

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
SOCIOECONÔMICO

WAGNA MAQUIS CARDOSO DE MELO

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO PARA POPULAÇÃO JOVEM NO BRASIL
NO PERÍODO NEOLIBERAL: gênese, desenvolvimento e perspectivas.

São Luís/MA
2012

WAGNA MAQUIS CARDOSO DE MELO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO PARA POPULAÇÃO JOVEM NO BRASIL
NO PERÍODO NEOLIBERAL: gênese, desenvolvimento e perspectivas.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão para obtenção do Título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico. Área de concentração: Estado, Mundo do Trabalho e globalização.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima.

**São Luís/MA
2012**

Melo, Wagna Maquis Cardoso de

Políticas Públicas de Emprego para população jovem no Brasil no período neoliberal: gênese, desenvolvimento e perspectivas / Wagna Maquis Cardoso de Melo. - 2012.

126f.

Impresso por computador (fotocópia).

Orientador: Valéria Ferreira Santos de Almada Lima.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, 2012.

1. Emprego – Políticas Públicas – Jovens – Brasil 2. Jovens – Desemprego I.

Título

CDU 331:304.4-053.6(81)

WAGNA MAQUIS CARDOSO DE MELO

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO PARA POPULAÇÃO JOVEM NO BRASIL

NO PERÍODO NEOLIBERAL: gênese, desenvolvimento e perspectivas.

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão para obtenção do Título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico. Área de concentração: Estado, Mundo do Trabalho e Globalização.

Dissertação aprovada em: ____/_____/2012

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Valéria Ferreira Santos de Almada Lima

(Orientadora)

(PPGDSE/UFMA)

Prof. Dr.^o Flávio Bezerra de Farias

Avaliador interno

(PPGDSE/UFMA)

Prof.^a Dr.^a Salviana de Maria Pastor Santos Sousa

Avaliador externo do programa

(PPGPP/UFMA)

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Luzia e José Maria, orgulhosos de minha dedicação aos estudos e sem dúvida felizes por este grande passo que dei em minha vida profissional.

Ao meu noivo Ivan Kleber, pela dolorosa compreensão e aceitação de minha ausência em nossas vidas de completo companheirismo e amor.

E, sobretudo, à minha filha Jéssica Isabela, que apesar de ainda ser pequena, compreende a ausência da sua mãezinha.

É para crianças como esta, que dedico este trabalho, na esperança que elas tenham um futuro melhor, pelo menos, melhor do que dos jovens que são o foco deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

A Deus em primeiro lugar.

Aos meus pais, José Maria de Melo e Luzia Cardoso de Melo.

À minha filha Jéssica Isabela Cardoso de Castro.

Ao meu noivo Ivan Kleber Rego Gonçalves.

Aos meus irmãos Wanessa Maxi Cardoso de Melo e José Wagnesso Max Cardoso de Melo.

Aos professores Valéria Ferreira Santos de Almada Lima, Flávio Bezerra de Farias e Salviana de Maria Pastor Santos Sousa por fazerem parte da minha banca.

E a todos os professores, colegas e técnicos do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico.

“Os jovens dos quais se fala experimentam as desigualdades sociais que historicamente têm-se perpetuado na sociedade brasileira: herdaram um projeto de sociedade que sequer pretendeu ser igualitário e fazem-se atores em conflito com os valores de uma sociedade que os exclui” (MELUCCI, 1997).

RESUMO

Estudo das políticas públicas de emprego para juventude no Brasil desenvolvidas no período neoliberal. Parte-se do entendimento de que os jovens atingidos pelas atuais políticas de emprego são os jovens marginalizados da estrutura social, pois estes além de vitimados pela falta de emprego, são destituídos de garantias de direitos nos campos da saúde, da educação, do lazer, da cultura e etc. Analisa-se historicamente o aumento do desemprego dessa população no cenário de crise do emprego e de fragmentação das políticas sociais. Recuperam-se as reflexões existentes no Brasil sobre os fatores determinantes do desemprego da população jovem, agravado ao longo dos anos 1990. Resgatam-se, historicamente, as demandas sociais juvenis no Brasil desencadeadas ao longo dos anos 1985 a 2005, período delimitado entre a primeira intervenção internacional sobre a temática de vulnerabilidade social dos jovens e a criação da Secretaria Nacional da Juventude no Brasil. Tecem-se considerações acerca de algumas políticas de emprego elaboradas para o conjunto geral da população vitimada pelo desemprego, inauguradas pelo PLANFOR em 1996, pautados, sobretudo, no pressuposto de escassez de mão-de-obra qualificada para atender as novas exigências do mercado de trabalho, devido o processo de reestruturação produtiva. Disserta-se que face à insuficiência de oportunidades de trabalho, as ações desenvolvidas mesmo que sejam de cunho ativo acabam assumindo um caráter compensatório, visto que se fundamentam na ideologia da qualificação como solução para o enfrentamento do desemprego desse segmento da população. Conclui-se, sob a ótica defendida por muitos autores, que as atuais políticas públicas para os jovens são insuficientes para reduzir os níveis de desemprego dessa população, pois, estas se deparam com limitações estruturais expressas nas escassas oportunidades de trabalho resultantes do caminho seguido pela economia nacional e do processo de reestruturação produtiva cujos efeitos abrangem o conjunto dos jovens brasileiros, mesmo os de melhor posição social, ou maior escolaridade. E por fim, demonstra-se que mesmo em períodos de recuperação e crescimento econômico os jovens não experimentam respostas imediatas em termos de inserção no mercado de trabalho, daí advém a perspectiva dessas políticas em qualificar para o desemprego.

Palavras Chave: Políticas Públicas de Emprego, juventudes e desemprego.

ABSTRACT

Study of public employment policies for youth in Brazil developed in the neoliberal period. This is on the understanding that young people affected by the current employment policies are marginalized youth of the social structure, as well as those victimized by the lack of jobs, are devoid of rights guarantees in the fields of health, education, leisure, culture and so on. Analyzes historically higher unemployment in this population crisis scenario of employment and social policies of fragmentation. Recover the reflections existing in Brazil on the determinants of unemployment of young people, compounded over the years 1990. Rescue, historically, social demands juveniles in Brazil unleashed over the years 1985 to 2005, a period delimited between the first international intervention on the issue of social vulnerability of youth and the creation of the National Youth Secretariat in Brazil. Weave themselves some considerations about employment policies designed for the general population victimized by unemployment, by PLANFOR inaugurated in 1996, guided, above all, the assumption of scarcity of skilled labor to meet the new demands of the labor market, against the restructuring process. Lectures that address the lack of job opportunities, even if the actions taken are active die eventually assuming a compensatory character, since they are based on the ideology of qualification as a solution to cope with unemployment this population. We conclude, from the viewpoint held by many authors, that current public policies for youth are insufficient to reduce unemployment levels in this population, because they are faced with structural limitations expressed in the scarce job opportunities resulting from the path followed by national economy and the restructuring process whose effects cover all the young Brazilians, even the best social position, or higher education. Finally, we demonstrate that even in periods of economic growth and recovery youth do not experience immediate answers in terms of integration into the labor market arises from the perspective of those policies to qualify for unemployment.

Keywords: Public Employment Policies, youth and unemployment.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICOS:

GRÁFICO 1 -	Brasil: A evolução no índice de desemprego nos anos 1980 a 1997.....	55
GRÁFICO 2 -	Brasil: Taxa de desemprego global e por faixa etária de 1985 a 2002....	56
GRÁFICO 3 -	Brasil: Rendimentos médios reais recebidos pelo trabalho principal, segundo setor de atividade entre 1992 e 1999.....	65
GRÁFICO 4 -	Brasil: Proporção de crianças e jovens que frequentam escola, segundo faixa etária entre 1992 a 1999.....	69
GRÁFICO 5 -	Brasil: Taxa de desemprego aberto segundo categorias selecionadas (2002 a 2009).....	106

QUADROS:

QUADRO 1 -	Elementos das políticas de emprego ativas e passivas/compensatórias, segundo Pochmann e Azeredo e Ramos.....	38
QUADRO 2 -	Aspectos sobre o novo formato do Projovem Integrado.....	96
QUADRO 3 -	Políticas de emprego para os jovens adotadas pelo BRICS.....	109

LISTA DE TABELAS:

TABELA 1 -	Brasil: Total de jovens atendidos pelo Projovem Integrado (2007 a 2010).....	98
TABELA 2 -	Brasil: Taxa de participação, segundo categorias selecionadas entre 2001 a 2009 em (%).	108

LISTA DE SIGLAS

AIDS	- Síndrome da Imuno Deficiência Adquirida
BRICS	- Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
BVJ	- Benefício Variável Jovem
CNI	- Confederação Nacional da Indústria
CONJUVE	- Conselho Nacional da Juventude
DIEESE	- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócios Econômicos
DPJ	- Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego para a Juventude
DST	- Doenças Sexualmente Transmissíveis
ECA	- Estatuto da Criança e do Adolescente
FAT	- Fundo de Amparo ao Trabalhador
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FUNABEM	- Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IED	- Investimento Externo Direto
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	- Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	- Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MEC	- Ministério da Educação
MERCOSUL	- Mercado Comum do Sul
MME	- Ministério de Minas e Energia
MPAS	- Ministério da Previdência e Assistência Social
MS	- Ministério da Saúde
MTE	- Ministério do Trabalho e Emprego
OIT	- Organização Internacional do Trabalho
OMS	- Organização Mundial da Saúde
ONU	- Organização das Nações Unidas
PBF	- Programa Bolsa Família
PEA	- População Economicamente Ativa
PETI	- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIB	- Produto Interno Bruto
PL	- Projeto de Lei
PLANFOR	- Plano Nacional de Formação Profissional
PMT	- Políticas de Mercado de Trabalho
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNBEM	- Política Nacional de Bem-Estar do Menor
PNPE	- Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego
PNQ	- Plano Nacional de Qualificação
PPE	- Políticas Públicas de Emprego
PPJ	- Políticas Públicas para Juventude
PROEMPREGO	- Programa de Emprego
PROGER	- Programa de Geração de Emprego e Renda
PROJOVEM	- Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PRONAF	- Programa Nacional de Fortalecimento a Agricultura Familiar
PROSAD	- Programa Saúde do Adolescente
SAM	- Serviço de Assistência ao Menor
SEFOR	- Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional
SENAI	- Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários
SGRP	- Secretaria Geral da Presidência da República
SINE	- Serviço Nacional de Emprego
SNJ	- Secretaria Nacional da Juventude
SPE	- Serviço Público de Emprego
SPSS	- Serviço Público de Seguridade Social
TRI	- Terceira Revolução Industrial
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	O DESEMPREGO DA POPULAÇÃO JOVEM E AS POLÍTICAS DE EMPREGO NO PERÍODO NEOLIBERAL: aspectos conceituais e históricos.....	22
2.1	A “crise do emprego” e a “fratura das políticas sociais” no contexto histórico de reestruturação do capital.....	24
2.2	As políticas de emprego no período neoliberal.....	33
2.3	O desemprego da população jovem e as políticas de emprego.....	44
3	O DESEMPREGO DA POPULAÇÃO JOVEM NO PERÍODO NEOLIBERAL: reflexões sobre o Brasil.....	53
3.1	A manifestação do desemprego da população jovem no Brasil nos anos 1990.....	54
3.2	Argumentos teóricos sobre os determinantes do desemprego da população jovem...	58
4	AS POLÍTICAS DE EMPREGO VOLTADAS PARA O ENFRENTAMENTO DO DESEMPREGO DA POPULAÇÃO JOVEM NO BRASIL NO PERÍODO NEOLIBERAL: tendências e perspectivas.....	76
4.1	Demandas sociais juvenis no Brasil e a articulação em torno de uma Política Pública para o Jovem nos últimos 20 anos.....	77
4.2	Políticas Públicas de Emprego para Juventude no Brasil elaboradas no período neoliberal: um recorte de 1997 a 2010.....	85
4.3	Considerações sobre os resultados das atuais Políticas Públicas de Emprego para Juventude e a perspectiva de qualificar para o desemprego: visões críticas.....	98
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	113
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	118
	ANEXO A.....	124
	ANEXO B.....	125

INTRODUÇÃO

O presente trabalho é resultado de uma pesquisa cuja finalidade é compor esta dissertação de mestrado. Não quero aqui dizer que o debate sobre o tema se esgotará nas linhas que se seguem, pelo contrário, muitas questões ainda podem ser levantadas e debatidas em torno da temática.

Dessa forma, o ponto de partida que motivou a constituição deste trabalho foi uma monografia de Bacharel em Ciências Econômicas defendida por esta autora há 3 anos acerca dos impactos da abertura comercial sobre o emprego da população jovem no nordeste do Brasil nos anos 1990. Ao longo da construção da monografia mencionada foi constatado que, não só os jovens nordestinos, como também os das demais regiões do Brasil, foram abalados com a redução no nível de emprego fruto da abertura comercial vivenciada pelo país nos anos 1990.

A segunda motivação se deu com a indagação, ainda na construção da referida monografia, se havia “alguma coisa” sendo feita por parte do Estado para sanar este problema de desemprego dos jovens nordestinos. Esta indagação foi determinante para dar continuidade à pesquisa, posteriormente, em um programa de pós-graduação. Acredito também que o fato de estar inserida na faixa etária que limita o conceito de juventude e também passar pelas dificuldades trazidas pelo “novo formato” de “regulação da sociedade” tornou essa pesquisa mais interessante e muito importante para o entendimento desta condição de exclusão e exploração do jovem enquanto trabalhador.

Assim, dediquei-me, ao longo destes últimos 20 meses de estudos, pesquisando acerca das políticas de emprego para população jovem no Brasil no período neoliberal. No entanto, é preciso dizer que a população jovem que é tratada neste trabalho diz respeito especialmente àquela fora da classe mais abastada da sociedade. Pois, apesar de todo o conjunto da população jovem sofrer com o problema do desemprego, são os jovens de famílias pobres que são impactados de maneira mais forte por este problema, haja vista sua condição de vulnerabilidade frente a questões relacionadas ao acesso aos direitos de cidadania, como saúde, lazer, educação pública de qualidade e trabalho.

Outra consideração que devemos esclarecer nesta introdução é que existe uma ampla discussão sobre a tematização de juventude e jovem e que o consenso sobre o conceito dessa categoria não é hegemônico, pois várias peculiaridades culturais, sociais, históricas, econômicas, entre outras, podem alterar o conceito de população jovem. Por isso, deixamos

esclarecido neste ponto que a categoria jovem à qual nos remeteremos (exceto nos momentos de ressalva) é a do jovem pobre e que está situado na faixa etária de 16 a 29 anos, tendo em vista os argumentos que seguirão posteriormente.

Portanto, chegamos a essa categoria partindo primeiramente do recorte do atual contexto de instabilidade econômica mundial e de desconstrução de direitos, sobretudo, o de trabalho, que como consequência trouxe o desemprego generalizado, com o qual muitos trabalhadores (independente da faixa etária) perderam suas esperanças de melhoria de vida.

O problema de desemprego, de instabilidade econômica, entre outros, advindos da crise no final do século XX, provocaram alterações no comportamento da instituição familiar especialmente dos estratos médios e pobres conduzindo um número cada vez maior dos membros mais jovens ao mercado de trabalho. Tal fato é comprovado pelo expressivo aumento da taxa de desemprego dessa população em relação aos demais cortes etários.

Os processos de reestruturação e globalização, também frutos da crise ocorrida no final do século XX, modificaram a organização do mercado de trabalho determinando que a entrada dos jovens menos abastados no mercado de trabalho seguisse cheia de barreiras, pois menor instrução, experiência e qualificação condicionam a não inserção dos mesmos no emprego formal.

Dessa forma, a população jovem, no atual contexto de instabilidade econômica, vem sendo extremamente acometida por problemas não só na área do emprego, como também da saúde, da educação, da cultura, da segurança, etc. Trata-se de um segmento marcado historicamente pela frágil garantia de direitos e oportunidades, resultante de uma construção desarticulada da sociedade, da economia e das decisões no âmbito político.

Em face desses problemas, os jovens vêm se tornando uma categoria preferencial na elaboração de políticas públicas. Em se tratando das políticas de emprego, haja vista a predominância da não linearidade existente na contemporaneidade entre a transição escola-trabalho, o que se verificou foi que elas são aplicadas conciliadas com outras políticas públicas, que estão fragmentadas em diversas áreas e de forma desarticulada com uma política macroeconômica.

Atualmente, o que se verifica em relação ao jovem e sua inserção no mercado de trabalho, sobretudo, na parcela mais pauperizada da sociedade, são mudanças nos padrões de inserção ocupacional conformando um quadro que retrata múltiplos aspectos, a saber: entrada antecipada no mercado de trabalho, antes mesmo de completar 15 anos, a não conclusão dos

estudos, constituição familiar prematura, trabalho e estudos simultâneos, entre outros. São exatamente essas características que não mais permitem fixar a fase juvenil nos moldes de ocupação tradicionais, isto é, a saída da escola e a entrada no mundo do trabalho de forma linear (ANTUNES, 1995).

Considerando as mudanças ocorridas nos moldes de inserção ocupacional dos jovens, nas bases de configuração do mercado de trabalho atualmente pautadas nos requisitos da reestruturação produtiva, somando-se ao problema de instabilidade econômica e da “nova ideologia” (re)nascida em meio a todas essas mudanças, as políticas de emprego para juventude vão ganhando centralidade e sua construção vai se formando sob o prisma do condicionamento do desemprego da população jovem em face de sua falta de instrução e qualificação.

Desse modo, cumprir o objetivo deste trabalho em estudar as políticas públicas de emprego para os jovens no Brasil no período neoliberal requer a delimitação de alguns pontos para que a linha histórica do nosso estudo seja preservada. Assim, recorreremos a diversos autores para identificar quando as políticas públicas para a juventude, em especial as políticas de emprego, foram determinadas. Encontramos em Sposito e Carrano (2003), que na América Latina as políticas públicas para os jovens foram determinadas pelos problemas da exclusão deles na sociedade, sendo essas elencadas em quatro distintos períodos, a saber: 1º - entre (1950 e 1980) - as políticas visavam adequar o uso do tempo livre dos jovens ampliando a educação; 2º - entre (1970 e 1985) - visavam manter o controle social dos jovens mobilizados dos “anos rebeldes”; 3º - entre (1985 e 2000) - o foco estava no enfrentamento da pobreza e a contenção da violência contra/da juventude, com a prevenção do delito; e 4º - entre (1990 e 2000) - entram em cena as políticas de inserção do jovem excluído no sistema laboral. Ressaltamos que no mundo capitalista avançado o desenho das políticas de emprego para os jovens se deu em 1970.

No Brasil, a emergência de ações na esfera federal voltadas para a faixa etária que estava acima dos 18 anos se deu precisamente a partir de 1997, devido o clima dominante de violência associado a este grupo. Paralelamente surgiu, como forma de tentativa de resolução do problema, a proliferação de programas esportivos, culturais e de trabalho prevalecendo o formato das políticas focalizadas em setores que apresentassem maiores riscos e vulnerabilidades (juventude urbana, pobre e negra) caracterizadas por iniciativas pontuais e de curta duração. Outro programa da mesma época que foi identificado foi o Plano Nacional de

Formação Profissional (PLANFOR), porém este contemplava o jovem de forma indireta como categoria vulnerável juntamente com os deficientes, mulheres e idosos.

Dessa forma, o problema do desemprego dos trabalhadores mais jovens tornou-se um dos grandes desafios do Estado, pois foi nos anos 1990 que os níveis de desemprego da população jovem tomaram formas alarmantes, considerando aqueles apresentados na década anterior, e continuam a crescer em tempos recentes. Contudo, apesar de o desemprego ter se manifestado nos anos 1990 é “apenas” 13 anos depois que se verifica uma ação voltada, especificamente, à população jovem excluída do mercado de trabalho com a criação do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) em 2003, coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Tendo o programa (PNPE) apresentado pouco sucesso e com a persistência dos problemas da juventude como o desemprego, a necessidade de formulação de uma Política Nacional para a Juventude tornou-se imperativa. Dessa forma, foi somente em 2005 que houve um marco efetivo na concepção de uma Política Pública para a Juventude (PPJ) com a criação da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), do Conselho Nacional da Juventude (Conjuve) e do Programa Nacional de Inclusão dos Jovens (PROJOVEM), sendo que este contempla ações de qualificação profissional para os jovens excluídos do mercado de trabalho e do sistema de ensino aliando educação e auxílio financeiro.

Segundo Silva e Andrade (2009), somente a partir de 2004, inicia-se no Brasil um amplo processo de diálogo entre o governo e movimentos sociais sobre a necessidade de instaurar uma política de juventude que visasse de um lado garantir a cobertura das diversas situações de vulnerabilidade e risco social e, de outro, oferecer oportunidades de experimentação e inserção social múltiplas que favorecessem a integração dos jovens nas diversas áreas sociais.

Contudo, segundo Silva e Andrade (2009), em 2007 quando a política nacional de juventude completava dois anos, ela não tinha conseguido avançar na coordenação e integração de programas e ações federais voltadas para os jovens e, tampouco, conseguido reduzir os índices de desemprego desta população.

Nesse momento, o governo federal ainda executava, por meio de cinco ministérios diferentes, seis programas emergenciais voltados para a juventude excluída do mercado de trabalho e com poucos anos de estudo e reduzida capacitação profissional. [...] tais programas tinham em comum a atenção para a ampliação da escolaridade e formação profissional e o repasse de diferentes auxílios financeiros aos jovens, como contrapartida de sua participação nas atividades oferecidas. Entretanto, a execução e a gestão

destes não se davam de forma integrada e coordenada, sendo que não havia a capacidade de atender universalmente todos os jovens considerados excluídos e que, portanto eram público alvo dos programas. De modo geral eram ações pontuais, fragmentadas e paralelas. (SILVA e ANDRADE, 2009).

Entretanto, mesmo com a criação dessas políticas para sanar o problema de desemprego desta população, as estatísticas mostram que a taxa de desemprego dos jovens continua a atingir picos elevados bem como sua inserção ainda encontra-se cheia de obstáculos, pois num tempo de desestruturação do mercado de trabalho e de cenário econômico caótico, onde o modelo fordista/keynesiano de garantias de emprego se esvaiu, a atual estrutura de produção não fornece mais segurança social e inserção no emprego regular e regulamentado.

É essa perspectiva que este trabalho acompanha, pairando na ideia central de que, dado o cenário econômico, a falta de articulação dessas políticas com a política macroeconômica e o modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo Brasil nos últimos anos, qualquer ação destinada a este corte não provocará efeitos positivos no que concerne à redução dos níveis de desemprego, isto é, tais ações desenvolvidas pelo Estado não passarão de meras ações compensatórias, pois não contribuem para inserir o jovem no mercado de trabalho.

O recurso metodológico utilizado nessa pesquisa pautou-se, sobretudo, na pesquisa bibliográfica e documental. De acordo com Gil (2000), a pesquisa bibliográfica é aquela desenvolvida com base em material já elaborado com a finalidade de ser lido, como artigos e livros científicos. E a pesquisa documental é aquela que utiliza materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa, como, por exemplo, dados censitários e documentos oficiais.

Severino (2007) concorda com a definição de Gil (2000) mostrando que a pesquisa bibliográfica é aquela que se realiza a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, artigos e livros científicos, teses, etc. E que a pesquisa documental tem como fonte outros tipos de documentos, como fotos, vídeos e documentos legais que ainda não tiveram nenhum tratamento analítico, pois são matérias primas a partir da qual o pesquisador vai desenvolver a sua investigação e análise.

Nesse sentido, realizamos uma vasta pesquisa bibliográfica que deu subsídios para compreender as categorias analisadas em nosso estudo. Valemo-nos de autores como, Marx, Mészáros, Marini, Antunes, Farias, Pochmann, Cacciamali, Mattoso, Fagnani, Almada Lima,

Sposito, Carrano, Abramoway, Aquino, entre outros, com os quais se procurou identificar o problema do desemprego jovem e o surgimento das políticas de mercado de trabalho no Brasil no contexto neoliberal.

No segundo momento foi realizado um estudo documental utilizando sites de pesquisa relacionados à temática como Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio Econômicos (DIEESE), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), na intenção de retratar acerca de dados que subsidiassem a configuração histórica das características do mercado e trabalho como: indicadores de desemprego, taxa de atividade, evolução da População Economicamente Ativa (PEA), etc. Dados do Conselho Nacional da Juventude (Conjuve), da Secretaria Nacional da Juventude (SNJ) e do Projovem, serviram para retratar acerca do desenvolvimento das políticas destinadas para os jovens no enfrentamento do desemprego.

É importante dizer que a insuficiência de dados sobre o Projovem e a grande fragmentação e intersetorialidade das ações impuseram dificuldades na coleta e organização dos dados, contudo, mantivemos a qualidade da pesquisa nos valendo de dados que outros autores publicaram a respeito.

A organização estrutural da dissertação foi sendo construída ao longo de todo o trabalho, então, chegou-se à estrutura como segue: A parte 1 composta pela introdução, que contém uma breve contextualização da temática, o objeto, a ideia central da pesquisa a metodologia adotada no procedimento de construção do trabalho, e os objetivos a serem alcançados.

A parte 2, cujo título é **“O desemprego da população jovem e as políticas de emprego no período neoliberal: aspectos conceituais e históricos”**, versa sobre um panorama geral da crise capitalista dos últimos quarenta e dois anos, como pano de fundo para o desenvolvimento dos fatores que contribuíram para a atual crise de emprego, no qual insere o desemprego da população jovem. Dessa forma, no primeiro subitem deste capítulo contextualizamos a “crise do emprego” e a “fratura das políticas sociais” no contexto histórico de reestruturação do capital, mostrando que a reestruturação do capital impõe às diversas esferas sociais e econômicas problemas como desemprego, pobreza e desamparo social, haja vista a reconfiguração do Estado (passagem do Estado de bem estar para o Estado neoliberal) de onde emerge um novo padrão de reajuste das políticas sociais universalizantes para as políticas assistencialistas focalizadas. No segundo subitem, trabalhamos acerca das Políticas

de Emprego no período neoliberal, mostrando a conversão destas em políticas de mercado de trabalho e a substituição das políticas ativas pelas políticas de natureza compensatória. E no subitem final, tratamos sobre o desemprego da população jovem e as políticas de emprego no contexto histórico internacional, mostrando algumas ações que os governos usavam para manter o jovem na inatividade, bem como descrevendo as principais causas que levaram à explosão e persistência do desemprego dos jovens.

A parte seguinte, (3), intitulada de **“O desemprego da população jovem no período neoliberal e as políticas de emprego: reflexões sobre o Brasil”** trata sobre a manifestação do desemprego da população jovem no Brasil no contexto neoliberal abordando os debates sob a ótica de diferentes autores acerca de sua determinação. Desse modo, discorreremos no segundo subitem sobre os fatores considerados como explicações teóricas para o aumento e persistência do desemprego dos jovens, a saber: a escassez de demanda, o modelo econômico de inserção internacional, o aumento da pobreza, o sistema Escolar deficitário, a rotatividade dos jovens no emprego e a baixa articulação entre as políticas públicas.

No último ponto, (4), que tem como título **“As políticas de emprego voltadas para o enfrentamento do desemprego da população jovem no Brasil no período neoliberal: tendências e perspectivas”**, realizamos um levantamento histórico em torno das demandas sociais juvenis no Brasil e a articulação em torno de uma política pública para o jovem nos últimos 20 anos, adentrando nas Políticas Públicas de Emprego para a juventude no Brasil elaboradas no período neoliberal até a criação da Secretaria Nacional da Juventude. Em seguida, debatemos pontualmente a respeito de alguns resultados das atuais políticas públicas de emprego para a juventude abordando a perspectiva da qualificação para o desemprego defendida por alguns autores que tratam sobre essa questão. E por fim, temos nossas considerações finais do trabalho.

Finalizamos nossa introdução mencionando que esta modesta dissertação poderá contribuir para enriquecer o grande espaço de debate em que a temática se encontra, servindo de base para futuras investigações no campo de estudo sobre a população jovem, o desemprego e as políticas públicas de emprego.

2 O DESEMPREGO DA POPULAÇÃO JOVEM E AS POLÍTICAS DE EMPREGO NO PERÍODO NEOLIBERAL: aspectos conceituais e históricos.

Por quase três décadas, as economias cêtricas apresentaram, desde a metade dos anos 1940, uma fase de quase pleno emprego. A experiência do período conferiu também taxas satisfatórias de crescimento, melhor distribuição de renda e menores níveis de pobreza. Em geral, prevaleceram políticas econômicas e sociais comprometidas com a defesa do emprego e o constante aumento da demanda agregada.

Porém, a partir da década de 1970, o desemprego volta a fazer parte no cotidiano dessas economias. O movimento geral do capitalismo contemporâneo, na segunda metade da década de 1960, desprovido de uma articulação favorável à garantia do pacto capital-trabalho (com predominância no capital) piora as condições, o nível e a qualidade de emprego, deixando-o atrelado às variações no conjunto das atividades econômicas. Estudiosos da temática, como por exemplo: Marini, Pochmann, Antunes, Fagnani, entre outros, afirmam que a crescente instabilidade no mundo do trabalho, com a permanência das elevadas taxas de desemprego e a precarização do trabalho sofrem influências diretas e indiretas do processo de globalização produtiva e financeira, da redefinição do Estado na economia e do novo ciclo de inovações tecnológicas, fruto da implementação dessa nova estrutura econômica com a finalidade de superar a crise que começou ainda em 1960.

O objetivo deste capítulo é traçar um panorama geral da crise capitalista dos últimos quarenta e dois anos, como pano de fundo para o desenvolvimento de aspectos relevantes, que contribuíram para a atual crise de desemprego, na qual se insere a manifestação do fenômeno do desemprego da população jovem. Dessa forma, vislumbramos neste intervalo de tempo, as transformações socioeconômicas mundiais que a acentuada crise do capital impôs, e ainda continua a impor, às diversas esferas sociais e econômicas. Trabalhamos também acerca da reconfiguração do Estado (passagem do Estado de bem estar para o Estado neoliberal), na qual emerge um novo padrão de reajuste das políticas sociais universalizantes para as políticas assistencialistas focalizadas. Mostramos que nesse mesmo movimento, as políticas de emprego se converterão em políticas de mercado de trabalho com a predominância das políticas compensatórias em detrimento as de natureza ativa.

Dessa forma, assistimos atualmente à reforma do aparelho estatal, caminhando no sentido de criar alianças com o capital em detrimento do social. As transformações na esfera produtiva provocaram nas empresas mudanças tecnológicas, produtivas e organizacionais.

Sobre os trabalhadores tais transformações provocaram desemprego em massa, aumento da informalidade e uma deplorável condição de exploração, merecendo destaque também o aumento da exclusão social, da concentração de renda, de pobreza e de miséria.

Conforme relata Harvey (2011), a crise de sobreacumulação¹ que teve início na década de 1970 gerou problemas múltiplos. Na esfera do Estado, merece destacar o endividamento crônico. Tal endividamento permitiu oportunidades de atividades especulativas, tornando o poder do Estado mais vulnerável às influências financeiras. Isso também envolveu a passagem dos lucros das atividades produtivas às instituições de capital financeiro. No plano das políticas sociais, o crescente poder do trabalho organizado elevou o nível de gastos sociais, (sobretudo o seguro desemprego) e dos custos com salários, provocando redução dos recursos e deterioração das finanças do sistema de seguridade social, pois num período de perturbação econômica, com o aumento do desemprego, as demandas por serviços de proteção social tornaram-se crescentes. Segundo o mesmo autor, esses problemas não teriam tido o efeito que tiveram se não fossem “as mudanças tecnológicas e organizacionais que permitiram que a manufatura se tornasse muito mais fluída e flexível” (HARVEY, 2011, p. 59).

Nesse sentido, com o extraordinário avanço da globalização e da reestruturação produtiva, atrelado à preocupação com as políticas macroeconômicas de estabilização monetária dos Estados Nacionais, no fim do século XX, assistiu-se ao fracasso das políticas do Estado de bem estar e da garantia de emprego, que ampliou a fratura e fragmentação das políticas sociais colocando em xeque o compromisso social construído no pós-guerra.

No presente contexto, o desemprego é caracterizado, sobretudo, como um fator preponderante de exclusão e desigualdade social, que tomou forma principalmente nos últimos trinta anos e vem ao longo do tempo fragmentando, precarizando, ao passo que causou insegurança e heterogeneidade no interior do mercado de trabalho, a ponto de deixar grande parte da população desassistida, desamparada e vulnerabilizada. Portanto, além do aumento do número de pessoas desempregadas, os países capitalistas avançados apresentaram uma expansão da desigualdade no interior do desemprego. Em outras palavras, concomitantemente à elevação do número de desempregados, a maior parte deles mantém-se por mais tempo nesta situação, dificultando o retorno ao mercado de trabalho, e neste

¹ Harvey (2011) propõe uma reformulação da teoria de tendência à queda da taxa de lucro, de Marx, em produzir sobreacumulação. Para Harvey essas crises são tipicamente registradas como excedentes de capital (mercadoria, moeda e capacidade produtiva) e excedentes da força de trabalho, sem que haja uma maneira de conjugá-las lucrativamente a fim de realizar tarefas úteis à sociedade.

movimento os jovens, os trabalhadores mais idosos ou aqueles com menor qualificação são os mais atingidos pelo desemprego (MATTOSO, 1996).

Por conseguinte, com os problemas do desemprego e da miséria assolando a vida das famílias, o único caminho para a sociedade recuperar o “déficit de sua renda” num cenário de estagnação econômica e desemprego generalizado, é ser subserviente aos ditames do mercado. É dentro deste movimento que os jovens de famílias menos favorecidas são precocemente compelidos ao mercado de trabalho, antes mesmo de completar sua idade “legal” de inserção laboral e da conclusão formal dos estudos. Tal fato contribuiu para que houvesse o aumento da população ativa, com índices cada vez maiores de desemprego, a partir da década de 1970.

Em suma, o presente capítulo investiga o movimento global de crise do capital que culminou com a crise do desemprego, atingindo também neste contexto a população jovem. Abordamos também o surgimento das Políticas de Mercado de Trabalho (PMT) voltadas para esta população como forma de “auxiliá-las” no enfrentamento deste problema. Para tanto, recorreremos, num primeiro momento, à análise do desenvolvimento da “crise do emprego” e da emergência do desemprego da população jovem no contexto histórico de reestruturação do capital, resultado do rompimento com o padrão sistêmico de integração social do pós-guerra assegurado pelo Estado de bem estar e das transformações ocorridas no processo produtivo, denominadas por muitos de Terceira Revolução Industrial (TRI).

Num segundo momento, analisamos o redimensionamento do rumo das políticas sociais constituídas no Estado de bem estar, a construção do Sistema Público de Emprego (SPE) com a mudança do Estado keynesiano para o neoliberal, quando se assiste à desconstrução das políticas de emprego em políticas de mercado de trabalho, que surgirão revestidas de uma ideologia da responsabilização do indivíduo na busca da condição de “empregável” para o capital.

No terceiro momento, elencamos algumas políticas públicas utilizadas para a manutenção dos jovens na inatividade, como também abordamos as alterações ocorridas na instituição familiar, especialmente dos estratos médios e pobres, que têm conduzido ao mercado de trabalho um número maior dos membros mais jovens, refletindo no abandono escolar, com a predominância da precarização das relações de trabalho.

2.1 A “crise do emprego” e a “fratura das políticas sociais” no contexto histórico de reestruturação do capital.

O processo de transformação vivido desde a década de 1970 pelos países capitalistas avançados evidenciava a manifestação de uma verdadeira revolução em meio à crise do modelo fordista keynesiano de produção. E o novo padrão produtivo foi emergindo e realizando mudanças estruturais, tecnológicas, produtivas e organizacionais, movendo-se em direção à desarticulação e destruição das formas organizadas de trabalho e das estruturas que o sustentava (o modelo de produção fordista keynesiano) até então. Essas transformações provocaram o aumento do desemprego, da exclusão e da desigualdade social.

