jovens cuja renda familiar é mais baixa e que dificilmente poderão "esperar" até atingir algum grau de escolaridade mais elevado, especialmente à medida que chegam à faixa dos 16-18 anos. Geralmente, existe um precário equilíbrio no desenho e na implementação dessas políticas entre ofertar educação e estabelecer uma ponte com o mundo do trabalho.

Também é nesse sentido que se torna necessário manter auxílios financeiros minimamente atrativos, pois valores baixos levam ao abandono dos cursos assim que surge uma oportunidade de emprego, mesmo que de curta duração. Um desdobramento desse dilema é que programas de "primeiro emprego", seja qual for o seu formato, abarcarão sempre uma parte restrita do problema do desemprego juvenil, pois uma grande parte dele se deve à rotatividade dos jovens que já tiveram uma experiência no mercado de trabalho. Apesar do mérito em procurar garantir ao jovem uma entrada favorável no mercado de trabalho, não se pode esperar que sua trajetória seja menos caótica do que a maioria das trajetórias ocupacionais; é importante não restringir a atenção apenas ao momento de entrada, e pensar em oportunidades de educação e requalificação continuada.

Outro dilema ligado ao anterior é a escolha dos conteúdos da formação. Além de algumas habilidades e conhecimentos gerais, há sempre grandes dúvidas por parte dos gestores de políticas de emprego para jovens, bem como de atores sociais, a respeito do que ensinar. Em particular, existe o medo de oferecer conteúdos relativos a ocupações para as quais não há mais espaço no mercado de trabalho, sendo que as competências exigidas pelo mesmo estão sempre em mutação. Da parte dos jovens trabalhadores (e mesmo por parte de algumas entidades de formação), há por vezes forte resistência em aceitar serem preparados para funções rotinizadas e subalternas, que não oferecem perspectivas atraentes em termos de remuneração, *status* social ou desafio pessoal. Ofertar simplesmente habilidades gerais como conteúdos introdutórios de informática, pode ser de pouca valia em um mercado de trabalho no qual há certa abundância desse tipo de competência. Encontram-se experiências positivas, com formação ligada a algumas ocupações com as quais jovens, por motivos culturais se identificam (*DJ*, cabelo afro etc.), ou mesmo com ocupações associadas à tecnologia moderna como teleatendimento. Por fim, pode ser desejável que os jovens no início de sua trajetória profissional tenham

experiências de trabalho diversificadas, desde que com possibilidade de acumular conhecimentos em cada uma delas.

Isso toca na questão das expectativas colocadas para uma política de emprego ou, em outras palavras, na questão do(s) seu(s) indicador(es) de sucesso. Se o objetivo não for simplesmente "arranjar uma ocupação" para o jovem, na perspectiva de que não é qualquer trabalho que é positivo para sua formação, o que deve nortear essas políticas? Certamente, dentro da idéia de que o jovem é um sujeito de direitos e deve ter oportunidade de desenvolver ao máximo suas potencialidades, as políticas de emprego devem contribuir não apenas para autonomia econômica, expressa na obtenção de uma renda própria, mas também para sua socialização em um ambiente diferente da sua família, vizinhança e escola. Ocorre que essas políticas não deveriam apenas ser julgadas pela sua capacidade de colocar o jovem em um posto de trabalho, cabendo avaliar até que ponto essa experiência de trabalho permite adquirir novos conhecimentos, contato com redes de convívio etc. Infelizmente, a tendência é que o mercado de trabalho reproduza as hierarquias sociais preexistentes, confinando jovens de classe baixa em ocupações desvalorizadas e mal-remuneradas. Portanto, é fundamental que políticas de emprego desenvolvam estratégias destinadas a romper, e não a reforçar, as barreiras sociais que se colocam frente a esses jovens.

