



## OS POBRES E O ACESSO AO TRABALHO

### Entre a ação pública e o interesse privado<sup>1</sup>

NADYA ARAUJO GUIMARÃES\*

MURILLO MARSCHNER ALVES DE BRITO\*\*

ANA CAROLINA SILVA ANDRADA\*\*\*

MONISE FERNANDES PICANÇO\*\*\*\*

#### RESUMO

O texto analisa o lugar do sistema de intermediação de oportunidades de trabalho nas políticas de inclusão econômica dos trabalhadores pobres, que orientam a sua procura usando o recurso ao sistema público de intermediação (Sine). Frente aos resultados claudicantes deste, o recurso a intermediadores privados deixa os mais pobres, e em especial as mulheres, em ocupações instáveis e estigmatizadas. Conclui-se pela importância da política pública de intermediação, uma dimensão chave para a sustentabilidade de iniciativas redistributivas.

**PALAVRAS-CHAVE:** *mercado de trabalho; pobreza; políticas sociais; intermediação de empregos.*

#### The Poor and the Access to Work: Between Public Action and Private Interest

#### ABSTRACT

Using sociodemographic data (PNAD and PED), the authors document that the working poor are the most likely to use the public intermediation system (Sine), characterized by its slowness and inefficiency. Can we expect that private intermediaries create the conditions for the economic inclusion of the poorest? Our findings stress the relevance of public intermediation policy as a key dimension for sustaining redistributive initiatives.

**KEYWORDS:** *labor market; poverty; social policies; employment intermediaries.*

#### INTRODUÇÃO

O mercado de trabalho está no coração dos mecanismos de redistribuição social, pois é dali que a maioria dos indivíduos retira as condições para a sua sobrevivência. Por isso mesmo, é um local chave para a sustentabilidade de iniciativas redistributivas. Ademais, foi a porta de entrada para o acesso aos direitos sociais, tal como os mesmos se instituíram no período Vargas. De lá para cá, os direitos associados ao trabalho ganharam em amplitude, ultrapassando as garantias restritas ao emprego formalmente registrado.

[\*] Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: nadya@usp.br

[\*\*] Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: murillo-marschner@puc-rio.br

[\*\*\*] Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: caandrada@gmail.com

[\*\*\*\*] Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: monise.picanco@gmail.com

A Constituição de 1988 inovou ao estabelecer a necessidade de assegurar-se a proteção em situações de desemprego. Entretanto, tal proteção, na forma do chamado Programa do Seguro-Desemprego, somente passou a ser exercitada alguns anos depois, com a instituição e financiamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador. O FAT tem sido, desde então, o responsável por garantir o tripé das políticas públicas de emprego, seja assegurando a implantação do benefício do seguro-desemprego, seja custeando as ações governamentais de intermediação de mão de obra, seja sustentando as iniciativas de qualificação e certificação profissional.

Neste texto privilegiaremos um dos três eixos desse tripé, o sistema público de intermediação. Tal como definido pelo olhar do gestor, esse sistema almeja “colocar trabalhadores no mercado de trabalho, por meio de vagas captadas junto a empregadores, reduzindo o tempo de espera e a assimetria de informação existente no mercado de trabalho, tanto para o trabalhador quanto para o empregador”.<sup>2</sup>

Nossa análise tomará a perspectiva dos que acorrem ao sistema. Por um lado, centraremos a atenção no modo pelo qual os indivíduos buscam as oportunidades de emprego, a frequência com que recorrem ao sistema público e, sobretudo, quem dele necessita. Por outro lado, tendo em vista o notável crescimento da intermediação privada e a escassa capacidade de captura de vagas e de colocação dos demandantes de trabalho por parte do sistema público, deslocaremos a atenção para aqueles que se valem das agências privadas de emprego. Observaremos quem são esses trabalhadores e como transcorrem as suas trajetórias laborais. Assim fazendo, quisemos perseguir a resposta a uma indagação: podem os intermediadores privados suprir a ação do Estado, criando as condições para a inclusão dos mais pobres pela via do mercado de trabalho?

Por isso mesmo, atenção especial será dirigida aos trabalhadores de mais baixa renda, mais exatamente aos inscritos (ou aqueles com perfil para estar inscritos) no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Muito embora estivessem no centro das políticas de redistribuição, as suas estratégias de procura de trabalho têm sido muito escassamente estudadas. Com a análise adiante apresentada, queremos sustentar a importância específica da política pública de intermediação dentre as diversas políticas de acesso ao emprego com vistas a tornar viáveis iniciativas de redistribuição.

O texto se organiza em cinco seções, entre elas esta introdução. Na seção subsequente, sublinharemos os avanços e lacunas deixados pela literatura quando tentamos entender os movimentos de procura por emprego encetados pelos mais pobres, bem como o lugar da intermediação pública para apoiá-los em seus esforços de inserção social pelo trabalho. Na terceira seção, evidenciaremos, com base em dados

[1] Os autores agradecem o apoio recebido do MCTI–CNPq, através do Edital CNPq/MDS 24/2013 (processo 457138/2013-0), e da Fapesp, através do Centro de Estudos da Metrópole (Programa Cepid, processo 2013/07616-7); deles proveio o financiamento ao estudo do qual retiramos as evidências empíricas aqui apresentadas. Resultados completos estão disponíveis em Guimarães *et al.* (2016). Agradecemos igualmente ao Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, pelo apoio institucional, e ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, pela produção, em 2015, de um corte especial da base Rais; Jonas Bicev, como bolsista CNPq/DTI, coparticipou no preparo desses dados. Comentários e sugestões valiosos foram recebidos, em diferentes etapas do projeto, de Alvaro Comin, Antonio Almerico Lima, Carlos Henrique Corseuil, Edgard Fusaro, Gabriel Feltran, Julia Amancio, Luciano Maduro Alves, Luiz Herberto Muller, Marco Antonio Natalino, Margarida Cardoso, Paula Montagner, Paulo Henrique da Silva, Renata Bichir, Rogério Barbosa e Valéria Pero. As sugestões recebidas dos pareceristas da *Novos Estudos* muito nos ajudaram a polir e enriquecer argumentos.

[2] Brasil, 2016.

da Pesquisa de Emprego e Desemprego, o quão relevante é, para esses trabalhadores, o recurso ao sistema público de intermediação. Na quarta, analisaremos os destinos, no mercado formal, dos inscritos no CadÚnico que lograram ser recrutados através de intermediários privados; suas trajetórias serão observadas a partir de um corte especial da Rais Migra Vínculos. Finalizando, alinharemos, na quinta seção, alguns desafios que esses resultados deixam para o entendimento da importância, mas também dos limites, das políticas de inclusão, quando observadas por esse prisma.

### **O ACESSO A OPORTUNIDADES DE EMPREGO: ENTRE O MERCADO E A POLÍTICA PÚBLICA**

A informação sobre vagas disponíveis no mercado de trabalho circula sob diferentes formas, mercantis e não mercantis. Com efeito, os indivíduos mobilizam desde as redes pessoais, tecidas nos seus espaços da sociabilidade, até os agentes econômicos especializados em intermediar o acesso a vagas. Estes últimos formam o cerne da intermediação de empregos, um verdadeiro mercado no interior do mercado de trabalho.<sup>3</sup> Duas características especificam o mercado de intermediação de oportunidades laborais. Por um lado, a mercadoria que nele circula— a informação sobre vagas, e não necessariamente a força de trabalho. Por outro lado, a existência de um terceiro ator econômico— o intermediador, e não apenas o comprador e o vendedor de força de trabalho.

Importante literatura internacional tem abordado o tema dos intermediários no mercado de trabalho.<sup>4</sup> Com efeito, a constituição de instituições de intermediação e, notadamente, daquelas voltadas ao assim chamado “negócio do trabalho temporário” veio sendo crescentemente tratada por autores ávidos por descrever o papel de tais atores na (re)inserção ocupacional. Se tal literatura não chega a ser abundante, ela não deixa de ser significativa.<sup>5</sup> Os estudos têm destacado a figura que emergiu no mercado de trabalho, organizando o *matching* entre necessidades das empresas cada vez mais flexíveis (em termos numéricos e funcionais) e a busca de novas oportunidades ocupacionais por parte de trabalhadores que ou haviam sido desligados depois de contratos (via de regra) duradouros em funções agora reestruturadas ou eram (re)ingressantes no mercado de trabalho. Eram empresas organizadas com o fito de prover pessoal para outras firmas, seja intermediando trabalhadores para contratos (maiormente de tipo temporário) a serem firmados com outrem, seja contratando diretamente para uso por múltiplos demandantes finais. Sendo breve, duas grandes linhas de reflexão organizam os debates abertos por esses estudos. De um lado, estão aqueles que têm buscado entender quem são

[3] Guimarães, 2009.

[4] Essa literatura segue pautada por indefinições, reiterando o que observara há muito Kalleberg (2000), quando reconheceu a persistência de definições inconsistentes, de medidas frequentemente inadequadas e em especial a escassez de pesquisas comparativas.