Não obstante, ressaltamos que estes problemas não são exclusividade desta sociedade “conectada”, ou pós-moderna contemporânea (HARVEY, 2011), mas sim de um movimento que é intrínseco ao modo de produção capitalista indicado por Karl Marx, ao analisar a dinâmica do processo de acumulação capitalista.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2011) estima que em 2011 havia, aproximadamente, 211 milhões de pessoas desempregadas no mundo e que este cenário é resultado da atual crise mundial do capital. No entanto, antes de avançarmos sobre o problema do desemprego vivido contemporaneamente, desenvolveremos um breve histórico sobre as causas do dramático crescimento do desemprego nos países capitalistas avançados, tendo em vista que não é um fenômeno recente. Conforme Mészáros (2006) surgiu na década de 1960, depois de 25 anos de expansão do capital do segundo pós-guerra, relativamente sem perturbações, como princípio da crise estrutural do sistema capitalista como um todo. Surgiu como característica necessária e sempre em resposta da agravação desta crise estrutural.

Diversos autores sinalizam que o marco do problema do desemprego vivido em tempos recentes ocorre em decorrência da manifestação de uma característica intrínseca da crise estrutural do capitalismo vivida desde os anos 1970, sob pressão da reestruturação capitalista, nos moldes da “flexibilidade” do processo de produção/acumulação/reprodução e do renascimento da ideologia liberal, depois de pelo menos uns trinta e cinco anos adormecida, caracterizada pelo afastamento do Estado, sobretudo, do compromisso com a garantia dos direitos sociais universais e com a sustentação do pleno emprego.

No segundo pós-guerra, com a generalização do padrão de industrialização norte americano (ou regime de produção em massa fordista keynesiano), as economias centrais presenciaram o que a literatura veio chamar de “trinta anos gloriosos do capitalismo”. Pochmann (2002) relata que nesse período foram observados redução dos níveis de pobreza, distribuição de renda e condições favoráveis ao mundo do trabalho, pois havia um maior comprometimento dos partidos políticos (principalmente os de representação direta dos

trabalhadores), Estado e sindicatos, com a classe trabalhadora, com o pleno emprego e o bem estar social. Todos, fruto do padrão sistêmico de integração social.

Mattoso (1996, p. 44-45) mostra que o processo de constituição do *Welfare State* para a classe trabalhadora se expressou, na elevação dos salários, tanto os diretos como os indiretos.

[...] no favorecimento à elevação dos salários diretos o autor cita a organização e produção de bens e serviços coletivos (educação, saúde, previdência social, integração e substituição da renda, assistência social e habitação), na montagem de esquemas de transferências sociais, na interferência pública sobre a oportunidade de acesso a bens e serviços públicos e privados e, finalmente, na regulação da produção e distribuição de bens e serviços sociais privados.

[...] no caso do favorecimento a elevação dos salários indiretos tem-se a configuração da assistência social a acidentados e desempregados, como salários familiares, doença e aposentadoria.

Contudo, no final dos anos 1960 e início dos anos 1970, o cenário muda e abre-se um período de incertezas com uma profunda crise econômica e o esgotamento do padrão de industrialização norte americano do pós-guerra². Os Estados Unidos deixam de ser a fonte do desenvolvimento que estabilizou a economia internacional. Alemanha e Japão aparecem como motores do crescimento e dão início a uma renovação tecnológica e organizacional, intensificando a concorrência internacional, a busca pela maior competitividade e produtividade, o aumento da difusão do sistema matriz/filial no cenário internacional gerando condições para o surgimento de um novo padrão tecnológico e produtivo. Em outras palavras, com a crise do padrão norte americano de produção e acumulação, emerge um novo modelo de desenvolvimento, com vistas à superação da crise e retomada do processo de produção, crescimento econômico e acumulação capitalista.

A adoção deste novo padrão tecnológico e produtivo lança uma trilha de incertezas e abre caminhos à desestruturação das articulações das relações sociais, pois ao mesmo tempo em que se tem a busca pela garantia de maior produtividade e competitividade, há o acirramento da concorrência capitalista, sobretudo internacional, e o questionamento das “alianças” estabelecidas entre os atores sociais, “empresários, Estado e a classe trabalhadora”. Conforme os primeiros atores, os obstáculos à adoção do novo padrão tecnológico pairavam

² Ou Padrão Sistêmico de Integração Social, segundo Pochmann (2002).

tanto nos instrumentos regulatórios, como nas políticas sociais, ambos comandados pelo Estado (MATTOSO, 1996).

A “única alternativa” posta, conforme proferiu Thatcher ainda na década de 1970 (HARVEY, 2004) era de liberar as forças que amarravam a emancipação da nova tecnologia para superar o capital em crise. Logo então, o capital reestruturou-se, financeirizou-se, internacionalizou-se, ampliou-se e desenvolveu-se. Entretanto, a grande ironia que este sistema impõe é que uma maior acumulação de capital irá se processar mediante o aumento da exploração do trabalho (MARINI, 1992), lançando uma porção cada vez maior da humanidade à categoria de mão-de-obra supérflua³ desempregada, que, com a persistência do desemprego, acaba pressionado demandas cada vez maiores ao auxílio do seguro desemprego e outras políticas sociais.

Nesse sentido, o capital passa a questionar os elementos centrais que obstacularizavam a retomada do crescimento econômico e a acumulação capitalista. Segundo Mészáros (2006) esses obstáculos centravam-se na rigidez e na regulamentação do trabalho, instituindo-se, então, o “mito da flexibilidade” e a desregulamentação como panaceia para enfrentar o problema de desemprego.

Conforme cita Harvey (2011), a ameaça no campo da produção provocou como consequência uma reação no campo das finanças. Dessa forma, para assegurar o efetivo funcionamento deste novo paradigma de acumulação reestruturado, as principais economias capitalistas adotam o compromisso com o neoliberalismo. Desatacamos que a primeira ação neoliberal foi destruir o poder do sindicato⁴. Surgiu, assim, a oportunidade de lançar um ataque frontal ao poder do trabalho organizado com a redução do papel de suas instituições no processo político.

No marco da crise do modelo de produção norte-americano do pós-guerra, já impregnado em todas as nações, e que se acirra a partir da década de 1980, os possíveis caminhos para a sua superação logo vão tomando forma e criando vida. Trata-se de críticas polêmicas proferidas ao modelo vigente, oriundas principalmente do ataque conservador neoliberal. Seus argumentos pautavam, sobretudo, nos fatores inibidores da mobilidade das forças de mercado, que caminham no sentido de combater a ação do Estado, os sindicatos, o gasto social e a rigidez do mercado de trabalho.

³ Supérflua no sentido de desnecessária conforme afirma Mészáros (2006).

⁴ Sobre esse assunto ver Harvey (2011).

Dessa forma, as ideias neoliberais ressurgem constituídas de uma desenvoltura e capacidade de tornar possível a superação da crise e a retomada de crescimento, e logo vão tomando conta a partir de então do discurso nos principais países capitalistas e sendo disseminadas pelo mundo inteiro⁵. No entanto, as medidas adotadas para recuperar o crescimento econômico com a voga de um novo padrão de industrialização construído sob a ofensiva do capital reestruturado têm favorecido principalmente a maior concentração e expansão de empresas oligopolísticas, multindustriais, transnacionais e com múltiplas atividades tanto produtivas como (principalmente as) financeiras. Em contrapartida, esse mesmo movimento provocou a redução do poder político no controle sobre a esfera financeira transnacionalizada, e dos recursos do Estado, gerando desemprego em massa, miséria e pobreza, ampliando ao mesmo tempo as desigualdades de renda, incertezas monetárias, financeiras, econômicas e sociais no marco da reestruturação da Nova Ordem Econômica Internacional.

Para Ingraio e Rossanda (1995, apud FARIAS, 2001) as mudanças do paradigma capital/trabalho não só ocorrem no plano político (mercado autorregulador com Estado neoliberal), como também a partir da inovadora estruturação do capital e do processo produtivo: no saber, no sistema de máquinas, na organização do trabalho, nas dimensões espaciais mundializadas que o sistema capitalista assume. “Também foram revolucionados o sistema de financeirização, a tecnologia, a organização do trabalho, a relação entre produção e consumo” (FARIAS, 2001, p. 80).

Harvey (2011) comenta acerca da financeirização que, com a predominância da esfera financeira, o ataque especulativo, apoiado pela agressiva política exigida pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), levou à falência diversos empreendimentos viáveis no mundo todo, provocando como resultado o desemprego e o empobrecimento de milhões de pessoas.

Conforme citado anteriormente, a solução para a recuperação das economias do estado de crise internacional de sobreacumulação⁶ é oriunda de um receituário difundido no mundo todo (o neoliberalismo). Dentre as principais medidas neoliberais de recuperação da economia podem ser destacadas: a preocupação com a estabilidade monetária no sentido de conter a elevação dos juros (exceto nos países subdesenvolvidos, conforme se vê na “cartilha” do

⁵ No final da década de 1970 o ataque conservador neoliberal obteve sucesso, elegendo sucessivamente vários governos de direita nos países desenvolvidos. Thatcher na Inglaterra em 1979, Reagan nos Estados Unidos em 1980, Kohl na Alemanha em 1982 e de Schluter na Dinamarca em 1983, terminaram por difundir os vetores neoliberais, já consagrados em 1974 com Hayek, quando ganhou o prêmio Nobel de Economia, com seu pensamento contrário a qualquer intervenção do Estado nos assuntos econômicos (POCHMANN, 2002).

⁶ A respeito desta categoria ver Harvey (2011).

Consenso de Washington⁷) e a emissão de moeda, diminuição da taxaço sobre as rendas mais elevadas, internacionalização da economia, desregulamentação do mercado de trabalho e financeiro, privatização, etc.

O resultado “da aplicação a cabo” de todas as medidas, no atual momento, mostra que a economia mundial não desfrutou de crescimento econômico articulado, sustentado e tampouco aumentou o investimento em capital produtivo. Muito pelo contrário, conforme assinala Pochmann (2002), as duas últimas décadas se mostraram decepcionantes do ponto de vista do desempenho econômico mundial. O autor aponta ainda que do ponto de vista social, os prejuízos foram evidentes, confirmados pela elevação do desemprego e da pobreza.

Conforme enfatizou Mészáros (2006, p. 2):

A taxa de pobreza no último ano, 13,7 por cento, era mais elevada do que em 1989, apesar de sete anos de crescimento quase ininterrupto. Aproximadamente 50 milhões de americanos vivem abaixo da linha nacional da pobreza, [...] os rendimentos médios semanais dos trabalhadores caíram de US\$ 315 em 1973 para US\$ 210, enquanto os 5 por cento mais ricos ganhavam em média de US\$ 6440, [...] o número de americanos sem seguro de saúde mantinha-se em 40,6 milhões em 1995, um aumento de 41 por cento desde meados da década de setenta. Em 1995, quase 80 por cento dos não assegurados estavam em famílias onde o chefe de família tinha um emprego, [...] e o rendimento de um por cento dos mais ricos da população é equivalente àquele dos 40 por cento da base.

Como era esperado, este movimento provocou mudanças na estrutura da sociedade. Por exemplo, o Estado seguiu um novo padrão de reajuste das políticas macroeconômicas e sociais e reformou o aparelho estatal com as privatizações. Na esfera produtiva, as empresas valeram-se de mudanças tecnológicas, produtivas e organizacionais, para aumentar a sua competitividade e produtividade. Para os trabalhadores, essas mudanças - principalmente a flexibilidade e a desregulamentação, ou legislação antitrabalho: Mészáros (2006) - criaram desemprego em massa, desassalariamento, aumento da informalidade, fratura nos sindicatos, perda dos direitos trabalhistas, entre outros.

O caráter estrutural de todas estas transformações determinou que o agravamento do processo de desaceleração econômica provocasse queda no emprego do setor industrial e agrícola, ampliação do emprego no setor de comércio e serviços (terceirização e terciarização), flexibilização na produção, segmentação e concorrência mais acirrada no mercado de trabalho, principalmente nas grandes empresas modernas. Segundo Marini (1992), Mattoso (1996), Pochmann (2002) e Cardoso (2004), tal situação, além da

⁷ Para uma melhor compreensão ver Batista (1994).

instabilidade crônica e desordem econômica tem gerado, num mesmo processo, profundas transformações no mundo do trabalho, responsáveis por maior fragmentação, desestruturação, precarização, exclusão e superexploração do trabalho.

Esse processo de transformação no mundo do trabalho que se verifica nos países capitalistas avançados ainda no final da década de 1960, chegando à América Latina em 1980 e no Brasil no início dos anos 1990, produziu uma crescente insegurança no mercado de trabalho⁸ (MATTOSO, 1996 e POCHMANN, 2002). O resultado de todo este processo é que mesmo com variações positivas de crescimento econômico, o desemprego continuava sempre superando os níveis já existentes.

Destarte, a reestruturação produtiva, ou o que muitos chamam de “Terceira Revolução Industrial”, ocorrida nos anos 1980, provocou transformações na ordem econômica mundial, nas formas organizadas, nas estruturas que sustentaram o capitalismo do pós-guerra e nas economias nacionais articuladas em torno de um Estado regulador envolvido com o bem-estar social (POCHMANN, 2002). Dessa forma, com o novo paradigma capital/trabalho, tem-se a quebra com o compromisso do pleno emprego. Assim, o capital se reestrutura ofensivamente contra o trabalho, até então, estável, garantido, regular, remunerado, com contratos coletivos estáveis de longa duração e permanência no emprego com poder de representatividade. E o trabalho por sua vez, reestrutura-se defensivamente com o capital financeiro/produtivo reestruturado, mediante ocupações precárias, atípicas, temporárias, parciais e não institucionalizadas pelo contrato, com compressão dos salários, alta rotatividade e frágeis sindicatos.

Cardoso (2004) relata que a persistência da elevação da taxa de desemprego está relacionada às medidas adotadas na Terceira Revolução Industrial:

Ainda que o diagnóstico das causas do desemprego signifique um polêmico debate entre os especialistas, parece não haver dúvidas de que o fantástico aumento das taxas de desemprego está relacionado, em boa medida, à forma pela qual os países desenvolvidos enfrentaram a Terceira Revolução Industrial, redução da regulamentação do Estado e extermínio das políticas públicas voltadas para o pleno emprego adotadas no “período de ouro” do capitalismo (1945/73) (CARDOSO, 2004, p.76).

⁸ Segundo Mattoso (1996) insegurança no mercado de trabalho é entendida como a própria insegurança em pertencer ou não ao mercado de trabalho, foi favorecida pela ruptura do compromisso keynesiano e consequentemente pela não priorização do pleno emprego como objetivo do governo. O resultado foi uma sobreoferta de trabalhadores e aumento das desigualdades frente ao desemprego.

Diante disso, a solução neoliberal adotada por grande parte dos países do globo agravou mais ainda o quadro da crise a partir dos anos 1990. O agravamento da crise do emprego nos principais países capitalistas, comparando com as elevadas taxas de desemprego existentes nos países subdesenvolvidos mostra como o desemprego é um fenômeno mundial. Resultando na exclusão social e na pobreza, tornando-os como os principais problemas a serem enfrentados pela sociedade capitalista contemporânea.

O agravamento do problema fica claro na evolução do desemprego no conjunto dos sete principais países capitalistas (Alemanha, Canadá, EUA, França, Japão, Inglaterra e Itália). Por exemplo, no ano de 1959, esses países possuíam 7,5 milhões de pessoas desempregadas e, em 1970, 300 mil trabalhadores a menos na situação de desemprego (7,2 milhões de pessoas desempregadas). Cinco anos depois em 1975, o total de desempregados nos mesmos países do G-7 havia passado para 13,3 milhões de pessoas e, em 1985, para 20 milhões. No ano de 1993, o total de desempregados nos países G-7 era de 21,9 milhões de pessoas (BLS, 1994 apud POCHMANN, 2002, p. 43).

Nos países ex-socialistas, o desemprego praticamente não existia. Contudo, assim que se deu o estreitamento das relações econômicas desses países com o mundo capitalista, logo veio junto a crise do emprego. Nos países da periferia do capitalismo, ao contrário dos ex-socialistas, o desemprego sempre foi um problema latente a ser enfrentado, mas a partir de 1990 todo o cenário do desemprego se agravou, eliminando qualquer perspectiva para a reversão deste quadro (POCHMANN, 2002).

Na concepção de Mészáros (2006), quando o capital alcança este estágio de desenvolvimento, não há maneira de corrigir as causas da sua crise estrutural, se não com efeitos e manifestações de superfície, como por exemplo, tentar resolver o problema pela reversão dos limitados benefícios concedidos ao trabalhador na forma de Estado providência. O autor ainda chama a atenção que o desemprego está a crescer perigosamente, e que as condições de trabalho devem se tornar piores do que nunca, pois o nível de exploração nunca é suficiente. O que torna a situação mais grave é que a precarização e a insegurança avançam por toda a parte do mundo.

O subemprego, a informalidade, a heterogeneidade no interior do mercado de trabalho, a precarização das relações de trabalho, os baixos salários, as ocupações atípicas, o desemprego persistente, revestem-se num processo de forte exclusão e divisão da sociedade. O Estado compromete a eficácia e abrangência das políticas sociais⁹ equinânicas e

⁹ Do ponto de vista conceitual, a política social pode ser compreendida como tendo duas dimensões. A primeira envolve medidas de proteção social, destinadas a reduzir e mitigar riscos e vulnerabilidades a que qualquer

universalizantes, que, a partir de então, sob o domínio da ideologia neoliberal ressurgem mais como políticas assistencialistas¹⁰ do que ativas no combate a este movimento de marginalização e exclusão social, causando alterações significativas no tratamento com os que são assistidos por essas políticas, bem como no sistema de proteção e promoção social como um todo.

Pela mesma ótica, podemos afirmar também que a desigualdade de renda e o desemprego que provocaram o agravamento da miséria e da pobreza, pressionaram o aumento da demanda por serviços públicos sociais básicos, contribuindo de certa forma para redução dos recursos e deterioração das finanças do sistema público social¹¹. Não obstante, estas não foram por si sós as únicas explicações para o surgimento dos problemas no sistema público social. Segundo Pochmann (2002), as reformas neoliberais e o envolvimento do Estado com outras questões de mercado e os ajustes dos gastos públicos (comprometimento do orçamento voltado para a dívida pública e financeirização em detrimento ao social) acabaram afetando as políticas sociais de vários países, que estavam envolvidos com a qualidade do sistema de proteção social, a universalidade da cobertura e abrangência, bem como o avanço dos serviços de qualidade oferecidos aos diferentes grupos sociais.

É dentro deste cenário que observamos a “fratura das políticas sociais” presentes no contexto de reestruturação do capital, uma vez que, no momento em que mais pesa a necessidade dessas políticas para proteger a parcela vulnerável da população excluída dos “frutos do desenvolvimento do capital”, em um contexto de profundas transformações, elas se apresentam desarticuladas, segmentadas e fragilizadas, com o Estado mais preocupado com a alocação de recursos para alimentar o processo de financeirização e para o pagamento da dívida pública.

Segundo Mattoso (1996, p.63),

indivíduo está exposto numa sociedade de mercado, tal como o de não prover o sustento próprio e o da sua família por meio do trabalho, seja pela velhice, morte, doença ou desemprego. Assim, as políticas de proteção social compreendem aquelas referentes às áreas de previdência social, saúde e assistência social. A segunda vertente refere-se mais propriamente à ideia de promoção social, e diz respeito às ações destinadas a garantir a todos os indivíduos de uma população as mesmas oportunidades de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade, em seu percurso histórico. Nesta nota, abrange as áreas da educação, da cultura, do trabalho e do desenvolvimento agrário. A interseção dessas duas dimensões encontra-se os temas que são incorporados recentemente à discussão sobre políticas sociais (IPEA, 2010 p. 76).

¹⁰ Pochmann (2002, p.62) diz que: “O sentido neoliberal das reformas no sistema de proteção social implicou ajustes no gasto público, excluindo a perspectiva de transição para programas universais. O fortalecimento de programas assistenciais influenciou a mudança na composição do gasto social, com a elevação dos recursos nas áreas assistenciais e redução em áreas universais (saúde e educação)”.

¹¹ A esse respeito ver Fagnani (2005).

É neste sentido que consideramos que se aprofunda o questionamento, a fratura ou ruptura do pacto social e das relações/instituições econômicas, sociais, políticas definidas quando da constituição e expansão do padrão de desenvolvimento norte americano no pós-guerra, em meio a uma grave instabilidade monetária e financeira e sem que houvesse uma rearticulação capaz de recolocar a economia capitalista em um novo ciclo de crescimento de longo prazo.

Não obstante, com a nova configuração do Estado, sua situação fiscal e financeira gerou um movimento de desmonte das ações voltadas para o bem estar social, provocando sim, uma “fratura das políticas sociais”, principalmente no sistema de proteção social, uma vez que os Estados passaram a priorizar as medidas de estabilização monetária e controle fiscal, implicando que o sistema de proteção social perdesse o seu caráter ativo e universalizante, ganhando espaço as políticas de caráter assistencial e compensatória a exemplo dos programas de transferência de renda.

Neste sentido, assiste-se atualmente, a um longo e contínuo processo de negação de direitos previstos em Lei, em favor de reduzir a questão social aos “mais pobres dentre os pobres”. E daí em diante, surge o progressivo reforço da opção em direção aos programas focalizados de transferência de renda (FAGNANI, 2005).

Em síntese, o movimento de reestruturação do capital e a adoção das ideias neoliberais provocaram uma grande desordem social e econômica, que acabaram gerando desemprego em massa, levando à “fratura das políticas sociais” e colocando em xeque as possibilidades efetivas de promoção do desenvolvimento e da inclusão social¹².

2.2 As políticas de emprego no período neoliberal

No século XVIII, desde o surgimento da Primeira Revolução Industrial, nas economias capitalistas destacamos que já existiam ações voltadas ao movimento relativo dos fluxos de oferta e demanda de trabalho. Porém, essas ações eram administradas pela “aristocracia operária” representada pelo sindicato da parcela da força de trabalho mais

¹² Fagnani (2005) relata muito bem sobre a situação das políticas sociais em face da atuação do Estado, para ele o problema enfrentado pelas políticas sociais atualmente é fruto da incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado e as possibilidades efetivas de desenvolvimento e inclusão social. (...) em primeiro lugar, se dá em decorrência da estagnação da economia, que acarretou aumento da crise social, percebida, sobretudo, pela notável desestruturação do mercado de trabalho. Em segundo lugar, se dá em função da estratégia macroeconômica que gradativamente minou as bases financeiras do Estado, restringindo as possibilidades do financiamento público, em geral, e do gasto social, em particular.

qualificada, por meio do uso dos recursos adquiridos pelo subsídio indireto dos fundos sindicais destes trabalhadores (POCHMANN, 2002).

Ao mesmo tempo foram sendo desenvolvidas e implementadas leis que coíbiavam a mobilidade geográfica dos trabalhadores mediante a garantia de alimentos e moradia, porém não havia nenhuma ação que envolvesse única e diretamente o governo no intuito de dar suporte à classe trabalhadora que estava na condição de desempregada.

Uma rápida passagem sobre a legislação para a pobreza operária remonta à Lei contida no Ato 43 do governo de Elizabeth, na Inglaterra, que durou cerca de três séculos, cujas ações baseavam-se em três vieses: impor às paróquias o socorro aos trabalhadores, o imposto aos pobres e a filantropia legal (MARX, 2010), mas essas ações alcançavam apenas a caridade filantrópica Real.

Assim, a partir de 1919, tiveram início as ações que envolviam contribuições compulsórias dos trabalhadores empregados para dar suporte aos trabalhadores desempregados. Dessa forma, gradualmente o poder público, nos países capitalistas avançados, vai passando a responder mais diretamente pelos problemas do desemprego. Em 1922, a Inglaterra se tornou o primeiro país a introduzir um programa de proteção ao desempregado por contribuição compulsória tripartite (POCHMANN, 2002).

Segundo Pochmann (2008), as políticas de emprego surgiram primeiramente no formato de políticas sociais, como forma de intervenção social do governo no mercado de trabalho. Estas se originaram no último quartel do século XIX na Alemanha de Bismarck, com destaque às primeiras medidas direcionadas ao enfrentamento dos riscos decorrentes do exercício do trabalho (acidente, invalidez, desemprego, outros) e foram se tornando mais comuns à medida que os compromissos giravam em torno da manutenção do pleno emprego nas economias centrais, principalmente a partir da Grande Depressão em 1929.

Para esse mesmo autor, as ações do governo voltadas à manutenção do emprego nos países capitalistas centrais eram de um lado voltadas à manutenção da oferta de trabalho, ajustando-a ao nível de emprego da sociedade urbana industrial. Essa manutenção foi alcançada tanto pelo ajuste da idade mínima de inserção e saída no mercado de trabalho, (para a inserção a idade mínima seria a partir dos 15 e para a saída se daria depois dos 65), como pela concessão de benefícios previdenciários àquela parcela vulnerável da sociedade (crianças, adolescentes, idosos, desempregados, inválidos, etc.) garantindo assim a renda e os protegendo de uma vida regida segundo os ditames do trabalho.

O outro vetor que orientava as políticas sociais estava relacionado à regulação e manutenção dos níveis de emprego. Com a predominância da segmentação ocupacional, as

políticas sociais voltavam-se, por exemplo, à regulação do piso salarial, jornada máxima de trabalho, etc.

Isso se fez necessário pelo fato de que no mercado geral de trabalho predominavam as micro e pequenas empresas, que operam sem planos de cargos e salários, geralmente sem a presença de organização sindical. (...) Com a predominância das grandes empresas e a atuação recorrente dos principais sindicatos, as condições e relações de trabalho foram homogeneizadas pelos planos de cargos e salários e pelos contratos coletivos de trabalho (POCHMANN, 2008, p. 106-107).

Dentro deste cenário, deve-se chamar atenção também à dinâmica do emprego público, pois este contribuiu para a constituição do chamado quase pleno emprego com características de homogeneidade, principalmente porque a política adotada com a Grande Depressão de 1929 apresentava como estratégia a manutenção da demanda agregada via aumento das despesas públicas, com o Estado canalizando os gastos governamentais com emprego público, concentrando-se principalmente nas áreas militar, educação e infraestrutura.

Com isso, a Grande Depressão de 1929, terminou por depositar na ação do Estado as demandas políticas de intervenção ativa no mercado de trabalho, passando a existir formas concretas de políticas públicas direcionadas ao combate de desemprego. Pochmann (2002) afirma que no segundo pós-guerra as medidas de intervenção no mercado de trabalho assumiram elevada centralidade nos países desenvolvidos, consagrando a influência direta do Estado na modificação e regulação da oferta e demanda de trabalho. Com isso, houve a confirmação de uma nova etapa em políticas de emprego, que compreendia a legitimação econômica e política dos serviços públicos de emprego, possibilitando que as instituições públicas fossem estruturadas para dar conta dos serviços de apoio e geração de emprego e proteção dos desempregados.

Em geral, foi consolidada entre 1945 e 1975, em face às lutas, às conquistas sociais e ao crescimento dos “trinta gloriosos”, uma sociedade trabalhadora que experimentou a legitimação e defesa de seus direitos enquanto trabalhadores.

O modo de produção capitalista fundou as bases para a difusão e o uso do trabalho assalariado¹³. Portanto, o emprego é uma variável chave e sua manutenção é imprescindível para o “bom funcionamento” de uma economia capitalista (POCHMANN, 2002), tal manutenção se deu originalmente pelas políticas sociais keynesianas. Todavia, deve-se ressaltar que essas políticas não são de origem do Estado de bem estar ou Estado providência,

¹³ Ver em Marx (1988) sobre: A assim chamada acumulação primitiva.

muito pelo contrário, de acordo com a passagem inicial deste subitem, elas tiveram origem no Estado bismarkista na ideia do pleno emprego clássico. Outra fonte que assegura essa afirmação encontra-se em Tavares (1988, p. 40):

A ideia das políticas sociais de Estado é uma velha ideia alemã, porque a verdade é que, no auge do bismarkismo, a política educacional era de Estado, tanto a científica e tecnológica quanto a política educacional geral. Essa ideia se torna uma ideia progressista, social democrata, reformista e toda a social democracia europeia pôs como bandeira a questão social e o *welfare state*.

Para relembrar, no segundo pós-guerra de 1945 a 1970, as medidas adotadas pelo Estado nas questões sociais se mostravam satisfatórias para a manutenção do quase pleno emprego. Para os empregados havia condições de garantia de emprego e para os desempregados havia medidas de garantia de renda (proteção e assistência social) que impediam o reabaixamento do padrão de vida (POCHMANN, 2002). Assim a construção de uma política de emprego foi sendo erguida e consolidou o Sistema Público de Emprego (SPE).

Inicialmente o SPE foi estruturado a partir das políticas de emprego para dar conta dos serviços de apoio à geração de emprego e proteção dos desempregados, baseados na crença de uma sociabilidade sustentada na garantia de inserção de todos no trabalho assalariado da sociedade capitalista. Dessa forma, as ações adotadas estruturaram-se e deram origem ao que se convencionou denominar de Sistema Público de Emprego. Suas funções até então se situavam em torno da intermediação de mão-de-obra, distribuição de benefícios e qualificação e treinamento da mão-de-obra.

As políticas de emprego, segundo Pochmann (2002), têm seu papel tanto de orientar a redução dos desajustes das ocupações e rendimentos, quanto os problemas de qualificação profissional, de alocação de mão de obra, das condições de trabalho, do tempo de trabalho, entre outros.

O poder público possui inúmeras formas de intervenção que afetam o nível de emprego que vão desde a fixação de salário mínimo, dos custos fiscais e parafiscais de encargos trabalhistas até a formação e intermediação profissional. Segundo Pochmann (2002) as políticas de emprego nos países capitalistas avançados concentravam-se em dois tipos básicos: as ativas e as compensatórias.

As políticas de emprego ativas representam um conjunto de medidas direcionadas à elevação da quantidade de postos de trabalho, principalmente as que atuam sobre os fatores determinantes da demanda de mão de obra,

como a expansão em atividades econômicas que usam mais intensivamente o trabalho. [...] As políticas de emprego compensatórias, são ações que objetivam impedir redução do nível de emprego e favorecer o tratamento social dos que não possuem emprego (POCHMANN, 2002, p. 115) (grifo nosso).

As medidas dessas políticas tanto as ativas como as compensatórias atuarão prioritariamente em:

As medidas do tipo ativas são: Redução da carga fiscal, elevação do crédito, aumento do gasto público, direcionamento do orçamento público para maior ocupação, subvenção no custo do trabalho e da produção, ampliação de programas sociais, complementação de renda, melhor distribuição da renda, redução da jornada de trabalho, redistribuição da propriedade fundiária, abertura de cooperativas de trabalho, estímulo à exportação e contenção das importações, aumento do emprego público (gastos sociais), frentes de trabalho urbano e rural, pré-aposentadorias e ações para segmentos específicos do mercado de trabalho (deficientes, jovens, mulheres) entre outras.

[...] As medidas do tipo compensatórias são: preparação da mão de obra para os requisitos profissionais, a intermediação da mão-de-obra, a garantia de renda básica de sobrevivência, a ampliação da idade mínima para o jovem ingressar no mercado de trabalho, a diminuição dos limites de aposentadoria, os adicionais para o ato de rompimento do contrato de trabalho, a restrição à mobilidade ocupacional, entre outras (POCHMANN, 2002, p. 115).

Outra perspectiva de classificação das políticas de emprego no contexto internacional é adotada por Azeredo e Ramos (1995, p. 94), que caminham neste mesmo raciocínio:

As políticas de mercado de trabalho compreendem medidas de natureza passiva e medidas de natureza ativa. [...] as políticas passivas [...] o objetivo é assistir financeiramente ao trabalhador desempregado ou reduzir o excesso de oferta de trabalho. [...] Enquanto as políticas ativas buscam atuar diretamente sobre a oferta ou demanda de trabalho. (grifo nosso)

Para os últimos autores, as medidas das políticas de emprego do tipo ativas e passivas, pautarão prioritariamente em:

São medidas de natureza passiva o seguro desemprego, os programas assistenciais voltados ao atendimento dos que não têm acesso ao seguro, incentivos à aposentadoria antecipada, manutenção dos jovens no sistema escolar e a redução da jornada de trabalho. Já as medidas de natureza ativa situam-se a formação profissional e a intermediação da mão de obra, atuando do lado da oferta de trabalho e a criação direta de empregos pelo setor público, subsídios à contratação, oferta de crédito para pequenas e

microempresas e incentivo ao trabalho autônomo, atuando do lado da demanda (AZEREDO e RAMOS, 1995, p.94).

Dessa forma, convencionou-se adotar neste trabalho os conceitos norteadores da classificação dessas políticas, abordados por Pochmann (2002), pois, o que Pochmann caracteriza como compensatória na formação de mão-de-obra para requisitos profissionais ou formação profissional Azeredo e Ramos (1995) consideram como uma política do tipo ativa. Será que realmente é uma política ativa, já que não atua na promoção direta da demanda por trabalho, segundo o conceito de Pochmann (2002)? Como também, pelo mesmo motivo desconsideramos os serviços de intermediação de mão-de-obra como políticas ativas, em Azeredo e Ramos (1995) e a redução da jornada de trabalho, assim como a pré-aposentadoria como passivas conforme pensam estes autores. Por estas razões decidimos adotar as características das políticas ativas e passivas, ou compensatórias de Pochmann, conforme está caracterizado no quadro abaixo (Quadro 01). Contudo, ratificamos a grande contribuição do pensamento dos autores para a construção deste referencial:

QUADRO 1 - ELEMENTOS DAS POLÍTICAS DE EMPREGO ATIVAS E PASSIVAS/COMPENSATÓRIAS, SEGUNDO POCHMANN E AZEREDO E RAMOS

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO ATIVAS E COMPENSATÓRIAS/PASSIVAS		
Tipos	Pochmann (2002)	Azeredo e Ramos (1995)
Ativas	Redução da carga fiscal	Formação profissional
	Elevação do crédito	Intermediação da mão de obra
	Aumento do gasto público, direcionando orçamento público para maior ocupação, aumento do emprego público.	Criação direta de empregos pelo setor público
	Subvenção no custo do trabalho e da produção	Subsídios à contratação
	Ampliação de programas sociais com complementação de renda e melhor distribuição da renda	Incentivo ao trabalho autônomo
	Redução da jornada de trabalho	Oferta de crédito para pequenas e microempresas
	Redistribuição da propriedade fundiária e frentes de trabalho urbano e rural	
	Abertura de cooperativas de trabalho, e incentivos ao trabalho autônomo.	
	Estímulo à exportação e contenção das importações	
	Pré-aposentadorias	
	Ações para segmentos específicos do mercado de trabalho (deficientes, jovens, mulheres)	
Compensatórias: Pochmann e Passivas: Azeredo e Ramos	Seguro desemprego	Seguro desemprego
	Preparação da mão de obra para os requisitos profissionais	Redução da jornada de trabalho
	Adicionais para o ato de rompimento do contrato de trabalho	Incentivos à aposentadoria antecipada
	Ampliação da idade mínima para o jovem ingressar no mercado de trabalho	Manutenção dos jovens no sistema escolar
	Diminuição dos limites de aposentadoria	Os programas assistenciais voltados ao atendimento dos que não tem acesso ao seguro
	Garantia de renda básica de sobrevivência	
	Restrição à mobilidade ocupacional	
	A intermediação da mão de obra	

Fonte: Azeredo e Ramos (1995) e Pochmann (2002).
Formatação própria

Com a crise das economias avançadas na década de 1970, houve profundas transformações no mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que surgiu a incapacidade do governo em manter seus programas universais e de garantias de renda para a totalidade da força de trabalho desempregada. Somando a isso, outros fatores internos ao mercado de trabalho como desassalariamento, informalidade, ocupações irregulares, pré-aposentadorias, etc., também contribuíram para diminuir a captação dos programas sociais de indenizações de desemprego, uma vez que as ocupações criadas no seio da informalidade e da irregularidade geralmente não são tributadas, contribuindo para a deterioração do sistema de seguridade social e proteção social (AZEREDO e RAMOS, 1995). Conforme defendemos no subitem anterior, esse fato também contribuiu para a “fratura das políticas sociais”.