5 Considerações finais

Levando-se em conta os movimentos do mercado de trabalho e das políticas de trabalho e renda, surgem três pontos que merecem atenção especial: *i)* a desaceleração do crescimento do nível de ocupação; *ii)* a queda do nível de ocupação entre jovens e pessoas de menor escolaridade; e *iii)* a ênfase renovada na formação profissional como política de emprego.

Como mencionado na seção 2.1, o nível de ocupação continua crescendo em ritmo superior à PEA, ocasionando a redução da taxa de desemprego aberto. Mantém-se, ademais, a tendência de "formalização", isto é, a criação de empregos com carteira assinada a taxas superiores às da ocupação em geral. Essa tendência sugere um círculo virtuoso, em que o crescimento econômico se traduz em queda no desemprego, aumento da renda e inclusão social. Porém, a taxa de crescimento da ocupação no período 2005-2006 foi um pouco inferior à do período 2004-2005. Ainda é cedo para saber se essa desaceleração de fato é uma tendência, pois há perspectivas bastante favoráveis de crescimento para 2007-2008. Mesmo assim, cabe observar a evolução com cuidado, porque uma interrupção da tendência de crescimento da ocupação deixaria o país com o desemprego e o subemprego em patamares ainda bastante elevados.

Isso é particularmente importante tendo em vista que há segmentos que não se beneficiaram desse crescimento da ocupação. Como destacado, o nível de ocupação diminuiu entre os mais jovens e para as pessoas com menor grau de instrução. Em contrapartida, as contratações se concentraram entre trabalhadores experientes e com ensino médio. Esse dado expressa elevação no nível geral de escolaridade da população e o retardo no momento de entrada dos jovens no mercado de trabalho, fenômenos que em si não são preocupantes. Cabe observar que essa tendência também implica um prognóstico sombrio para os jovens de famílias pobres que não chegam sequer a completar o ensino fundamental. Se agora, quando os empregos com carteira assinada se expandem a taxas rápidas, esses jovens não logram melhorar sua inserção, o que se pode esperar na eventualidade de uma reversão do ciclo de crescimento? Por isso é importante se pensar políticas de emprego lembrando que ainda há um excedente estrutural de trabalhadores,

cada vez mais concentrado entre os jovens – os quais, no curto prazo, podem não ser beneficiados pelas novas oportunidades.

O terceiro ponto destacado diz respeito à ênfase renovada na formação profissional como política de emprego. O crescimento do nível da ocupação tem levantado questões importantes sobre a situação da qualificação da mão-de-obra. Empresas, entidades patronais e de trabalhadores têm apontado a escassez de trabalhadores qualificados para determinadas funções – ocasionando em alguns casos a "importação" de trabalhadores estrangeiros. Embora a dimensão desse fenômeno seja difícil de precisar, é significativo o contraste entre essa constatação e o que foi mencionado no parágrafo anterior: escassez de habilidades em simultâneo à abundância de trabalhadores. Daí a centralidade conferida pelo governo federal à política de formação profissional. Porém, deve-se apontar que não é simplesmente a oferta de conteúdos quaisquer que permitirá converter essas oportunidades de trabalho em mecanismos de inclusão social. Para tal, é importante articular a formação profissional com: *i)* um esforço de elevação da escolaridade, já que há fortes evidências de que este é o principal elemento de seleção no mercado de trabalho; *ii)* iniciativas setoriais que favoreçam a integração dos educandos (principalmente os jovens) nos setores dinâmicos; e *iii)* pactos que garantam condições de trabalho (inclusive salariais) favoráveis. Do contrário, apenas as empresas se beneficiarão desses investimentos, pela possibilidade de uma oferta mais ampla de trabalho qualificado, com mais concorrência entre os trabalhadores e, por isso, a possibilidade de níveis menores de remuneração. Diante de um mundo do trabalho em que ainda predominam os empregos precários e de baixa remuneração, onde muitos trabalhadores jovens estão excluídos até mesmo destes, é imprescindível aproveitar a tendência expansiva do nível de emprego como oportunidade de promover a inclusão social.