[5] Análises estão hoje disponíveis no que concerne aos Estados Unidos (Peck; Theodore, 1999; Benner; Leete; Pastor, 2006), à Europa (Eyraud-Duvernay; Marchal, 1997; Benarrosh, 2000; Forde, 2001; 2008; Beynon *et al.*, 2002; Gray, 2002; Bergström; Storrie, 2003; Bessy; Larquier, 2010; Koene; Purcell, 2013; Larquier; Rieucou, 2014; 2015) e a países da América Latina (Echeverría, 2001), e mesmo alguns estudos comparativos internacionais, lacuna de que se ressentia Kalleberg no início dos anos 2000, já podem ser encontrados (Autor, 2009; Fu, 2015).

e como atuam as empresas que agem como intermediárias no mercado de trabalho.<sup>6</sup> De outro lado, estão os estudos que focalizam os trabalhadores que as ocupam.<sup>7</sup>

Conquanto se trate de um fenômeno em crescente expansão e visível nos vários quadrantes, são consideráveis as variações entre contextos sociais, tanto no que concerne às modalidades da intermediação como à seletividade social com que o trabalho temporário se distribui entre grupos específicos, ou ainda aos modos de gestão dessas novas relações de trabalho.<sup>8</sup> Todavia, em que pese o Brasil ocupar lugar proeminente nas estatísticas produzidas pela International Confederation of Private Employment Agencies,<sup>9</sup> raros estudos buscaram situá-lo nessa dinâmica.<sup>10</sup>

Por outro lado, pouco é também o que sabemos sobre as formas de procura de trabalho entre os mais pobres. Evidências apontam que, no Brasil, os mecanismos acionados na procura estão fortemente correlacionados à posição do trabalhador na hierarquia ocupacional e muito especialmente à escolaridade daquele em busca de emprego. Ou seja, atividades específicas parecem supor mecanismos específicos de recrutar e, com isso, formas igualmente específicas de fazer circular a informação sobre as oportunidades ocupacionais.<sup>11</sup> Se esse achado importa do ponto de vista acadêmico, indiscutível é o seu relevo para a política pública, em especial aquela voltada a mitigar as desigualdades no trabalho que advêm do modo de acesso à informação sobre as oportunidades ocupacionais.

Apesar disso, é ainda menos expressiva a reflexão sobre a intermediação pública de empregos, mesmo se, desde as primeiras diretrizes da Organização Internacional do Trabalho, as agências governamentais tenham sido concebidas como a forma por excelência de viabilizar o encontro entre trabalhadores e vagas. Com efeito, o vigor da intermediação privada, que assumiu crescentemente a forma de um pujante negócio transnacional, encarregou-se de eclipsar a ação pública. Isso se reflete no restrito número de trabalhos que fizeram das iniciativas públicas de agenciamento e colocação o seu alvo analítico de interesse.<sup>12</sup> A produção acadêmica brasileira raramente voltou seus olhos ao tema.<sup>13</sup>

Por isso mesmo, a trajetória da construção institucional do sistema público de intermediação de empregos no Brasil é um outro elemento igualmente pouco estudado. Especialmente porque, entre nós, as políticas públicas de proteção frente ao desemprego—aí compreendidas aquelas relativas à qualificação profissional, ao seguro-desemprego e ao acesso à informação e à intermediação de vagas—constituíram-se de maneira desarticulada, além de circunscritas, social e espacialmente. Ademais, formaram parte de um regime de proteção social recente e restrito, chamadas a fazer face a incertezas e assimetrias de infor-

[6] A exemplo de Peck e Theodore (1999), Benarrosh (2000), Echeverría (2001), Forde (2001; 2008), Autor (2009), Bessy e Larquier (2010), Larquier e Rieucan (2015) e Forde e Slater (2016).

[7] A exemplo de Murtough e Waite (2000), Burgess e Connell (2004), Burgess, Connell e Rasmussen (2005), Koene e Purcell (2013) e Fu (2015).

[8] Autor, 2009; Fu, 2015.

[9] Cieet, 2010; 2011.

[10] Guimarães, 2011; Guimarães; Consoni; Bicev, 2013; Guimarães; Vieira, 2015.

[11] Guimarães; Brito; Silva, 2011; Guimarães; Barbosa; Carvalhaes, 2012; Guimarães *et al.*, 2016.

[12] Benner, Leete e Pastor (2006) produziram um cuidadoso estudo para os Estados Unidos. Outras análises inspiradoras podem ser encontradas em Autor (2008). Para o caso francês, dada a relevância da Agence Nationale pour L'Emploi (Anpe) e do sistema público de proteção ao desemprego, uma bibliografia mais alentada tratou do tema (Eymard-Duvernay; Marchal, 1997; Benarrosh, 2000, dentre outros).

[13] Guimarães, 2008; 2009.

mação num mercado de trabalho em que o notável e persistente peso dos vínculos empregatícios sem contrato formal assegurou, por longo tempo, as condições para uma flexibilidade estrutural ímpar.

Nesse contexto, não surpreende que as iniciativas públicas de intermediação datem de muito recentemente. Foi somente durante o regime militar que se instituiu o Sistema Nacional de Emprego (Sine), por meio do Decreto nº 76.403, datado de 8 de outubro de 1975. Isso resultou da adesão do governo brasileiro à Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), pela qual cada país membro se comprometia a manter um serviço público e gratuito de emprego.<sup>14</sup> Sentavam-se, assim, as bases da primeira experiência institucional de intermediação mantida pelo recurso público no país. A principal finalidade do Sine era, à época, promover a intermediação de mão de obra, implantando serviços e agências de colocação em todo o país. Além disso, previa-se o desenvolvimento de uma série de ações conexas, tais como organizar um sistema de informações sobre o mercado de trabalho e fornecer subsídios ao sistema educacional e de formação de mão de obra para a elaboração de suas programações.

Para bem entender esse esforço regulador que inclui a intermediação pública em seu espectro de políticas, há que atentar para o fato de que tal institucionalização vinha no bojo de um período de florescimento da atividade econômica. Oportunidades ocupacionais haviam se expandido na esteira do chamado “milagre econômico”, cuja crise ainda mal se esboçava no momento em que essas novas iniciativas se institucionalizaram. Eram, antes e por isso mesmo, ações voltadas a encarar um problema da carência de mão de obra qualificada para atender ao crescimento, tal como então diagnosticado. Recorria-se às formas mais flexíveis do trabalho temporário, cujas relações contratuais contornavam direitos estabelecidos no projeto de inclusão social e de extensão de cidadania, tecido no período populista. Os “postos de atendimento” do Sine, implantados em vários pontos do país, eram, entretanto, restritos por sua cobertura geográfica, circunscritos que estavam às capitais. Ademais, e já desde a origem, alcançavam a porção do mercado por onde circulava o trabalho mais desqualificado, em especial o serviço doméstico.

A feição atual do segmento público da intermediação só começa a se delinear em 1988, quando a nova Constituição Federal criou o Programa do Seguro-Desemprego, em seguida ao qual se instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).<sup>15</sup> Com as alterações institucionais introduzidas pela Constituição de 1988 e advindas da criação do FAT, as ações do Sine passaram a estar incluídas no novo Programa do Seguro-Desemprego.<sup>16</sup> O desafio da conjuntura era outro, tanto quanto a magnitude da intervenção. A temática do desemprego tornara-se, então, o alvo explícito a confrontar. A atuação pública precisava

[14] Não deixa de ser significativo registrar que a ratificação, pelo Brasil, da Convenção nº 88, que trata da organização do serviço público de emprego, teve lugar um ano depois da regulamentação do trabalho temporário (através da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974), crucial para o estabelecimento, entre nós, das empresas de intermediação *privada* de maior envergadura (Guimarães, 2009).

[15] O FAT foi criado por intermédio da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Todavia, foram necessários quase dois anos até que se estabelecessem as condições para o seu financiamento, mediante recursos carreados através dos depósitos especiais criados pela Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991.

[16] Num modelo descentralizado de atuação, a execução das ações do Sine passou a ocorrer mediante a celebração de convênios plurianuais com as unidades da federação, com municípios com mais de 200 mil habitantes e com entidades privadas sem fins lucrativos. As principais ações dessa rede de atendimento são a intermediação de mão de obra e a habilitação ao seguro-desemprego. Todavia, um crescente número de postos também passa a fazer o encaminhamento para cursos de qualificação profissional.

reduzi-lo, e havia que atuar sobre a sua forma, que se entendia à época como apenas friccional. Daí o esforço no sentido de colocar e recolocar o trabalhador no mercado. Ganhava, assim, importância a ação do governo no âmbito do que ele próprio passou a classificar como “intermediação de mão de obra”.

Outro aspecto importante da arquitetura do sistema e que se consolidou nos anos 2000 foi a diversificação dos seus atores. Os governos que se seguem à redemocratização estabeleceram a modalidade de gestão tripartite de fundos públicos (do FAT inclusive), as quais foram a pedra de toque para dar aos agentes não governamentais acesso ao universo da intermediação no mercado de trabalho. Os principais dentre eles foram os sindicatos e as centrais sindicais. A rigor, uns e outros ingressaram na gestão e execução de políticas públicas pela porta da qualificação profissional.<sup>17</sup> Entretanto, logo se expandiram, passando a atuar também na intermediação de empregos, consolidando-se, juntamente com os postos de atendimento do governo, como importantes intermediários no acesso ao trabalho, à medida em que avançava a década passada.

Todavia, a pluralidade de ações governamentais só pouco a pouco foi adquirindo o caráter de um sistema. Assim, no início da década de 2000, era possível ter acesso ao benefício recém-criado do seguro-desemprego sem sequer inscrever-se nas agências do sistema público. Inscrever-se era um expediente restrito àqueles para quem a presença por inserir-se no mercado era inadiável.<sup>18</sup> E mesmo as festejadas iniciativas de qualificação postas em prática ao longo daquele decênio estiveram, por algum tempo, desconectadas dos esforços voltados a intermediar o acesso a vagas. Para completar, a ausência de um sistema integrado de informações que unisse os movimentos no mercado de trabalho às experiências de qualificação e às iniciativas de procura de emprego era um óbice notável à concatenação entre as políticas e à ampliação da sua eficácia.