Logo, após a crise dos anos 1970, todos os países desenvolvidos e, nos anos 1990, os países periféricos, vieram debater e adotar medidas voltadas ao redesenho e mudanças institucionais das políticas de emprego e do mercado de trabalho. As alterações que acabaram incidindo tanto nas políticas sociais, como nas políticas públicas de emprego, ou seja, no Serviço Público de Emprego, provocaram importantes alterações organizacionais e funcionais, ganhando maiores relevâncias as ações compensatórias do que as ativas. No período anterior, com o compromisso do pleno emprego, predominavam as ações de natureza ativa. As funções do SPE, a partir de então, passam a ser prioritariamente focadas na intermediação de mão-de-obra, distribuição de benefícios e qualificação e treinamento. Assiste-se, assim, a transformação das políticas de emprego, comprometidas com o pleno emprego em “políticas de mercado de trabalho” destinadas a preparar e intermediar o trabalhador (AZEREDO e RAMOS, 1995, p. 97; POCHMANN, 2002, p. 115), ou a promover o “tão sonhado” autoempreendedorismo, mascarado pela ilusão de “ser dono do próprio negócio”.

Dessa forma, mesmo com o desmonte do Estado de bem estar, torna-se imperativo uma ação do governo que atue diretamente sobre o mercado de trabalho, de forma a operar positivamente na elevação da oferta de emprego formal. E todos estes fatos induziram ao redesenho da atuação pública no que concerne a questões de emprego para adaptar-se ao “sistema” e às novas circunstâncias políticas e sociais. Assim, com a fragilidade surgida no interior do mercado de trabalho e o agravamento da crise, os governos de todos os países centrais, em certa medida, adotaram as políticas (neo) liberais para combater o desemprego crescente.

De acordo com o ilustrado no subitem anterior, com o ideário neoliberal e o novo paradigma de produção/acumulação, a sustentação do emprego se torna cada vez mais difícil.

Desse modo o desemprego torna-se o cerne das preocupações dos governos, na busca por estratégias para sua superação. As medidas de cunho neoliberal introduzidas no final do século XX, como o corte nos gastos públicos na área do emprego (países como Estados Unidos, Inglaterra e França rebaixaram o percentual do Produto Interno Bruto (PIB) nos gastos com políticas públicas para o emprego), a flexibilização do mercado de trabalho e a desregulamentação das políticas de emprego ou legislação antitrabalho, como bem denomina Mészáros (2006), terminaram agravando o quadro geral de desemprego fragilizando ainda mais o trabalhador (POCHMANN, 2006a).

Neste contexto, as mudanças que incidiram sobre o mundo do trabalho, alcançaram as relações sociais e as políticas que orientavam o Estado na manutenção do emprego¹⁴, transportando ao Estado o recuo de suas funções de promotor e protetor social constituído no pós-guerra. Em contrapartida, tal recuo permitiu que o capital desregulamentasse o trabalho e flexibilizasse seu uso e remuneração e logo, a concepção de trabalho estável como vetor de ascensão social vai desaparecendo e ampliando ainda mais a dicotomia entre emprego e desemprego. Acrescentamos aqui uma “pequena” observação de Marx (1987, p. 53) para reforçar: “Desse modo, a floresta de braços erguidos ao alto pedindo trabalho torna-se cada vez mais densa, e os próprios braços tornam-se cada vez mais magros”.

Os princípios que orientaram a agenda neoliberal na questão social e do trabalho romperam com as políticas de integração social do pós-guerra causando efeitos sociais nefastos. Segundo Fagnani (2005):

O Estado de Bem-Estar Social é substituído pelo “Estado Mínimo”; a seguridade social, pelo seguro social; a universalização, pela focalização; a prestação estatal direta dos serviços sociais, pelo “Estado Regulador” e pela privatização; e os direitos trabalhistas, pela desregulamentação e flexibilização (FAGNANI, 2005, p. 7).

Com relação à transformação ocorrida nas políticas de emprego para as políticas de mercado de trabalho, as políticas de formação profissional ou qualificação, a intermediação de mão-de-obra e o incentivo ao empreendedorismo, foram as únicas que predominaram no quadro de políticas e implementadas por parte dos governos atualmente.

Com o novo paradigma de produção, a revolução tecnológica e a rapidez das inovações, as políticas de formação profissional ganham importância destacada sob o pressuposto de que é necessário adequar o perfil de qualificação dos trabalhadores às novas

¹⁴ Reagan, por exemplo, desativou toda a política do governo Carter, cujo eixo era o emprego público e as subvenções ao emprego por um sistema de formação profissional não remunerado, Azeredo e Ramos (1995).

exigências do mundo do trabalho com vista a aumentar a sua empregabilidade. Azeredo e Ramos (1995) muito bem destacam que “devido à rapidez das inovações tecnológicas, o desempregado vai perdendo sua empregabilidade à medida que permanece mais tempo nessa situação” daí a razão para sua busca incessante pela contínua reciclagem, de instruir-se exclusivamente para as exigências do capital. Dessa forma, tornar-se “empregável” é responsabilidade individual do trabalhador.

O serviço de intermediação e alocação de mão-de-obra, (ou Serviço Nacional de Emprego – SINE) constitui uma estrutura pública que nos países desenvolvidos é responsável por boa parte da intermediação do desempregado a uma ocupação no mercado de trabalho, atuando juntamente com os serviços de treinamento e qualificação do trabalhador. Porém, uma estrutura desarticulada dos órgãos que atuam na execução do SINE contribui para a perda de sua eficácia, como por exemplo, no caso do Brasil, em que a taxa de aproveitamento de colocação dos inscritos (no programa intermediação de mão-de-obra) nos postos de trabalho foi coincidentemente negativa no período do aumento da importância desse serviço no atual contexto de “limitações” das políticas de emprego (POCHMANN, 2002).

Nos países centrais esse sistema (o SINE) é responsável pelo aproveitamento de cerca de um quarto das oportunidades criadas. Particularmente em relação à população jovem, segundo Abramovay, Andrade e Gil Esteves (2007), em 2004, dos inseridos na faixa etária de 15 a 17 anos, 46,1% conseguiram encontrar o atual ou último trabalho por meio de familiares e 43,5% por meio de amigos ou conhecidos, e pelo menos 10,4% da responsabilidade de intermediação do atual emprego é atribuída a classificados de jornais, agências de emprego, escola/faculdade e outras. Já entre os jovens de 27 a 29 anos essas porcentagens são de 24,8% por meio de familiares e 50,7% por meio de amigos ou conhecidos, e 24,5% é atribuído às demais formas de intermediar emprego.

As ações voltadas para a promoção do empreendedorismo ou autoemprego, ganham importância com a popularização de linhas crédito, que em última instância contribuem para o financiamento popular do setor informal, onde, a maior parte dos trabalhadores fazem seus trabalhos sem garantias de seguridade social, aposentadoria e a grande parte são mal pagos, com a predominância do salário por peça, sendo os trabalhadores expostos a explorações e jornadas de trabalho intensas com vistas a aumentar a produtividade, vivenciando condições muito precárias e atípicas de emprego. Esta última ação constitui-se por parte dos governos na “arma mais poderosa” na luta contra o desemprego. Pois segundo Mattoso (1996, p. 90), as grandes empresas modernas reforçam a segmentação do mercado de trabalho tendendo a subcontratação de mão-de-obra, que precariza as relações de trabalho externalizadas à firma,

tornando o emprego ocasional, não regular, sem contribuição para os fundos previdenciários e sociais.

Aos olhos desta pesquisa, “as antigas” formas de políticas de emprego, que antes, eram destinadas para a manutenção do nível e garantia do emprego de forma ativa (ver Quadro 1), atualmente restringem-se a políticas de mercado de trabalho, isto é, ações políticas pontuais e segmentadas destinadas a compensar as deformidades criadas pelo movimento oscilatório da economia capitalista. Pois, mesmo que sejam medidas de cunho ativo, seus efeitos serão meramente compensatórios quando desarticuladas de uma política macroeconômica que promova o crescimento do emprego. Dessa forma, esta pesquisa desconsidera que os três tipos de políticas elencadas na parte final deste subitem, (haja vista que são as formas mais recorrentes do Estado atuar no mercado de trabalho) tenham capacidade de elevar os níveis emprego para a economia como um todo, contrariamente ao que Azeredo e Ramos (1995) defenderam.

Os impactos das constantes reconfigurações das políticas de emprego em políticas de mercado de trabalho na formatação que se tem atualmente, com predominância das políticas compensatórias em detrimento das ativas, incidem na deprimente criação de vagas no mercado de trabalho, fator que (não é a única explicação) contribuiu para encaminhar a população inativa, como por exemplo, jovens, idosos e mulheres a saírem em busca de emprego e pressionarem o aumento das taxas de desemprego.

As políticas ativas de mercado de trabalho perdem espaço para intervenções que objetivam conter a pobreza, não apenas em virtude do aumento ou persistência do desemprego e do acirramento das desigualdades sociais, mas também porque estas representam um impacto imediato sobre o nível de renda das populações focalizadas, contribuindo para o aumento do consumo e manutenção da atividade econômica (CACCIAMALI, 2004b).

Segundo Mattoso (1996, p.76-77) na atual condição de inexistência de emprego permanente para todos, o capital reestruturado teria gerado um novo trabalhador, ao mesmo tempo em que acentua a fragmentação e heterogeneidade do mundo do trabalho eliminando o que restava da solidariedade e coesão social, rompendo com as diferentes formas de defesa ou segurança do trabalho geradas no pós-guerra em todo o mundo.

Dessa forma, inicialmente as políticas sociais, mostraram-se suficientes para conter a entrada de pessoas do quadro de população inativa (idosos, pensionistas, jovens e mulheres) no mercado de trabalho. No entanto, com a subordinação do mercado de trabalho ao processo de acumulação capitalista, todos os trabalhadores e, em especial, os jovens, têm se

encaminhado a um quadro de incertezas e inseguranças no mercado de trabalho, pois a então política de mercado de trabalho se tornou insuficiente para dar conta dessas incertezas e inseguranças que se processam para o trabalhador na situação de persistência do desemprego.

2.3 O desemprego da população jovem e as políticas de emprego

A juventude é tematizada tradicionalmente como “a fase transitória” da infância à vida adulta, que, historicamente, exigia esforços coletivos no sentido de preparar o jovem para ser ajustado e produtivo por parte da escola e da família, e isso só acontecia na faixa etária dos 15 aos 24 anos¹⁵. Logo, essa fase transitória era demarcada por etapas sucessivas que garantiam a incorporação dos jovens ao mundo adulto, caracterizada sucessivamente pela conclusão formal dos estudos, entrada no mercado de trabalho, casamento e saída da casa dos pais, adentrando numa nova fase do seu ciclo de vida, cuja marca distinta seria a emancipação dos pais e a financeira juntamente com a estabilidade (AQUINO, 2009).

Abramo (2005 apud SOARES, 2010) retrata que o padrão cultural dominante, construído na emergência da sociedade ocidental industrial, tratava da juventude como uma etapa de transição para a vida adulta, cujos comportamentos esperados seriam: “estar na escola, ter uma inserção estável no mercado de trabalho e, em seguida, buscar por uma inserção mais estável, constituindo, por fim, sua própria família”. Nesse caso, ser jovem significa pertencer a uma etapa que seria dedicada a preparação do indivíduo, através das instituições sociais, para o ingresso no sistema produtivo.

De fato, até a década de 1970, parte significativa da população acima dos dezesseis anos não era computada como parcela da força de trabalho, pois esta era constituída de pessoas em idade escolar, que presumidamente não procuravam emprego. Todavia, a partir desse período, cerca de 4 a 5 milhões de jovens passaram a procurar emprego, embora, algumas vezes fossem computados como não sendo parte da força de trabalho. E isso levou a desconstrução da compreensão da juventude como uma fase de transição para a vida adulta, marcada pela saída precoce dos bancos da escola para a inserção no sistema laboral, modificando toda a fase de inserção juvenil nos moldes tradicionais de ocupação (ANTUNES, 1995).

¹⁵ Encontra-se nessa categoria o corte populacional que se situa entre 15 a 24 anos de idade, conforme a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização Mundial da Saúde (OMS), esse aspecto será trabalhado adiante.

Tão logo se dá a crise do emprego (no geral ocasionada pelos fatores tratados no primeiro subitem deste capítulo), paralelamente se dá a perda de dinamismo do Estado em continuar com a manutenção da população tradicionalmente inativa na sua condição de inativa e também em proteger os sem trabalho. Como consequência tem-se a desestruturação financeira da organização familiar. Por esses motivos, as mulheres têm a necessidade de sair de seus lares para ir à busca do sustento familiar, movimento denominado por muitos autores de “emancipação feminina”. Os idosos postergam o direito de desfrutar do seu tempo de aposentadoria e os já aposentados como também os pensionistas “voltam à ativa”. Os jovens são precocemente compelidos ao mercado de trabalho, antes de completar sua idade “legal” de inserção laboral e da conclusão formal dos estudos. Todos, produto da necessidade de recuperar a renda familiar deteriorada pela crise capitalista por falta de salários e empregos e reverter a situação de miséria e pobreza. Restando, portanto, como único caminho para as famílias recuperarem o déficit de sua renda em um cenário de estagnação econômica e desemprego generalizado é ser subserviente aos ditames do mercado. Esse movimento contribuiu para o aumento da população ativa, com pressões maiores sobre as taxas de desemprego, a partir da década de 1970.

Com o desassalariamento, isto é, com o rebaixamento dos salários aquém dos níveis do salário de subsistência necessário para permitir o sustento de uma família da classe trabalhadora, e com o desemprego, a classe trabalhadora foi levada a buscar alternativas ou pelo emprego múltiplo dos membros da família (os que estão em idade ativa) ou pela solidariedade do emprego dos múltiplos membros da família (estejam eles em idade ativa ou não). Dessa forma, a família pode aliviar sua situação de pobreza simplesmente pela introdução no mercado de trabalho os seus membros que estiverem dispostos a trabalhar (BRAVERMAN, 1987).

Se notarmos o que está acontecendo, na estrutura familiar, resultado do que vem se processando nos últimos 30 anos de crise do capitalismo, o que se vê é a crescente massa de proletariado saindo da base familiar em busca de emprego. Conforme cita Braverman (1987), a falta de garantias sociais, o aumento da miséria e da pobreza nos últimos anos resultou no fato de milhões de famílias serem compelidas a manter múltiplos empregos. Entretanto, no recente quadro, frequentemente, têm-se observado jovens em idade escolar à procura por trabalho, na perspectiva de complementar a renda necessária para atender às necessidades familiares. Essa exposição do jovem à condição de ativo proporciona ao capital uma crescente massa de superpopulação relativa supérflua, conforme cita (MÉSZÁROS, 2006).

Nesse sentido, podemos citar que tanto a população jovem como a feminina constitui uma reserva ideal de trabalho. Isso não implica necessariamente em afirmar que é trabalho ideal para o “uso” no processo produtivo, mas sim, na constituição de uma superpopulação relativa supérflua ideal para manter as condições de exploração da classe trabalhadora¹⁶ pelo capital.

Dessa forma, Cacciamali (2004b) enfatiza que o empobrecimento advindo da crise no final do século XX vem provocar alterações no comportamento da instituição familiar, especialmente dos estratos médios e pobres, que têm conduzido ao mercado de trabalho um número maior dos membros mais jovens, sem contar com o abandono escolar. Fato comprovado quando a autora destaca que as famílias situadas na base da distribuição de renda são compostas por maior proporção de jovens com menor escolaridade, e estes são, portanto, os que apresentam as maiores dificuldades de inserção no emprego formal.

Portanto, o grave quadro de desemprego fruto da crise do modo de produção capitalista e as pressões pelas limitadas políticas de assistência social, contribuíram para inserir um imenso contingente de jovens miseráveis e desempregados na parcela da superpopulação relativa igualmente empregada (quando estão) em condições de trabalho, que sempre se situam abaixo do nível médio da classe trabalhadora que está empregada, fornecendo ampla base para a exploração de seu trabalho. Neste contexto, paralelo ao movimento de reestruturação e constantes inovações tecnológicas, tem-se a elevação do número de pessoas desempregadas, com a maior parte delas permanecendo por mais tempo nessa situação, sendo os mais atingidos pelo desemprego os jovens, os trabalhadores mais idosos ou aqueles com menor qualificação (MATTOSO, 1996).

Entretanto, devemos ressaltar que a decisão do jovem de participar do mercado de trabalho envolve não apenas a tomada de decisão no interior da família, conforme relatado anteriormente, mas também da sua própria decisão de como enfrentar as restrições de renda frente às suas necessidades de consumo e também perante outro agravamento que vem assolar a faixa etária jovem, como por exemplo, a constituição familiar prematura e gravidez precoce, que os obriga, na maioria das vezes, a desertar do sistema educacional e adentrar no mercado de trabalho a fim de prover o sustento dessa nova família e desse novo membro.

¹⁶ Na Lei Geral de Marx (1988) o ser humano, na sua formação continuada, quando jovem, após sair de sua infância, sai do excedente relativo da população inativa para o excedente ativo da população relativa, dessa forma o capital passa a dispor de um vasto reservatório de trabalhadores disponíveis que se estende e se amplia assustadoramente.

Assim sendo, devemos mencionar que num momento de elevação da pobreza e miséria, expansão da força de trabalho ativa, avanço tecnológico e novos padrões de consumo, têm-se assistido mudanças na estrutura familiar de todas as formas, contribuindo, em grande medida, para o um aumento nas taxas de desemprego em todas as faixas etárias, porém, destacamos que a “probabilidade de um jovem se encontrar desempregado vis-à-vis um trabalhador adulto é entre duas a três vezes maior” (CACCIAMALI, 2004b). Os dados da (OIT) também sinalizam a mesma tendência: *“Durante la crisis, el desempleo juvenil aumentó a un ritmo más rápido que el desempleo global. Hoy en día, los jóvenes tienen entre dos y tres veces más probabilidades de estar desempleados que los adultos”* OIT (2011, p.1).

Cacciamali (2004b) aponta que as diferenças de idade, sexo e escolaridade influenciam de forma significativa na probabilidade de encontrar um emprego/ocupação, em que os mais jovens e os de menor experiência, instrução e qualificação têm a maior probabilidade de encontrar restrições na ocupação. Aquino (2009) argumenta que há duas grandes tendências no cenário de restrição: Os jovens de origem social privilegiada adiam a busca por colocação profissional e seguem dependendo financeiramente de suas famílias, estendendo sua formação educacional, na perspectiva de conseguir inserção econômica mais favorável no futuro. Os demais jovens são compelidos a se inserirem no mercado de trabalho onde algumas vezes, não conseguindo conciliar trabalho e estudo, acabam desertando antes da sua conclusão formal. E é justamente esse segmento da população jovem que na maioria das vezes é submetido a empregos precarizados, com jornadas de trabalho elevadas, expostos a condições precárias de trabalho, mal remunerados, em outras palavras, são submetidos ao que Marini (1992) chama de superexploração do trabalho.

Contudo, nem sempre esse quadro foi dessa maneira. Passaremos dessa forma a analisar como se dava o ingresso do jovem na vida laboral nos períodos pré-crise e como as políticas sociais da época retardavam a população jovem no ingresso no mercado de trabalho.

Na nova história do capitalismo, a regulamentação da faixa etária para o ingresso no mercado de trabalho na sociedade urbana industrial moderna, bem como para a saída, foi regulada pelas políticas sociais, e isso se deu ainda no último quartel do século XIX (POCHMANN, 2008). Dessa forma, após idas e vindas, a idade mínima para o ingresso no mercado de trabalho foi autorizada para depois dos 15 anos.

Assim sendo, até os 15 anos caberia à educação formal, universal e obrigatória uma etapa prévia a ser cumprida para a inserção no mercado de trabalho nesta dita sociedade. No entanto, a partir da década de 1930 com a Grande Depressão, houve o dilatamento da escolaridade para uma idade em torno dos 18 anos. Tal fato foi institucionalizado pela

promulgação da legislação, para restringir a participação de jovens na força de trabalho, cujo objetivo era reduzir o desemprego e conservá-los dentro dos limites razoáveis, “eliminando um segmento” da população do mercado de trabalho (BRAVERMAN, 1987). Outra forma de afastamento desta população do mercado de trabalho, que solucionou temporariamente o problema, foi a imensa mobilização de jovens para a produção e serviço nas forças armadas durante a Segunda Guerra Mundial. Porém, quando a Guerra terminou, renasceram as pressões do desemprego dessa população. As medidas adotadas para recuar esse fenômeno segundo Braverman (1987) basearam-se no subsídio governamental à educação.

A fixação da idade máxima para saída do trabalhador do mercado de trabalho também contribuiu para uma maior permanência dos jovens na condição de inativo, uma vez que passou a ser previsto um período mínimo de trajetória laboral e de contribuição para os fundos previdenciários e o aumento da expectativa média de vida. Dessa forma, “a inatividade” financiada por fundos públicos tornou-se realidade, tanto para a faixa etária que antecede os 15 anos (crianças e adolescentes), como para depois dos 65. Assim como também os desempregados, inválidos e minorias étnicas também foram beneficiados pelo mecanismo de proteção social e garantias de renda (POCHMANN, 2008). Por todo o período do pós-guerra observou-se a presença de políticas públicas voltadas para garantir a renda de determinados grupos vulneráveis da população de modo que os impedisse a entrada no mercado de trabalho, permitindo a superação da dependência do financiamento da vida via trabalho.

“Os anos de ouro” do capitalismo permitiram que o rápido ritmo de acumulação de capital estimulasse a demanda de trabalho nos mais diversos setores, e essa demanda era suprida pelas pessoas que se preparavam para as “carreiras” nos bancos escolares. Porém, na década de 1960, esse quadro começou a mudar. Segundo Braverman (1987), havia uma grande quantidade de pessoas graduadas em faculdades pelos fins da década de 1960 que começaram a manifestar-se em excesso. Ele relata muito bem esse fato quando demonstra que a partir de então a instrução média dos trabalhadores desempregados subiu a tal ponto que em 1971 a diferença de instrução média entre desempregados e empregados já não era significativa.

Entre as alternativas de sair da crise nesse período, aliada às grandes pressões que essa população já apresentava nos níveis de desemprego, reservaram a eles um papel de “agentes para o desenvolvimento”. Assim sendo, tendo a referência da necessidade de crescimento econômico, naquele momento prevaleceu o enfoque dos jovens como “capital humano”. Segundo Castro, Aquino e Andrade (2009, p.16) na prática significava responder ao desemprego dos jovens por meio de capacitação e inserção produtiva com ênfase no chamado

empreendedorismo juvenil, tudo isso executado com parcerias entre governo e organizações do terceiro setor, apoiados por organismos internacionais e esse foi um dos primeiros movimentos de políticas públicas recentes em torno de resolver o problema da população jovem na inserção no mercado de trabalho.

Dessa forma, Abad (2002 apud SPOSITO e CARRANO, 2003), realiza uma sintetização de diversos autores que trataram sobre as políticas públicas para a juventude em torno de quatro distintos períodos dos modelos adotados na América Latina: 1ª entre (1950 e 1980) as políticas visavam a adequar o uso do tempo livre dos jovens ampliando a educação; 2ª entre (1970 e 1985) visavam manter o controle social dos jovens mobilizados dos “anos rebeldes”; 3ª entre (1985 e 2000) o foco estava no enfrentamento da pobreza e na contenção da violência contra/da juventude, com a prevenção do delito. E 4ª entre (1990 e 2000) entram em cena as políticas de inserção do jovem excluído no sistema laboral.

Podemos observar que na América latina os jovens passam a fazer parte das políticas públicas de inserção no mercado de trabalho somente a partir dos anos 1990. Entretanto, nos países capitalistas centrais esse movimento já era verificado desde a década de 1970, quando essa população deu início aos movimentos ativistas na busca de legitimação dos direitos sociais de garantias de emprego, tendo em vista a necessidade de trabalho e a persistência do desemprego (VELASCO, 2006).

Castro, Aquino e Andrade (2009) citam que com as reformas neoliberais que agiram no sentido de flexibilizar os direitos sociais e trabalhistas, o sistema de proteção social, que repousava na capacidade da solidariedade da previdência social, por meio do qual se selava uma espécie de pacto entre gerações (trabalhadores ativos contribuindo para os inativos) foi o primeiro a ser atingido, e o sistema de solidariedade enfraqueceu os mecanismos fundamentados na solidariedade trabalhista. Fortalecendo os critérios de competição no mercado de trabalho e da individualização dos riscos. Por outro lado, para a contenção da pobreza e da miséria foram reservados projetos de natureza focalizada, especificamente para crianças e famílias. Dessa forma, nos anos 1980 os jovens não encontravam lugar nem no âmbito das políticas sociais, nem nas de transferência de renda, ou seja, como segmento etário suas questões de inclusão e exclusão social ficaram invisíveis.

Assim, a presente geração juvenil experimenta as consequências das rápidas e incessantes mudanças que transformaram o mundo do trabalho, caracterizadas pelo ingresso prematuro e precário dos jovens mais vulneráveis na condição de atividade econômica, com o consequente abandono dos bancos escolares, não mais permitindo que os jovens continuassem a inserção nos moldes tradicionais no mercado de trabalho. O que acaba por comprometer o

desenvolvimento da capacidade desses jovens para toda vida, perpetuando e ampliando o ciclo de pobreza em que grande parte de suas famílias se encontra imersa.

Do mesmo modo, aceitando que maiores ou menores taxas de desemprego entre os jovens podem ser oriundas ainda da sua própria necessidade de inserção do mercado do trabalho, (como foi visto, pode ser pela necessidade de complementação da renda da família, constituição familiar prematura, ou apenas manutenção do seu próprio nível de consumo, etc.) é válido aceitar também que essas taxas estejam interligadas a aspectos demográficos, econômicos, sociais, institucionais e políticos. Contudo, essas diferenças se defrontam com um ambiente comum: baixa geração de empregos de qualidade; diminuição de renda e baixa da abrangência e dos benefícios da seguridade pública social.

A partir deste ponto, as investigações revelam que já podemos afirmar com propriedade os fatores que apontam para a causa do desemprego geral massificado, que em última instância contribuiu para o aumento do desemprego da população jovem. O primeiro fator pode ser exemplificado de acordo com a seguinte afirmação de FARIAS (2001, p. 72).

O fenômeno de massificação do desemprego no quadro de mundialização pode ser constatado num informe da OIT em 1999, que segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT) o nível de desemprego permanece alto, estimando que quase um terço da força de trabalho mundial está subempregada, e que já havia 150 milhões de desempregados no mundo no final do século XX, com 60 milhões de jovens e adolescentes de 15 a 24 anos de idade em busca de emprego e não conseguem.

Grosso modo, o aumento e a persistência do desemprego contribuíram para o aumento da pressão sobre a demanda pelos serviços de seguridade social conduzindo ao desgaste dos fundos públicos para as políticas sociais. Podemos destacar dentro deste mesmo aspecto o descontrole do Estado frente ao desenfreado processo de financeirização, internacionalização e globalização do capital, que vai reorientar as políticas sociais para um nível segmentado de cunho assistencialista, abrangendo, assim, os mais pobres dentre os pobres, em contrapartida a uma maior atenção às oscilações da economia fazendo uso das políticas macroeconômicas estabilizatórias de elevação das taxas de juros, de controle da inflação e de emissão de moeda.

O desassalariamento, juntamente com o desemprego em massa e a redução da abrangência das políticas sociais, reduziu a renda das famílias, provocando pobreza e miséria, compelindo a classe trabalhadora a buscar emprego em múltiplas ocupações, como também, por este motivo, os jovens não mais esperaram pela conclusão do ensino formal e passaram forçadamente a buscar empregos nos mais variados setores. Porém, em um momento de crise

econômica e reestruturação produtiva não havia emprego nem para a população adulta, tampouco para a população jovem. Dessa forma, a pobreza e a miséria são as variáveis consideradas que afetaram diretamente na mudança do jovem de sua condição de inatividade para a atividade, provocando, assim, aumento das taxas de desemprego.

O outro aspecto se desvelará a partir da persistência desse desemprego. Assim, há nesse mesmo movimento, juventudes que, ao mesmo tempo em que vulnerabilizadas, (re)criam formas de inserção e participação na sociedade, através de ocupações atípicas, precarizadas e altamente exploradoras. Cacciamali (2004b); Abramovay, Andrade e Gil Esteves (2007) afirmam que devido ao menor grau de escolaridade, experiência e qualificação, os jovens não encontrariam emprego. No entanto, eles estariam mais propensos a aceitarem ocupações precárias sejam elas formais ou informais, (há dados que apontam que os contratos de trabalho formais podem ser, em grande medida, tão precários quanto os informais¹⁷), com elevada rotatividade e jornadas de trabalho, salários mais baixos, etc.

E por fim, destacamos que grande parte dos pesquisadores sobre políticas públicas e juventude reconhece que há a necessidade e relevância do desenvolvimento de políticas públicas de geração de trabalho, emprego e renda específicos para a juventude como legitimação dos direitos sociais de garantias de emprego, focalizando-os como grupo prioritário.

O atual momento de turbulência no ambiente macroeconômico mundial se caracteriza pela desarticulação entre o novo padrão industrial e as relações sociais, salariais e de consumo, com a ausência de novas instituições e estruturas internacionais capazes de neutralizar tensões e desequilíbrios e assegurar a articulação desse novo padrão de desenvolvimento (FARIAS, 2001). Assim sendo, esse ambiente também se caracterizará por maiores taxas de desemprego e maiores riscos de perda de emprego e perda de salário real, seja pela instabilidade da economia, seja pela reorganização dos processos produtivos, seja pelas instituições políticas nacionais e/ou internacionais.

Portanto, o quadro de desemprego juvenil, atualmente se desvela: 1. Pela diminuição de renda das famílias; 2. Insuficiência de geração de emprego por parte das empresas e do governo; 3. A incapacidade do sistema escolar no sentido de manter os jovens por mais tempo nos bancos escolares, conforme revelado pelos moldes tradicionais de inserção do jovem no mercado de trabalho, especialmente aos grupos de menor renda; 4. A desregulamentação do mercado de trabalho, 5. A discriminação do mercado de trabalho contra os jovens em geral,

¹⁷ Sob este assunto ver Mattoso (1996) e Pochmann (2006).

por gênero, classe social, nível de instrução, experiência e qualificação, etnias; e 6. Menor cobertura da seguridade pública social.

Ainda nos resta destacar um último agravante a respeito do comportamento do mercado de trabalho para os jovens. É que esses, mesmo em período de crise, estagnação ou recuperação, sofrem com a persistência elevada das taxas de desemprego. Segundo a OIT (2011, p. 1):

Los resultados de empleo de los jóvenes son particularmente sensibles al ciclo económico. Los jóvenes son generalmente los primeros en perder sus puestos de trabajo en tiempos de contracción económica y los últimos en obtener un empleo cuando la economía se recupera. La experiencia de crisis de empleo pasadas demuestra que se necesita más tiempo para que los jóvenes puedan aprovechar de los beneficios de la recuperación económica y del crecimiento del empleo, este tiempo puede ser aún más largo para los jóvenes desfavorecidos. Además, los jóvenes que experimentaron déficit de trabajo decente durante la crisis estarán compitiendo por puestos de trabajo con millones de nuevos jóvenes que ingresarán al mercado de trabajo en los próximos años. La creciente presión sobre el mercado de trabajo puede crear descontento social.

Portanto, concluímos nesse capítulo que, à medida que persistir a crise e estagnação (a geração de emprego, os salários e rendas do trabalho regredindo) a insegurança no mercado de trabalho e na própria vida social aumenta a exposição das famílias à pobreza e miséria decorrentes do desemprego e menor cobertura da seguridade pública social. Como consequência, as taxas de participação de jovens na inserção do mercado de trabalho expandirão, tanto pela necessidade de suprir as suas próprias carências, como na maioria das vezes da sua família. E tão logo se tenha a recuperação econômica os jovens serão os últimos a obter um emprego. Dessa forma, o crescimento econômico, por si só, não é suficiente, para inserir social e economicamente as famílias situadas nos estratos de renda menores ou para conter as elevadas taxas de desemprego juvenil.

Considerando a gravidade destas questões, os jovens vêm ganhando centralidade na agenda pública das diversas esferas políticas, inclusive no âmbito internacional, haja vista termos alcançado no ano de 2011 um cenário mundial em que 40% da população mundialmente desempregada é constituída por pessoas que se situam na faixa etária de 15 a 24 anos, ou seja, das aproximadamente 211 milhões de pessoas desempregadas, 81 milhões são jovens (OIT, 2011). Podemos afirmar que no presente momento histórico a juventude ganha um espaço (historicamente inédito) na configuração da questão social. Resta-nos agora abstrair as principais contribuições que essa nova configuração está perpetrando sobre essa população, no enfrentamento do seu problema de inserção na vida laboral.

3 O DESEMPREGO DA POPULAÇÃO JOVEM NO PERÍODO NEOLIBERAL: reflexões sobre o Brasil

No Brasil, desde a década de 1990, as mudanças ocorridas em âmbito internacional, provocaram alterações internamente nos campos político e econômico. Tendo como consequência, dentre outros, o rápido crescimento da taxa geral de desemprego, mudando radicalmente a natureza da sua manifestação. É a partir desse contexto que a questão da inserção do jovem no mercado de trabalho vem ganhando relevância.

Apesar de todo o segmento jovem da população enfrentar maiores dificuldades para se inserir no mercado de trabalho segundo os moldes tradicionais de inserção, é preciso ressaltar que há um conjunto específico dentro desse segmento que apresenta entraves maiores. Portanto, esses entraves podem ser agravados especialmente se o jovem for oriundo de família situada na base da pirâmide da distribuição da renda nacional e possuir um baixo nível de instrução e experiência no mercado de trabalho.

Segundo Proni e Ribeiro (2007), jovens oriundos de famílias pobres, de baixa escolaridade, negros e do sexo feminino, especialmente quando residentes em grandes centros urbanos, são mais penalizados e acabam excluídos das oportunidades de emprego regular, convivendo à margem do mercado de trabalho, com relações laborais precarizadas.

Em função disso, ainda na década de 1990, foram desenhadas políticas públicas voltadas para a inserção dos jovens no mercado de trabalho. Entretanto, estudos sinalizam que ao longo da constituição das políticas públicas no Brasil, estas não priorizavam a população jovem como seu foco. Nesse contexto, a situação juvenil revela-se vulnerabilizada de diferentes formas, pelo acesso a direitos como saúde, lazer, educação pública de qualidade e trabalho (VELASCO, 2006).

Este capítulo realizará um debate sobre a questão do desemprego da população jovem no período neoliberal, tendo como pano de fundo os fatores que contribuíram para o aumento assustador do desemprego do jovem no Brasil a partir de 1990, período marcado por um contexto de transformações econômicas, sociais, produtivas e político/ideológicas, que trouxeram consigo desigualdade, exclusão, pobreza e miséria de um lado, desenvolvimento da ciência, novas formas de produção, consumo e acumulação de riquezas de outro. Desta feita, faz-se necessário a construção de um campo de domínio, essencial para compreensão acerca das causas deste acontecimento, recorrendo a diferentes argumentos teóricos que explicam tal fenômeno.

3.1 A manifestação do desemprego da população jovem no Brasil nos anos 1990.

Nos últimos 25 anos a economia brasileira vem sendo acometida por períodos distintos de crise, estagnação, recuperação e crescimento econômico. Nesse cenário de instabilidade econômica, as alterações no pacto capital-trabalho (fruto do movimento geral de reestruturação capitalista), determinaram uma “nova configuração” da relação entre Estado x sociedade x capital.

O atual contexto de globalização tanto produtiva como financeira, de redefinição do papel do Estado na economia, de um novo ciclo de inovações tecnológicas, acabou comprometendo o nível e a qualidade do emprego. Destaca-se também que as políticas macroeconômicas perderam sua eficácia na condução do crescimento econômico nacional sustentado.

Dessa forma, a mudança do “antigo modelo” econômico de crescimento, para um “novo modelo” econômico de crescimento, sem antes ter consolidado o primeiro¹⁸, surpreende a classe trabalhadora brasileira com a mais grave crise de emprego registrada desde a Revolução de 1930, caracterizada, sobretudo, pela instabilidade e flexibilidade no mercado de trabalho, aumento e persistência do desemprego, precarização, exclusão social e pobreza.

Segundo tal perspectiva, a literatura especializada atesta que a reestruturação produtiva, a privatização e a liberalização comercial iniciadas no fim dos anos 1980 no Brasil, promoveram o aumento geral do desemprego, se não vejamos:

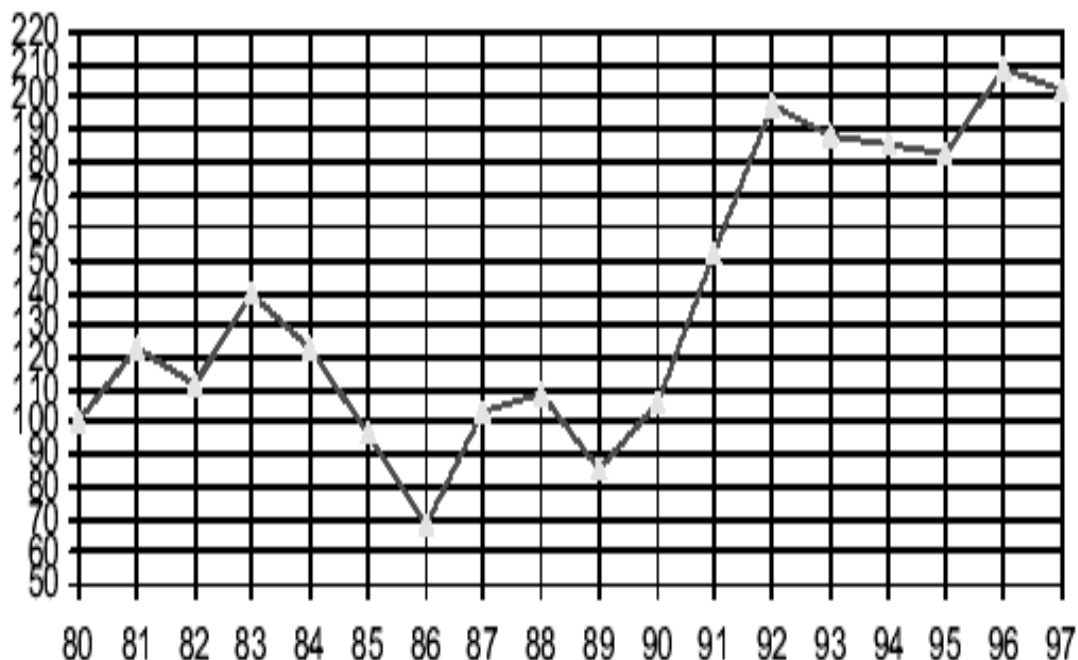
Apesar do PIB ter registrado uma variação positiva acumulada em 41% nos últimos dezesseis anos, o nível nacional de emprego regular e regulamentado caiu 6,7% e a taxa de procura por empregos aumentou 77,3%. [...] o nível nacional de emprego regular e regulamentado apresentou taxas negativas de variação média anual para o período de 1993/1997 (-0,5%), excluindo o efeito da recessão de 1990/1992. O comportamento do PIB para o mesmo período apresentou taxas de crescimento médio anual de (4,0%) para os anos de 1993/1997 (POCHMANN, 2002, p. 84).

Nesse sentido, a partir da década de 1990, o Brasil passa a apresentar taxas de desemprego crescentes para o conjunto da população, conforme se verifica no gráfico abaixo (Gráfico 01). Nesse período, em média trinta por cento das pessoas perderam seus empregos.

¹⁸ Esse termo se refere ao processo de industrialização alavancado a partir da política do Plano de Metas do Governo de Juscelino Kubitschek, que permitiu o desenvolvimento de um setor industrial moderno, diversificado e organizado, em termos da base técnica e produtiva, segundo os padrões fordistas/keynesiano de produção (ALMADA LIMA, 2004, p. 101).

Segundo Pochmann (2008), o desemprego em 1990 apresentava crescimento cerca de dez vezes superior que o da década de 1980.

GRÁFICO 1 – Brasil: A evolução no índice de desemprego nos anos 1980 a 1997.



Fonte: IBGE - PNAD ajustadas (apud POCHMANN, 1999, p. 39).

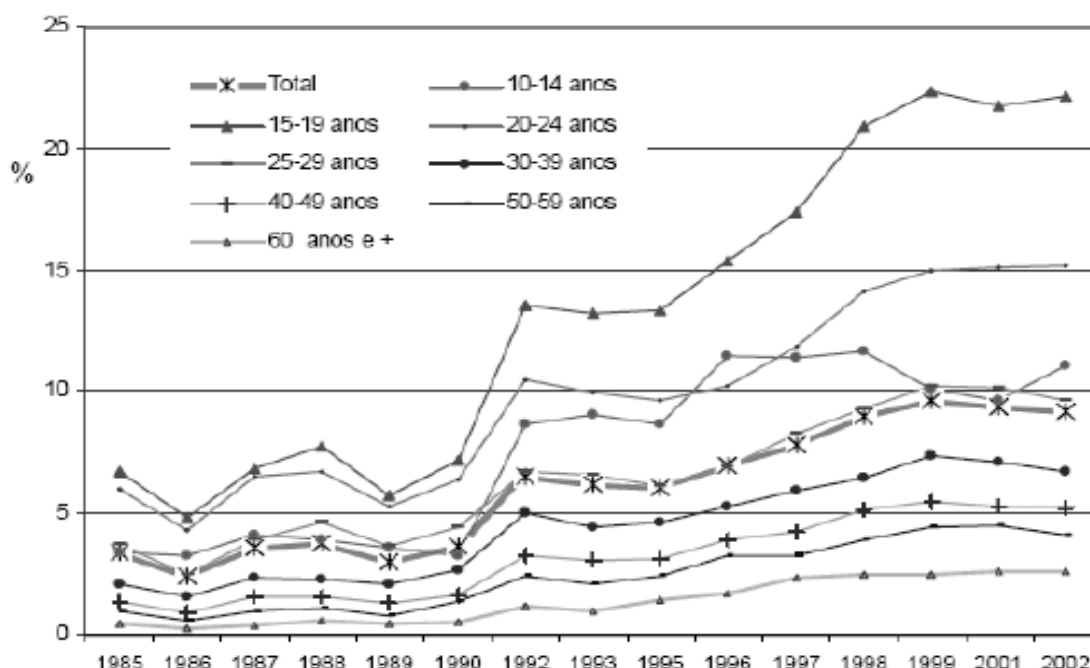
Mesmo com a recuperação da atividade econômica após 1992 o que se verificou foi a permanência de altas taxas de desemprego, acompanhadas com os processos de deterioração das condições de trabalho, redução nos salários, informalidade, aumento do tempo de trabalho, entre outros.

No caso do Brasil, nos anos 1990, outro fator que cooperou para o aumento geral do desemprego, foi a aplicação das políticas macroeconômicas centradas no tripé, inflação baixa, abertura comercial e controle cambial, que provocaram uma forte inflexão no emprego. O pressuposto dessas políticas era de que a redução do nível de atividade econômica geraria o equilíbrio externo e evitaria a volta da inflação (SANTOS e APOLINÁRIO, 2005). Dessa forma, uma das principais consequências diretas do processo de desaceleração da atividade produtiva em prol da estabilização monetária e do ambiente macroeconômico é o aumento geral do desemprego.

Neste cenário, o emprego vai aparecer como elemento potencializador da exclusão social (POCHMANN, 2002), pois vários segmentos da população, sobretudo aqueles vulnerabilizados, vão sendo prejudicados tanto pela instabilidade econômica como pela falta de emprego, merecendo destaque a população jovem, que passa a apresentar uma súbita expansão em suas taxas de desemprego.

Podemos verificar no gráfico a seguir (Gráfico 02) que ao longo da década de 1990, houve um expressivo aumento de 70,2% da taxa de desemprego entre os jovens passando de 11,4% para 19,4%, enquanto a taxa nacional de desemprego do restante da População Economicamente Ativa (PEA) aumentou 44,2% no mesmo período, de 4,3% para 6,2%. Já a taxa nacional de desemprego para o conjunto da PEA brasileira cresceu 52,4%, passando de 6,1% para 9,3% (MELO, 2009). Dessa forma, observamos que a taxa de desemprego da população jovem chega a ser até três vezes mais elevada que a dos adultos.

GRÁFICO 2 - Brasil: Taxa de desemprego global e por faixa etária de 1985 a 2002.



Fonte: Ribeiro (2004 apud MELO 2009).

Ainda sobre o Gráfico 02, observamos que a taxa de desemprego aberto total apresentou características de crescimento equivalente às taxas de desemprego da população na faixa etária de 25 a 29 anos, todavia, quanto maior a faixa etária menor o índice de desemprego. Já a partir dos trinta anos de idade essa taxa tende a decrescer. Em relação à força de trabalho jovem, menores faixas etárias implicam em maiores taxas de desemprego aberto como, por exemplo, as faixas compreendidas de 15 a 19 anos e 20 a 24 anos.

Dessa forma, as faixas etárias compreendidas de 15 até os 29 anos apresentaram índices de desemprego acima do desemprego total. Nesse caso, constatamos que a composição etária que sofreu maiores impactos na década de 1990 até início dos anos 2000 no Brasil foi a jovem. Todavia atualmente, mesmo em um contexto de recuperação econômica e de aumento do emprego, essa população ainda continua a sofrer com a persistência do desemprego.

Segundo Cacciamali (2004b) a dinâmica do mercado de trabalho dos jovens interliga aspectos demográficos, econômicos, sociais, institucionais e políticos que podem resultar em menores ou maiores taxas de desemprego. Para esta autora, as causas do aumento do desemprego desta faixa etária são:

Insuficiência de demanda, quando as taxas de desemprego médias e juvenis apresentam níveis elevados, relativamente aos padrões da sociedade considerada; Pobreza, que conduz à alocação precoce dos membros jovens da família na força de trabalho, para suprir as próprias necessidades e dos outros membros; Sistema escolar, que não retém o jovem de baixa renda e não lhe propicia uma educação de boa qualidade; Baixa articulação entre as políticas de mercado de trabalho, educação e capacitação, que podem contribuir para aprimorar a trajetória do jovem entre o sistema escolar e o mercado de trabalho, (CACCIAMALI, 2004b, p. 4-5) (grifo nosso).

Pochmann (2007) discorre que é um problema inerente ao modelo econômico adotado e considera a consequente redução do nível de atividade econômica como a causa principal do agravamento do desemprego entre os jovens. O desemprego estrutural torna distante a possibilidade de constituição de trajetórias ocupacionais e de vida vinculadas à ascensão social (grifo nosso).

Já Abramovay, Andrade e Gil Esteves org. (2007) dizem que o desemprego jovem é orientado principalmente em torno das questões de: A insuficiência de demanda (com várias possíveis causas: baixo crescimento econômico, reestruturação produtiva com a consequente busca por trabalhadores de maior experiência, qualificação e escolaridade); a alta transição do emprego para o desemprego e para a inatividade (rotatividade); o nível extensivo de pobreza: (diminuição dos salários reais e o aumento ou a manutenção dos elevados níveis de pobreza e o aumento da insegurança laboral); e as dificuldades de transição do mundo escolar para o mundo do trabalho (sistema escolar deficitário ou de má qualidade, pouca ou nenhuma articulação entre as políticas educacionais, de capacitação e de mercado do trabalho) (grifo nosso).

Nota-se que há grande concordância entre os autores em seus argumentos, dessa forma, considera-se que estes fatores são os norteadores desta análise nos debates das questões específicas dos principais determinantes do desemprego da população jovem.

Portanto, diante destas considerações, podemos abstrair que o desemprego da população jovem decorre de pelo menos seis fatores, dentre os quais merecem destaque: a) o empobrecimento das famílias, b) a insuficiência da demanda, c) a alta rotatividade dos jovens no emprego, d) o sistema educacional deficitário, e) a baixa articulação entre as políticas

públicas de emprego, e por fim f) o atual modelo econômico adotado de inserção internacional.

Dessa forma, cabe-nos agora, discorrermos pontualmente acerca de cada um dos fatores, a fim de conhecermos as razões para o agravamento e a persistência deste quadro no atual contexto, haja vista que, não apenas o desemprego, mas também a forma específica de inserção dos jovens no mercado de trabalho revela marcas da exclusão social à qual eles estão sendo submetidos.

3.2 Argumentos teóricos sobre os determinantes do desemprego da população jovem.

Partindo da abstração realizada no subitem anterior, que os determinantes do desemprego da população jovem são especificamente a) a insuficiência da demanda, b) o atual modelo econômico adotado de inserção internacional, c) o empobrecimento das famílias, d) o sistema educacional deficitário, e) a alta rotatividade dos jovens no emprego e f) a baixa articulação entre as políticas públicas de emprego, realizaremos neste subitem algumas reflexões pontuais acerca dessas seis categorias respectivamente.

O primeiro aspecto a analisarmos é sobre a insuficiência da demanda. Desse modo, ela pode ser ocasionada por várias conjecturas como: instabilidade econômica, baixo crescimento econômico e baixo nível de investimento no setor produtivo.

Kalecki e Keynes, durante a recessão dos anos 1930, identificaram a importância da demanda efetiva na determinação da produção e do emprego agregados (HUNT, 1989). As variáveis determinantes da demanda efetiva, a saber, segundo Keynes (1964), são compostas pelas variáveis independentes: propensão a consumir, tanto para os indivíduos como para o governo, eficiência marginal do capital e taxa de juros e pelas variáveis dependentes: volume de emprego, renda nacional e salários.

A análise das variáveis elencadas para determinar a demanda, o produto nacional e por consequência o volume de emprego em tempos atuais é considerada mediante o comportamento conjunto da produção nacional, da inserção externa da economia, das políticas macroeconômicas (juros, câmbio, inflação), da atuação do Estado na economia e da reestruturação das empresas.

A saber, as mudanças ocorridas no Brasil a partir de 1990 se pautavam nas ideias de globalização, com a abertura comercial indiscriminada e a adoção da política neoliberal de privatização, estabilização da moeda e desregulamentação dos mercados (inclusive o de

trabalho), seguindo um contexto de conjuntura e estrutura econômica divergente do período anterior.

Com a instauração do plano real, a economia manteve o controle do crescimento dos preços internos, proporcionando uma queda na inflação. A política cambial estimulou as importações e gerou déficits crescentes nas transações correntes do País. Na ocasião, as políticas macroeconômicas tornaram a economia brasileira necessitada e dependente do investimento externo. Dessa forma, para o Brasil financiar o déficit comercial, o Estado passou a atrair Investimento Externo Direto (IED), cujo destino seria criar novas unidades produtivas e adquirir tanto empresas privadas existentes, como (em maior grau) ativos públicos, contribuindo assim para impulsionar a onda desnacionalizadora da base produtiva brasileira. Contudo, com a permanência dos juros elevados, os investimentos em novas unidades produtivas acabaram não sofrendo tanto impacto, prevalecendo, sobretudo, investimentos em capitais de curto prazo.

Para muitos autores, a razão principal para o comportamento instável das taxas de crescimento encontra-se na ênfase nas políticas macroeconômicas, fundamentadas na estabilidade macroeconômica (manutenção elevada das taxas de juros e apreciação cambial) com as taxas de crescimento e o nível de emprego como variáveis de ajustes.

As ideias dessas políticas conforme destaca Pires org. (2010) eram basicamente promover a reforma do Estado e da ordem econômica visando, de um lado reduzir as despesas públicas de custeio e investimento e, do outro, atrair capitais externos por meio das privatizações e das concessões de serviços públicos, para sustentar a âncora cambial, que dessa forma, seria mantida, tanto pela política monetária, por meio dos juros elevados, como pela política fiscal, por meio do enxugamento do setor público.

A conjuntura das políticas macroeconômicas também contribuiu para montar uma estrutura desfavorável ao emprego, pois com o objetivo de preservar a estabilidade da moeda, não favoreceu ao investimento no setor produtivo, comprometendo o crescimento econômico e por consequência impedindo o aumento da demanda de trabalho, pois, crescimento, emprego e distribuição de renda passaram a funcionar apenas como variáveis de ajuste no novo modelo de desenvolvimento econômico (PIRES, org., 2010).

Assim sendo, as medidas adotadas no Brasil com predominância na desregulamentação financeira, tecnológica, econômica e comercial, e do processo de estabilização monetária repercutiram diretamente sobre a estrutura da demanda agregada.

A partir de 1990, a condução do novo modelo econômico brasileiro de corte neoliberal repercutiu diretamente sobre estrutura da demanda agregada, por meio da revisão do papel do Estado na economia (racionalização e descentralização do gasto e privatização do setor produtivo estatal), das desregulações financeira (endividamento externo e interno e ainda maior dependência de ingressos financeiros), tecnológica (importação) e comercial (elevação brutal das importações e geração de déficits na balança comercial) e ainda do processo de estabilização monetária. Ao mesmo tempo, a nova composição da demanda agregada não se mostrou suficiente, por si só, para permitir a retomada sustentada do desenvolvimento socioeconômico nem para possibilitar a necessária geração de empregos no Brasil (POCHMANN, 2006a, p. 69).

Em suma, o comportamento da economia ao longo dos anos 1990 *versus* geração de emprego, no contexto geral pode ser compreendido em três momentos distintos.

De 1990 a 1992, a economia passou por recessão econômica com queda na produção nacional de 3,9% seguida de redução de 8,4% no emprego assalariado e elevação da taxa de desemprego em 130% (POCHMANN, 2008). Giambiagi et al, (1999), caracteriza que o período é marcado pelo início da abertura comercial, pela recessão, altas taxas de inflação, baixa taxa de crescimento acumulado de 1,8% e o fraco desempenho do consumo doméstico (3,7%).

De 1993 a 1997, tem-se a estabilização, com a recuperação em 23,4% da produção doméstica, aumento do endividamento e do consumo, sobretudo, de produtos importados, porém com impacto de pouca expressividade no emprego, redução de 1,4% do emprego assalariado formal, aumento da taxa de desemprego em 18,5% e redução das taxas de juros (GIAMBIAGI et al, 1999; POCHMANN 2008).

De 1998 a 1999, tem-se a desaceleração generalizada no conjunto da economia, elevação dos juros, desvalorização cambial, queda na produção interna e no emprego formal em 1,6% e 3,1 % respectivamente, e considerável elevação do desemprego em torno de 45% (GIAMBIAGI et al, 1999; POCHMANN 2008).

Enfim, estes três períodos foram marcados pela total ausência de crescimento econômico sustentado, com investimento produtivo relativamente baixo, tanto do setor privado como do setor público, no qual se tem observado forte queda dos investimentos em relação ao PIB, refletindo na tímida dinâmica do emprego, que ficou restringida pela reduzida taxa de investimento.

Dessa forma, segundo destacado por Mattoso (1996), concordamos que a conjuntura econômica que caracteriza a década de 1990 representa a crescente subordinação das políticas anti-inflacionárias, desestruturação do Estado, pagamento da dívida externa sem a devida

contrapartida na reconstrução dos mecanismos de crescimento econômico, com políticas de abertura indiscriminada ao exterior ameaçando as bases estruturais da indústria construída ao longo de muitas décadas. Esse cenário também é sintetizado por Pochmann (1988 apud GONZALEZ, 2009, p. 120):

De um lado, a ausência de uma fase completa de estruturação do mercado de trabalho durante o ciclo virtuoso de crescimento econômico (de 1933 a 1980) comprometeu a conformação de um padrão de inserção ocupacional do jovem brasileiro nas mesmas condições de integração do jovem ao mundo do trabalho alcançado pelas economias avançadas. De outro lado, o recente movimento de desestruturação do mercado de trabalho influenciado diretamente pelo ciclo vicioso de baixo crescimento econômico desde os anos 1980, apresenta-se suficiente tanto para desgastar o antigo padrão de inserção ocupacional do jovem quanto para torná-lo ainda mais instável e precário.

Assim, percebemos que nos anos 1990 o ambiente de transição - crise e recuperação econômica - não permitiu a adoção de medidas que estimulassem o aumento dos investimentos e impulsionasse o crescimento sustentado do PIB e, por conseguinte, o da demanda. Pelo contrário, tal cenário impactou drasticamente na redução da oferta de emprego. Dessa forma, este quadro reverso contribuiu para o aumento das taxas de desemprego geral, especialmente o da população jovem.

O próximo aspecto a ser destacado trata acerca do modelo econômico de inserção internacional adotado pelo Brasil. Esse modelo foi adotado dentro do quadro de globalização e reestruturação das empresas internacionais, caracterizado pelo momento no qual o Brasil ficou à margem das radicais mudanças no paradigma tecnológico em nível mundial. Desta feita, com a abertura indiscriminada dos mercados houve o aumento e intensificação da concorrência externa, primeiramente com os produtos importados e logo em seguida com as empresas internacionais, que passaram a circular mais intensamente munidas de uma grande produtividade e competitividade a custos mais baixos.

Assim, com o acirramento da concorrência intercapitalista e o “estreitamento” com o setor externo as empresas nacionais sobrantes passaram a lidar com pressões para reestruturar seu modelo organizacional e tecnológico de produção com vistas a se tornarem competitivas frente aos grandes conglomerados internacionais.

O choque de competitividade forçou muitas empresas nacionais a se reestruturarem, porém, muitas não conseguiram e tenderam a desaparecer, ou fundindo-se com outras ou fechando (ARAÚJO, 2000). Do mesmo modo, as empresas que conseguiram sobreviver, isto

é, as sobrantes, adotaram o modelo de produção flexível¹⁹ vigente nos principais países capitalistas, fazendo uso de novos fundamentos competitivos, priorizando a elevação da produtividade e o barateamento dos custos de produção.

A consequência direta desse processo de reestruturação baseado nos fundamentos da produção flexível foi o corte em massa de funcionários. O que se observa no período é que houve uma massificação do desemprego, resultado da compressão das principais atividades geradoras de novas ocupações e a adoção de corte de pessoal.

Vale ressaltar nesse ponto que há grandes controvérsias acerca do impacto do processo de reestruturação sobre o nível geral de empregos. Pois, determinados autores (liberais) defendem a ideia de que o emprego perdido em um setor seria compensado pela demanda de trabalho em outro setor. Entretanto, o que se verificou foi que houve uma desintegração da estrutura produtiva secundária juntamente com a contração do setor primário na geração de empregos e uma expansão relativa do setor terciário que não corresponde efetivamente à absorção da totalidade dos trabalhadores que perderam postos de trabalho no primeiro setor (POCHMANN, 2002).

Ao longo deste processo, as demissões em virtude da reestruturação produtiva terminaram por produzir o desemprego do tipo estrutural²⁰. Ao mesmo tempo, ocorreram significativas alterações na composição ocupacional, “pois os trabalhadores que se mantiveram empregados foram os de maior escolaridade, maior tempo de serviço na mesma empresa e faixa etária mais elevada” (POCHMANN, 2006a, p. 71).

Estima-se que em torno de 350 mil empregos formais do setor privado foram eliminados só nos anos 1990 (POCHMANN, 2002). Já no setor público, com as medidas fiscais adotadas no “Pacote 51”²¹ estima-se a demissão de pelo menos 33 mil empregos assalariados (PIRES, org., 2010, p. 302).

Há que se considerar ainda que a reestruturação também atingiu o setor público provocando queda na geração de empregos e grande corte de pessoal. O novo rumo do setor

¹⁹ A produção flexível segundo Harvey (1995 apud SANTOS e APOLINÁRIO, 2005) trata-se de um movimento de reestruturação capitalista que, acirrando a concorrência no âmbito dos processos produtivos, amplia os mecanismos de aumento da produtividade e da intensificação do trabalho provocando mudanças de ordem política, econômica e social.

²⁰ Pochmann (2008) diz que o desemprego do tipo estrutural está vinculado ao modelo de inserção do país na economia mundial que provoca mudanças na sua estrutura produtiva. Sua principal característica é a ampliação do período que o trabalhador permanece desempregado.

²¹ O pacote 51 foi um programa de ajuste fiscal lançado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso logo após a crise asiática. Este pacote previa 51 medidas de ajustes macroeconômicos, a maioria de cunho fiscal. No entanto, foram executadas apenas as medidas que previam a elevação de receitas, as que pretendiam conter as despesas fracassaram.

público vinculado ao processo de privatização, reestruturação, racionalização e descentralização dos gastos públicos, corroborou para uma verdadeira terceirização do Estado, sobretudo nas áreas sociais. Estima-se que de cada cinco empregos formais destruídos ao longo da década de 1990, um era do setor estatal.

Dessa forma, o processo de privatização estatal transformou os trabalhadores em uma das principais variáveis de ajuste fiscal, pois as “medidas de terceirização, subcontratação e a rotatividade foram utilizadas para reduzir salários e subordinar os empregados que restaram às novas metas de funcionamento empresarial no setor público” (POCHMANN, 2008, p. 191).

A esse respeito, as demissões do setor público no período de enxugamento concentraram-se na faixa etária jovem de 15 a 24 anos, cujo percentual de empregados foi reduzido em 73,4%, enquanto para a faixa etária de 25 a 49 anos foi de 39%. Já na faixa com mais de 49 anos a queda no volume de postos de trabalho foi de quase 46%. Diante deste quadro, percebemos que além da população jovem não contar com aumento na quantidade de empregos no setor privado, o setor público contribuiu em grande medida para o agravamento do problema (POCHMANN, 2008).

Desta feita, a reestruturação das empresas implicou em uma menor oferta de emprego, com um aumento no número de trabalhadores desempregados, tornando o mercado de trabalho mais competitivo, sobretudo “diante de uma oferta de mão-de-obra de maior escolaridade” (POCHMANN, 2006a, p. 71). Isso contribuiu tanto para a elevação nos requisitos de qualidade e qualificação, como estimulou o aprofundamento da discriminação na contratação, em que o jovem é o maior penalizado.

O novo modelo econômico/político/ideológico vigente neste período trouxe como consequência para população no geral, o aumento de pobreza e desigualdades de renda. Portanto, essa categoria, isto é, o aumento da pobreza, é a questão da nossa terceira análise.

De início, destacaremos que apesar do coeficiente de concentração de renda²² ter apresentado queda, de 62,1% em 1970 para 55,3% em 2007 (IPEA, 2010), o Brasil ainda é um país imensamente desigual. Segundo Oliveira e Henrique (2010) os determinantes da pobreza e da exclusão social não podem ser deduzidos somente da estrutura econômica, pois alguns exemplos históricos podem esclarecer essa postura.

Neste sentido, tratando acerca de alguns dos elementos principais que promoveram o aumento da pobreza no Brasil nos anos 1990, destacam-se dentro deste conjunto, três elementos: a) a maneira como foi conduzida a questão agrária; b) a especificidade do mercado

²² O parâmetro utilizado é o índice de Gini, que mede a concentração de renda. Varia entre 0 e 1, quanto mais próximo de 1 mais concentrada é a renda e vice versa.

de trabalho e c) a natureza das políticas sociais consideradas em seus traços históricos estruturais.

Não é nossa intenção esclarecer pontualmente acerca destes três aspectos, contudo, tentaremos mostrar à luz destes indicativos, como o empobrecimento da população no período neoliberal provocou consequências sobre o desemprego da população jovem.

Sobre o primeiro aspecto, atentamos que a restrição à posse de terra juntamente com a modernização do sistema produtivo no Brasil ao longo das duas últimas décadas, aliada à ausência de políticas sociais para o campo, tornou a sobrevivência em certas áreas rurais complicada, promovendo a desarticulação do campo, sobretudo o minifúndio, causando desemprego e pobreza das massas rurais. Tal fato é verificado pelo espantoso êxodo rural no período²³.

Questões sobre o êxodo rural devem ser tratadas, vinculadas às dificuldades enfrentadas pelos pequenos produtores familiares. Nessa perspectiva, os problemas enfrentados pela pequena produção familiar e suas muitas formas de reprodução, bem como as difíceis condições de vida e produção, também geram problemas a ser enfrentados pelos jovens.

Nessa perspectiva, diversos estudos apontam para a saída do jovem do campo rumo à cidade devido às dificuldades enfrentadas naquele lugar, principalmente quanto ao acesso à escola e trabalho, isto é, às condições de vida e produção (GUARANÁ, 2009).

Refletindo sobre as políticas sociais para o campo, o IPEA (2010, p. 65) atestou que “desde os últimos anos da década de 1980, reduziram-se drasticamente as aplicações públicas fiscais e financeiras no setor agrícola. É que os principais instrumentos da política agrícola, crédito rural e preços mínimos foram severamente sacrificados”. Nesse sentido, sobre as ocupações agrícolas e o êxodo rural podemos destacar que:

A partir dos anos 1980, observou-se uma desaceleração na queda do número das ocupações no setor primário da economia, enquanto o setor secundário deixou de apresentar maior contribuição relativa no total das ocupações [...] atualmente a cada dez ocupações existentes, seis são de responsabilidade do setor terciário, duas do setor secundário e duas do setor primário, enquanto em 1980 quatro eram de setor terciário, três do secundário e três do primário (POCHMANN, 2002, p. 71).

Atualmente o crescimento demográfico mais intenso ocorre nas cidades médias e na periferia das grandes aglomerações urbanas [...] essa transformação é, em grande parte decorrente de fenômenos econômicos

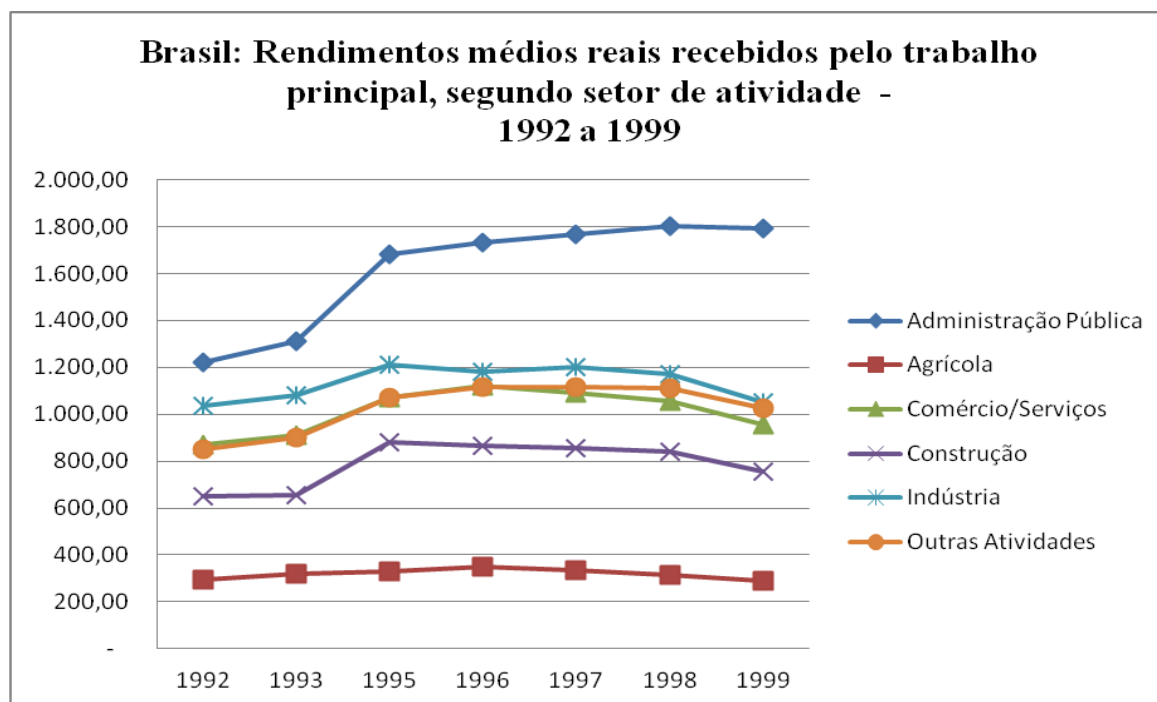
²³ Sobre este aspecto ver IPEA (2010).

recentes – baixo nível de crescimento e reestruturação da indústria e agricultura nas décadas de 1980 e 1990 (IPEA, 2010, p. 43).

O rápido processo de urbanização no Brasil, catalisado pelo espantoso êxodo rural nos anos 1990, também determinou a formação de um mercado de trabalho urbano extremamente desfavorável tanto ao trabalhador rural que vai para cidade em busca de melhorias, vitimado pela reestruturação do campo, como para o trabalhador urbano que também vitimado pela reestruturação das indústrias tem que “disputar” as escassas vagas de emprego com o trabalhador rural, pois o mercado de trabalho não consegue absorver este grande contingente de oferta sobrando de mão-de-obra desempregada.

Os sinais de desestruturação do mercado de trabalho vão se mostrando cada vez mais evidentes refletindo na queda da renda da população por conta do desassalariamento e do desemprego. Dessa forma, o comportamento distinto dos salários reais nos diferentes setores de atividade, provocou certa tendência de queda na renda, em quase todas as categorias ocupacionais, exceto na administração pública na qual o salário permaneceu com taxas crescentes durante toda a década de 1990, conforme se percebe no Gráfico 03.

GRÁFICO 3 - Brasil: Rendimentos médios reais recebidos pelo trabalho principal, segundo setor de atividade entre 1992 e 1999.



Fonte: IPEA/ Núcleo de Gestão de Informações Sociais
Elaboração própria.

Além do crescimento do desemprego e do desassalariamento, a desestruturação do mercado de trabalho também fortaleceu o movimento de subutilização no uso da força de trabalho mediante a ampliação de ocupações precárias (sem rendimento e registro em carteira) de trabalho autônomo e para o próprio consumo e de segmentos não organizados. Segundo Lira (2006, p. 143) “além da pobreza absoluta, da fome e do analfabetismo, novas formas de exclusão, ganham destaque, associadas a crescente desigualdade e precarização do mercado de trabalho (desemprego e informalidade)”.

Diante deste contexto, de baixa geração de empregos de qualidade, diminuição da renda real para grande parte dos ocupados, aumento da informalidade e subutilização da mão de obra, os benefícios da seguridade pública social perdem sua abrangência universalizante, visto que o aumento do desemprego provocou sobrecarga nas finanças do sistema de seguridade social e baixa contribuição dos poucos trabalhadores do setor formal.

Ademais, convém lembrar que no Brasil, o enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais nas últimas cinco décadas tem seguido distintas orientações. Por exemplo, até os anos 1970, acreditava-se que os problemas da pobreza e da desigualdade seriam automaticamente resolvidos com o aumento nas taxas de crescimento econômico, porém a história econômica mostrou que tal afirmação não se verificou.