Essa trajetória de institucionalização do sistema público de intermediação está, por certo, na raiz de algumas das suas vicissitudes, em especial no que diz respeito à sua capacidade de acolher os mais pobres, o que trataremos nas seções que se seguem. Com efeito, não foi senão muito recentemente que as políticas públicas de emprego passaram a se empenhar em articular o apoio à (re)qualificação ao suporte à procura de empregos (via iniciativas de intermediação e colocação) e à concessão de benefícios àqueles momentaneamente desempregados. Mais recentes ainda foram as iniciativas no sentido de focalizar essas ações articuladas, mirando naqueles trabalhadores mais vulneráveis e, por isso mesmo, beneficiários (ou elegíveis) para as políticas sociais.<sup>19</sup>

Isso nos coloca diante de uma nova agenda de perguntas, que tem uma questão de partida: como os mais pobres buscam oportunidades no mercado de trabalho?

[17] Ingressam através da experiência do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), iniciado em 1996, sob o governo Fernando Henrique Cardoso.

[18] Guimarães, 2009.

[19] Guimarães *et al.*, 2016.

## QUAL O LUGAR DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGOS NA BUSCA POR OPORTUNIDADES DE TRABALHO ENCETADAS PELOS MAIS POBRES?

### *Como mudam as formas de procura*

A incidência da procura de trabalho, tanto quanto os mecanismos pelos quais se busca alcançar o emprego variam ao longo do tempo. Tal variação é sensível à conjuntura do mercado, que pode apresentar-se mais ou menos atrativo. Em estudo anterior,<sup>20</sup> acompanhamos as principais variações verificadas na década dos 2000, à luz de dados da PNAD, observando com especial atenção os trabalhadores mais pobres. Para tal, selecionamos quatro momentos bastante diversos no que concerne à dinâmica do crescimento da atividade econômica: 1) um momento de contração na oferta de oportunidades (2001); 2) um momento de inflexão em direção à retomada do crescimento (2004); 3) um momento de auge na ampliação de oportunidades e no vigor do sistema de intermediação (2008); e 4) o início de um novo momento de desaceleração no crescimento (2012).

Conquanto as variações conjunturais sejam nítidas, não podemos perder de vista o traço mais marcante que dá o tom ao conjunto desse período: se o emprego formal ampliou-se com a geração de cerca de 22 milhões de empregos, apenas uma fração muito pequena desse ganho foi alcançada pelo segmento da população de mais baixo rendimento (os 40% mais pobres), que majoritariamente seguiram ocupados em empregos precários e informais, quando conseguiam trabalhar remuneradamente. Tal situação é ainda mais marcante para o grupo dos 10% mais pobres, em que se concentram os que carecem de credenciais básicas para o trabalho, na forma de competências e habilidades, muitos dos quais precisam fazer face a dificuldades pessoais outras, como a idade pouco competitiva para o mercado de trabalho (aqueles com quarenta anos e mais) ou a necessidade de assegurar o cuidado com crianças pequenas, que desafia muitas mulheres incluídas nesse grupo.

Não sem razão, e como se pode notar na Tabela 1, é nessas faixas inferiores de renda que se mostram mais elevados os percentuais de pessoas dispostas a procurar trabalho,<sup>21</sup> e isso vale para todos os períodos que selecionamos. Significativo observar que, quando o mercado entra em rota de recuperação da sua atratividade (em 2004), é exatamente entre os mais pobres—e especialmente entre os mais pobres dentre eles, com renda familiar de até meio salário mínimo—que a propensão a buscar trabalho se eleva. Tais achados parecem, por um lado, reforçar algo esperado, ou seja, que a compulsão ao engajamento no mercado é vivida mais intensamente entre os mais pobres, e que, ademais, ela se torna tanto mais efetiva quanto mais a demanda por trabalhadores se aquece. Mas os achados também estão a indicar outra

[20] Guimarães *et al.*, 2016.

[21] Para melhor analisar as especificidades da população mais pobre, o grupo de pessoas com renda de até dois salários mínimos foi desagregado em três categorias. A primeira delas, com até meio salário mínimo de renda domiciliar per capita foi tomada como um *proxy* para os trabalhadores com perfil que os qualificaria a serem beneficiários das políticas sociais (doravante denominado “perfil CadÚnico”).

tendência relevante do ponto de vista do impacto das políticas sociais sobre a procura: a compulsão à busca de emprego não se reduz quando se ampliam os institutos que protegem aqueles em busca de trabalho. E se redução existe, quando se ampliam simultaneamente oportunidades e proteção, ela afeta igualmente a todos.<sup>22</sup>

Os resultados tornam-se ainda mais interessantes quando acompanhamos como variam no tempo e segundo faixas de renda domiciliar per capita os mecanismos acionados pelos indivíduos para encontrar trabalho (Gráfico 1).

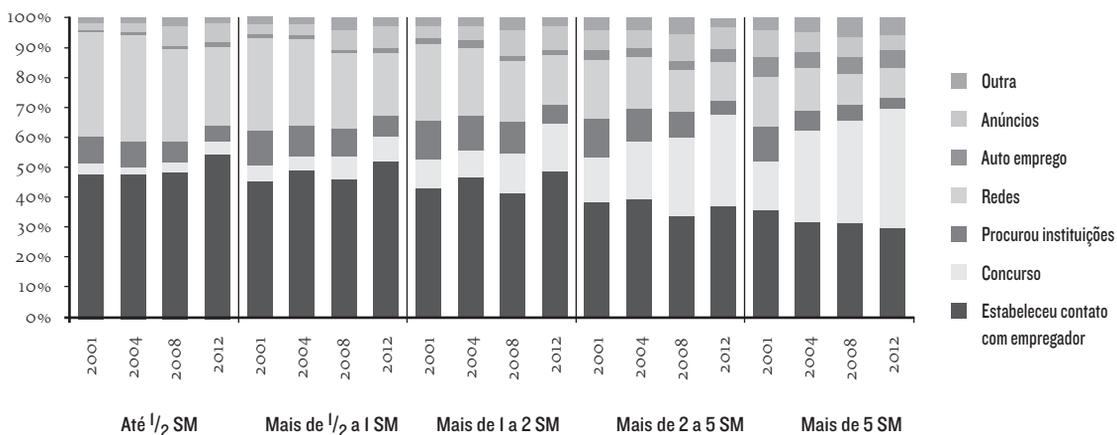
[22] Interessante também observar que essa tendência não se altera, mesmo sob o movimento de substancial valorização do salário mínimo que tem lugar ao longo do período analisado.

**TABELA I**  
Pessoas que procuraram trabalho na semana de referência, Brasil, anos selecionados

Renda domiciliar per capita (SM)	2001		2004		2008		2012	
	n	%	n	%	n	%	n	%
até 1/2 SM	4.312.505	15,4%	4.836.903	17,6%	4.189.367	14,8%	3.464.918	12,5%
1/2 a 1 SM	3.219.423	11,6%	4.172.781	12,6%	4.235.777	11,3%	3.591.481	8,8%
1 a 2 SM	2.561.466	9,6%	3.013.708	9,8%	3.009.328	8,5%	2.557.247	6,6%
2 a 5 SM	1.430.898	7,2%	1.476.915	7,1%	1.493.548	7,0%	1.125.618	5,3%
Mais de 5 SM	676.904	6,1%	368.291	4,8%	395.039	5,7%	292.261	4,7%
Total (n) e média (%)	12.201.196	10,8%	13.868.598	11,6%	13.323.059	10,3%	11.031.525	8,2%

Fonte: Elaboração própria a partir da PNAD/IBGE.

**GRÁFICO I**  
Formas de procura, segundo faixas de renda, 2001-2012



Fonte: Elaboração própria a partir da PNAD/IBGE.

Muito embora seja quase um truísmo afirmar que a procura se assenta na capacidade de agência individual, quando observamos com maior acuidade os mecanismos pelos quais ela se realiza, podemos distingui-los em dois grandes subconjuntos. No primeiro estão aqueles mecanismos que denotam a capacidade do indivíduo estabelecer relações diretas com o mundo por onde circulam as chances de emprego (contato com empregadores, resposta a anúncios, inscrição em concursos ou mesmo o autoemprego). No segundo, estão os mecanismos que revelam a necessidade do recurso a formas de apoio, que mediam os elos entre quem procura a vaga e quem a oferece, sendo essas formas tanto mais relevantes quanto mais opaco o mercado e/ou mais intensas as condições de competição e/ou mais destacável a força dos laços sociais na construção da conduta mercantil. Nesse caso, os mediadores podem ser tanto instituições do mercado de trabalho (agências de emprego, sindicatos e congêneres) quanto as redes pessoais em que se inserem os demandantes de emprego.

Os dados da PNAD sugerem que o período 2001–2012 poderia ser caracterizado por três tipos de movimento no que diz respeito aos mecanismos de procura. Em primeiro lugar, o incremento da procura assentada na iniciativa individual. Porém, percebe-se um segundo traço: a polarização no fluxo desses mecanismos. Entre os estratos mais baixos de renda, aumenta significativamente a incidência da busca via contato direto com os empregadores e através de anúncios, ao passo que nos estratos mais altos os concursos são a principal (e quase única) estratégia que cresce no período. Em terceiro lugar, e na contramão, declinou fortemente a procura intermediada, seja por redes pessoais, seja por instituições mercantis. Num e noutro movimento, as mudanças nos mecanismos acionados pelos mais pobres (especialmente os trabalhadores com perfil CadÚnico) foram não apenas decisivas como sinalizadoras da sua mobilização na busca de trabalho. Talvez isso nos permita conjecturar que, quando o mercado se torna mais amigável, menos opaco, dado o crescimento das oportunidades ocupacionais, os indivíduos não apenas a ele afluem, procurando mais intensamente por trabalho (em especial os mais pobres), como se sentem mais seguros para fazê-lo sem mediadores advindos seja da esfera privada seja do mundo mercantil.