No período neoliberal, o Estado trocou as políticas de caráter universalizante, pelas políticas focalizadas. O objetivo destas era combater a pobreza crescente enfatizando as ações assistenciais de acordo com o modelo desenvolvido pelo Banco Mundial. Assim, a ideia da garantia de renda mínima aos segmentos mais vulneráveis da população vai se expandindo, surgindo os programas de transferências de renda juntamente com os serviços de seguridade social assegurado como direito à população independente de esta ter realizado alguma contribuição prévia ou não. Nesse mesmo cenário, as políticas de promoção social ou de garantias de oportunidade também foram afetadas.

A maneira como foi conduzida a questão agrária, a natureza das políticas sociais, o rebaixamento das garantias dos trabalhadores e a redução da proteção aos desempregados fizeram acumular grandes massas de uma superpopulação excedente do capital, que entorna a massa de pobres e miseráveis das camadas sociais urbanas. Isso nos leva a concluir que, com o aumento da pobreza das famílias, a propensão da participação dos jovens no mercado de trabalho tende a aumentar, haja vista a necessidade de complementação da renda das famílias, impondo um processo de competição entre jovens e adultos pelas escassas vagas de emprego.

Esse cenário contribuiu à quebra da linearidade do típico padrão ocupacional que a população jovem possuía, em que havia a passagem do jovem da inatividade para atividade,

marcada pela saída da escola para entrar no mundo do trabalho. Nota-se que a partir de 1990 a inserção do jovem no mercado de trabalho não mais se dava após a saída do sistema escolar, pelo contrário, muitas vezes a inserção coloca-se como projeto oposto a saída do sistema escolar devido à conclusão dos estudos, dada as condições em que isto ocorre, é que “parecem ser, na realidade, concomitantes e não excludentes, superpostos, ainda que se observem as condições precárias em que isto vem ocorrendo, tanto na escola como no trabalho” (VELASCO, 2007, p. 190).

Diante deste cenário de aumento das taxas de participação da população jovem, iniciativas de controle deste fenômeno são introduzidas ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), via manutenção dos jovens adolescentes (16 a 18 anos) na escola.

Primeiro assiste-se no Governo de Fernando Henrique Cardoso a ações fragmentadas como Bolsa escola, Auxílio gás, Bolsa alimentação, que no governo de Lula foram unificadas dando origem ao Programa Bolsa Família (PBF), com uma grande expansão no contingente de famílias beneficiárias, de 6 milhões em 2004 para 12,4 milhões em 2009 (IPEA, 2010 e PIRES, 2010). Esse quadro provocou um nivelamento para baixo da pirâmide social: os miseráveis ficaram menos miseráveis e a classe média empobreceu ainda mais.

O sistema escolar do Brasil também é visto por muitos autores como, por exemplo, Almada Lima (2004), Cacciamali (2004b) e Velasco (2006) como débil para manutenção do jovem na inatividade, argumentando que há uma baixa abrangência e articulação com as demais políticas públicas, sobretudo, as de emprego. Argumentos dessa natureza conduzem as ações públicas a focar na elevação das taxas de escolarização da população jovem. Contudo, mesmo com essa ênfase no aumento da escolaridade da população no geral (não apenas a jovem) ainda continua sendo questionável a qualidade do ensino, pela falta de infraestrutura, professores, material didático e acervo bibliográfico, conforme relata Velasco (2006).

Nesse sentido, a escolaridade relacionada com a faixa etária opera importantes diferenciações na entrada no mercado de trabalho, especialmente se confrontada com a situação de vida das famílias, determinadas, sobretudo, pelo seu status socioeconômico (ANDRADE e FARA NETO, 2007). Segundo Pochmann, (2000) e Sposito (2005 apud VELASCO, 2007, p. 190), “a transição escola-trabalho encontra-se hoje mediada pelas dinâmicas sociais em que se vive”.

Interessante notar que escola e trabalho parecem dois pontos de um mesmo movimento, em que para o jovem funciona como estímulo-mútuo: estando na escola também se precisa do trabalho, no trabalho percebe-se a necessidade do estudo/formação. É como se ambos se autorreforçassem num elo, contudo, que precisa ser apreendido também sem desconsiderar a

posição e os recursos familiares no sistema de estratificação social (VELASCO, 2007, p. 191-192).

Assim, as trajetórias escolares irregulares, marcadas pelo abandono precoce, pelas idas e vindas e saídas e retornos, podem ser assumidas como importantes sinais que explicam como diferentes grupos de jovens vivem e percorrem no sistema de ensino.

Apesar de nosso estudo abranger a faixa etária de 16 a 29 anos de idade, a faixa compreendida entre 16 e 24 anos, no ponto em questão, torna-se a mais relevante, uma vez que é nela que se encontra grande parte dos jovens em idade de estudo e na conclusão da formação escolar com a expectativa de ingresso na vida profissional. Assim, segundo Cacciamali (2004b) os sucessos escolares e ocupacionais nessa faixa etária têm importância destacada e se refletem no restante da vida do jovem enquanto trabalhador, podendo ser fator determinante.

Pesquisa da UNESCO²⁴ (2004 apud ANDRADE e FARAH NETO, 2007) aponta que 27,2% dos jovens deixaram os estudos por motivos de oportunidades de emprego e 14,1% por motivos de dificuldade financeira. A gravidez também é um grande fator que contribui para o abandono escolar com taxas de 11,2%. Fatores como dificuldade de aprender, não gostar de estudar ou casamento também influenciam na desistência de estudar, porém, em proporções bastante inferiores com 5,4%, 3,8% e 1,2% respectivamente. Diante de tais dados, constatamos que de fato questões relacionadas às condições econômicas são os principais fatores que impulsionam a população jovem a abandonar os bancos escolares.

Destacamos ainda que as mudanças no cenário socioeconômico parecem estar dificultando a mobilidade social do jovem por meio da posse do conhecimento escolar para o mercado de trabalho, pois os jovens de famílias de baixa renda encontram maiores dificuldades para apenas estudar ou conciliar estudo e trabalho, já que para os jovens de baixa renda prevalece a contratação com elevadas jornadas de trabalho DIEESE²⁵ (2006).

Segundo Velasco (2007, p. 189) “na concepção de estudantes trabalhadores, a estrutura escolar nem sempre está adequada ao seu contexto de vida [dos jovens], cuja implicação no desempenho [escolar] daqueles que trabalham é bem inferior ao dos que não trabalham”. Do mesmo modo, desigualdades de oportunidades segundo a condição familiar, isto é, em função da renda familiar, irão determinar tanto suas possibilidades de frequência na

²⁴ Uma tradução em língua vernácula para UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

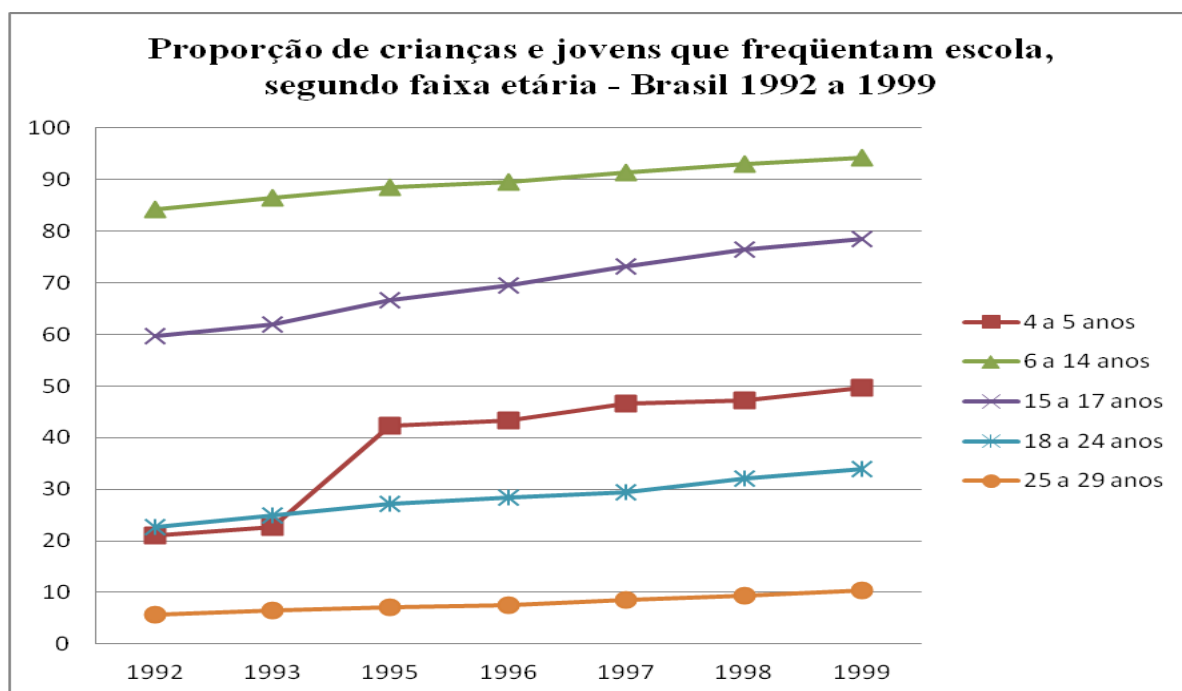
²⁵ DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócios Econômicos.

escola, quanto a forma de inserção, o setor de atividade econômica em que trabalham, os rendimentos, a jornada de trabalho e etc.

Analisado dados acerca do abandono escolar por faixa etária, observamos que os jovens de 16 a 18 anos apresentam 40,9% das taxas de abandono escolar. Seguindo a evolução por faixa etária os jovens de 19 a 25 anos apresentam 30%, já a faixa acima de 25 anos apresenta 4,4%, de abandono escolar (UNESCO, 2004 apud ANDRADE e FARAH NETO, 2007). Dessa forma, essas taxas demonstram o desempenho do sistema escolar, revelando a sua (in)capacidade, no âmbito das condições existentes, de reter o aluno e de conduzi-lo ao término dos ciclos escolares.

Cacciamali (2004b) chama atenção para as taxas de escolarização da população jovem, para expor também que o Brasil apresenta um sistema educacional que não consegue reter as crianças e os adolescentes na escola. Apesar de o Brasil ter passado por um processo de universalização do acesso ao ensino fundamental nos anos 1990, a gravidade do déficit educacional do país se revela pela dificuldade de universalizar o ensino do primeiro ciclo entre os jovens adolescentes (ver Gráfico 04), haja vista, tal política ser destinada prioritariamente à faixa etária de 7 a 14 anos.

GRÁFICO 4 - Brasil: Proporção de crianças e jovens que frequentam escola, segundo faixa etária entre 1992 a 1999.



Fonte: IPEA/ Núcleo de Gestão de Informações Sociais
Elaboração própria.

Em geral, a proporção de jovens que frequentam a escola tende a ser mais elevada para a categoria “jovem-adolescente” (15 a 17 anos) do que entre a “jovem-jovem” (18 a 24 anos) e a “jovem-adulto” (de 25 a 29 anos). Contudo, a maior proporção de frequência na escola se dá para o grupo de 6 a 14 anos. A categoria de 4 a 5 anos de idade é a que apresenta taxas de crescimento mais elevadas. Tal fato se desvela pelo processo recente de universalização do acesso à educação básica, conforme escrito no parágrafo anterior.

Mesmo com o aumento da frequência escolar na última década, uma quantidade grande de jovens ainda não concluiu, sequer, o ensino fundamental. Estes jovens, além de precisarem voltar a estudar, precisam ter boa qualidade de ensino, para poderem ter maiores perspectivas futuras em relação ao mercado de trabalho.

A ausência de perspectiva de futuro, devido ao baixo nível de escolaridade, da falta de renda familiar causada pelo desemprego, a impossibilidade da formação e da capacitação profissional, gera a evasão escolar e desocupação juvenil, que levam muitos jovens à submissão da exploração sexual e à participação de crimes, como assaltos e furtos, em busca de alcançar algum bem material que julgam incapazes de conquistar através da família ou trabalho. (SMBES, RELATÓRIO 2004 apud VELASCO, 2007, p. 162).

Segundo Cacciamali (2004b, p. 32), nos anos 1990, “35,2% dos adolescentes estavam defasados em relação ao seu nível de educação, 20,5% abandonaram o sistema educacional antes de concluí-lo e 1,8% nem chegaram a ingressar na escola”. Destarte, “apesar de todo esse cenário eles [os jovens] permanecem acreditando na ascensão social através da escola, ainda que muitas vezes criticando a própria escola” (VELASCO, 2007, p. 189).

Dessa forma, um sistema escolar deficitário que não consegue manter seus jovens na escola, ou até mesmo, não consegue fazer com que estes concluam seus estudos formais com qualidade, para uma futura colocação de mais “prestígio” no mercado de trabalho, compromete a estrutura social e a perspectiva de um futuro melhor, (ou pelo menos se espera que seja melhor que o de seus pais), devido ao baixo nível de escolaridade em quantidade e qualidade.

Passaremos então, a análise da próxima categoria: a rotatividade dos jovens no emprego. Destacamos, a priori, o típico padrão de inserção ocupacional do jovem em seu primeiro emprego, até a década de 1980, dava-se inicialmente com vínculos menos frágeis para depois se alcançar um vínculo mais duradouro e estável. Paradoxalmente, o típico padrão de inserção ocupacional do jovem em seu primeiro emprego, na década seguinte, dá-se com a transitoriedade, instabilidade e fragilidade.

A taxa de rotatividade de um trabalhador no geral pode ser atribuída a diversos fatores, tais como flexibilidade quantitativa proporcionada pela adoção de contratos flexíveis, flutuações da economia que exigem trabalhadores para uma rotina de “conveniência” da empresa e o aumento do número de contratos por tempo determinado ou até mesmo sem vínculo contratual, etc., fazendo com que a possibilidade de demissão seja elevada e a probabilidade de permanência no mesmo emprego por muito tempo seja reduzida (POCHMANN, 2002) (grifo nosso).

Conforme já visto, o ambiente contemporâneo, em termos de mercado de trabalho, caracteriza-se por maiores taxas de desemprego e maiores riscos de perda de emprego, seja pela instabilidade da economia, seja pela reorganização dos processos produtivos, seja pelas novas formas de contrato de trabalho flexível e pela legislação trabalhista. Nesse viés, a inserção e permanência no mercado de trabalho, tanto do adulto, como do jovem tornam-se cheias de percalços.

Com o mercado de trabalho mais inacessível aos jovens, a expectativa de emprego dessa população passa a ser determinada pelas oscilações dos ciclos econômicos. Santos e Apolinário (2005) defendem que embora essas expectativas se elevem, está sendo reservada a parcela mais insegura dos empregos aos jovens, sendo que as regras de contratação para eles são mais flexíveis e desfavoráveis. Gonzales (2009) afirma que a maior parte dos jovens ocupados na década de 1990 se encontrava nos setores de comércio e serviços, com a predominância em atividades de baixo prestígio social, com relações de trabalho sem vínculo contratual, de remuneração precária, elevada jornada de trabalho, etc.

Como seus riscos de perda de emprego são iminentes - seja pela instabilidade da economia, pela adoção de contratos flexíveis ou pela predominância do emprego sem vínculo contratual ou por tempo determinando, que aumenta as chances de saída do emprego -, o que se constata é que, em períodos de instabilidade econômica, os jovens são os primeiros a serem contemplados com a demissão em períodos de crise, e os últimos a serem contemplados com a admissão em períodos de recuperação e crescimento OIT (2011).

Dessa forma, a alta transição do emprego para o desemprego e para a inatividade inerente à condição principalmente dos jovens adolescentes, decorre também dos motivos de experimentação, inadequação e insatisfação com o mercado de trabalho (VELASCO, 2007). A adoção de contrato de trabalho por tempo determinando, como por exemplo, os estágios ou trabalhos de capacitação para o jovem contribuem em grande medida para o aumento da transição do jovem da situação de empregado para desempregado.

Segundo Velasco (2007), a ideia de exclusão pregada pelo mercado não deixa oferecer muita opção, restando aos trabalhadores, sobretudo aos jovens, moverem-se o máximo possível na busca pelo emprego. Para Telles (2006 apud VELASCO, 2007, p. 192):

Para os mais jovens, as circunstâncias atuais do mercado de trabalho não significam uma degradação de condições melhores ou mais promissoras em outros tempos. Eles entraram num mundo já revirado, em que o trabalho precário e o desemprego já compõem um estado de coisas com o qual têm que lidar, e estruturam o solo de uma experiência em tudo diferente da geração anterior.

A partir dos anos 1990, a juventude brasileira passou a ganhar destaque na elaboração das políticas públicas, tanto no campo do trabalho e educação, como no campo da saúde e violência, etc., isto é, tanto pelo lado das perspectivas e oportunidades, como pelo lado dos problemas e riscos. Contudo, estudos sinalizam que as ações destinadas aos jovens são desfocadas e imprecisas gerando grandes desafios aos gestores para reverter o movimento atual de vulnerabilidade e pessimismo na ascensão social.

As críticas relacionadas à baixa articulação entre as políticas públicas para juventude demonstram que há pouca ou nenhuma articulação entre as políticas de emprego e as de educação, haja vista que, suas ações interseccionam problemas relacionados do universo juvenil com o universo mais amplo da sociedade. Para muitos autores, não considerar a especificidade desta população, demarcada pela pobreza, heterogeneidade, desigualdade de oportunidades e de expectativas, e tratá-las num conjunto amplo, demonstra um obstáculo para a intervenção pública, no que diz respeito à oferta de serviços mais eficiente.

Embora algumas Políticas Públicas de Emprego (PPE) constituídas no círculo virtuoso do II Pós-Guerra estejam em uso até os dias de hoje, estas passaram por uma transformação em seus padrões de regulação com significativos redirecionamentos em seu conteúdo tornando essas políticas mais paliativas e compensatórias do que efetivas no combate ao desemprego (ver capítulo 1), pois:

Trata-se da passagem das “políticas de integração”, de perspectiva mais universalista e voltada para a consolidação da condição salarial, para as “políticas de inserção”, que visam tão somente reduzir o déficit de integração dos mais vulneráveis segundo a lógica da discriminação positiva, pautando-se em estratégias focalizadas em grupos ou regiões precisamente definidos (ALMADA LIMA e GUILHON, 2006, p. 165).

As medidas de apoio aos jovens para entrar no mercado de trabalho compreendem diversas ações que compõem a agenda de vários tipos de programas e que “desfilam” por

todas as esferas e ministérios do governo. Geralmente esses programas interseccionam a manutenção do jovem no sistema escolar e adiamento da entrada no mercado de trabalho, com a capacitação para o emprego. Contudo, muitas vezes, esses programas são aplicados com desvio de escopo.

O modo como esses programas se desenvolveram pode ser segmentado em dois níveis, sendo o primeiro relacionado à oportunidade de elevação dos níveis de escolaridade, destinado, sobretudo, a jovens de até 17 anos. E o segundo consiste no favorecimento à entrada dos jovens no mundo do trabalho combinando escola e preparação para os requisitos profissionais, sendo este segmento destinado aos jovens de 18 a 26 anos.

No caso do primeiro nível, podemos citar como exemplo o Programa Bolsa Família (PBF) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), cujo destaque é a predominância de ações voltadas para manutenção, tanto para crianças como para os jovens adolescentes originários de famílias de baixa renda, na escola e fora do mercado de trabalho. Essas ações foram implementadas com o objetivo de superar o déficit de conhecimentos propiciados por sistemas escolares de baixa qualidade, na tentativa de retirar jovens e adolescentes em situação de pobreza familiar e risco do mercado de trabalho, aliando educação e transferência de renda.

As medidas de apoio à capacitação e treinamento dos jovens através da educação formal com a perspectiva de adequá-los aos requerimentos do mercado de trabalho constituem nas políticas do segundo nível. Destacamos nesse grupo, as ações perpetradas pelo Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR). Segundo Frigotto (1999 apud VELASCO, 2007, p. 147) “os cursos podem ser para emitir passagens, fazer velas ou aquilo que uma revista de uma seita religiosa indica como solução para o desemprego – treinar os desempregados para oferecer serviços de catar piolho, cuidar de cachorros, catar minhocas”. Isto é, as ações são tão diversas que intervenções focalizadas se materializam em uma grande dispersão sem sentido.

Saindo um pouco das ações compensatórias e adentrando nas ações de natureza ativa, destacamos as políticas de incentivo à contratação em especial as ações de subvenções na contratação de jovens. Sobre essa política encontramos argumentos distintos. O primeiro argumento, segundo Cacciamali, (2004b, p. 34) diz que “a legislação não provoca incentivos suficientes para contratar mão-de-obra, especialmente jovem, seja pela rigidez das cláusulas dos contratos de trabalho em curso ou pela ausência de contratos específicos para esse grupo”.

Para Gonzales (2009) essa política incorre em vários riscos, dado que aposta na redução de custos de um tipo de trabalhador, cujo custo já é “naturalmente” mais baixo, pois o salário é mais baixo e a indenização por demissão é menos onerosa e os contratos de trabalho dos jovens são isentos de algumas normas trabalhistas. O que acaba beneficiando mais as empresas do que os jovens, haja vista que esse tipo de política seria inócuo numa situação em que predominam entre os jovens os empregos de baixa qualidade e que não ajuda seu itinerário profissional, dado o desinteresse do empregador em seu aprendizado.

Desta feita, apesar de na segunda metade dos anos 2000 o jovem ter presenciado uma progressiva ampliação das políticas públicas destinadas a eles, o que se percebe é que, as experiências dessas políticas não retiram as pessoas da pobreza, “em vez de funcionar como rede de segurança, acabam estimulando mecanismos de restrição de demanda, dado que, transformam-se em paliativos que tendem a conferir à assistência social função residual e emergencial” (VELASCO, 2007, p. 169). No geral, essas políticas consistem em programas de baixa qualidade e sem efetividade social.

Assistimos ao longo dessas linhas à descrição sintética de uma realidade comum nos anos 1990, vivida por muitas famílias de estrato social médio e pobre. Essa realidade se reflete no aumento da propensão da participação dos jovens no mercado de trabalho (fomentada pela necessidade do jovem suprir sua própria necessidade, - seja ela física ou social - e muitas vezes da sua família) ampliando suas taxas de participação, impondo um processo de competição entre jovens e adultos, aumentando a insegurança no mercado de trabalho e na própria vida social. O que acaba por comprometer o desenvolvimento desses jovens para toda vida, tendendo a perpetuar e ampliar o ciclo de pobreza em que grande parte de sua família se encontra imersa.

Dessa forma, transformações societárias, marcadas pelo quadro de inserção da economia nacional no cenário internacional, de restrição de demanda, com o visível agravamento da pobreza e das desigualdades sociais, de deficiência no sistema escolar e na articulação das políticas públicas afetaram os jovens de maneira mais drástica, pois, mais do que outras categorias da população, trata-se de uma história que os submete a viver sob a marca da instabilidade econômica e política, na qual “os indivíduos e a família são afetados por uma ‘ansiedade trivial, diária’, uma instabilidade que já invadiu o trabalho impondo a necessidade de correr riscos e viver constantemente no limite” (VELASCO, 2007, p. 187).

Portanto, diante deste quadro resta-nos averiguar como os jovens são contemplados dentro do desenho das políticas públicas no contexto atual. Momento esse, em que a população passa a ter suas demandas sociais, inclusive as de mercado de trabalho, assistidas

através da criação de vários programas ligados à Secretaria Nacional da Juventude (SNJ). Esse momento é também caracterizado pela relativa redução de pobreza com certa estabilidade econômica e alavancagem no crescimento, no entanto, a persistência do desemprego desta faixa etária ainda teima em permanecer.

4 AS POLÍTICAS DE EMPREGO VOLTADAS PARA O ENFRENTAMENTO DO DESEMPREGO DA POPULAÇÃO JOVEM NO BRASIL NO PERÍODO NEOLIBERAL: tendências e perspectivas.

À medida que os jovens vão engrossando as estatísticas de desemprego, violência, nupcialidade e etc., vão ganhando centralidade na elaboração de políticas públicas. Desta feita, apesar de eles terem entrado para agenda de políticas públicas no fim dos anos 1990, é somente em meados dos anos 2000 que se verifica a primeira iniciativa nacional que articulasse as políticas públicas para juventude nas diferentes esferas como: emprego, cultura, esporte, saúde, educação, etc. e isso se dá com a criação do Conselho Nacional da Juventude (Conjuve), da Secretaria Nacional da Juventude (SNJ) e do Programa Nacional de Inclusão do Jovem (Projovem) em 2005.

Apesar de essa articulação girar em torno de diversas áreas de políticas públicas que atendem as necessidades da juventude vulnerabilizada, é o trabalho que aparece como um dos fatores de maior preocupação para o futuro dos jovens, conforme observamos na pesquisa de opinião Perfil da Juventude Brasileira – 2003. Ela demonstra que quando lhes perguntavam “entre as coisas boas” de ser jovem estes respondiam que é não ter responsabilidades, poder aproveitar a vida, ter liberdade, fazer amizades, ter saúde e disposição para atividades físicas, poder estudar, adquirir conhecimento e trabalhar. Já “as coisas ruins” de ser jovem são o convívio com risco eminente de drogas, violência, más companhias, a limitação da liberdade pelo controle familiar e a falta de trabalho e renda. Quando lhes perguntado no mesmo inquérito sobre “os assuntos que mais lhes interessavam”, os temas predominantes eram: educação, trabalho e oportunidades de cultura e lazer. E por fim, com relação à pergunta “sobre o que mais preocupa você no Brasil hoje?” ficaram no topo a segurança, violência, trabalho (emprego e questões profissionais) e drogas, (CASTRO, AQUINO e ANDRADE, org. 2009, p. 30-31).

Dessa forma, o objetivo deste capítulo é discutir as políticas públicas que tratam da inserção de jovens no mercado de trabalho tendo como base a experiência brasileira vivida em tempos recentes, isto é, desde a criação da SNJ em 2005, como também tratar das tendências e perspectivas dessas políticas inseridas em um contexto mundial de crise do capital e de constante aumento da exclusão social.

Não é intuito deste trabalho, realizar uma avaliação sobre metas e resultados vigentes em cada uma das políticas de emprego, mas sim, apresentar elementos que nos ajudem a

refletir sobre os impactos, entraves, formulações, resultados, como também identificar e apresentar reflexões sobre as ações que estão sendo realizadas a este respeito. Por isso, reduzimos o aprofundamento, as controvérsias acadêmicas e políticas a respeito do assunto, pois, para tal feito seria necessária uma grande demanda de tempo, recursos, para deixar mais densa e encorpada a pesquisa.

Desse modo iniciamos nosso trabalho tratando acerca da articulação do Brasil para formulação de uma política pública voltada à juventude partindo do marco referencial do ano de 1985, período no qual tiveram início as principais medidas no âmbito internacional sobre as demandas sociais juvenis. Em seguida, discorreremos sobre as ações realizadas para sanar o problema do desemprego do jovem no Brasil no contexto neoliberal, ações essas que foram desenvolvidas ao longo da segunda metade dos anos 1990 e que precederam a criação da SNJ. Continuamos ainda neste ponto tratando sobre o nascimento da primeira política nacional para juventude que ocorreu com a criação da SNJ em 2005 e também realizando algumas considerações acerca das ações realizadas pelo Projovem Integrado.

E por fim, no terceiro subitem tratamos sobre as algumas críticas pontuais proferidas por determinados autores destinadas ao tipo de política que o Brasil vem desenvolvendo ultimamente, destacando sua importância e seus entraves para inserir efetivamente este segmento populacional no mercado de trabalho.

4.1 Demandas sociais juvenis no Brasil e a articulação em torno de uma Política Pública para o Jovem nos últimos 20 anos.

No Brasil, a primeira proposta estatal (de caráter desenvolvimentista) que inaugura a intervenção do Estado na elaboração das “Políticas Públicas para Juventude (PPJ)” se dá com a instituição do 1º Código de Menores sancionado em 1927, conhecido como “O Código Mello Matos”, em referência ao seu relator.

Esse Código passou a orientar a formulação de políticas públicas direcionadas aos “jovens” até o final da década de 1970, quando foi extinto. Suas ações elencavam como preocupações centrais a moralização do indivíduo e a manutenção da ordem social, propondo a adoção de mecanismos à proteção da criança e dos perigos que a desviasse do caminho da ordem e do trabalho (UNESCO, 2004, p. 82).

Nesse sentido, ações no campo social, educacional e do trabalho foram adotadas sob forte influência (direta ou indireta) do Código Mello Matos, como por exemplo, o Serviço de

Assistência ao Menor (SAM), criado em 1941, que fora substituído em 1964 pela Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM), responsável pela Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM). Outro exemplo pode ser visto no Manifesto da Escola Nova, em 1932 que incorporou os princípios da formação do homem para agir na sociedade brasileira. Segundo Wiederkehr (2009, p. 6) “nessa época, o desenvolvimento do Brasil urgia modificar o formato da educação, pois o aumento da indústria requeria maior preparação dos trabalhadores”. É nesse contexto que a primeira preocupação com o jovem, no que concerne a aspectos relativos ao mercado de trabalho²⁶, surge (de forma indireta).

Nesse sentido, mais precisamente ao longo da década de 1940, no bojo do processo de industrialização brasileira, ocorreu o deslocamento de todo o ensino profissional para o nível médio, fazendo com que sucedesse um processo gradual rumo à valorização do ensino profissional, principalmente do industrial, “em razão das exigências propostas pelas mudanças tecnológicas daquela época, prevista na Lei Orgânica do Ensino Industrial, assinada em 30/01/1942” (WIEDERKEHR, 2009, p. 6).

Dessa forma, subordinado à Confederação Nacional da Indústria (CNI), foi instituído em 22 de janeiro de 1942 o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI) por meio do Decreto-lei 4.048²⁷, cujas funções eram: organizar e administrar, em todo o país, escolas de aprendizagem para capacitação de trabalhadores e ministrar ensino continuado de aprendizagem, aperfeiçoamento e especialização de mão-de-obra. Assim, verificamos que essas iniciativas para o trato do jovem com questões relacionadas à preparação para o mercado de trabalho eram vinculadas a uma mobilização em torno da formatação do ensino brasileiro com vistas a atender às novas exigências de mercado.

²⁶ Devemos ressaltar que desde 1930, estabeleceram-se ou reformularam-se direitos trabalhistas os quais atingiam direta ou indiretamente a população jovem, tais como os seguintes: salário mínimo, jornada máxima de oito horas de trabalho, igualdade salarial, sem distinção de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil; repouso semanal remunerado; férias anuais remuneradas; proibição de trabalho noturno a menores de 16 anos; proibição de trabalho a menores de 14 anos; assistência médica ao trabalhador e a gestante; carteira profissional; regras jurídicas para a criação e funcionamento de sindicatos, federações e confederações; etc. Em 1943, toda essa legislação foi reelaborada, ampliada e sistematizada na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (IANNI, 1977, p. 37-38).

²⁷ A partir da sua criação assistimos a concepção de uma série de instituições com competências semelhantes em suas respectivas categorias profissionais e por setores, denominadas de Sistema ‘S’. Indústria: SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (1942) e SESI - Serviço Social da Indústria (1946); Comércio: SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio e SESC - Serviço Social do Comércio (1946, ambos); Agricultura: SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (1991); Transporte: SEST - Serviço Social de Transporte e SENAT - Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (1993, ambos); Cooperativismo: SESCOOP - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo; Outras áreas: SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (1972). Observando-se que as instituições acima têm sua sigla iniciada pela letra ‘S’ compreende-se o motivo do nome do Sistema ‘S’.

Em linhas gerais, tais ações não se estruturaram como elementos de uma PPJ, pelo contrário, tratava-se apenas de estratégias para orientar a formação dos jovens e minimizar seu envolvimento em situações de risco, ou seja, a juventude era olhada sob o viés da educação e emprego de um lado e segurança, paz social e saúde, de outro, dentro da formatação das políticas em geral. Grande parte de suas ações eram relacionadas a mobilizações de projetos para a sociedade como um todo, sem qualquer distinção etária, e este quadro perdurou no Brasil até meados dos anos 2000. Embora na década de 1990 tenham aparecido algumas ações, é somente em 2005 que as PPJ ganham contornos mediante demandas sociais exclusivamente juvenis, com a criação da SNJ, do Conjuve e um programa nacional de caráter emergencial que contempla jovens excluídos mesclando ações na área de educação, formação profissional e emprego, o Projovem.

De modo generalizado, em virtude do grande alcance que as demandas sociais dos jovens começaram a assumir, sobretudo, no final do período conhecido como “anos de ouro do capitalismo”, a Organização das Nações Unidas (ONU), instituiu no ano de 1985 o Ano Internacional da Juventude. Este é considerado um importante marco internacional da literatura acerca da obrigação dos países em desenvolver políticas públicas para juventude²⁸. Este período o qual foi tomado pela ONU para instaurar um importante marco, partiu da necessidade de mudança da situação de um campo de conflitos no qual a juventude encontrava-se imersa e envolvida em problemas de delinquência, de violência e de elevado nível de pobreza.

Os principais programas daquele período tinham o propósito de prevenir “condutas delituosas” por parte dos jovens, pois havia grande participação dos “novos movimentos estudantis”, cujos membros eram especialmente oriundos de áreas caracterizadas por situações de marginalidade econômica e social, na sua maioria eram excluídos da educação e do acesso a serviços e bens coletivos. Entretanto, não nos custa relembrar do cenário político e econômico do período em nível mundial, tendo em vista que naquele momento predominavam os (des)ajustes econômicos, sociais e políticos que os Estados Nacionais experimentavam, com a bipolaridade, os conflitos armados, a grave situação de pobreza e a transição produtiva.

²⁸ O compromisso com a ONU para com a juventude data de 1965, quando os Estados-membros assinaram a **Declaração sobre o Fomento entre Juventude dos Ideais de Paz, Respeito Mútuo e Compreensão entre os Povos**. No entanto é com a instituição do **Ano Internacional da Juventude: Participação Desenvolvimento e Paz**, em 1985 que o tema alcança sua devida visibilidade (grifo nosso).

Dessa forma, até os anos 1990, as políticas públicas destinadas ao segmento em questão eram determinadas pelos problemas de exclusão dos jovens da sociedade e os desafios de como facilitar sua transição linear à integração com o mundo adulto. Tais ações eram modeladas através dos seguintes eixos: da ampliação da educação, do uso do tempo livre, do controle dos movimentos sociais juvenis, da prevenção de delitos e do enfrentamento da pobreza (UNESCO, 2004). Ressaltamos que as PPJ nas quais se centra este capítulo, isto é, as políticas públicas de emprego voltadas especificamente para os jovens excluídos do mercado de trabalho, começam a fazer parte das agendas públicas apenas nos anos 1970, nos países desenvolvidos, nos anos 1990 na América Latina e no Brasil apenas nos anos 2000.

As PPJ no Brasil foram concebidas de acordo com as orientações direcionadas à América Latina, elaboradas pela ONU. Contudo, o Brasil viveu o seu desenvolvimento e aplicação de modo singular, conforme afirmam (SILVA e ANDRADE, 2009, p. 47 e SPOSITO e CARRANO, 2003), pois, no início do período delimitado para esta pesquisa (1985), pouca relevância se dava ao tema “juventude”, haja vista o foco da discussão ser a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes. Não é intenção desta pesquisa negar que foi uma conquista importante à condição das crianças e dos “jovens adolescentes” a instauração do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) no marco da redemocratização brasileira em 1990, apenas estamos ressaltando que em virtude de tal ato, (se tomarmos por idade cronológica), as ações públicas passaram a atingir apenas o conjunto de indivíduos que abrangessem até a maioria (ou seja, até os 18 anos), excluindo um amplo conjunto de indivíduos mais velhos, porém que enfrentavam os mesmos problemas dos indivíduos menores legalmente, pois estes ainda viviam excepcionalmente em condição juvenil. Tal afirmação também é compartilhada por Sposito e Carrano (2003, p.19):

[...] parte das atenções tanto da sociedade civil como do poder público voltou-se, nos últimos anos, sobretudo para os *adolescentes* e aqueles que estão em *processo de exclusão* ou *privados de direitos* (a faixa etária compreendida pelo ECA). Esse duplo recorte – *etário* (adolescentes) e *econômico social* – pode operar com seleções que acabam por impor modos próprios de conceber as ações públicas. (grifos do autor).

Nesse sentido, durante muito tempo, praticamente todos os serviços e programas montados, tanto pelo Estado como por entidades da sociedade civil, adotaram como limite máximo os 18 anos. Segundo a UNESCO (2004, P. 86):

Tradicionalmente, os jovens, como analisado, destacaram-se em mobilizações por projetos relacionados à sociedade como um todo, e não somente por dimensões mais específicas de sua existência. Verifica-se que o entendimento predominante é aquele que considera que aos maiores de 18 anos são assegurados direitos que se garantem também a toda a população brasileira, sem se fazer quaisquer tipos de distinção. [...] Para a doutrina legal brasileira, baseada na legislação e na jurisprudência (decisões dos Tribunais), o segmento compreendido entre os 18 e 24 anos é incluído na categoria “maioridade” ou “adulto”, sem uma delimitação cronológica específica.

Até o momento da criação do Conjuve e da SNJ, o Brasil e grande parte dos países da América Latina não possuíam um marco legal capaz de aglutinar as normas relativas às políticas públicas destinadas aos jovens em torno de um órgão público governamental específico, o qual pudesse coordenar os projetos e programas voltados à juventude que por ocasião circulavam em várias esferas do governo, tais como ações nas áreas de educação, cultura, trabalho, desporto e lazer, saúde e cidadania. Como também carecia de um marco específico que delimitasse a faixa etária para orientação dos gestores nas formulações de políticas públicas exclusivamente para os jovens e suas demandas etárias.

A falta de um marco conceitual que caracterizasse o perfil das juventudes demandantes de ações públicas impedia a construção de políticas eficazes e abrangentes, pois de um lado o ECA outorgava direitos apenas à faixa etária que atingisse até os 18 anos ficando o restante da população descoberta e vulnerável, vivendo em meio a conflitos nos quais eram superpostos os deveres e vivência de adultos com vivências e demandas de adolescentes. Assim, impulsionada pelo reconhecimento dessas questões específicas, a construção do conceito de juventude dentro das políticas públicas passa a ser uma necessidade dos estudiosos da temática, como forma de orientá-los e instrumentalizá-los no diagnóstico, formulação e avaliação das PPJ²⁹.

Nessa perspectiva, a definição do conceito de jovem na literatura recorrente é muito dúbia. Vários são os conceitos que podem ser adotados para definir o que é ser jovem ou juventude, que podem variar de acordo com a ciência que o utiliza e a corrente de pensamento em pauta. Sem esquecer também de considerar o contexto histórico, social, cultural, etc., no qual esta população vive e seus critérios de diversidade, como raça, gênero, cultura e localidade geográfica. Daí advém a ambiguidade relacionada a um conceito geral sobre o que é ser jovem e a aceitação da categoria “juventudes” no lugar de “juventude” dentro da academia.

²⁹ A esse respeito ver Ribeiro, Lânes e Carrano (2006) e Guaraná (2005).

No entanto, o presente trabalho adotará duas categorias para ratificar a delimitação da faixa etária aqui utilizada. Primeiro, do ponto de vista analítico do mercado de trabalho, a literatura mostra que foi com o surgimento da sociedade do trabalho no século XVI, que os jovens passaram a ser referenciados por seu lugar no mundo do trabalho, com a sociedade impondo o emprego como elemento condicionante para que eles possuíssem condições materiais para a reprodução social de uma família.

Com relação ao conceito presente em nossa sociedade, somente no decorrer dos séculos XVIII e XIX, com o advento da industrialização, é que a ideia de “ser jovem” começa a ser vinculada a um pensamento que remete a uma etapa, isto é, à passagem de um determinado momento da vida para outro momento “superior”. Em outras palavras, constitui-se da passagem da vida humana dos membros mais novos da condição de dependência dos cuidados dos adultos para uma relativa independência (termo designado de moratória social³⁰), para que possam assim também colaborar com a sustentação da vida coletiva nesta etapa “superior”. É partir daí que, cientificamente, as diferenças começaram a ser percebidas e estudadas.

Estabelecendo uma delimitação para o conceito de juventude e sua vida laboral, obedeceremos à idade mínima legal para inserção de um indivíduo na atividade laborativa (de acordo com os dispositivos legais brasileiros é de 16 anos³¹). Enquanto o limite superior passa a ser a idade em que se espera que o indivíduo, em um período normal de estudos, esteja apto a atuar de forma mais qualificada no mundo do trabalho com a conclusão da educação formal, isto é, 24 anos.

Assim, do ponto de vista da nossa segunda categoria, para delimitar a faixa etária utilizada, usamos o argumento que é adotado pelas autoridades nacionais na construção das PPJ, pois as formas e condições de ser jovem influenciam a subdivisão do eixo das políticas públicas, que por sua vez, dependem da delimitação conforme a subfaixa etária. Assim, tem-

³⁰ O termo moratória social foi cunhado por Erik Erikson no fim da década de 1950 e atualizado décadas depois por Mario Margulis e Marcelo Urresti, para designar a pessoa que vive fora do sistema produtivo construindo sua identidade social e profissional, nesse sentido eles vivem um momento de moratória social, para posteriormente contribuir com a vida social e econômica e conviver com as regras da vida na sociedade produtiva (AQUINO, 2009).

³¹ Como por exemplo, o Código Civil (Lei 10.406, de 10/01/02) estabelece, em seu Artigo 5º: “a menoridade cessa aos dezoito anos completos, quando a pessoa fica habilitada à prática de todos os atos da vida civil” e que – parágrafo único, I a V – “cessará, para os menores, a incapacidade pela concessão dos pais, ou de um deles na falta do outro, mediante instrumento público, independente de homologação judicial, ou por sentença do juiz, ouvido o tutor, se o menor: tiver dezesseis anos completos; pelo casamento; pelo exercício de emprego público efetivo; pela colação de grau em curso de ensino superior; pelo estabelecimento civil ou comercial, ou pela existência de relação de emprego, desde que, em função deles, o menor com dezesseis anos completos tenha economia própria” (UNESCO, 2004, p. 84).

se o “Jovem-adolescente” que se encontra na faixa etária de 16 a 18 anos, o “Jovem-jovem” que está na faixa etária de 19 a 25 e o “jovem-adulto” que está na faixa de 26 a 29.

Gostaríamos de ressaltar que até 2004, no Brasil, a definição era balizada conforme estabelecido pela ONU, Organização Internacional do Trabalho (OIT) e Organização Mundial da Saúde (OMS) que abrangia a faixa etária de 15 aos 24 anos. Entretanto, desde quando a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ) e o Conselho Nacional da Juventude (Conjuve) foram criados, em 2005, a definição da faixa etária passou a ser a partir de 16 e alargada até os 29 anos.

Com a conjunção destas duas perspectivas, estabeleceremos para este trabalho, o conceito de jovem como sendo aquela faixa etária situada entre os 16 e 29 anos, isto é, adotaremos o conceito da transição entre a infância e a vida adulta que traz implícita a ideia de juventude produtiva.

Apesar de o foco deste capítulo ser as Políticas de Emprego voltadas para a juventude, é interessante notar que as primeiras ações específicas destinadas aos jovens no Brasil, desde a intervenção da ONU em 1985 (após a instituição do Ano Internacional da Juventude: Participação Desenvolvimento e Paz) situaram na área da saúde, relacionadas à prevenção das Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST/AIDS³²), drogagem, acidentes de trânsito e gravidez precoce, culminando com a criação do Programa Saúde do Adolescente (PROSAD), (SPOSITO E CARRANO, 2003).

Este trabalho considera que a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) aprovada em 1993, também pode ser considerada como uma ação pública destinada à juventude. Contudo, apenas parcialmente, pois esta trata somente de crianças e adolescentes, contemplados pelo ECA, deixando novamente, o segmento populacional de 18 a 29 anos fora dos sistemas e mecanismos de proteção social previstos no ECA, (UNESCO, 2004).

Desse modo, seguindo a sequência cronológica das ações públicas destinadas especificamente aos jovens, em 1990 os temas da criminalidade e do combate à violência passaram a ser o clamor público por políticas públicas, haja vista os alarmantes indicadores de criminalidade e delinquência juvenil do período, que permaneceram até o segundo mandato do governo FHC. No entanto, foi especificamente no ano de 1997 que teve **efetivamente** a resposta pragmática a uma demanda por parte da esfera pública brasileira relacionada à violência dos jovens. A visibilidade foi resplandecida devido à repercussão nacional do assassinato do índio pataxó, Galdino Jesus dos Santos no Distrito Federal, que foi incendiado

³² AIDS: Síndrome da Imuno Deficiência Adquirida

enquanto dormia em uma parada de ônibus por cinco jovens oriundos de famílias da classe média (SPOSITO e CARRANO, 2003, p. 30; SILVA e ANDRADE 2009, p. 48). (Grifo nosso).

Dessa forma, concomitante a esses acontecimentos que marcaram a sociedade juvenil brasileira, os indicadores de desemprego juvenil, de pobreza e precarização social vão se alarmando e no final da década de 1990 explodem³³. Como a predominância das políticas que articulam ações em torno da “inclusão e da assistência”, nesse período, assiste-se à proliferação de programas voltados à inclusão social dos jovens no mundo do trabalho via oficinas de capacitação e de curta duração. Para Sposito e Carrano (2003, p. 31) acerca destas ações, os autores argumentam que “alguns programas assumiram sobremaneira o fetiche da capacitação do jovem para um mercado de trabalho de poucas oportunidades”. Desse modo, responder aos imperativos do mercado de trabalho em razão das transformações produtivas no país passa a ser tão importante para o jovem na sociedade contemporânea como respirar ou alimentar-se (WIEDERKEHR, 2009).

Diante do exposto, a juventude passa a viver atualmente uma simultaneidade de debates sobre várias questões que os afetam e os transformam em demandantes de ações sociais para sua efetivação em sujeitos de direito, por exemplo, citamos a criação do Estatuto de Direitos da Juventude³⁴ (PL nº 4.529/2007). Contudo, essa proposta só foi efetivada a partir da criação da Secretaria Nacional da Juventude em 2005, após um amplo debate entre o governo e os movimentos sociais sobre a necessidade de instaurar uma política de juventude no país.

A SNJ é um órgão executivo ligado à Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR), sem status de ministério. Por ser um órgão executivo, ela assume o papel de coordenar as iniciativas realizadas pelos diversos ministérios, como também é responsável pela execução do Projovem.

Alguns trabalhos como o dos autores Sposito e Carrano (2003); UNESCO (2004) e Aquino (2009) atestam que no período que antecedeu a criação da SNJ, do Conjuve e do Projovem, um Grupo Interministerial, formado por representantes dos 19 ministérios, secretarias especiais e integrantes do IPEA, identificaram que as ações voltadas exclusivamente a este público eram frágeis e fragmentadas institucionalmente, com grandes paralelismos, limitações e falta de recursos de diversas naturezas, havendo a necessidade de

³³ Para uma melhor compreensão ver o capítulo 2 deste trabalho.

³⁴ Atualmente, o Projeto de Lei (PL) tramita no Senado Federal.

criação de uma instância de coordenação e articulação para combater esse paralelismo e as ações federais fragmentadas. Esse diagnóstico culminou com a criação das três instituições citadas no início deste parágrafo.

A criação da SNJ, do Conjuve e do Projovem inaugurou de fato a primeira Política Pública para Juventude no Brasil, que articulasse as diversas demandas sociais da juventude, para a juventude e com a juventude.

Neste subitem, tratamos sobre as demandas sociais do jovem nos últimos 20 anos, isto é, desde a primeira ação internacional em torno da obrigação dos países para com as políticas públicas, até o momento em que o Brasil assistiu a um grande avanço nas questões relacionadas às PPJ de um modo geral, com a criação da SNJ, do Conjuve e do Projovem, ou seja, de 1985 a 2005. Dessa forma, no subitem seguinte, trataremos especificamente das ações destinadas à população jovem para o enfrentamento do desemprego no período neoliberal.

4.2 Políticas Públicas de Emprego para Juventude no Brasil elaboradas no período neoliberal: um recorte de 1997 a 2010.

De fato, entre os anos 1930 e 1970, o problema do desemprego no Brasil foi relativamente pequeno, já que a economia nacional apresentava elevadas taxas de crescimento econômico. A elasticidade emprego/PIB era elevada, isto é, um aumento no crescimento econômico elevava rapidamente o nível de emprego. Contudo, uma década depois, o país sofreu com sucessivas crises de instabilidade econômica e o desemprego alcançou patamares nunca vistos (POCHMANN, 2006b), fazendo com que iniciativas emergenciais fossem introduzidas pelos governos.

Deste modo, identificar e elencar o conjunto das ações governamentais direcionadas especificamente para os jovens excluídos do mercado de trabalho é um pouco meticuloso e até mesmo difícil, já que, iniciativas nesta área, em um período anterior ao neoliberalismo no Brasil, eram conjugadas com outras ações tornando-as, dessa forma, como medidas de caráter secundárias e socioeducativas, nas quais formação e preparação para o trabalho eram vislumbradas da perspectiva de controle e manutenção da paz social e não de resolver problemas com o desemprego estrutural, fato contrário ao que vem sendo enfrentado por eles (os jovens) desde a década de 1990. Por esse motivo, é que nossa pesquisa começa a partir de 1990, pois é nesse período que a crise de emprego juvenil se desencadeia e que, também, identificam-se ações para o enfrentamento do desemprego no Brasil.

O Sistema Nacional de Emprego (SINE), no Brasil, criado em 1975 sob a coordenação do MTE, cujas funções eram: a) “Intermediação de mão-de-obra; b) a implementação de um seguro desemprego; c) a reciclagem e formação profissional; d) a geração e análise de informações sobre o mercado de trabalho; e e) a promoção de projetos de emprego e renda” (AZEREDO E RAMOS, 1995, p. 102), entrou em crise e perdeu sua referência juntamente com a crise do modelo desenvolvimentista. Diante disso, mesmo com a crise, alguns dos serviços permaneceram sendo oferecidos, porém, sem a devida articulação e com baixa eficácia, uma vez que o Brasil não chegou a criar um Sistema Público de Emprego (SPE) idêntico ao modelo internacional.

Dessa forma, a constante oscilação da atividade econômica, concomitante a ascensão do neoliberalismo e a reestruturação produtiva, nos anos 1990, fizeram com que um contingente cada vez maior de trabalhadores sobrando excluídos do modelo de produção engrossassem as estatísticas de desemprego e pobreza do país. Dessa forma, esse cenário conduziu o Brasil a delinear o atual modelo de Sistema Público de Emprego, cujas ações são rigorosamente subsidiadas pelos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Um pouco parecido com o antigo SINE, o atual SPE atua nas frentes de a) intermediação de mão-de-obra; b) formação profissional e assistência financeira (seguro desemprego) e c) geração de emprego e renda.

Contudo, antes de adentrarmos nas ações específicas para o enfrentamento do desemprego no Brasil, queremos conjecturar que é volumosa a produção científica que refuta os resultados das mudanças tecnológicas e organizacionais, no bojo do processo de reestruturação econômica e produtiva sobre o emprego, em relação ao novo perfil do trabalhador que as empresas modernas passaram a requerer desde então. Dessa forma, o perfil desses trabalhadores deveria contemplar maior instrução, capacitação, experiência e qualificação, ademais se requeria também um trabalhador polivalente, competente e flexível, adaptado a realizar “qualquer” tarefa no âmbito da empresa.

O domínio dessa ideologia (que ressalta a importância do capital humano³⁵) pairava no discurso de que o aumento do desemprego se daria em virtude do descompasso existente entre oferta e demanda de trabalho que preenchesse os componentes citados no parágrafo acima.

De acordo com tal discurso, haveria uma procura crescente de força de trabalho com maiores requisitos educacionais, para fazer face aos novos padrões produtivos, tecnológicos e competitivos, a qual não encontraria

³⁵ Sobre a Teoria do Capital Humano ver: BLAUG (1975) e (1993).

oferta correspondente, dado o baixo nível de escolaridade e de qualificação da PEA brasileira (ALMADA LIMA, 2008, p. 27).

Nesse período, o Brasil atravessava um momento de contração de empregos, sobretudo, industrial, e uma maior postura seletiva por parte das empresas no recrutamento de trabalhadores com maiores níveis de escolaridade e qualificação. Assim, o Estado admitiu esta ideologia como verdadeira e o primeiro Governo de FHC inaugura a atuação do Estado em torno desse discurso, formatando programas no âmbito federal que vislumbassem a capacitação, formação e qualificação profissional.

As “novas” ações governamentais empreitadas no decorrer dos anos 1990, voltadas para o desemprego vão culminar com a criação do PROGER³⁶ – Programa de Geração de Emprego e Renda (entre 1993 e 1994), da SEFOR - Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (1996), do PLANFOR³⁷ – Plano Nacional de Formação Profissional (1996), do PROEMPREGO – Programa de Emprego (1996) e dos programas de geração de autoemprego (1997), todos financiados com recursos do FAT. É dentro deste contexto que a qualificação profissional assume importância e constitui-se como eixo fundamental que orientará as ações do SPE³⁸, porque o lema dessas políticas carrega consigo a ideia de elevação da produtividade e da competitividade do trabalhador.

Nesse sentido, vis-à-vis ao agravamento dos problemas econômicos e sociais, o governo brasileiro ampliou uma série de medidas (compensatórias) que atuaram na redução do desemprego e da pobreza absoluta. Tais medidas pautavam, principalmente, na transferência de renda direta para as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Já no que tange às medidas que visam à redução do desemprego, estas, passaram a ser orientadas por ações de cunho compensatórias, recebendo maior destaque as políticas que atuam na área da formação e capacitação profissional, deixando um pouco de lado as ações do tipo ativas, isto é, aquelas capazes de aumentar efetivamente a oferta de emprego.

³⁶ Na área urbana tem-se o PROGER Urbano e na área rural tem o Programa Nacional de Fortalecimento a Agricultura Familiar (PRONAF) que são programas similares.

³⁷ O PLANFOR foi concebido em 1995, mas foi efetivamente implantado a partir de 1996, permanecendo até 2002, sendo substituído pelo PNQ - Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional em 2003 com o governo Lula.

³⁸ Vale lembrar que no Brasil SPE atua nas frentes de: a) intermediação de mão de obra; b) formação profissional e assistência financeira (seguro desemprego) e c) geração de emprego e renda, (incluindo neste o empreendedorismo, ou autoemprego). Todas as medidas são aglutinadas e aplicadas em forma conjunta, por exemplo, o SINE atua na área da intermediação de mão de obra e formação profissional concomitante, outro exemplo é o PROGER que atua aliando capacitação e autoemprego.

No segundo capítulo deste trabalho, observamos que alguns autores realizaram debates acerca da baixa escolaridade, falta de experiência e capacitação dos jovens como determinantes do seu desemprego ou de entrave para uma inserção estável no mercado de trabalho, pois, estes (os jovens) não foram preparados profissionalmente para as novas tecnologias, como também, possuíam um nível de escolaridade muito baixo.

Nesse mesmo raciocínio, os problemas de “ajustamento social” da juventude relacionados à preocupação com a questão do desemprego, do fracasso educacional, da falta de experiência e qualificação profissional dos jovens, também surgem como questões centrais na pauta de ação de alguns governos nos anos 1990 (SANTOS e APOLINÁRIO, 2005). Assim, os jovens também vão sendo atingidos com essas políticas de mercado de trabalho, sob o argumento de uma suposta falta de experiência ou habilidades demandadas pelo mercado.

Dessa forma, além dos argumentos da atual estrutura de emprego e do baixo crescimento econômico, questões relacionadas à (falta de) qualificação profissional e instrução dos jovens viraram referências às tendências de explicação do desemprego juvenil. Do mesmo modo, as Políticas de Mercado de Trabalho (PMT), no Brasil, vão se tornando eixos norteadores das políticas de emprego, cuja predominância das ações se dá com os programas de formação e qualificação profissional, sob o argumento do discurso hegemônico (liberal) da falta de qualificação da força de trabalho para fazer face aos novos padrões produtivos e tecnológicos.

Podemos ratificar tal afirmação citando em primeiro lugar as ações do PLANFOR, nascidas no âmbito da SEFOR, que tinham como objetivo inicial ampliar a oferta de educação profissional no país de modo a atingir, com ações de qualificação e requalificação para o emprego, especialmente os grupos da população em situação de desvantagem no mercado de trabalho, a saber: mulheres, jovens, negros e indígenas de menor escolaridade e menor renda familiar.

Em segundo, podemos citar o PROGER, cujas ações além de visarem à promoção de linhas de crédito para financiar pequenas unidades produtivas já existentes, o crédito ainda prevê a capacitação do trabalhador. Dessa forma, a preocupação com a qualificação dos indivíduos de modo a torná-los mais produtivos e “empregáveis” é a peça que articula os elementos norteadores das principais estratégias de combate ao desemprego no Brasil desde os anos 1990.

De acordo com Gonzales (2009), as PPE que contemplavam a juventude nesse período se articulavam em torno de duas dimensões principais: Em primeiro lugar, destacam-se as políticas que têm como frente a manutenção da inatividade dos jovens prolongando sua escolarização e redundantemente, desincentivando sua entrada no mercado de trabalho. A segunda dimensão atua no sentido inverso, pois procurava facilitar a contratação dos jovens e oferecer melhores oportunidades de emprego. Essa última modalidade é conhecida por políticas de incentivo à contratação. Uma terceira dimensão ainda pode ser abstraída quando há a atuação concomitante das duas frentes. Segundo Gonzales (2009, p. 120) [...] “no Brasil, já há políticas federais importantes que procuram combinar esses dois enfoques [...] que visam regular a participação dos jovens no mercado de trabalho e conciliá-los com a continuidade dos estudos”.

Sobre essas três dimensões, podemos afirmar que os dois governos FHC, incorporaram dentro da lógica dos programas formatados para o alcance geral dos trabalhadores (em termos de faixa etária), ações que abrangiam os jovens, que por sua vez incidiam com maior ou menor focalização na faixa etária de 15 a 25 anos. Dessa forma, as iniciativas do governo voltadas para esta população coincidiram com as primeiras ações destinadas aos trabalhadores em geral, cujo enfoque centrava em cursos de qualificação profissional com o objetivo de elevar as habilidades produtivas dos trabalhadores mais jovens, diminuindo a diferença de qualificação e formação existente entre os jovens e adultos. O sentido destas políticas era “facilitar” a entrada do jovem no mercado de trabalho e/ou ajustá-lo aos requisitos do mercado.

O principal destaque dessa dimensão foi a concepção do PLANFOR³⁹. Este plano surgiu em paralelo à rede de educação profissional e tecnológica já existente no âmbito do sistema de ensino (a formação profissional do PLANFOR não era substitutiva à educação básica apenas era complementar), que teve vigência entre os anos de 1995 e 2002. Assim, a meta do PLANFOR era qualificar e requalificar anualmente pelo menos 20% da PEA maior de 14 anos (ALMADA LIMA, 2008). Segundo Gonzales (2009, p. 122) “o plano chegou a ter em seu último ano 40% dos educandos na faixa entre 16 e 24 anos”. Já o Plano Nacional de

³⁹ A saber, a população alvo do PLANFOR compreendia: Pessoas desocupadas, principalmente as beneficiárias do seguro desemprego e candidatas ao primeiro emprego; trabalhadores sob riscos de desocupação, em decorrência de processo de modernização de política econômica e outras formas de reestruturação produtiva; pequenos e microprodutores, principalmente pessoas beneficiárias de alternativas de créditos financiadas pelo FAT (PROGER, PRONAF e outros); pessoas que trabalham em condição autônoma, por conta própria ou autogestionada, e em atividades sujeitas a sazonalidade por motivo de restrição local, clima, ciclo econômica e outros fatores que possam gerar instabilidade na ocupação e no fluxo de renda (BRASIL, MTE, SPPE, 2000 apud ALMADA LIMA, 2008, p. 29).

Qualificação (PNQ), (substituto do PLANFOR) em 2008 e 2009 alcançou, dentre o total de seus educandos, 48% e 40%, respectivamente, que se encontravam na faixa etária entre 16 a 24 anos. Ressaltamos também que nesse mesmo período em média 45% dos educandos formados tinham acima de 11 anos de estudo (MELO, 2011).

Portanto, a oferta de cursos de formação profissional para os jovens, por melhor que fosse, não mudou significativamente a situação de desemprego desta população, haja vista, que em um contexto de baixa geração de emprego (década de 1990) e baixa perspectiva de crescimento futuro a formação profissional por si só é meramente compensatória.

Essa percepção influenciou a criação de programas que contemplavam a segunda dimensão, pois o governo passou a partir de 1996 a criar programas que procuravam reduzir a PEA jovem por meio do prolongamento dos estudos e desincentivo à sua inserção laboral. Esses programas foram desenhados, sobretudo, para se “constituir numa rede de proteção social emergencial para famílias em situação de pobreza, caracterizados por programas de transferência de renda associando ações nas áreas de educação, serviço social e trabalho” (CACCIAMALI, 2004a, p. 14-15).

Silva e Silva (2008) alertam que são considerados como programas de transferência de renda aqueles que se destinam a transferir recursos monetários à família ou indivíduos de baixa renda. No caso do Brasil, esses programas de transferência de renda são articulados com o desenvolvimento de outros programas complementares, abrangendo principalmente o campo da saúde, da educação e do trabalho (SILVA E SILVA, 2008). Em alguns países do MERCOSUL⁴⁰ esse tipo de programa foi implementado no âmbito das políticas de emprego atingindo a área do sistema público de seguridade social. Podemos citar como exemplo, Argentina e Uruguai.

Dessa maneira, na Argentina, os programas *Trabajar* e *Jefas y Jefes de Hogar* foram desenhados primordialmente para se constituir numa rede de proteção social emergencial para famílias em situação de pobreza, tendo como contrapartida uma prestação de serviços em atividades produtivas, comunitárias ou de capacitação. [...] Este programa é coordenado pelo *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*, sendo executado de forma descentralizada por órgãos dos governos das províncias, dos municípios e por ONG's. [...] focaliza os desempregados, entre 18 e 65 anos, com responsabilidades familiares e renda mensal inferior a dois salários mínimos para trabalhar durante 05 meses. [...] Na mesma direção Uruguai formula programa similar, em 2002, coordenado pelos ministérios de *Economía y Finanzas, Transporte y Obras Públicas* e *Trabajo y Seguridad Social*, a ser executado pelos governos municipais com o objetivo de

⁴⁰ Mercado Comum do Sul, Bloco Econômico Latino Americano integrado pelos países membros: Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Venezuela.

contratar desempregados para a realização de obras de interesse local, que gerem benefícios nas proximidades. Esses dois países também realizaram experiências focalizando jovens desocupados, até 25 anos, no primeiro país (Programa *Asistir*, 1995), e no segundo país [...] os Programas *Girasoles* e *Cazabasulares* (CACCIAMALI, 2004a, p. 13-15).

No Brasil, ao contrário desses países citados, este tipo de programa não foi inserido no âmbito das políticas de emprego, pois são, na sua maioria, programas de combate à pobreza e preveem a transferência de renda, vinculando-se na esfera da ação pública assistencial e desenvolvidos pela Secretaria de Assistência Social.

Entre os programas mais bem sucedidos situam-se o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) criado em 1996 e ações instituídas no governo de FHC ao longo dos anos 1999 e 2001, como Bolsa Escola (Ministério da Educação - MEC), Auxílio Gás (Ministério de Minas e Energia - MME), Bolsa Alimentação (Ministério da Saúde - MS) e o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Humano e Social (Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS), que no governo de Lula (em 2004) foram unificados e incorporados ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) dando origem ao Programa Bolsa Família (PBF). Este, inicialmente voltou-se para crianças e adolescentes entre 07 a 18 anos que estavam na escola pública, cujo pré-requisito era a permanência destes na escola, contudo em 2007, com o Projovem Integrado, o público foi ampliado para incluir a faixa etária que abrangesse os jovens que tivessem até 29 anos⁴¹.

Os programas do tipo transferência de renda, muitas vezes não são estudados como PPE para os jovens, uma vez que, estes não são formulados no âmbito do MTE. Porém, podemos destacar outro programa que reforça a perspectiva de adiamento da entrada dos jovens no mercado de trabalho aliado à transferência de renda: O Programa Nacional de Inclusão do Jovem.

Portanto, segundo autores como Sposito e Carrano (2003); Cacciamali (2004a e 2004b) e Gonzales (2009), as políticas de emprego que mais se dirigiam para os jovens nesse período visavam ampliar sua qualificação para o trabalho e capacitá-los para o empreendedorismo, concentrando-se nas ações do tipo capacitação e treinamento e o

⁴¹ A partir de sua implantação, o PBF passou a operar três modalidades de benefícios, quais sejam: i) o Benefício Básico, pago às famílias com renda per capita de até R\$ 60,00 por mês independente da composição familiar; ii) o Benefício Variável, pago às famílias com renda per capita de até R\$ 120,00 por mês e que tenham crianças ou adolescentes de até 15 anos, podendo receber até três Benefícios; e o iii) Benefício Variável Jovem pago às famílias que tenham adolescentes de 16 até os 18 anos matriculados na escola, cada família pode receber até dois BVJ (IPEA, 2009, p. 180), ressaltamos que essa última modalidade se vinculou ao Projovem adolescente/ novo Projovem integrado lançado em 2007 e o público foi ampliado para incluir a faixa etária de 25 a 29 anos.

desenvolvimento de micro e pequenas empresas, ações estas que, conforme já destacado, eram de abrangência geral da população trabalhadora e os jovens por sorte eram atingidos com maior ou menor focalização.

Somente em 2003, com a formulação do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), é que “o Governo Federal organizou pela primeira vez uma política de emprego permanente voltada à inserção dos jovens no mercado de trabalho: o Programa Primeiro Emprego” (PNPE/MTE, 2003, p. 01). Esse programa destinava-se a qualificar e inserir jovens no mercado de trabalho, facilitando a obtenção de seu primeiro emprego.

O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) foi criado em 2003 com o objetivo de reforçar a qualificação socioprofissional para assegurar a inclusão social e a inserção do jovem no mercado de trabalho. O PNPE atende jovens de 16 a 24 anos, desempregados e integrantes de famílias com renda mensal per capita de até meio salário mínimo. (PNPE/MTE, 2003, p. 01).

As ações que abrangiam o PNPE eram: 1) qualificação e preparação da mão-de-obra juvenil para o primeiro emprego, 2) geração de postos de trabalho formal através de parcerias empresariais e responsabilidade social, 3) estímulo ao empreendedorismo juvenil, e 4) articulação com a sociedade civil (através dos Consórcios Sociais da Juventude). Dessa forma, o PNPE era composto pelas modalidades: o Consórcio Social da Juventude, o Empreendedorismo Juvenil e o Jovem Aprendiz (PNPE/MTE, 2003).

Apesar de o programa apresentar várias vertentes⁴², a vertente que se refere ao incentivo ao setor privado à contratação e criação de empregos para o jovem, foi a que ganhou mais relevo. Ela consiste basicamente na redução dos custos de contratação que é concebida mediante o subsídio sobre o salário do jovem. Esses tipos de programas (primeiro emprego, aprendizagem, ou treinamento) se desenvolviam principalmente sob a forma de isenções, parciais ou totais, sobre as contribuições devidas para o Sistema Público de Seguridade Social (SPSS), entretanto, segundo Cacciamali (2004a) eles foram empregados de forma limitada por resistência dos sindicatos.

O movimento neoliberal de alteração nas formas de regulação do trabalho por intermédio da flexibilização também influenciou no desenho dos programas do PNPE. Dessa

⁴² O Consórcio Social da Juventude oferece aos jovens a oportunidade de aprender disciplinas gerais e capacitação profissional específica durante quatro meses, com uma ajuda financeira de uma bolsa auxílio e vale transporte. O Empreendedorismo Juvenil estimula e fomenta a geração de oportunidades de trabalho, negócios, ocupação, inserção social, organização e visão empreendedora da juventude. O Jovem Aprendiz é uma oportunidade para jovens de 14 a 24 anos aprenderem um ofício ou profissão com contrato de trabalho determinado. As grandes e médias empresas qualificam profissionalmente jovens por meio do Sistema ‘S’ ou entidades especializadas (PNPE/MTE, 2003) (grifo nosso).

forma, apesar de a vertente que se refere ao empreendedorismo juvenil se constituir como uma ação secundária dos programas de qualificação, este tinha como preceito estimulá-los e prepará-los para a montagem de negócios próprios. Para alguns críticos, essa linha de programa se deu provavelmente, impulsionada pelo elevado e histórico contingente de unidades produtivas do setor informal (individual) e montagens de cooperativas no período, uma tendência que o mundo produtivo estava tomando. Assim, percebemos que nesse novo discurso não só aparecem inúmeras noções e conceitos, sobre competência e empregabilidade, como também sobre o empreendedorismo, que neste caso ganhou relevante destaque.

Assim como a primeira vertente dos programas da PNPE, os resultados das políticas dessa segunda vertente (autoempreendedores) são muito questionáveis, pois a atividade de manutenção de pequenos negócios, questões relacionadas à experiência e ao grau de compromisso dos jovens implicam em um risco elevado das chances de insucesso do negócio. Pois, esses fatores tendem a aumentar a probabilidade de estes empreendimentos reproduzirem as práticas do trabalho informal e precário, uma tendência do momento.

Portanto, independente de seu formato, essas iniciativas tinham um único objetivo: preparar e facilitar a inserção do jovem no mercado de trabalho. Porém, o contexto social, político e econômico, marcado pelo redirecionamento das políticas em curso inscritas no contexto de predominância das concepções neoliberais gestadas no âmbito internacional, acabaram influenciando no ambiente político e econômico brasileiro colocando em xeque a própria eficácia das políticas. Pois a eficácia e eficiência dessas políticas são dependentes, sobretudo, do ambiente macroeconômico favorável, uma vez que em um contexto de baixo crescimento econômico, a integração dos jovens ao mercado de trabalho permanece restrita e em um contexto de recuperação e crescimento sua integração (quando ocorre) se dá de forma desigual (no sentido do momento da contratação), como também estes acabam na maioria das vezes se inserindo em ocupações precárias e informais.

Nesse sentido, no âmbito institucional, para garantir a efetivação do PNPE, foi criado o Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego para a Juventude (DPJ), voltado para fortalecer o processo de formulação das políticas e as ações geradoras de renda. Contudo, resultados do programa mostraram que inicialmente ele não apresentou os efeitos esperados, visto que as principais ações pautavam-se na subvenção econômica, e, ela não teve a adesão esperada das empresas. Em virtude desses resultados, da resistência dos sindicatos e desinteresse das empresas, no ano seguinte o PNPE passou por uma reformulação e o foco dos programas passou a se orientar às ações de qualificação dos jovens (GONZALES, 2009).

Diante disso, devido ao baixo, instável e muitas vezes, recessivo desempenho econômico nos anos 1990, as políticas ativas de mercado de trabalho no Brasil foram sendo menos enfatizadas e a discussão da qualificação profissional com destaque da importância do capital humano para o desenvolvimento de ações em torno da inserção dos jovens no mercado de trabalho, tornou-se a “arma” fundamental para enfrentar os impactos negativos das mudanças estruturais. Segundo Velasco (2007, p. 37):

[...] a qualificação profissional vai ganhar não apenas uma outra importância como traduz uma espécie de saída para um dos piores males que se revelam nesse novo período: o desemprego. Ganha, pois, evidência, associada às transformações produtivas e novas condicionantes da competitividade.