Esses resultados são especialmente interessantes em se tratando de um período em que a capilaridade das instituições de intermediação avança, o sistema público de emprego ganha maior musculatura e as políticas sociais de proteção adquirem mais solidez e intercomplementariedade, sem contar que seguíamos como uma sociedade fortemente ancorada nos laços de sociabilidade privada no que diz respeito à organização da vida cotidiana dos indivíduos.<sup>23</sup>

[23] Para um desenvolvimento mais longo desse argumento e uma exploração mais detalhada dos dados da PNAD, ver Guimarães *et al.* (2016), notadamente seção 3.

### *O recurso à intermediação pública entre os trabalhadores mais pobres*

Vimos, até aqui, que varia no tempo a importância da intermediação enquanto mecanismo para acesso ao emprego. Entretanto, vimos também que, quando a sua importância decresce, é justamente entre os *mais pobres* que tal recuo é *menos* significativo. Vale dizer que são os *mais pobres* os que mais precisam do suporte das instituições de intermediação quando buscam localizar oportunidades de trabalho. Ora, nessa busca, como são acolhidos pelo sistema público de intermediação, pilar importante da proteção ao direito ao trabalho após 1988?

Para entender se os indivíduos com perfil CadÚnico têm maiores ou menores chances de recorrer às agências do Sine, utilizamos os dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED). Isso porque a PED é o único inquérito regular que nos permite seguir observando o recurso a esse mecanismo nos anos 2000.<sup>24</sup>

Buscamos observar as chances de recurso à intermediação pública, focalizando com especial atenção os indivíduos com perfil de renda que os faria elegíveis à inscrição no CadÚnico, definida a partir da variável de rendimento domiciliar per capita.<sup>25</sup>

O primeiro resultado é eloquente: os indivíduos com renda domiciliar per capita similar ao perfil CadÚnico são aqueles que se encontram mais frequentemente buscando trabalho (Gráfico 2). Entre os trabalhadores elegíveis para as políticas públicas, a procura de trabalho é um elemento estruturante do modo como se relacionam com o mercado laboral. É certo que, nas conjunturas econômicas favoráveis, crescem os ocupados, aumenta a renda domiciliar e menos indivíduos estão instados a buscar empregos. Entretanto, entre os *mais pobres*, observamos que ainda assim segue sendo muito significativa a busca por trabalho ou por um trabalho de melhor qualidade.

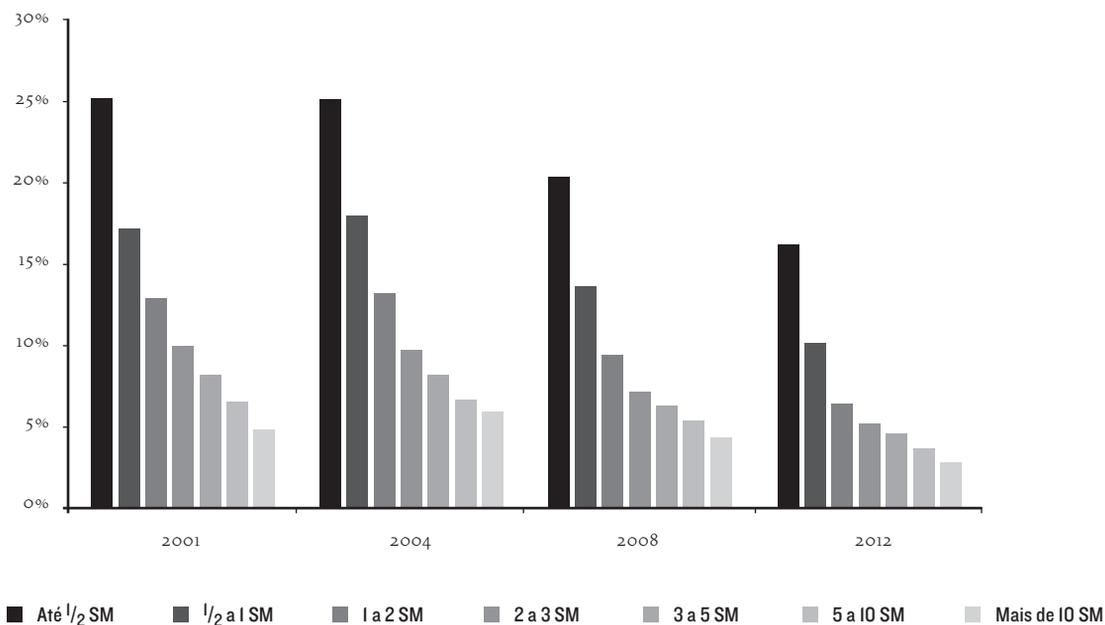
De modo a mensurar a importância do sistema público de emprego enquanto recurso de suporte à procura, utilizamos um modelo *logit* para estimar, entre a população que procurou trabalho, as chances de fazê-lo através do Sine. Como variável teste, utilizamos a renda per capita domiciliar, desdobrada em diversas variáveis *dummy*, uma para cada faixa de renda per capita domiciliar. Utilizamos como referência para a análise a nossa população alvo, formada pelos indivíduos com renda per capita domiciliar inferior a meio salário mínimo, ou seja, perfil similar ao de potenciais beneficiários da política social. Ademais, quisemos testar se a associação entre o nível de renda per capita domiciliar e a chance de recurso ao Sine se sustentaria, mesmo controlando-a por características típicas da segmentação no mercado brasileiro de trabalho. Por isso mesmo, incluímos no modelo como controles: a) idade e idade ao quadrado; b) *dummies* indicadoras das seis regiões metropolitanas, c) gênero, d) raça e e) nível de escolarização.

[24] Mais recentemente, a PNAD Continua incluiu o quesito sobre a procura via o sistema público, mas não temos como retroagir a momentos anteriores a 2012. Vale chamar atenção para o fato de que a PED recorre apenas os mercados de trabalho de seis das principais regiões metropolitanas brasileiras: São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Porto Alegre e Distrito Federal.

[25] Dada a especificidade do desenho da PED, alguns cuidados metodológicos foram requeridos. Assim, como a coleta de dados da PED se dá ao longo de todo o ano, geramos dois indicadores de renda per capita a partir dos quais derivamos a variável que identifica os indivíduos potencialmente elegíveis para beneficiar-se da política social, ou, como os estamos denominando, “população CadÚnico”. O primeiro deles é a divisão simples do rendimento domiciliar declarado no ato da entrevista pelo salário mínimo vigente na data. Denominamos esse indicador de pobreza transversal, já que ele não é sensível a variações inflacionárias. O segundo indicador considera a variação inflacionária dentro do ano, buscando incorporar a variação no poder de compra dos indivíduos ao longo do ano. Neste caso, inflacionamos a renda domiciliar usando o INPC e geramos um indicador que denominamos pobreza deflacionada, uma vez que os cortes dos estratos são estritamente definidos pelo critério de renda. Nas análises que seguimos utilizaremos o indicador de pobreza transversal, dado que nossas estimações não demonstraram haver alterações significativas nos resultados de interesse com a utilização dessas medidas de pobreza ligeiramente distintas.

## GRÁFICO 2

Procura de trabalho (nos últimos sete dias) por estratos de renda per capita domiciliar, anos selecionados



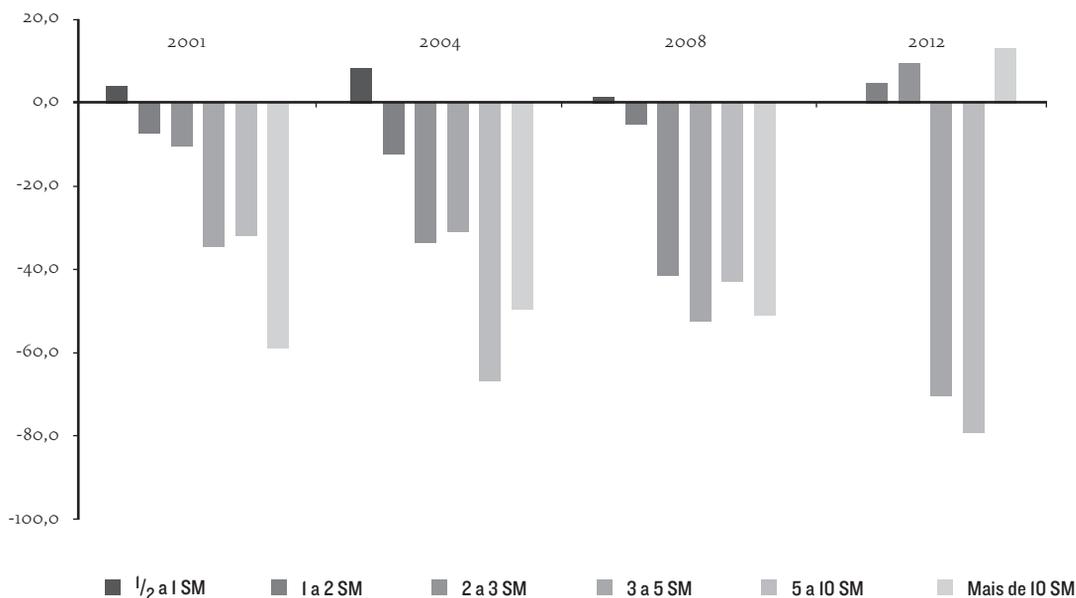
Fonte: Dieese, Pesquisa de Emprego e Desemprego. Regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Porto Alegre e Distrito Federal.

Os resultados (Gráfico 3) sugerem que a procura por trabalho através do sistema público de emprego está *negativamente* associada a quase todos os estratos de rendimento *diferentes* da nossa população de interesse. Ademais, verificamos que a probabilidade de se recorrer ao Sine não é significativamente diferente entre os dois estratos mais baixos (a população CadÚnico e o estrato formado por aqueles com renda domiciliar per capita entre meio e um salário mínimo). Entretanto, e reiteramos, a chance de apelar para a intermediação pública se torna, em média, tanto mais *reduzida* quanto mais *alta* a renda do domicílio do indivíduo. Essa tendência é mais clara no início do período (em 2001), e os achados apontam que recorrer ao Sine passa a ser cada vez *menos* comum entre os estratos *mais* altos entre 2004 e 2008, ainda que significativamente menos comum do que entre os dois estratos mais baixos. Os resultados sugerem ainda uma diminuição na capacidade de atração do Sine com relação aos trabalhadores de nível socioeconômico mais alto (de renda per capita domiciliar acima de dois salários mínimos) entre 2008 e 2012 e um aumento na atratividade do sistema entre os trabalhadores *mais pobres* (com renda domiciliar per capita de até dois salários mínimos).

### GRÁFICO 3

Chances (em %) associadas à procura no Sine por estratos de rendimento, anos selecionados

Grupo de referência: população CadÚnico (até 1/2 SM)



Fonte: Dieese, Pesquisa de Emprego e Desemprego. Regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Porto Alegre e Distrito Federal.

Assim, mesmo observando-se um período em que o mercado de trabalho se mostrava crescentemente acolhedor, dado o importante crescimento de oportunidades de emprego que estava tendo lugar, o sistema público era uma âncora significativa justamente para os mais pobres, aí compreendidas tanto a população com perfil CadÚnico quanto aquela com renda domiciliar per capita ligeiramente mais elevada (entre meio e um salário mínimo). Ou seja, não apenas os mais pobres estão mais instados a buscar trabalho, mesmo quando a conjuntura se torna favorável, como são eles os que mais recorrentemente buscam o sistema público como fonte de informação e acesso às oportunidades ocupacionais.

Isso nos remete a outra questão, tão relevante em termos analíticos quanto para a política social. Quão eficaz é o sistema público de intermediação em sua acolhida aos mais pobres, que a ele recorrem preferencialmente? Sabemos da dificuldade do sistema no sentido de emplacar colocações, a qual se assenta em outro óbice que lhe é precedente: a capacidade de atrair empregadores que disponibilizem suas vagas nas agências públicas.<sup>26</sup> Oportunidades de baixa qualidade, e ainda assim em número relativamente escasso face ao afluxo dos demandantes, têm deixado o sistema público com performance se-

[26] Guimarães, 2009.

[27] Guimarães, 2011; Guimarães; Consoni; Bicev, 2013; Guimarães; Vieira, 2015.

cundária se comparado ao sistema privado de intermediação. Já este último passa a crescer em sua capacidade de prover emprego, notadamente temporário, e com notável velocidade, a partir do momento em que se reanima a economia e se aquece o mercado de trabalho.<sup>27</sup>

Em suma, vimos que os mais pobres acorrem em maior volume ao mercado em procura de emprego; que o fazem privilegiando o sistema público (em muito maior medida que quaisquer outros grupos de renda); e que continuam acionando-o mesmo quando a procura cai e a busca por empregos intermediados (por redes ou por instituições mercantis) declina. Por outro lado, vimos também que o sistema em que buscam acolhida é lento em sua construção e pouco abundante nas chances de colocação, ao mesmo tempo em que o circuito privado de intermediação mostra crescente agilidade na captura de vagas e intermediação dos demandantes em busca de trabalho. Diante desse conjunto de achados, um novo desafio analítico decorre: que se passa com os mais pobres e elegíveis para as políticas sociais quando acorrem à intermediação privada?

#### **OS TRABALHADORES POBRES E A INTERMEDIÇÃO PRIVADA: PERCURSOS NO MERCADO FORMAL**

Podemos acreditar que o circuito privado venha a suprir as lacunas deixadas pelo sistema público de intermediação quando se trata dos trabalhadores de mais baixa renda? Para responder a essa nova indagação observamos as suas trajetórias no mercado de oportunidades ocupacionais disponibilizadas através das empresas de intermediação.

Analisar o destino ocupacional daqueles elegíveis para a proteção social pública que conseguem ultrapassar a barreira (seletiva e não raro discriminadora)<sup>28</sup> das agências de emprego e das empresas de trabalho temporário é um alvo até aqui intocado na literatura brasileira sobre procura e acesso ao trabalho. Para atingi-lo, lançamos mão da informação longitudinal propiciada pela Relação Anual de Informações Sociais (Rais). Observamos as mudanças ocorridas durante dois anos nos vínculos empregatícios da coorte de indivíduos que, em julho de 2012 (último ano de referência nas análises até aqui apresentadas), que estavam contratados por empresas que a Rais classifica como provedoras de serviços de “seleção, agenciamento e locação de mão de obra” (classe 74500 da CNAE 95). Esses indivíduos foram acompanhados em seu percurso no mercado formal durante o período compreendido entre janeiro de 2012 e dezembro de 2013.<sup>29</sup> Para melhor focalizar os potenciais candidatos à proteção pública, selecionamos apenas aqueles indivíduos que, estando na base de dados da Rais como empregados por intermediadores privados, também estivessem registrados no CadÚnico, do que resultaram 56.421 trabalhadores observados.

[28] Ver, por exemplo, o que se documenta em Tartuce (2011), Vieira (2012) e Guimarães e Vieira (2015).

[29] Tomamos o mês de julho de 2012 como momento para seleção do vínculo de referência porque necessitávamos dispor de um certo número de meses antes e de outros tantos depois desse vínculo. Só assim poderíamos apreciar a situação antecedente ao recrutamento por um intermediador privado (entre janeiro a junho de 2012) e também o percurso que se segue ao recrutamento (julho de 2012 a dezembro de 2013), sendo este último deliberadamente mais longo para bem se caracterizar o tipo de trajetória.

Duas perguntas nos desafiavam e a cada uma delas dedicaremos uma das subseções seguintes. Primeira: qual o tipo de percurso no mercado formal dos trabalhadores pobres e elegíveis para a política social do governo, uma vez que eles são acolhidos pelos intermediadores privados de empregos? Segunda: que características descrevem socialmente os indivíduos que fazem cada um desses distintos tipos de percurso?

*As trajetórias no mercado formal dos trabalhadores pobres acolhidos por empresas de intermediação privada: diferenças de gênero nos padrões de percurso*

Identificamos os grupos de indivíduos cujos percursos ocupacionais apresentavam características semelhantes por meio da construção de *clusters* hierárquicos, com base em uma análise fatorial de correspondência múltipla.<sup>30</sup> Assumimos, ao fazê-lo, que a condição de gênero é um marcador importante desses percursos empregatícios, pelo que a análise estatística foi replicada para um grupo de casos formado por 20.455 homens e 35.966 mulheres. As tabelas apresentam as sete classes de trajetória no mercado formal que identificamos para os homens (Tabela 2) e as seis classes identificadas para as mulheres (Tabela 3). Observemo-las em maior detalhe.

[30] A identificação dos tipos de trajetória teve como ponto de partida a construção de uma matriz que descreve o movimento de cada indivíduo, entre posições, ao longo do tempo de referência. Trata-se de uma matriz tridimensional cuja ordem era o resultado do produto das posições em seus três eixos, formados pelo total de casos × total de meses × conjunto de alternativas de posição no mercado de trabalho. Para chegar às 198 alternativas de situação no mercado (que aparecerão nos gráficos adiante), usamos a classificação dos grandes setores de atividade, ligeiramente adaptada para destacar as empresas de seleção, recrutamento e agenciamento de mão de obra; a alternativa “ignorado” foi adicionada de modo a registrar o momento em que cada indivíduo desaparecia do banco Rais, ou seja, estava fora do mercado formal de trabalho. Uma vez montada a matriz, procedemos às análises fatorial de correspondência e de *clusters*, que nos permitiram 1) identificar padrões recorrentes de percurso e 2) associá-los aos indivíduos.

TABELA 2

Trajетórias masculinas, janeiro de 2012 a dezembro de 2013  
Coorte dos inscritos no CadÚnico, empregados em julho de 2012 por intermediários privados

Classes	Grandes grupos e classes de trajetória de homens	Frequência	Frequência	Frequência
		absoluta	relativa	acumulada
1	1. Engajamento duradouro via intermediários	8.877	43,4	43,4
2	2. Engajamento episódico via intermediários e expulsão do mercado formal	6.333	31,0	74,4
	3. Transição para emprego direto em outros setores		25,6	100,0
3	3.1 Transição para atividades imobiliárias	1.560	7,6	
4	3.2 Transição para indústria	1.338	6,5	
5	3.3 Transição para construção civil	974	4,8	
6	3.4 Transição para comércio	863	4,2	
7	3.5 Transição para transporte	510	2,5	
	<b>Total de casos</b>	<b>20.455</b>		

Fontes: Elaboração própria a partir de CadÚnico/MDS e Rais/MTE.