Apesar da identificação de escassas ações no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego em torno da questão do desemprego da população jovem até o ano de 2004 (período no qual começou a articulação da criação da SNJ) ressaltamos que em vários níveis e em diversos ministérios havia políticas voltadas para esta população que impactava em menor ou maior magnitude nas políticas de emprego. Porém, considerando que o ambiente econômico não era favorável ao aumento da demanda de trabalho, a saída para o governo federal foi combinar preparação para o trabalho e elevação da escolaridade. Desse modo, mesmo com a intenção, por parte dos jovens, de ingresso no mundo do trabalho continuar, o foco das ações públicas passou a priorizar a manutenção dos jovens na inatividade por mais tempo e adiar a entrada destes no mercado.

Assim, num lapso de 15 anos de demanda social, é apenas a partir de 2004 que o Brasil começa a acertar os primeiros passos para formular uma política pública nacional para juventude representando uma “nova geração” de políticas públicas destinadas aos jovens. O marco inicial dessa nova geração de políticas se deu com a criação da Secretaria Nacional da Juventude, do Conselho Nacional de Juventude e do Programa Nacional de Inclusão de Jovens: educação, qualificação e ação comunitária (Projovem) em 2005.

Na sua elaboração original, o Projovem era um programa nacional de caráter emergencial que tinha como objetivo central possibilitar a retomada dos estudos de jovens entre 18 e 24 anos que completaram a quarta série (hoje 5º ano), mas não a oitava série (9ºano) do ensino fundamental e não tinham vínculo empregatício. Assim, os jovens atingidos eram os que estavam na base da pirâmide social, excluídos do sistema educacional e do emprego, sendo estes contemplados com educação formal, formação profissional e auxílio financeiro em contrapartida à realização de ações comunitárias e a participação nas atividades

oferecidas. Nesse sentido, o Projovem passou a ser a principal política pública para a população jovem gerida no âmbito da SNJ.

Com relação à criação da SNJ e do Conjuve, estes começaram a ser estruturados ainda em 2004 sob a orientação do “Grupo Interministerial”, formado por representantes de 19 ministérios os quais mapearam os programas existentes que atingiam direta ou indiretamente a juventude. Segundo Silva e Andrade (2009) o grupo identificou a urgente necessidade de criação de uma instância que coordenasse e articulasse as ações fragmentadas e superpostas, bem como, combatesse a frágil institucionalidade e o paralelismo existente das ações federais dirigidas a este público. A partir desta identificação, o grupo elencou uma série de orientações que seriam utilizadas para facilitar a criação da SNJ e do Conjuve.

Com relação ao Projovem, sua criação também é fruto de uma das diversas orientações sugeridas pelo Grupo Interministerial. A princípio, este programa seria de caráter emergencial e vislumbraria os jovens excluídos socialmente aliando educação, formação profissional e transferência de renda, sendo que, a partir de 2007 foram acrescentados ações nas áreas de cidadania, ação comunitária, esporte, cultura e lazer (SNJ, 2012).

Portanto, o Projovem pode ser dividido em dois momentos: o primeiro em 2005 com sua criação, que é denominado de Projovem Original; e o segundo depois de sua reformulação em 2007 que é denominado de Projovem Integrado, cujo nome se dá devido à unificação de seis programas existentes⁴³.

Conforme dito, o Projovem Original era destinado a jovens de 18 a 24 anos, que não tivessem vínculo empregatício e tivessem estudado da 4ª até 8ª série. Este por sua vez era executado pela SNJ subordinada à Secretaria Geral da Presidência da República (SGRP). O programa atuava, sobretudo, junto aos jovens excluídos, dando-lhes, educação formal, profissional e auxílio financeiro.

Segundo Wiederkehr, (2009) o termo exclusão significa mais do que separar, segregar, discriminar grupos sociais por determinadas características inatas ou desenvolvidas. Para a mesma autora:

Excluir tem o significado de expulsar do mundo dominante, de literalmente colocar para fora dos parâmetros e das normas que regem as relações sociais; não apenas marginalizar e sim desconsiderar a existência humana. Excluir

⁴³ O Projovem Integrado surgiu da união de outros seis programas voltados para a juventude: o próprio Projovem original (que até 2011 foi executado pela Secretaria Nacional de Juventude, vinculada à Secretaria Geral da Presidência da República e migrou, em 2012, para o Ministério da Educação); Agente Jovem (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome); Saberes da Terra e Escola de Fábrica (Ministério da Educação); Juventude Cidadã, Consórcio Social da Juventude e Jovem Empreendedor (Ministério do Trabalho e Emprego), (SNJ, 2012).

significa criar e perpetuar condições sociais que tornam permanente o ato de morrer. (BONETI, 2003, apud WIEDERKEHR, 2009, p. 22).

Dessa forma, após dois anos de criação do Projovem Original⁴⁴, pouco foi realizado para mudar esse panorama de exclusão dos jovens do mercado de trabalho e social, pois as avaliações realizadas pela SNJ sinalizavam que o mesmo carecia de uma reformulação, haja vista a baixa eficácia e o baixo potencial de integração entre os programas emergenciais (SILVA E ANDRADE, 2009).

Segundo Sposito (2005 apud SILVA e ANDRADE, 2009, p. 49):

O desafio era de pensar políticas que, por um lado, visassem à garantia de cobertura em relação às diversas situações de vulnerabilidade e risco social apresentadas para os jovens e, por outro lado, buscassem oferecer oportunidades de experimentação e inserção social múltiplas, que favorecesse a integração dos jovens em várias esferas sociais (Grifo nosso).

Ainda segundo Silva e Andrade (2009), todos os programas que tramitavam nos ministérios, até a criação do Projovem Integrado, de forma geral eram ações pontuais, fragmentadas e paralelas, que não tinham capacidade de atender universalmente todos os jovens que eram público alvo do programa. Até mesmo os programas de responsabilidade do MTE que serviram de base para reelaboração do Projovem Integrado, cujas ações compunham o PNPE que por sua vez fazia parte dos programas do SINE, tinham sua abrangência incipiente no que concerne a criação de emprego formal permanente.

Como forma de mudar o quadro de não reversão da exclusão surgiu à proposta de unificação dos programas e da gestão compartilhada entre a SGRP (por meio da SNJ), o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério do Desenvolvimento Social e o Ministério da Educação, e cada modalidade do Projovem ficou a cargo de um órgão responsável pela sua execução. Todos os programas usados para se integrar ao Projovem tinham em comum a ampliação da escolaridade, a formação profissional e o repasse de auxílio financeiro, conforme é mostrado no quadro abaixo (Quadro 02).

QUADRO 02: ASPECTOS SOBRE O NOVO FORMATO DO PROJOVEM INTEGRADO

⁴⁴ Relembramos que o Projovem Original foi criado em 2005 e reformulado em 2007 originando o Projovem Integrado pela SNJ.

PROJOVEM INTEGRADO			
Nova Modalidade	Programas reformulados e/ou Unificados	Ministérios	Ações
Projovem Urbano	Projovem Original	MEC	a) Jovens de 18 a 29 anos, b) duração de 18 meses, c) bolsa mensal de R\$ 100,00, d) elevação de escolaridade com a conclusão do ensino fundamental, e) qualificação profissional, f) participação em ações de cidadania.
Projovem Trabalhador	Juventude Cidadã, Consórcio Social da Juventude e Jovem Empreendedor (Juventude Escola Fábrica)	MTE	a) Jovens de 18 a 29 anos, b) duração de seis meses, c) auxílio mensal de R\$ 100,00, d) cursos de qualificação de 600 horas/aula, e) jovens desempregados e de famílias com renda per capita de até meio salário mínimo.
Projovem Adolescente	Agente Jovem	MDS	a) Jovens de 15 a 17 anos, b) duração de 24 meses, c) auxílio mensal de R\$ 30,00, d) Jovens em situação de risco social ou que integram o Bolsa Família, e) oferece proteção social básica e assistência às famílias.
Projovem Campo	Saberes da Terra	MEC	a) Jovens de 18 a 29 anos, b) duração de 24 meses, c) auxílio financeiro de R\$ 100,00, d) jovens que atuam na agricultura familiar, e) elevação de escolaridade, com a conclusão do ensino fundamental, f) capacitação profissional.

Fonte: Secretaria Nacional da Juventude/ SNJ (2012)
Elaboração Própria

Segundo Silva e Andrade (2009, p. 56) antes de suas mudanças “estes programas ofertavam cerca de 500 mil vagas para jovens considerados excluídos” em conjunto. Deste modo, com a ampliação do programa a SNJ anunciou uma meta mostrando que 3,5 milhões de jovens seriam atendidos até o ano de 2010 pelo Projovem Integrado. Contudo, de acordo com cada modalidade, podemos observar, na Tabela 01, que os números alcançados ficaram muito aquém das metas previstas. Ressaltamos ainda que naquela ocasião, em 2007, o governo havia anunciado o atendimento de 4,2 milhões de jovens no conjunto de suas modalidades e em 2008, após revisitar seus números, anunciou essa nova meta que seria

alcançada até 2010, com grande redução em que, cerca de 3,5 milhões de jovens passariam a ser atendidos. Observando a tabela abaixo (Tabela 01) constatamos que a abrangência dos programas sempre foi menor que o previsto.

TABELA 1 - Brasil: Total de jovens atendidos pelo Projovem Integrado (2007 a 2010).

Total de jovens atendidos pelo Projovem Integrado – Brasil – 2007 a 2010 (em mil)			
MODALIDADE	2007	2008	2009
Projovem Urbano	-	163,9	186,10
Projovem Campo	-	83,0	22
Projovem Trabalhador	-	188,8	163
Projovem Adolescente	-	163	83
Projovem Integrado	683,7	681,7	454,10

Fonte: Secretaria Nacional da Juventude
Elaboração própria

Além do mais, algumas características conflitantes desses programas podem ser destacadas, a saber: a sobreposição de modalidades, a redundância nas ações, os critérios de atendimento, que, por si sós, acabam gerando exclusão dos que já estão determinadamente excluídos, a coincidência de várias modalidades sendo ofertadas em um mesmo município, incorrendo na duplicidade de benefícios para um mesmo indivíduo. Por exemplo, jovens que são atendidos pelo Projovem Campo também podem ser atendidos pelo Projovem Urbano devido à atuação indistinta dos programas nos municípios. Para Andrade e Silva (2009, p. 57) esses problemas geram conflitos e impedem a integração dos jovens e o cumprimento dos objetivos do programa: “Com efeito, a sobreposição de ações e programas governamentais em uma mesma localidade e dirigidos para um mesmo público alvo resulta em ações conflitivas e concorrentes, além de desperdícios de capitais humano, físico e financeiro”.

Contudo, além das ações do Projovem que tramitam na SNJ, também há outros programas que são executados em secretarias e ministérios diferentes, ações que estão fora do âmbito da SNJ e que concorrem com as políticas de emprego para o jovem, a saber, do tipo formação profissional. A seguir realizaremos uma breve avaliação sobre os resultados das políticas de emprego para os jovens que estão vigentes desde a criação da SNJ em 2005.

4.3 Considerações sobre os resultados das atuais Políticas Públicas de Emprego para Juventude e a perspectiva de qualificar para o desemprego: visões críticas.

Este subitem merece começar pelas observações de Andrade e Silva (2009, p. 59) os quais falam que “a intersectorialidade na implantação do [único programa reconhecido como política pública para os jovens] Projovem Integrado, (...) que visava ir além de sua gestão compartilhada e alcançar efetiva integração das ações promovidas ainda não ocorre”. Segundo a UNESCO (2004, p. 62) o sucesso dos programas tanto os de formação, como os de inserção do jovem no mercado de trabalho “se depara com limitações estruturantes caracterizados por baixas oportunidades de trabalho e de extensa situação de desemprego”.

Portanto, por se tratar apenas de breves resultados de avaliações realizadas por alguns autores, nossa contribuição se baseará sob o prisma da institucionalidade dos órgãos executores dos programas e da realidade do mercado de trabalho, pois, consideramos que a eficácia deles depende tanto de uma eficiente modelagem e aplicação dos programas, como também, da conjuntura e estrutura econômica favorável que facilite os investimentos e o alcance dos objetivos das políticas delineadas pelo Estado nos frutos do crescimento econômico.

Segundo Pochmann (2002 e 2006b) o Brasil não terminou de construir um Sistema Público de Emprego que logre medidas articuladas e integradas entre si e universalizadas para o conjunto do mercado de trabalho formal e informal. Pelo contrário, o conjunto das políticas públicas direcionadas ao trabalhador aprofundou a fragmentação das ações em diversas instituições sem coordenação, com maior pulverização dos recursos e ainda reduzida escala de cobertura.

Apesar de o Brasil ter estruturado um órgão ligado à Secretaria Geral da Presidência da República (refiro-me a SNJ) cujas funções são: formular, supervisionar, coordenar, integrar, articular e executar programas em cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados (SNJ, 2012), isso nos faz admitir que estamos em um período de progresso no arcabouço institucional, contudo, trata-se de um progresso cheio de descompassos.

Neste campo de debate, há um consenso entre vários autores, como Sposito e Carrano (2003) Cacciamali (2004a; 2004b) Andrade e Silva (2009) entre outros, argumentando que as ações que giram em torno da população jovem, apesar da perspectiva de integração da SNJ, continuam desarticuladas e superpostas (no que pese a sua “clientela”, as ações, e os objetivos a serem alcançados) exprimindo a frágil institucionalidade, a fragmentação e a incomunicabilidade no interior da máquina pública.

Andrade e Silva (2009) destacam que a falta de articulação da SNJ com os outros ministérios ocorre excepcionalmente devido o ambiente resistente de inovações, mudanças e parcerias por parte dos ministérios, revelando que a integração efetiva dos programas (Projovem Integrado) ainda não aconteceu.

Apesar do fortalecimento institucional, haja vista a criação de secretarias, subsecretarias, coordenadorias, diretorias e conselhos de juventude que estão presentes no Brasil em cerca de mil municípios e 25 estados (CONJUVE, 2010), ainda nos resta refletirmos sobre a responsabilidade, condições de formulação, planejamento, coordenação, integração e execução das ações nos âmbitos dos governos federal, estadual e municipal e no âmbito da sociedade civil. Essa reflexão deverá ocorrer não só da perspectiva da execução, como também sob a ótica da integração.

Os caminhos seguidos pelas entidades e seus projetos focados na juventude atualmente configuram a existência de um bom desenho institucional, contudo, tal desenho não assegura a unidade dos órgãos que unifique os caminhos da gestão, em direção à consolidação dessas políticas. Viana e Silva (1989 apud GOMES, 2001, p. 29) dizem que:

Ao resgatar o processo de decisão e de implementação das políticas sociais [...] parte do suposto que uma intervenção, desde sua concepção até sua operacionalização final, é perpassada por uma rede de poder e influência que não atua de forma linear, mas sim tensa e conflitiva, que pode alterar a direção prevista na programação inicial.

Portanto, a atual situação institucional dos órgãos responsáveis pela PPJ no Brasil ainda continua praticamente “a mesma” daquela que foi identificada no período precedente à criação da SNJ e do Conjuve. Deste modo, independente da modalidade do programa (Projovem), além do fato de uma boa articulação e coordenação poder gerar impactos mais eficazes para efetivar a autonomia e o protagonismo jovem, é imperioso reconhecer os vários motivos que limitam uma boa atuação dos organismos na aplicação de suas ações, pois apenas regular a “ampliação” das ações com a insistência da recusa, por parte dos ministérios (executores), em centralizá-las pode cair em uma situação de incapacidade no alcance dos objetivos dos programas e impactos negativos no público alvo. Portanto, uma mera intenção formal de mostrar a integração à sociedade, acaba apenas considerando o jovem como meros destinatários das políticas, não contribuindo para reais mudanças na qualidade e condição de vida do público alvo.

Outras avaliações baseadas nas diretrizes dos programas nos evidenciam que o governo brasileiro optou por focar em um conjunto de ações diversas que impactam em dois

vieses. Um dos vieses se trata dos programas destinados aos jovens em situação de risco social, e o segundo se trata dos programas que focam o jovem como protagonista social (grifo nosso).

Consideramos que o principal destaque acerca do viés cujo foco recai sobre o jovem em situação de risco social encontra-se nas políticas de combate à pobreza com a realização de sua principal atuação através do mecanismo de transferência de renda, que vem sendo prevalectida desde o primeiro governo FHC, ampliada nos dois governos Lula e mantida em constante crescimento no governo Dilma, quebrando a cadeia das políticas de alcance universal do *welfare state*.

O segundo eixo que está focado no jovem como protagonista social toma como referência aquele jovem cuja expectativa de encontrar e permanecer em um emprego é extremamente baixa ou nula. A estes jovens, foi destinada condição de “inutilizáveis”, para o novo contexto de produção dado seu baixo índice de “capital humano”, assim, as políticas continuam a assumir “o fetiche de capacitação do jovem para o mercado de trabalho” (SPOSITO e CARRANO, 2003, p. 31) e elevação da escolaridade.

Dessa forma, para reduzir os elevados índices de abandono escolar, inserção precária e precoce no mercado de trabalho, desemprego e pobreza, o Projovem, independente da modalidade, seja Projovem Trabalhador, Urbano, Rural ou Adolescente, baseia-se no mesmo escopo: elevar escolaridade, capacitação profissional, auxílio financeiro e ação comunitária. Tal afirmação pode ser ratificada com base na declaração da SNJ:

Mas a inclusão (prefiro exclusão) é, sem dúvida, a mais complexa dimensão da política de juventude e, para vencer esse desafio, o governo brasileiro criou programas de caráter emergencial, que oferecem elevação de escolaridade, capacitação profissional e inclusão digital a milhares de jovens que se encontram em situação de vulnerabilidade social. De 2003 até 2010, pelo menos 11 milhões de jovens já foram beneficiados pelas iniciativas apresentadas neste Guia de Políticas Públicas para a Juventude. (SNJ, 2010, p. 5).

Neste momento, também se faz necessária uma indagação acerca dos critérios de aplicação das políticas públicas destinadas aos jovens alijados do mercado de trabalho, pois é intenso o debate sobre a efetividade das políticas de inclusão social e de outras políticas que possibilitem que indivíduos tenham acesso a trabalho e escapem da pobreza e da marginalização. Pois como sabemos, o caminho seguido pela economia nacional e sua atual estrutura produtiva têm colocado mais dificuldades que facilidades ao conjunto dos jovens brasileiros, mesmo para os de melhor posição social, ou de maior escolaridade. Dessa forma,

os bons resultados dessas políticas também encontram entraves de eficácia quando consideradas a situação estrutural e conjuntural da economia, bem como as possibilidades e limites da ação do Estado no desenvolvimento econômico.

Conforme assinala Almada Lima (2004, p. 100):

Portanto, embora os esforços de qualificação e elevação da escolaridade da população trabalhadora sejam absolutamente legítimos como um imperativo democrático e como um dos requisitos para a obtenção do emprego, este, por outra parte, ao depender de outros condicionantes de natureza conjuntural e estrutural, alerta para um novo problema que não deve ser dissimulado: [...] a possível não empregabilidade dos qualificados.

A afirmação da autora nos conduz à reflexão que olhar apenas uma vertente do problema, isto é, focar apenas na elevação do “capital humano” deixa-nos dúvidas acerca da superação do problema do desemprego e exclusão do jovem na construção social.

Por outro lado, programas do tipo primeiro emprego, emprego temporário e subvenção econômica, que estão inseridos dentro do conjunto das políticas de emprego do tipo ativas, que têm como foco aumentar a demanda de trabalho aliado ao aumento da capacitação, qualificação e experiência do jovem no emprego, indicam que há a predominância da reprodução do comportamento desigual do mercado de trabalho flexível, porque estas políticas proporcionam a ampliação das modalidades de contratos de experimentação para jovens por prazos determinados prevendo a isenção de contribuição para seguridade social pública e de indenizações em caso de dispensa e também transformam grande maioria dos trabalhadores em meros estagiários com a predominância da realização de tarefas rotineiras e de baixa qualidade, desvinculadas de suas especialidades e responsabilidades (CACCIAMALI, 2004b).

Dados do MTE acerca dos três programas que serviram de base para a criação do Projovem Trabalhador mostravam que em 2004 foram gerados 32,6 mil empregos para a juventude, sendo: 2,6 mil por subvenção econômica; e 30,3 mil contratações de jovens de 14 a 18 anos como aprendizes (MTE, 2004).

A respeito do contrato de jovens como aprendizes/estagiários, Gonzales (2009, p. 123) também apresenta concordância mostrando que “outro questionamento a este tipo de política é que pode estimular a inserção de jovens em empregos de baixa qualidade, que não ajudam seu itinerário profissional, dada a curta duração e o desinteresse dos empregadores em seu aprendizado”.

Com relação aos programas destinados a fomentar empreendimentos produtivos para jovens, como por exemplo, o Jovem Empreendedor, com subsídios do FAT, segundo a

UNESCO (2004), as evidências sugerem sérias limitações na instrumentação desses programas, desde a disponibilidade de avaliações rigorosas até a falta de articulação entre a capacitação, o crédito e a assistência técnica para gestão.

Além disso, essas iniciativas no atual contexto com a predominância de fortes processos de reestruturação produtiva e as crises econômicas impõem condições adversas às micro e pequenas empresas e as chances de sucesso para o autoemprego ou abertura de um negócio próprio são escassas.

Há de se considerar que sérios questionamentos sobre algumas características marcantes (além das destacadas nesta pesquisa) das atuais PPJ são realizados. Destaco as realizadas por Fogaça (1998 apud VELASCO, 2007, p.50):

A educação para o trabalho desvinculada da realidade do mercado de trabalho visando, em última análise, evitar problemas sociais e não atender demandas dos setores produtivos; a evidente correlação entre pobreza, fracasso escolar e qualificação profissional precoce; a aceitação da predestinação do jovem pobre ao fracasso escolar e, por conseguinte, às profissões subalternas em que predomina o trabalho manual e a discriminação; concepção de educação para o trabalho completamente desvinculada do processo de educação geral, naturalizando a exclusão dos mais pobres.

Vale destacar também Wiederkehr (2009, p. 11), o qual cita que o governo investe os poucos recursos principalmente em qualificação profissionalizante em áreas de trabalho que já estão submetidas a uma inclusão rotativa nos postos de trabalho, como a área de serviços que, em geral, não prevê estabilidade no trabalho, “[...] a educação profissional é interligada aos interesses dos empresários”. Do mesmo modo, Braverman (1987, p. 372), faz um comentário semelhante: “a educação tornou-se de um lado, uma área imensamente lucrativa de acumulação de capital e do outro, com finalidade de adequação do modo de preparação educacional para a preparação do trabalho”. Velasco (2007, p. 48) afirma que, “desde o período colonial, trabalho e educação, exploração e analfabetismo estiveram, intrinsecamente, a serviço do modelo econômico”.

Nesse sentido, conforme temos mostrado extensamente ao longo deste debate, as diversas facetas das políticas de emprego inauguradas desde o PLANFOR e que foram ao longo de sua construção alcançando o público jovem, até chegar à criação do Projovem Integrado, independentes de sua modalidade, são políticas cuja meta principal é qualificar social e profissionalmente o jovem para o mercado de trabalho combinadas com elevação de escolaridade.

Não queremos cair no senso comum e criticar a priorização das práticas aplicadas, principalmente para formação e capacitação profissional por parte das políticas de promoção da inserção do jovem no mercado de trabalho. Pelo contrário, o nosso maior intuito é debruçar acerca das questões ligadas à eficácia dessas políticas na perspectiva da segurança do jovem ser “empregado” e não apenas “empregável”. Pois, consideramos que ter formação, escolaridade, qualificação é um elemento importante, se considerarmos o atual contexto de inovações tecnológicas. Contudo, essa não é a única variável que deve ser considerada.

Dessa forma, todo esse processo de transformações societárias que vem afetando os jovens, acaba determinando-os a uma grave dimensão ética e política: a tendência da naturalização da exclusão, da miséria humana e do condicionamento das ideologias simbólicas, nascendo assim, um “novo ser social justado ao mercado”.

Assim, com a voga do discurso (liberal) dominante, prega-se que o aumento do desemprego é resultado da incompatibilidade entre oferta e demanda de trabalho em termos do perfil de qualificação do trabalhador (seja qual for sua idade). Tal discurso ainda dissemina a ideia da exigência de uma força de trabalho com maiores requisitos educacionais e profissionais, para fazer face aos novos padrões produtivos, tecnológicos e competitivos.

De acordo com os precursores deste discurso, a PEA brasileira apresenta baixo nível de escolaridade e de qualificação e, portanto, não se enquadra nos “novos” requisitos de emprego. E este seria o motivo pelo qual o nível geral de desemprego estaria sempre elevado. Esse discurso motivou a mudança da estratégia das políticas de emprego, o que vem corroborar para o que foi enunciado anteriormente: atualmente as ações das PPE priorizam a formação profissional.

Dessa forma, em meio ao processo de reestruturação das empresas marcado pelas mudanças nas formas de organização e gestão do trabalho, com vistas à racionalização assiste-se a transformações bruscas no perfil do trabalhador empregado e desempregado, bem como, transformações em torno das políticas de emprego em termos de conteúdo e de objetivo, com a predominância de intervenções neoliberais orientando a adoção de um conjunto de medidas de caráter provisório e focalizado, associadas à flexibilização das relações de trabalho (ALMADA LIMA, 2004).

Os formatos que as políticas de emprego assumiram naturalizam o caráter ideológico, cuja ideia de “empregabilidade” já se tornou característica intrínseca dessas políticas. Segundo Pochmann (2006b), em 1995 o nível de desemprego no Brasil atingiu a casa dos 4,5 milhões e o gasto com políticas de emprego representou 0,62% do PIB em que: 0,46%

estavam voltados para as medidas do tipo ativas e 0,16% para as medidas do tipo passivas ou compensatórias. Já em 2000, o nível de desemprego mais do que duplicou, chegando a alcançar 11,5 milhões, por sua vez, os gastos com políticas de emprego ampliaram para 0,89% do PIB, contudo, com uma inversão no dispêndio, em que 0,38% estavam voltados para as medidas do tipo ativas e 0,51% às medidas do tipo passivas ou compensatórias.

Segundo Almada Lima (2004), o atual estágio do processo de produção capitalista se caracteriza por momentos de crise e crescente subordinação do trabalho ao capital. Nesse processo, no qual as crises econômicas são fenômenos globais, a organização das principais economias do mundo submetem nações menores à sua subordinação na garantia da acumulação flexível em função da desregulamentação dos mercados e enfraquecimento do papel do Estado, delegando ao mercado a reacomodação da economia com a inclusão “democrática” dos trabalhadores.

Acerca desta perspectiva, há algumas visões otimistas “extremas” que garantem a passagem da crise, pois, para eles, trata-se apenas de uma crise estrutural e logo haverá a readequação universal dos mercados. Essa visão enfoca a perspectiva de que os processos de inovação tecnológica e reestruturação produtiva provocariam desemprego friccional dos fatores dado um descompasso no perfil entre oferta e demanda de trabalho.

De acordo com essa visão, a neoclássica, desde que esses trabalhadores que perderam seus postos fossem adequadamente qualificados, eles seriam realocados em outros ramos de atividade em expansão, sem perdas na qualidade do emprego. Daí advém o pressuposto e a ideologia que prega a necessidade de reconversão do trabalhador e de adaptação do perfil de qualificação da força de trabalho à nova estrutura produtiva (ALMADA LIMA, 2004). No entanto, há outras visões distintas da apresentada inicialmente que mostram que o modelo econômico capitalista vigente é incapaz de promover a reacomodação da economia com a inclusão “democrática” dos trabalhadores.

Embora as críticas ao primeiro modelo acabem caindo na maioria das vezes no normativismo e negativismo, haja vista as tristes marcas que esse movimento deixa nas relações do trabalho, no modo de regulamentar a vida social e política, o que importa-nos destacar é a compreensão dessas políticas no que pese a realidade social e econômica na qual os jovens excluídos se inserem, bem como o futuro que os espera, pois, esses trabalhadores nasceram e cresceram dentro de um processo de constante inovação, modernização e reestruturação, de caráter seletivo, individualista, utilitarista e (des)moralizante do trabalho. Portanto, as atuais políticas que preconizam a capacitação e qualificação na busca da melhor adaptação dos “futuros trabalhadores” aos ditames do processo de produção e reprodução do

capital, eximem-se em última instância de figurá-los como elementos centrais dos programas, propondo soluções centradas na (in)capacidade do indivíduo.

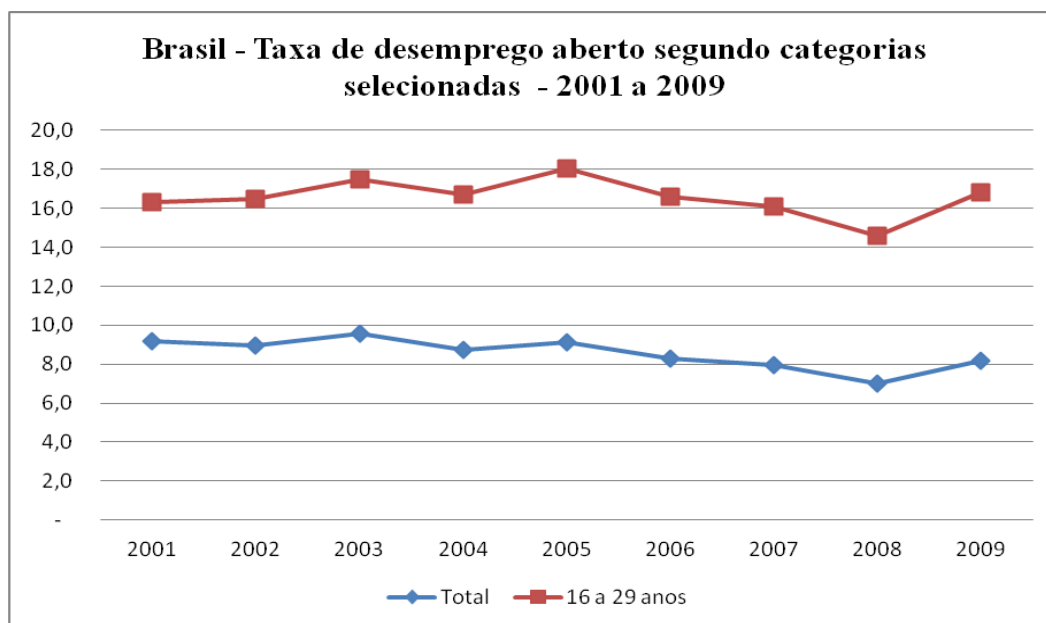
Segundo Velasco (2007, p. 39-40).

Neste campo do debate os programas de qualificação profissional direcionados para jovens, apresentam-se paradigmáticos. Além de se voltarem para um público tradicionalmente alijado do processo de inclusão produtiva, mas em vias de formação e inserção no mercado de trabalho, esses programas ensinam em suas proposições teórico-filosóficas e práticas toda uma base de conhecimento, atitudes e habilidades a serem internalizados. Nesse aspecto, corre-se o sério risco de re-editar enfoques e práticas formativas ultrapassadas e conservadoras que pouco contribuem para uma análise crítica radical das estratégias de formação para a autonomia e para a cidadania dos indivíduos.

Portanto, essa “âncora”, promove dentre outros aspectos, três processos: primeiro sanciona legitimidade a um movimento fortalecedor dos espaços privados voltados para a qualificação da força de trabalho, sob a tutela do próprio Estado; segundo torna o trabalhador, sobretudo, o jovem, alienado à ideologia da responsabilidade individual do seu sucesso e/ou fracasso no emprego, haja vista a sua condição de “inempregável” no mercado de trabalho. E por último, destaca-se um movimento ocultado pelo segundo aspecto, a saber, a carência de demanda para absorver a força de trabalho disponível, pois não há empregos suficientes para suprir o mercado independentemente do seu perfil de escolaridade e de formação profissional, dessa forma a lógica predominante é que as oportunidades são para todos, porém alguns se sobressairão, e outros não.

No que tange ao comportamento da taxa de desemprego aberto na primeira década dos anos 2000, observamos no gráfico abaixo (Gráfico 05) que a taxa de desemprego total no Brasil apresenta ciclos de baixa e alta, sobretudo nos anos de 2005 e 2008 respectivamente, acompanhando os períodos de retração e recuperação econômica.

GRÁFICO 5 - Brasil: Taxa de desemprego aberto segundo categorias selecionadas (2001 a 2009).



Fonte: IPEA/ Núcleo de Gestão de Informações Sociais
Elaboração própria.

Conforme se sabe, é a partir de 2003 que o cenário nacional começa a se mostrar favorável, dado um quadro internacional de aumento da demanda por *commodities*⁴⁵, a partir de então a taxa de crescimento do país passa de 2% em 2002 para uma média de 3,8% entre 2003 e 2008. Ressaltamos também que uma leve redução das taxas de juros no período provocou um aumento no consumo interno e recuperação na taxa de investimento, embora em níveis insuficientes para assegurar o crescimento prolongado. Ademais, é característica intrínseca do atual modelo estrutural do mercado de trabalho brasileiro, acrescido também das “facilidades” da flexibilização da legislação do trabalho permitir a livre demissão. Em outras palavras, permitir as flutuações do nível de emprego e de salário de acordo com as flutuações da demanda (ALMADA LIMA, 2004). Ainda segundo o Gráfico 05 podemos abstrair outra observação: a persistência do desemprego da população jovem em níveis bem superiores ao índice geral nos anos 2000.

Dessa forma, apesar de o quadro de instabilidade econômica, de insuficiência da demanda, de pobreza, identificado nos anos 1990, ir se modificando paulatinamente a partir de 2003 com a economia brasileira retomando o crescimento, estabilizando a moeda e o

⁴⁵ Esta pesquisa considera que este não é o único setor produtivo que contribuiu para a redução do nível de desemprego, na verdade, setores como serviços, construção civil e indústria de transformação apresentaram contribuições bem mais elevadas na geração de empregos do que o agropecuário. Ver gráfico em anexo (ANEXO A).

câmbio⁴⁶, aquecendo o comércio internacional, dinamizando a produção nacional e aumentando a demanda agregada, trazendo efeitos positivos para o conjunto da economia com certa flexão no nível de emprego formal, os jovens por constituírem uma população de extrema vulnerabilidade estão mais propícios à maior segmentação, fragilidade e heterogeneidade no mercado de trabalho, uma vez que, esta população está sendo conduzida a enfrentar problemas políticos, econômicos e sociais com extrema “desvantagem”.

Dessa forma, dizer que o desemprego da população jovem decorre do aumento da taxa de participação deste corte etário pode não ser uma afirmação totalmente correta, pois, uma série histórica dos dados do Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2001 a 2009 mostram uma certa estabilidade na taxa de participação da população que se situa na faixa etária entre 16 e 29 anos. Tal fato pode estar correlacionado à redução da participação dos jovens adolescentes (16 e 17 anos), conforme se vê na tabela abaixo⁴⁷ (Tabela 02).

TABELA 2 - Brasil: Taxa de participação, segundo categorias selecionadas entre 2001 a 2009 em (%)

Brasil - Taxa de participação, segundo faixa etária - 2001 a 2009* (%)									
Categorias	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Brasil	68,1	68,9	68,9	69,6	70,4	70,1	69,6	69,6	69,7
16 - 17	44,9	45,8	44,9	46,0	47,5	45,5	45,3	42,5	42,1
18 - 24	71,6	72,9	73,2	74,4	75,6	74,4	74,1	75,0	74,8
25 - 29	79,8	80,5	81,1	82,1	83,1	82,7	82,6	83,2	83,7
16 - 29	65,4	66,4	66,4	67,5	68,7	67,5	67,3	66,9	66,9
30 – 49	79,9	80,9	81,1	81,9	82,4	82,5	82,4	82,4	83,3
50 - 59	64,5	65,3	65,6	66,4	67,3	67,7	66,8	68,0	68,1

Fonte: PNAD 2001 a 2009.