TABELA 3

Trajetórias femininas, janeiro de 2012 e dezembro de 2013

Coorte das inscritas no CadÚnico, empregadas em julho de 2012 por intermediários privados

Classes	Grandes grupos e classes de trajetória de homens	Frequência	Frequência	Frequência
		absoluta	relativa	acumulada
1	1. Engajamento duradouro via intermediários	18.870	52,5	52,5
2	2. Engajamento episódico via intermediários e expulsão do mercado formal	10.245	28,5	81,0
	3. Transição para emprego direto em outros setores		19,0	100,0
3	3.1 Transição para atividades imobiliárias	2.875	8,0	
4	3.2 Transição para indústria	1.452	4,0	
5	3.3 Transição para atividades imobiliárias + retornos aos intermediários	1.305	3,6	
6	3.5 Transição para comércio	1.219	3,4	
	<b>Total de casos</b>	<b>35.966</b>		

Fontes: Elaboração própria a partir de CadÚnico/MDS e Rais/MTE.

Em ambas as tabelas chama atenção a *importante concentração dos casos ao redor de um número muito pequeno de percursos*, a sugerir a escassez de alternativas a que eles são abertas quando chegam ao mercado formal através de intermediadores privados: ou permanecem duradamente engajados em empresas de intermediação (quatro em cada dez homens e cinco em cada dez mulheres) ou tendem a ser expulsos do mercado formal, em seguida a uma curta experiência ocupacional numa empresa de seleção, agenciamento ou locação de pessoal (três em cada dez casos, sejam homens ou mulheres).

Para uma parcela minoritária desses trabalhadores pobres existem alternativas de recolocação, mediante o engajamento em empresas-fim, que os retiram do circuito da intermediação. Entretanto, isso não alcança mais que dois em cada dez homens e pouco menos que dois em cada dez mulheres, aos quais se abre um leque de caminhos pelo mercado formal. Um leque mais amplo no caso dos homens, que transitam para atividades imobiliárias (7,6% deles), indústria (6,5%), comércio (4,8%), construção civil (4,2%) ou transporte (2,5%); e mais restrito no caso das mulheres, que podem transitar para as atividades imobiliárias (8,0% delas de modo mais duradouro e 3,6% de forma transitória, eventualmente refazendo novos vínculos episódicos com intermediadores), indústria (4%) ou comércio (3,4%). Em suma, a intensidade da segregação de percurso tem um indiscutível viés de gênero.

### *Trajétórias e perfis, dos vínculos e dos trabalhadores*

A escassez das alternativas de ocupação é a segunda característica importante que marca a passagem pelo mercado formal dos trabalhadores pobres e elegíveis para a política pública, quando os mesmos são acolhidos pelos intermediadores privados. E novamente as diferenças de gênero chamam a atenção.

No caso das mulheres é notável. O trabalho de limpeza, em suas diversas formas—faxineiras, garis, lixeiras e similares—é responsável por metade das oportunidades de inserção ocupacional criadas na classe de trajetória mais importante (a primeira), que agrupa metade das trabalhadoras formais registradas no CadÚnico. Vale lembrar que esta é também a classe em que a inserção produtiva é mais estável, pois os vínculos ali tecidos duraram, em média, vinte dos 24 meses observados. Mas não apenas nesse tipo de trajetória se destacam as ocupações associadas ao trabalho de limpeza, elas se fazem presentes em nada menos que quatro das seis classes de percurso das mulheres. Alternativas ocupacionais diferentes do trabalho de limpeza (e com significação numérica) aparecem apenas para aquele pequeno grupo daquelas (meras 4,6%) que lograram sair do circuito dos intermediadores e estabelecer vínculos diretos na indústria (trabalhando predominantemente como alimentadoras de linha de produção) ou no comércio (como operadoras de caixa, balconistas e promotoras de vendas).

O insulamento ocupacional também se faz presente entre os homens, mas em menor escala. As atividades de segurança (porteiro e vigia) e de limpeza (faxineiro, gari e similares) têm um peso especialmente significativo. Juntas, elas respondem por metade dos vínculos tecidos na mais importante classe de trajetória masculina (a primeira, formada por aqueles duradouramente contratados pelos intermediadores privados). Elas são quase um terço na classe seguinte em importância (a segunda, formada pelos que, tendo sido acolhidos pelos intermediários, perdem seus empregos e já não conseguem estabelecer outros vínculos no mercado formal no período em análise) e pouco menos que 20% na classe 3, daqueles que transitam para o setor de atividades imobiliárias (em que se destacam os porteiros de edifício). Entretanto, nas quatro outras classes de percurso encontramos-os inseridos em atividades produtivas que, apesar de baixo prestígio social, os ocupam em serviços distintos da segurança e limpeza. Ali podem ocupar-se como alimentadores de linha de produção (20% dos que transitam para empregos diretos na indústria, classe 4), serventes, pedreiros e carpinteiros (quase 30% dos diretamente contratados na construção civil, classe 5), balconistas, promotores e reposidores (perto de 20% dos que conseguem ser contratados por empresas do comércio, classe 6) e carregadores, motoristas e ajudantes, operado-

res de empilhadeiras (quase 30% dos que transitam para o setor de transportes, classe 7).

Assim, se os mais pobres estão sujeitos ao insulamento ocupacional em atividades de baixo prestígio, baixa qualificação e baixa remuneração, este é um risco desigualmente repartido por gêneros. Entre as mulheres, não apenas é menor o número de classes de percurso em que se passa a um emprego diretamente contratado (escapando do mundo dos intermediários) como também é significativamente mais restrito o leque de alternativas ocupacionais vis-à-vis o que se passa entre os homens. Observemos por meio de um indicador relativamente simples: quantas ocupações diferentes precisamos agregar para abarcar dois terços dos indivíduos que partilham uma mesma classe de trajetória. Entre os homens, precisamos listar no mínimo vinte a 25 delas (e isso vale para nas classes 1, 5 e 7)—em alguns casos a dispersão é ainda maior (trinta ocupações são requeridas para descrevermos dois terços dos homens nas classes 2 e 6 e nada menos que cinquenta diferentes ocupações são necessárias no caso da classe 4). Em apenas *uma* classe o nicho masculino se restringe a menos que vinte ocupações (a classe 3, onde 70% dos homens têm sua inserção descrita por não mais que dezesseis ocupações). Muito diverso, diríamos mesmo o oposto, é o que se observa entre as mulheres. Uma listagem com apenas quinze ou menos alternativas de ocupação nos permite descrever 70% dos casos de mulheres em *todos* os tipos de percurso exceto um, a classe 4, formada por aquelas poucas mulheres (2,6% apenas) que conseguem transitar para um emprego direto na indústria.<sup>31</sup>

Quando observamos os perfis dos trabalhadores que fazem esses trajeteto-tipo, um outro achado se destaca: ali onde é proeminente o número de beneficiários do Bolsa Família é pior a qualidade dos percursos. Os beneficiários do programa pesam especialmente no grupo dos que tendem a fazer trajetórias de expulsão do mercado formal, após uma rápida passagem por empregos intermediados.<sup>32</sup>

Ademais, nos dois tipos principais de trajetórias (seja a de permanência duradoura com contrato intermediado, seja a de expulsão do mercado formal depois de vínculo com um intermediador), nas quais se inclui a maioria dos indivíduos, predominam os pouco escolarizados (nelas, quase metade carece de qualquer diploma escolar). Os negros (pretos e pardos) chegam a ser sete em cada dez indivíduos submetidos aos percursos mais frágeis (de expulsão, classe 2) ou que não levam a um contrato direto com um empregador (de permanência em contratos intermediados, classe 1). Isso vale tanto para homens como para mulheres, a mostrar a superposição entre percursos com certas características (como maior precariedade e/ou instabilidade ou segregados em postos de muito baixa qualidade) e indivíduos com certos perfis (negros e pouco escolarizados).

[31] Significativamente, a classe dos que logram transitar para um emprego direto na indústria (meros 2,4% dos homens e 2,6% das mulheres) é aquela em que o leque de alternativas ocupacionais é substancialmente mais amplo, qualquer que seja o grupo de gênero de que se trate, distinguindo-se bastante de todos demais tipos de percurso e sugerindo a provável existência de uma especificidade setorial na divisão do trabalho e gestão do pessoal pouco qualificado.

[32] Observe-se que o tempo médio dos vínculos é o menor nesses casos, seja para homens, seja para mulheres.

Significativamente, são distintos os perfis dos que fazem as melhores trajetórias. Aumenta significativamente o peso dos trabalhadores/as brancos/as, dos mais escolarizados/as (médio completo predomina) e dos/das mais jovens nos percursos de saída dos vínculos intermediados em direção a contratos diretos, e se estabelecem em setores/ocupações um pouco mais valorizadas (como as do trabalho industrial, mesmo se manual, ou o comércio). Isso não impede que, como os demais, estejam sujeitos a grande instabilidade de vínculos.

Finalmente, podemos observar também de onde provinham esses trabalhadores *antes* do estabelecimento de um vínculo através de agências e empresas de trabalho temporário em julho de 2012. Ao fazê-lo, encontramos que se trata de um grupo que, em sua trajetória anterior, não apenas recorrera mas fora bem sucedido em aceder ao emprego registrado graças aos intermediadores privados. Assim, entre os homens, cerca de 80% dos que fazem as trajetórias de tipos 1 e 3 (ou seja, quase todos eles) já haviam estado ocupados nos meses anteriores através de intermediários privados. Cerca de metade daqueles que fazem os trajetos de tipos 4 e 2 também haviam se movido, nos meses anteriores, nesse mesmo circuito. E mesmo ali onde o percentual de casos é menor (classes 5, 6 e 7), um terço dos indivíduos eram habituados à lide com os intermediadores privados.

No caso das mulheres, tal experiência anterior no trabalho formal provido através dos intermediários é ainda mais marcante. Em quatro das seis classes de trajetória, as mulheres com experiência anterior em vínculos formais intermediados são no mínimo 60% dos casos (nas classes 2 e 3), alcançando 80% em algumas delas (classes 1 e 5). Apenas aquelas trabalhadoras inscritas no CadÚnico que fazem os percursos dos tipos 4 e 6 (que transitam, respectivamente, para empregos diretos na indústria e no comércio) tiveram menor experiência de estabelecimento de vínculos anteriores com intermediadores privados.

À luz do conjunto de achados alinhados nesta seção, fica patente que a acolhida propiciada aos trabalhadores pobres pelos intermediadores privados não lhes chega verdadeiramente a abrir portas sólidas no mercado de trabalho, mesmo em camadas inferiores da hierarquia ocupacional. Isso os mantém num circuito de trajetórias que são majoritariamente precárias, seja por sua retenção num nicho de baixa qualidade e prestígio ocupacional (tipo 1 de percursos para homens e mulheres), seja por sua instabilidade e recorrente expulsão, ou mesmo expulsão mais duradoura, do mercado formal de trabalho. E se a inserção formal lhes dá acesso a direitos e proteção, a grande insegurança laboral, decorrente do reduzido tempo médio dos vínculos e da baixa qualidade das ocupações, neutraliza os efeitos virtuosos dos institutos da proteção ligados ao trabalho regular.<sup>33</sup>

[33] Especialmente depois da alteração, ocorrida em 2015, nas condições de utilização do seguro-desemprego, elevando o requisito de tempo médio de emprego no vínculo formal desfeito.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partimos do entendimento de que o mercado de trabalho está no coração dos mecanismos de redistribuição social, pois é dali que a maioria dos indivíduos retira as condições para a sua sobrevivência. Por isso mesmo, é um âmbito chave para a sustentabilidade de iniciativas redistributivas. Vimos que a Constituição de 1988 inovou ao criar as condições para erigir-se, no âmbito do mercado de trabalho, um pilar do sistema de proteção, na forma do chamado Programa do Seguro-Desemprego, posteriormente viabilizado pela instituição e regulação do financiamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Garantia-se, assim, o tripé das políticas públicas de emprego: o benefício do seguro-desemprego, o custeio às ações governamentais de intermediação de mão de obra, a sustentação das iniciativas de qualificação e certificação profissional. Neste texto privilegiamos um dos três eixos desse tripé, o sistema público de intermediação.

Observamos que tem sido crescente o interesse acadêmico pelo tema das instituições de intermediação e das formas pelas quais os indivíduos relacionam-se com as oportunidades de trabalho. Não sem razão, haja vista tanto a crescente opacidade, que desafia empregadores e empregados em suas decisões com respeito ao mercado de trabalho, como a assimetria no acesso à informação ocupacional, especialmente assentada na desigualdade do capital escolar dos indivíduos. Neste estudo, vimos que os mecanismos—mercantis e não mercantis—que enlaçam oferta e demanda de trabalho são acionados de formas diversas pelos indivíduos, não apenas a depender da configuração do mercado de trabalho, mas segundo características que os especificam enquanto demandantes.

Encontramos, com base em séries temporais de dados da PED, que são justamente os mais pobres aqueles que acorrem em maior volume ao mercado e, em sua procura por emprego, privilegiam o sistema público de intermediação (Sine). Este, entretanto, mostrou-se pouco vigoroso em elevar as chances de colocação, às voltas com problemas diversos, tais quais dificuldades em buscar vagas de melhor qualidade para oferecer aos que buscam trabalho e dificuldades na seleção e capacitação das pessoas que são enviadas às empresas para processos seletivos, sem contar os limites no acesso ao seguro-desemprego, que não alcança parcela substantiva das pessoas desligadas de empregos formais. A morosidade, ineficiência e pouca agilidade em acolher os trabalhadores mais pobres e em prepará-los melhor para a reinserção no mercado de trabalho caracterizam a atuação do sistema público de emprego. Ora, sabemos que a formação profissional e competências atitudinais são requisitos necessários para o ingresso no mercado de trabalho e aspectos ausentes entre a população mais pobre, com destaque especial para mulheres e negros.

Já o circuito privado (das agências de emprego, empresas de trabalho temporário e similares) demonstrava, na esteira do crescimento continuado da economia no período, uma crescente agilidade tanto na captura de vagas como na intermediação dos demandantes em busca de trabalho. Entretanto, e como revelaram os dados longitudinais da Rais, associados ao do CadÚnico, mesmo quando os mais pobres vencem as barreiras de acesso aos empregos disponibilizados pelos intermediadores privados, as suas trajetórias no mercado formal de trabalho revelam a força com que os “labirintos de vidro” os retêm em segmentos de trabalho desqualificado, desvalorizado e de curta duração, reproduzindo aspectos negativos do mercado e recriando, para esses segmentos, insulamentos ocupacionais estigmatizadores. As desigualdades entre homens e mulheres aprofundam os efeitos de tal segmentação.

Sabemos que não basta estar em busca de trabalho; é preciso saber encontrá-lo. Não basta criar para si a capacitação e as habilidades para o desempenho no emprego; há que estar preparado para confrontar triagens que demandam competências atitudinais e requerem adequada performance nos processos seletivos. No Brasil, os poucos estudos anteriores voltados ao tema<sup>34</sup> têm documentado que informação, competências relacionais e habilidades para o adequado desempenho nos processos de recrutamento são recursos desigualmente distribuídos entre os indivíduos. Mais ainda, são recursos que os desigalam socialmente, operando em detrimento dos mais pobres, dos menos escolarizados e daqueles cujos percursos laborais são dominadas por ocupações de baixa qualidade.<sup>35</sup> Ou seja, tais recursos são tanto mais escassos quanto mais nos aproximamos da base da pirâmide, para a qual se dirigem as políticas de inclusão. Há lugar, portanto—e um lugar privilegiado—, para a ação pública e para as iniciativas de política social neste domínio.

Diante desses resultados, e para finalizar, dois elementos cabem ser destacados por seu relevo para o debate sobre o papel da política pública no que concerne às necessidades de inclusão dos mais pobres no mercado de trabalho. Primeiro: vimos como a inserção dos beneficiários da política social—em empregos duradouros e de qualidade—é, antes de mais nada, um elemento que orienta e dá sentido à conduta dos próprios indivíduos no mercado de trabalho,<sup>36</sup> mobilizando-os na procura por diversos meios. De maneira permanente e reiterada eles acionam todos os mecanismos ao seu alcance capazes de aumentar as suas próprias chances, seja pela via de iniciativas de qualificação, seja pelo recurso a agentes que reduzam a opacidade do mercado, compensem as

[34] Guimarães, 2009; Vieira, 2012; Tartuce, 2011; Guimarães; Vieira, 2015.

[35] Guimarães; Barbosa; Carvalhaes, 2015.

[36] Para um mais detalhado estudo, de base qualitativa, sobre as iniciativas, dificuldades e percepções subjetivas dos indivíduos em procura de emprego e qualificação através da rede pública de Centros de Referência de Assistência Social em que se ancorava o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) em sua vertente dirigida aos trabalhadores mais pobres (Programa Brasil sem Miséria), ver Guimarães *et al.*, (2016), especialmente na sua seção 6.

assimetrias de informação e os aproximem das vagas almejadas. Dito de outro modo, e reiterando um argumento antes enunciado: achar a “porta de entrada” em oportunidades de emprego seguras e de qualidade é, antes de mais nada, interesse do próprio trabalhador; transitar do apoio social à inserção ocupacional estável é seu objetivo. Isso significa ter em mente que a inserção produtiva é um alvo da política pública que extrai a sua legitimidade da própria volição daqueles que dela serão beneficiários.

Entretanto, reconhecer a capacidade de agência dos trabalhadores em sua relação com o mercado de trabalho não significa tê-los como promotores exclusivos da sua própria inserção. Políticas são necessárias, especialmente voltadas para os mais pobres. O acesso à informação sobre as alternativas ocupacionais é, como aqui documentado, um momento crucial no processo de ampliar as chances de se alcançar uma inserção estável e de qualidade no mercado de trabalho. A assimetria de informação e o efeito de opacidade que ela estabelece afetam especialmente os trabalhadores mais pobres e menos escolarizados. Enxergar a “porta de entrada” no mercado é, por isso mesmo, uma capacidade desigualmente distribuída entre os trabalhadores pobres que buscam colocação. Eles são os principais beneficiários de uma política pública de intermediação pois, como tratamos de demonstrar, quando o seu acesso se faz pela via dos intermediadores privados, comprometem-se as suas chances de aceder a postos de qualidade. Nesse sentido, há lugar—estratégico—para as iniciativas públicas de intermediação, notadamente dirigidas aos mais pobres. Elas se constituem em mecanismos cruciais para preencher o hiato entre as políticas de proteção ao trabalhador e de qualificação para o trabalho, por um lado, e a obtenção de emprego, por outro.

Mas, para concluir, há que ter em mente que a inclusão produtiva não esgota a presença dos trabalhadores pobres na cena pública como sujeitos de direitos sociais. Ao contrário, o conjunto de políticas que formam a rede de proteção pública segue desafiado a cumprir o imperativo do direito à vida digna, que vai além da mera inserção no mercado de trabalho, conquanto tenha nesta uma âncora estratégica. Nesse sentido, a “porta de entrada” no mercado de trabalho nem de longe deve deixar o indivíduo na “porta de saída” das políticas públicas de proteção social. Todavia, quando essas operam como “quase direitos”, premidas pelos limites orçamentários, a sua reversibilidade é sempre uma possibilidade na ordem do dia. Esse é o risco com que nos deparamos no momento atual. Revertê-las, como documentamos até aqui, ocasionará um resultado desastroso justamente para os trabalhadores mais pobres.

---

NADYA ARAUJO GUIMARÃES é professora titular do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo e pesquisadora no Centro de Estudos da Metrópole/Cebrap.

MURILLO MARSCHNER ALVES DE BRITO é professor assistente doutor do Departamento de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e pesquisador no Centro de Estudos da Metrópole/Cebrap.

ANA CAROLINA SILVA ANDRADA é doutoranda em sociologia na Universidade de São Paulo e pesquisadora no Centro de Estudos da Metrópole/Cebrap.

MONISE FERNANDES PICANÇO é doutoranda em sociologia na Universidade de São Paulo e pesquisadora no Centro de Estudos da Metrópole/Cebrap.

---

Recebido para publicação  
em 29 de maio de 2017.

Aprovado para publicação  
em 23 de junho de 2017.

---

**NOVOS ESTUDOS**

**CEBRAP**

108, julho 2017

pp. 83-105

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Autor, David H (Org.). *Studies of Labor Market Intermediation*. Chicago: University of Chicago Press, 2009.
- Benarosh, Yolande. "Tri des chômeurs: le nécessaire consensus des acteurs de l'emploi". *Travail et Emploi*, n. 81, jan. 2000.
- Benner, Chris; Leete, Laura; Pastor, Manuel. *Staircases or Treadmills? Labor Market Intermediaries and Economic Opportunity in a Changing Economy*. Nova York: Russell Sage Foundation, 2006.
- Bergström, Ola; Storrie, Donald (Orgs.). *Contingent Employment in Europe and the United States*. Cheltenham: Edward Elgar, 2003.
- Bessy, Christian; Larquier, Guillemette de. "Diversité et efficacité des intermédiaires du placement". *Revue Française d'Économie*, v. 25, n. 2, pp. 226–270, 2010.
- Beynon, Huw et al. *Managing Employment Change: The New Realities of Work*. Londres: Oxford University Press, 2002.
- Brasil. Ministério do Trabalho. "Sistema Nacional de Emprego—Sine". *Fundo de Amparo ao Trabalhador*, 23 jun. 2016. Disponível em: <http://portalfat.mte.gov.br/programas-e-aco-es-2/sistema-nacional-de-empregosine>. Acesso em: 23 mar. 2017.
- Burgess, John; Connell, Julia. "International Aspects of Temporary Agency Employment: An Overview". In: \_\_\_\_ (Orgs.). *International Perspectives in Temporary Work*. Nova York: Routledge, 2004. pp. 1–23.
- Burgess, John; Connell, Julia; Rasmussen; Erling. "Temporary Agency Work and Precarious Employment: A Review of the Current Situation in Australia and New Zealand". *Management Revue*, v. 16, n. 3, pp. 351–369, 2005.
- Cieet. *The Agency Industry around the World*. Cieet, 2011. Disponível em: [http://www.adecco.pl/SiteCollectionDocuments/Cieet\\_Economic\\_Report\\_2011.pdf](http://www.adecco.pl/SiteCollectionDocuments/Cieet_Economic_Report_2011.pdf). Acesso em: 25 maio 2011.
- Echeverría, Magdalena. "Las empresas intermediarias en el mercado laboral". In: Díaz, Ximena; Hola, Eugenia (Orgs.). *Trabajo, flexibilidad y género: tensiones de un proceso*. Santiago: Centro de Estudios de la Mujer, 2001. pp. 69–98.
- Eymard-Duvernay, François; Marchal, Emmanuelle. *Façons de recruter: le jugement des compétences sur le marché du travail*. Paris: Métailié, 1997.
- Forde, Chris. "Temporary Arrangements: The Activities of Employment Agencies in the UK". *Work, Employment and Society*, v. 15, n. 3, pp. 631–644, 2001.
- \_\_\_\_. "You Know We Are Not an Employment Agency: Manpower, Government, and the Development of the Temporary Help Industry in Britain". *Enterprise & Society*, v. 9 n. 2, pp. 337–365, jun. 2008.
- Forde, Chris; Slater, Gary. "Labour Market Regulation and the 'Competition State': An Analysis of the Implementation of the Agency Working Regulations in the UK". *Work, Employment and Society*, v. 30, n. 4, pp. 590–606, 2016.
- Fu, Huiyan (Org.). *Temporary Agency Work and Globalisation: Beyond Flexibility and Inequality*. Londres: Ashgate; Gower, 2015.
- Gray, Anne. "Jobseekers and Gatekeepers: The Role of the Private Employment Agency in the Placement of the Unemployed". *Work, Employment and Society*, v. 16, n. 4, pp. 655–674, 2002.
- Guimarães, Nadya Araujo. "Empresariando o trabalho: os agentes econômicos da intermediação de emprego, esses ilustres desconhecidos". *Dados*, v. 51, n. 2, pp. 275–311, 2008.
- \_\_\_\_. *À procura de trabalho: instituições do mercado e redes*. Belo Horizonte: Argumentum, 2009.
- \_\_\_\_. "O que muda quando se expande o assalariamento (e em que o debate da sociologia pode nos ajudar a compreendê-lo)?" *Dados*, v. 57, n. 4, pp. 97–130, 2011.
- Guimarães, Nadya Araujo et al. *O desafio da inclusão: o lugar das políticas públicas de intermediação no acesso ao emprego de populações de baixa renda*. Relatório Final, CNPq–MDS, Processo 457138/2013–O MCTI–CNPq/MDS–SAGI n. 24/2013. São Paulo: CEM; DS–USP, 2016. Disponível em: [http://www.fhch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/1963-Araujo\\_Guimaraes\\_et\\_al.Relatorio.CNPq.O\\_desafio\\_da\\_inclusao03abrilv5.pdf](http://www.fhch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/1963-Araujo_Guimaraes_et_al.Relatorio.CNPq.O_desafio_da_inclusao03abrilv5.pdf). Acesso em: 26 jul. 2017.

- Guimarães, Nadya Araujo; Barbosa, Rogério; Carvalhaes, Flavio. "Desigualdades ocupacionais e acesso a informações sobre oportunidades de emprego: explorando a fronteira entre os estudos da estratificação e do trabalho". In: Encontro Anual da Anpocs, 36., Águas de Lindoia, 21–25 out. 2012. *Anais...* Águas de Lindoia: Anpocs, 2012.
- Guimarães, Nadya Araujo; Brito, Murillo Marschner Alves de; Silva, Paulo Henrique da. "Os mecanismos de acesso (desigual) ao trabalho. São Paulo numa perspectiva comparada". In: Marques, Eduardo; Kowarick, Lucio (Orgs.) *São Paulo: novos percursos e atores: sociedade, cultura e política*. São Paulo: Ed. 34; Centro de Estudos da Metrópole, 2011, pp. 179–204.
- Guimarães, Nadya Araujo; Consoni, Flávia L.; Bicev, Jonas Tomazi. "Os intermediários no mercado de trabalho: qual o lugar do Brasil frente a recentes tendências internacionais?". In: Congresso Latino-Americano de Estudos do Trabalho, 7., São Paulo, 2–5 jul. 2013. *Anais...* São Paulo: Alast, 2013.
- Guimarães, Nadya Araujo; Vieira, Priscila Pereira Faria. "Labour Flexibility in an Already Flexible Market: Temporary Agency Work in Brazil". In: Fu, Huiyan (Org.). *Temporary Agency Work and Globalisation: Beyond Flexibility and Inequality*. Londres: Ashgate; Gower, 2015.
- Kalleberg, Arne L. "Nonstandard Employment Relations: Part-time, Temporary and Contract Work". *Annual Review of Sociology*, v. 26, pp. 341–365, 2000.
- Koene, Bas; Purcell, Kate. "The Value of Relationship in a Transactional Labour Market: Constructing a Market for Temporary Employment". *Revista Latino-Americana de Estudos do Trabalho*, v. 18, n. 30, pp. 43–70, 2013. Disponível em: [www.relet.iesp.uerj.br/Relet\\_30/06](http://www.relet.iesp.uerj.br/Relet_30/06) - The value of relationships in a transactional labour market - RELET 30 - WEB.pdf. Acesso em: 26 jul. 2017.
- Larquier, Guillemette de; Rieucou, Géraldine. "Quand les entreprises font leur marché: canaux et sélection sur les marchés du travail". *Revue Française de Socio-économie*, n. 14, pp. 93–113, 2014.
- \_\_\_\_\_. "Candidatures spontanées, réseaux et intermédiaires publics: quelle information et quels appariements sur le marché du travail français?". *Relations Industrielles*, v. 70, n. 3, pp. 486–509, 2015.
- Murtough, Greg; Waite, Matthew. *The Growth of Non-traditional Employment: Are Jobs Becoming More Precarious?* Canberra: Productivity Commission, 2000.
- Peck, Jamie; Theodore, Nikolas. "O trabalho eventual: crescimento e reestruturação da indústria de empregos temporários em Chicago". *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, v. 5, n. 10, pp. 135–160, 1999.
- Tartuce, Gisela Lobo Baptista Pereira. *Jovens na transição escola-trabalho: tensões e intenções*. São Paulo: Annablume, 2011.
- Vieira, Priscila Faria. *A experiência da procura de trabalho: interações, vivências e significados*. São Paulo: Annablume, 2012.