*Em 2000 e 2010 não foi realizado PNAD

Elaboração própria

De Leon (2007), critica que as explicações mais recorrentes na literatura sobre a persistência do desemprego da população jovem num período de grandes mudanças na estrutura do emprego sejam decorrentes da questão demográfica desse corte etário e da crença

⁴⁶ A partir de 1999 com a adoção da política de metas de inflação juntamente com o câmbio flutuante, adotada ainda no governo FHC e mantida no primeiro governo Lula (2002 a 2005) e no seu segundo mandato (2006 a 2009) – com a diferença que neste último a meta da inflação seria para cada ano e a taxa de juros atuava como instrumento de controle de inflação – manteve os níveis de inflação e taxa de juros ascendentes. Contudo, ressaltamos que no governo FHC foram mais elevadas que no governo Lula, por exemplo, a média da Taxa Selic foi de 23,4% e 17,3%, no período de adoção desta política em cada governo respectivamente (PIRES, 2010).

⁴⁷ Para um maior reforço ver gráfico no Anexo B.

de que o jovem não tem oportunidade no mercado de trabalho por não ter experiência ou habilidades demandadas pelo mercado.

Entretanto, mesmo debaixo de fortes evidências que mostram que mesmo com o aumento dos níveis de escolarização e qualificação dos jovens, as dificuldades de inserção no mercado de trabalho ainda continuam acentuadas, expressadas através da persistência de elevadas taxas de desemprego, as visões impostas pelos movimentos internacionais de globalização e reestruturação produtiva, cujo pressuposto gira em torno da importância da educação e capacitação profissional, continuam sendo predominantes entre os organismos internacionais e nacionais.

Se tomarmos como exemplo diferentes países que fazem uso delas, encontraremos diversas semelhanças e diferenças no seu formato. Sua distinção é verificada nas modalidades de atuação das políticas e a semelhança parte basicamente do princípio norteador que é o foco nos trabalhadores vitimados pelo desemprego, cujo objetivo é promover a inserção e diminuir a dificuldade de integração decorrente de fatores de “inadaptação”, “uma vez que concorrem com pessoas de maior experiência profissional e maior vivência no mundo de trabalho” (DIEESE, 2006, p. 5).

O quadro a seguir (Quadro 03) elenca as principais medidas de apoio aos jovens em situação de desemprego desenvolvidas pelos países integrantes do grupo BRICS.

QUADRO 03: POLÍTICAS DE EMPREGO PARA OS JOVENS ADOTADAS PELO BRICS.

POLÍTICAS DE EMPREGO QUE CONTEMPLAM OS JOVENS NOS PAÍSES QUE COMPÕEM O GRUPO CHAMADO BRICS*					
PAÍS**	FORMAÇÃO	SERVIÇOS DE EMPREGO	CRIAÇÃO DE EMPREGO	APOIO AO INGRESSO	COMPONENTES MÚLTIPLOS
BRASIL				Fundos adicionais à programas de transferência de renda "Bolsa Família" mediante componentes de apoio a educação e formação profissional dos jovens. Projovem Integrado	
ÍNDIA	Programa regional: do governo central em <i>Himachal Pradesh</i> para oferecer cursos de formação com apoio financeiro aos jovens desempregados.				
CHINA (Hong Kong e China)	Lançamento de programas de pós-graduandos em formação, e apoio ao ingresso dos graduados. Fortalecimento da capacitação técnica para graduados em escola de formação profissional, com certificado duplo do programa. Isto é, certificados de qualificação profissional ao concluir os estudos, além de seus certificados de graduação. Capacitação sobre o uso da Internet para jovens estudantes em (Hong Kong, China).		Incentivos financeiros para as empresas privadas ao contratar os graduados há mais tempo. Programas de subsidio para graduados. Concessão de pequenos empréstimos garantidos pelo governo para os que começam um negócio após a graduação. Incentivo a empresas que contratam jovens por meio de isenção fiscal e facilidade nos financiamentos.		Apoio ao emprego e ingresso público. Subsídios e seguros sociais aos que estão dispostos a trabalhar e povos de comunidades locais e ajuda as pessoas que trabalham em locais distantes ou no exército ajudando a liquidar seu financiamento estudantil. Os estudantes que ocuparem postos de trabalho em lugares distante de sua residência, têm reembolso de suas taxas universitárias.
ÁFRICA DO SUL					Formação e emprego público. Ampliação dos programas de obras públicas (PAOP II); A formação é oferecida, quando a duração do trabalho é maior Os beneficiários (incluindo os jovens) do programa público de emprego desfrutam de atividades sociais.

Fonte: OIT (2011)

*BRICS: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

**No relatório em questão, a OIT não fazia menção às políticas da Rússia.

Elaboração e tradução própria

Conforme observado no quadro 03, as tendências mundiais das políticas de emprego para juventude estão baseadas na perspectiva da “empregabilidade”, amplamente debatida neste trabalho. Dessa forma, conforme também debatido nesse trabalho identificamos que o principal programa para o enfrentamento do desemprego do jovem no Brasil, está na conjugação de capacitação, elevação da escolaridade e transferência de renda.

Outros países como a Índia e a China também atuam na frente da formação profissional. A China, juntamente com a África do Sul, apoia ainda em ações que contemplam criação de empregos por meio de incentivos financeiros e empreendedorismo (China) com apoio e criação de empregos públicos (China e África do Sul). Contudo, esses países não fogem de aliar essas modalidades de políticas de emprego com capacitação profissional. Para a OIT (2011, p. 03) atuar nas políticas do tipo compensatórias tem suas vantagens e desvantagens.

***Formación de mercado de trabajo [...] Ventajas:** Funciona mejor con habilidades vocacionales y empleabilidad que son demandadas e incluyen experiencia profesional así como servicios de empleo. **Desventajas:** Puede provocar soluciones temporales, en lugar de soluciones sostenibles y si no está bien dirigido, puede beneficiar a quienes tienen mayor ventaja. La formación por sí sola puede no ser suficiente para incrementar las perspectivas de empleo de los jóvenes (grifo nosso).*

Nesse aspecto, não só a formação profissional pode ser insuficiente como também a perspectiva para a empregabilidade dos jovens é demasiadamente reduzida. Dessa forma, recorreremos a contribuições de determinados autores para mostrar o antagonismo entre o esforço dos jovens em se tornar empregáveis e o sucesso na procura por colocação no mercado de trabalho.

Conforme bem afirma Velasco (2007, p. 162).

Nesses termos, tal processo antagonicamente marcado pela inexistência da moratória social e vital, associada, pois, à ausência da escola e da família e do próprio Estado, tende a legar aos jovens ações compensatórias, o que significa dizer que projetos dessa natureza não parecem ser sozinhos capazes de responder a esse processo de modo a satisfazer as demandas juvenis.

Ademais, segundo Boneti (2008 apud WIEDERKEHR, 2009, p.12), “é a partir desta ótica, não mais da garantia do emprego, mas do trabalho conquistado no âmbito da

competitividade do mercado, que atuam as instituições de repasse a diferentes segmentos sociais do conhecimento socialmente produzido”. Pois se trata de instrumentalizar os sujeitos a um “conhecimento útil”, contudo, esse “conhecimento útil”, em sua grande maioria acaba não sendo efetivamente usado. Seja por motivos de escassas ocupações, seja pela não correspondência do que se é “aprendido” e o do que é “usado” no trabalho. Para Almada Lima (2004, p.100):

Posto que não há necessariamente uma correlação direta entre qualificação e emprego e dada a condição “inempregável” de grande parte da população à qual se destinam os programas públicos de qualificação profissional, tem-se que tais programas, uma vez desarticulados das políticas macroeconômicas de promoção do emprego, passam a desempenhar um papel muito limitado que pode se restringir à elevação do nível de qualificação dos desempregados.

Desse modo, Sposito e Carrano (2003, p. 31) afirmam que, sem propor qualquer caminho de questionamento da realidade econômica e social de um processo capitalista historicamente determinado para os jovens, sentido pelos efeitos agudos da crise do mundo do trabalho, “alguns programas assumiram o fetiche da capacitação do jovem para um mercado de trabalho de poucas oportunidades”.

Nessa grande busca por emprego, os moldes executados pelos programas incubem ao jovem a responsabilidade individual do sucesso e/ou fracasso nessa procura por emprego, e, por sua vez, acabam escondendo na verdade a explicitação da falência do atual sistema produtivo, aos alarmantes níveis de desemprego e a miséria a que a grande maioria dos jovens estão expostos. “Os jovens dos quais se fala, experimentam as desigualdades sociais que historicamente têm-se perpetuado na sociedade brasileira vivendo [...] em conflito com os valores de uma sociedade que os exclui” (MELUCCI 1997 apud VELASCO, 2007, p. 207)

Dessa forma, os condicionantes de natureza externa, inerentes à crise estrutural do emprego, fruto do processo de reestruturação e crise do capital, incorre em grandes possibilidades de ineficácia dos programas, tanto os ativos como os compensatórios, pois estes acabam não contribuindo para a geração de emprego e a absorção da força de trabalho no país fica comprometida.

Uma crítica levantada por De Leon (2007, p. 271) nos faz repensar sobre o que há “por trás” da persistência das taxas de desemprego elevadas para os jovens e a eficácia das políticas que contemplam essa população, para este autor:

Em última instância, e de forma bem sucinta, os índices de desemprego representam a falta de capacidade da economia em oferecer todo o trabalho produtivo que a sua população deseja. Diferentes segmentos da sociedade apresentam dificuldades diferenciadas de acesso ao trabalho produtivo, por um conjunto diversificado de situações. Entretanto, os indicadores de desemprego juvenil sempre foram os mais elevados, não só no Brasil, como em todo mundo. O mais instigante é que essa situação persiste mesmo nos períodos de expansão econômica.

Para Velasco (2007) o atual modelo de política de mercado de trabalho que prioriza a empregabilidade do indivíduo é duplamente perverso porque, primeiro, prepara mal para um trabalho que não existe, e segundo que nem por mérito individual, ao modo da tradição liberal burguesa, seria possível que os jovens chegassem cada um a ocupar o seu lugar no mercado de trabalho, por dois motivos: em razão do que foi dito primeiramente pela autora, isto é, não há trabalho para aquilo que o jovem foi qualificado, e principalmente pelas próprias condições econômicas do país, que empurra continuamente as juventudes para a periferia do sistema.

Dessa forma, concluímos nossas indagações concordando com Almada Lima (2004), que nesse contexto de crise de emprego as iniciativas de capacitação e recapacitação da mão-de-obra resultam, no máximo, numa elevação do nível de qualificação dos desempregados e subempregados.

Portanto, faz-se necessário reunir esforços teóricos e práticos para conceber uma estratégia de inserção mais abrangente e sustentada, cujo foco não seja só a segmentada preparação para o trabalho, mas também a ocupação e permanência do trabalho, ou até mesmo de garantias de recolocação, pois, contrariando a hegemonia da teoria do capital humano, em um quadro de crise econômica e precarização do mercado de trabalho, as políticas de elevação dos níveis de escolaridade, de formação e de qualificação acabam sendo insuficientes para potencializar a demanda de trabalho. Estas mesmas considerações também podem ser empregadas nas políticas de subvenção de empregos para os jovens e autoempreendedorismo juvenil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na construção do presente trabalho, detivemo-nos ao estudo das políticas públicas de emprego para os jovens, desenvolvidas no Brasil no período neoliberal. De início identificamos que o aumento geral do desemprego nos países capitalistas centrais é fruto da quebra do padrão sistêmico de integração social vigente nos trinta anos do pós-guerra (1945/1975). Os aspectos que podem sintetizar esta quebra são vários, podemos citar como exemplo os seguintes: Crise de sobreacumulação, fratura das políticas sociais, perda de dinamismo e controle do Estado na esfera financeira, privatização, desregulamentação do trabalho, reestruturação produtiva, entre outros.

Estes aspectos, ao mesmo tempo em que eliminaram o que restava da solidariedade e coesão social, romperam com as diferentes formas de defesa ou segurança do trabalho geradas no pós-guerra em todo o mundo, encaminhando a classe trabalhadora à atual condição de inexistência de empregos permanentes para todos, acentuando a fragmentação e heterogeneidade no mundo do trabalho. Identificamos também que, como consequência desses aspectos, muitos membros das famílias que se encontravam na condição de inativos saíram de sua inatividade para “contribuir” com a renda familiar, renda essa que havia sido deteriorada dada à condição de crise do capital, da quebra do *welfare state* e da reestruturação produtiva.

As respostas à crise que abalou os países capitalistas centrais ainda em 1965, apenas chegam ao Brasil na década de 1990, provocando também o desemprego em massa, o desassalariamento e a reforma do Estado concomitante com a redução da abrangência das políticas sociais. Desse modo, esse movimento também conduz à pobreza e à miséria as famílias, sobretudo, as menos abastadas. A partir de então, a classe trabalhadora passa a buscar emprego em múltiplas ocupações para repor a renda perdida e é nesse processo que observamos o motivo pelo qual grande parte dos jovens passam (forçadamente) a buscar empregos nos mais variados setores, não mais esperando a conclusão do ensino formal para buscar empregos. Dessa forma, estes passam a apresentar características de abandono escolar, desistência e na melhor das hipóteses a junção de trabalho e estudo simultâneos.

Assim, identificamos duas categorias de jovens que são acometidos pelo desemprego, mas que enfrentam esse descompasso de maneiras distintas. Destacamos primeiramente o “jovem rico” que apesar de apresentar dificuldades de inserção no mundo do trabalho (em proporções quase idênticas ao jovem pobre), segue estudando, dependendo financeiramente

dos pais e postergam sua entrada no mercado de trabalho para alcançar uma posição de melhor prestígio social. Diferentemente, o “jovem pobre” é mais molestado por essa dificuldade de inserção, haja vista a necessidade de entrar precocemente no mercado de trabalho, dada sua frágil condição socioeconômica. Dessa forma, deserta do ensino precocemente e sai à busca de emprego, sendo que, quando o encontra, este é na maioria das vezes precarizado, marginalizado, de baixo prestígio e remuneração.

Portanto, a partir de um longo processo de discussão, a pesquisa nos capacitou para abstrair algumas conclusões mostrando que as atuais políticas públicas de emprego para os jovens são, na sua maioria, destinadas àqueles jovens que, dada sua condição de pobreza, pressionam os indicadores de desemprego da faixa etária que se situa entre 16 a 29 anos. O seu baixo nível de instrução e qualificação também se tornou um forte argumento para “iludi-los” com a ideia de que, grosso modo, o sucesso na obtenção de emprego é mérito individual cabendo ao Estado apenas o fomento à “Empregabilidade”.

Desse modo, identificamos que a formatação das políticas públicas de emprego para os jovens é orientada por essa ideia de empregabilidade. Tal afirmação pode ser ratificada pelo histórico da construção dessas políticas desenvolvidas a partir da segunda metade da década de 1990.

Primeiro assistimos em 1996, com a criação do PLANFOR, à população jovem ser atingida por essa política. Sabemos que o PLANFOR era o Plano Nacional de Formação Profissional e estava destinado a formar, capacitar, qualificar e requalificar mão-de-obra para os novos requisitos do mercado de trabalho. Essa política era destinada aos trabalhadores no geral e os jovens, por sua vez, eram atingidos no campo que cabia ao público alvo em situação de vulnerabilidade, a saber: jovens, mulheres, negros, indígenas, idosos, etc.

Logo após, em 2003, assistimos ao surgimento de mais uma política pública de emprego: o PNPE, comandado pelo MTE. Sua principal distinção do PLANFOR é que o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego foi idealizado para atingir especificamente a população jovem com dificuldades de inserção no seu primeiro emprego, lançando mão de ações que abrangiam a área do empreendedorismo juvenil e da subvenção econômica que estimulasse o aumento da oferta de emprego para o jovem, aliado à qualificação e preparação do jovem para o primeiro emprego através de três vertentes: Consórcio Social da Juventude, Empreendedorismo Juvenil e Jovem Aprendiz.

Assim, dentro do desenho do PNPE, primeiramente seriam priorizadas ações do tipo ativas, como o empreendedorismo e a subvenção econômica e como consequência ter-se-iam as ações do tipo passivas, isto é, a capacitação profissional do jovem. Contudo, em um cenário de restrição econômica e de desarticulação das políticas públicas, sobretudo, as de educação e de emprego, as ações do PNPE não surtiram um efeito positivo no que concerne a sua finalidade, ou seja, elevar a oferta de emprego. Portanto, ratificamos a nossa primeira abstração realizada no decorrer da construção deste trabalho, em que mostramos que mesmo com o Estado fazendo uso dos expedientes das ações do tipo ativas, estas não passam de ações de cunho passivas e/ou compensatórias.

A terceira etapa de desenvolvimento das políticas públicas de emprego para os jovens no período neoliberal, identificada neste trabalho, data de 2005 com a criação de duas instâncias governamentais, a SNJ e o Conjuve, que passaram a ser responsáveis pela integração, formulação, execução, coordenação dos vários segmentos de políticas públicas destinadas aos jovens nos mais variados campos, bem como a elaboração de um programa emergencial de inclusão social denominado de Projovem.

Com o objetivo de aliar educação, qualificação, auxílio financeiro e ação comunitária, o Projovem Original parecia ser um programa que daria certo, pois, por meio do auxílio financeiro e do envolvimento dos jovens em ações comunitárias, seria possível mantê-los na escola permitindo, assim, elevar sua escolaridade e prepará-los para o trabalho via programas de qualificação. Em outras palavras, o programa pretendia mantê-los na condição de inativos o maior tempo possível. Porém, dois anos após sua implantação o Projovem precisou passar por uma reformulação, dados os pífios resultados apresentados no que diz respeito às metas estabelecidas.

Dessa forma, em 2007 o Projovem Original sofreu uma reformulação e passou a ser denominado de Projovem Integrado, introduzindo dentro do seu desenho quatro categorias, que são: o Projovem Urbano, o Projovem Rural, o Projovem Adolescente e o Projovem Trabalhador. Mas, independente de sua categoria, as ações desenvolvidas pelos programas sempre se situavam em torno dos eixos da educação, qualificação, auxílio financeiro e ação comunitária.

Dados do Projovem Integrado mostram que a efetiva integração do programa ainda não ocorre, como também as metas alcançadas estão aquém das estabelecidas. Os motivos pelos quais isso ocorre são relacionados, sobretudo, à fragmentação, paralelismo e desarticulação tanto dos programas como das entidades responsáveis pela execução deles.

Outro fator pode ser determinado em face da atual estrutura econômica que apresenta poucas vagas de emprego, pois, como se tem observado ao longo destas linhas, esta é a tendência das atuais políticas de emprego, isto é, qualificar para o desemprego.

As tendências destas políticas apontam também para um dispositivo usado internacionalmente e compartilhado pelos quatro cantos do mundo, sobretudo, nos países emergentes como, por exemplo, o caso do grupo BRICS que foi referenciado neste trabalho. Refiro-me ao movimento supranacional da ideologia neoliberal que conduz os Estados a deixarem de lado o foco nas ações do tipo ativas que foram desenvolvidas dentro do Estado de bem estar, baseado na crença de uma sociabilidade sustentada na inserção de todos no trabalho assalariado com o compromisso da garantia de emprego e renda, para adentrarem nas ações do tipo compensatórias, especialmente para os programas de capacitação profissional.

Dessa forma, com a predominância dessa ideologia (que prega um trabalhador desajustado às novas demandas de mercado de trabalho e que teria que passar por um processo de reciclagem e qualificação, pois os novos requisitos de mão de obra priorizam elevada qualificação e escolaridade), qualquer política de emprego destinada à população jovem se reduz, em última análise, a uma ação compensatória da qualificação e formação, justificada pelo argumento que o desemprego juvenil se dá pela incompetência dessa faixa etária.

Assim, concluímos que o atual modelo de políticas aplicado é duplamente perverso, porque, primeiro, prepara mal para um trabalho que não existe, e segundo que nem por mérito individual, ao modo da tradição liberal burguesa, seria possível que os jovens chegassem cada um a ocupar o seu lugar no mercado de trabalho, em razão do fato de não haver trabalho para aquilo que o jovem foi qualificado, e, principalmente pelas próprias condições econômicas do país, que empurra continuamente as juventudes para a periferia do sistema.

Dessa forma, nossas considerações finais nos armam de subsídios para pensar além das tendências e perspectivas postas pelas atuais políticas de emprego para os jovens que estão fora da ideia do ajustamento do jovem aos ditames do mercado, cuja ideia está pautada na ideologia da democratização da inserção dos trabalhadores desempregados no mercado de trabalho via qualificação da mão-de-obra, pois, nesse contexto de crise de emprego, as iniciativas de capacitação e recapacitação da mão-de-obra resultam, no máximo, numa elevação do nível de qualificação dos desempregados e subempregados.

Portanto, muitas indagações sobre a temática ainda continuam abertas, podendo se tornar objeto(s) de estudos futuros, ou para uma futura tese de doutorado desta autora, que pensa em retomar a discussão o mais breve possível. Estas não são exatamente as conclusões definitivas necessárias para compreender essa perspectiva dentro do processo historicamente determinado pela tendência da naturalização da exclusão e reforço das desigualdades sociais.

Logo, faz-se necessário reunir esforços teóricos e práticos para conceber uma estratégia que logre uma inserção mais abrangente e sustentada da população no trabalho, cujo foco não seja só a segmentada preparação, mas também a ocupação e permanência no trabalho, ou até mesmo de garantias de recolocação, pois, longe de convergir com a teoria do capital humano, em um quadro de crise econômica e precarização do mercado de trabalho, as políticas de elevação dos níveis de escolaridade, de formação e de qualificação acabam sendo insuficientes para potencializar a demanda de trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Miriam, ANDRADE, Eliane Ribeiro, GIL ESTEVES, Luiz Carlos (org). **Juventudes: outros olhares sobre a diversidade**. UNESCO. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. 2007. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/001545/154580por.pdf>. Acesso em: 03 de mar. de 2012.

ALMADA LIMA, Valéria Ferreira Santos de. **Qualificação e emprego no Brasil: uma avaliação dos resultados do PLANFOR**. – São Luís, 2004. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, 2004. Disponível em: http://www.gaapp.ufma.br/site/producao_cientifica_userview/download.ph?id=12. Acesso em: 15 de abr. de 2012.

ALMADA LIMA, Valéria Ferreira Santos de. GULHON, Maria Virgínia Moreira. A política de trabalho e renda no Brasil: uma avaliação de resultados da experiência do Maranhão. In: SILVA, e SILVA (org). Políticas Públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo. São Paulo. Cortez. 2006.

ALMADA LIMA, Valéria Ferreira Santos de. Apresentando referências de fundamentação das experiências de pesquisas avaliativas. In. SILVA E SILVA. Maria Ozanira da. Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo. Veras Editora. 2008.

ANDRADE, Eliane Ribeiro. FARAH NETO, Miguel. **Juventudes e Trajetórias Escolares: conquistando o direito à educação**: In: ABRAMOVAY, Miriam, ANDRADE, Eliane Ribeiro, GIL ESTEVES, Luiz Carlos (org). Juventudes: outros olhares sobre a diversidade. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; Unesco. 2007. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/001545/154580por.pdf>. Acesso em: 03 de mar. de 2012.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. 2ed. São Paulo. Cortez. 1995.

AQUINO, Lusenir Maria C de. **A juventude como foco das políticas públicas**. In CASTRO, Jorge Abraão de. AQUINO, Lusenir Maria C. de Aquino. ANDRADE, Carla Coelho de. (org). Juventude e políticas sociais no Brasil. Brasília. IPEA. 2009.

ARAÚJO, T. B. **Brasil nos anos noventa: Opções estratégicas e dinâmica regional**. In Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. São Paulo. Março de 2000.

AZEREDO, Beatriz. RAMOS, Carlos Alberto. **Políticas Públicas de Emprego: Experiências e desafios**. In: Planejamento e políticas públicas. Nº 12 – Jun/Dez de 1995. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/article/viewfile/142/144>. Acesso em: 23 de mar de 2012.

BATISTA, P. N. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. 2. Ed. São Paulo: PEDEX, 1994. (Caderno Dívida Externa. n. 6).

BLAUG, Mark. **Introdução à economia da educação**. Porto Alegre. Editora Globo. 1975.

_____. **Metodologia da economia.** São Paulo. Edusp. 1993.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista:** a degradação do trabalho no século XX. 3ed. Rio de Janeiro. Editora Guanabara. 1987.

CACCIAMALI, Maria Cristina. **Transferência de renda ou sistema público de emprego e trabalho? Rumo à harmonização das políticas ativas de mercado de trabalho no Mercosul.** *Generando empleo decente en el Mercosur. Empleo y estrategia de crecimiento: el enfoque de la OIT.* Lima. OIT. 2004a. Disponível em: <http://www.itcp.usp.br/drupal/node/259>. Acesso em: 13 de jan. de 2012.

_____. **Mercado de Trabalho Juvenil:** Argentina, Brasil e México. Estudo apresentado ao Departamento de Estratégia de Emprego da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Genebra. OIT. 2004b. Disponível em: <http://www.usp.br/prolam/downloads/trabalhojuvenil.pdf>. Acesso em: 25 de jun. de 2008.

CARDOSO, José Alvares de Lima. **Reestruturação Produtiva e mudanças no mundo do trabalho:** Um olhar sobre os setores têxtil e alimentício em Santa Catarina. Editorial Studium. Santa Catarina. 2004.

CASTRO, Jorge Abraão de. AQUINO, Luseni Maria C. de Aquino. ANDRADE, Carla Coelho de. (org). **Juventude e políticas sociais no Brasil.** Brasília. IPEA. 2009.

DE LEON, Alessandro Lutfy Ponce. **Juventude, Juventudes:** uma análise do trabalho e renda da juventude brasileira. In: ABRAMOVAY, Miriam, ANDRADE, Eliane Ribeiro, GIL ESTEVES, Luiz Carlos (org). *Juventudes: outros olhares sobre a diversidade.* Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; Unesco. 2007.. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/001545/154580por.pdf>. Acesso em: 03 de mar. de 2012.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos sócio-econômicos. Disponível em <http://www.dieese.org.br/projetos/FBB/diagnosticoPreliminar>.

_____. **A ocupação dos jovens nos mercados de trabalho metropolitanos.** Estudos e pesquisas. Ano 3 – Nº 24 – setembro de 2006. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos sócio-econômicos, DIEESE, São Paulo, 2006. Disponível em: http://www.dieese.org.br/esp/estpesq24_jovensOcupados.pdf. Acesso em 12 de fev. de 2012.

FAGNANI, Eduardo. **Déficit nominal zero: a proteção social na marca do pênalti.** In: Carta Social e do Trabalho. CESIT - Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho. UNICAMP. n. 2 – set./dez. 2005.

FARIAS, Flávio Bezerra de. **O Estado capitalista contemporâneo:** para a crítica das visões regulacionistas. 2ed. São Paulo. Cortez. 2001. (Coleção Questões da Nossa Época. V.73).

GIAMBIAGI, Fabio. MOREIRA, Maurício Mesquita et al. (org.). **A economia brasileira nos anos 90.** Rio de Janeiro. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social. 1.ed. 1999.

GIL, A. C. **Técnicas de Pesquisa em Economia e Elaboração de Monografias.** 3. ed. São

Paulo: Atlas, 2000.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. **Avaliação de políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico**. In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira da. Avaliação de programas e programas sociais: teoria e prática. São Paulo. Veras Editora. 2001.

GONZALEZ, Roberto. **Políticas de emprego para os jovens: entrar no mercado de trabalho é a saída?** IN: CASTRO, Jorge Abraão de. AQUINO, Luseni Maria C. de. ANDRADE, Carla Coelho de. (org). Juventude e políticas sociais no Brasil. IPEA. Brasília. 2009.

GUARANÁ, E. G de. **Juventude rural no Brasil: processos de exclusão e a construção de um ator político**. In: Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, Vol. 7, Núm. 1, Universidad de Manizales .Colombia. enero-junio, 2009, pp. 179-208. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=77307108>. Acesso em 13 de mar. de 2012.

HARVEI, David. **Espaços de esperança**. Loyola. São Paulo. 2004.

_____. **O novo imperialismo**. 5ed. Loyola. São Paulo. 2011.

HUNT, Diana. **A herança teórica**. Tradução: Elizeu Serra de Araújo. In: HUNT, D. *Economic theories of development: an analysis of competing paradigms*. Londres: harvester Wheatsheaf, 1989.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. 2.ed. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro. 1977.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2000. disponível em www.ibge.gov.br

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio. Disponível em: www.ibge.gov.br

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **IPEA 46 anos: Uma breve retrospectiva sobre as políticas sociais no Brasil**. In: **O Brasil em 4 Décadas**. Brasília. 2010: (Texto para discussão nº 1500).

KEYNES, John Maynard. **Teoria Geral do emprego, do juro e do dinheiro**. Brasil/Portugal. Fundo de Cultura. 1964.

LIMA, Marília Patelli Juliana de Souza. **A atual crise social e os jovens na região metropolitana de São Paulo: desemprego, violência e hip hop**. Dissertação de mestrado – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas. Unicamp. Campinas. 2006. Disponível em: <http://cenpec.org.br/biblioteca/acao-comunitaria/teses-dissertacoes-e-ensaios/a-atual-crise-social-e-os-jovens-da-regiao-metropolitana-de-sao-paulo-desemprego-violencia-e-hip-hop>. Acesso em: 22 de jan. de 2012.

LIRA, Izabel C. Dias. **Trabalho informal como alternativa ao desemprego: desmistificando a informalidade**. In: SILVA, e Silva (org). Políticas Públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo. São Paulo. Cortez. São Luís, MA. 2006.

MARINI, Ruy Mauro. **América Latina: Dependência e integração**. 1. ed. São Paulo. Página Aberta. 1992.

MARX, Karl. **Glosas críticas marginais ao artigo “O Rei da Prússia e a reforma social”**: de um prussiano. São Paulo. Expressão Popular. 2010.

_____. **O capital: Crítica da economia política**. Livro I. Tomo II. São Paulo. Nova Cultural. 1988.

_____. **Trabalho assalariado e capital**. São Paulo: Acadêmica, 1987.

MATTOSO, Jorge. **A desordem do trabalho**. 1. reimpressão. São Paulo: Scritta, 1996.

MELO, Wagna Maquis Cardoso de. **Impactos da abertura comercial sobre o mercado de trabalho jovem (1990 e 2000)**: um estudo sobre a região nordeste. Monografia de Bacharelado em Ciências Econômicas. Campus Avançado Profª Maria Elisa de Albuquerque Maia (CAMEAM). Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Pau dos Ferros, RN. 2009.

_____. **A diversidade como instrumento norteador na elaboração de políticas públicas de emprego**. XI Encontro Humanístico. Cadernos de resumo dos anais do evento. São Luís. UFMA. 2011.

MELUCCI, Alberto. **Juventude, tempo e movimentos sociais**. In: Juventude e contemporaneidade. Revista Brasileira de Educação. Número Especial. ANPED. 1997. Disponível em http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE05_6/RBDE05_6_03_ALBERTO_MELUCCI.pdf. Acesso em: 18 de abril de 2012.

MÉSZÁROS, István. **Desemprego e precarização: Um grande desafio para a esquerda**. In: ANTUNES. Ricardo (org). Riqueza e miséria do trabalho no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2006. (Col. Mundo do trabalho).

OIT - Organización Internacional del Trabajo *Políticas de empleo juvenil durante la recuperación económica*. Resumen de política. OIT. Ginebra. 2011. Disponível em: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/msu/documents/publication/wcms_151462.pdf. Acesso em: 24 de abr. de 2012.

OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de Oliveira. HENRIQUE, Wilnês. **Determinantes da pobreza no Brasil**. In: Carta Social e do Trabalho. CESIT. Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho. UNICAMP. Campinas. N. 11. jul/set. 2010. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3090&tp=a> Acesso em: 10 de jan. de 2012.

PIRES, Marcos Cordeiro (org.). **Economia Brasileira: da colônia ao governo Lula**. São Paulo. Saraiva. 2010.

POCHMANN, Márcio. **Estudo traça o novo perfil do desemprego no Brasil**. In: Revista do Legislativo. [Brasília]. Abr/dez de 1999. p. 38-47. Disponível em:

http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/revistas/arquivos/pdfs/26/marcio26.pdf. Acesso em: 18 de nov. de 2008.

_____. **Atlas da exclusão social no Brasil**. São Paulo, Cortez, 2000.

_____. **O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século**. 3.ed. São Paulo. Contexto. 2002. (Coleção Economia).

_____. **Desempregados do Brasil** (p. 59-73). In: ANTUNES, Ricardo (org). Riqueza e miséria do trabalho no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2006a. (Col. Mundo do trabalho).

_____. **Rumos da política de trabalho no Brasil**. In: SILVA, e Silva (org). Políticas Públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo. São Paulo. Cortez. São Luís, MA. 2006b.

_____. **Situação do jovem frente ao mercado de trabalho no Brasil: um balanço dos últimos 10 anos**. São Paulo, [s.n.]. 2007. Disponível em: http://www.emater.mg.gov.br/doc/intranet/upload/TRANSFORMAR_LEITURA/situa%C3%A7%C3%A3o_do_jovem_no_mercado_de_trabalho.pdf. Acesso em: 18 de nov. de 2008.

_____. **O emprego no desenvolvimento da nação**. São Paulo. Boitempo. 2008. (Coleção Mundo do trabalho).

PRONI, Marcelo Weishaupt. e RIBEIRO, Thiago Figueiredo Fonseca. **A inserção do jovem no mercado de trabalho brasileiro**. In: Política econômica e mercado de trabalho: 2000 – 2006. CESIT. Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho. UNICAMP. Campinas. N.6. mai/ago. 2007. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=2014&tp=a>. Acesso em: 18 de nov. de 2008.

RIBEIRO, Eliane. LÂNES, Patrícia. CARRANO, Paulo. Diversidade de perfis caracteriza as juventudes brasileiras. Democracia Viva. nº 30. Indicadores. Jan/mar. 2006. Disponível em: http://formacaoredefale.pbworks.com/f/Indicadores%2Bda%2BJuventude_Democracia%2B Viva.pdf Acesso em 13 de out. de 2011.

SANTOS, Valério Gomes dos. APOLINÁRIO, Valdênia. **Evolução do emprego juvenil: estudo à partir da RAIS/MTE para o Brasil, Nordeste e Rio Grande do Norte (1989 – 2004)**. Revista FAL. V. 1 art.5. Natal. 2005. Disponível em: <http://mail.falnatal.com.br:8080/revista-nova/a5-v1artigo5.pdf>. Acesso em 13 de out. de 2008.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. Ed. rev e atualizada. São Paulo. Cortez. 2007.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. ANDRADE, Carla Coelho de. **A Política Nacional de Juventude: avanços e dificuldades**. IN: CASTRO, Jorge Abraão de. AQUINO, Luseni Maria C. de. ANDRADE, Carla Coelho de. (org). Juventude e políticas sociais no Brasil. IPEA. Brasília. 2009.

SILVA E SILVA. Maria Ozanira da. **O Bolsa família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí**. Teresina. Editora Gráfica da UFPI. 2008.

SNJ. Secretaria Nacional de Juventude. **Guia das políticas públicas de juventude**. Brasília. 2010. Disponível em: <http://www.juventude.gov.br/guia/view>. Acesso em 18 de dez de 2011.

SOARES, Alexandre B. (org). **Juventude e elos com o mundo do trabalho: retratos e desafios**. São Paulo. Cortez. 2010.

SPOSITO, Marília Pontes. CARRANO, Paulo César Rodrigues. **Juventude e Políticas Públicas no Brasil**. Revista Brasileira da Educação. Set. a dez.[s.l]. 2003. nº 24. p.16-39. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a03.pdf> . Acesso em 18 de dezembro de 2011.

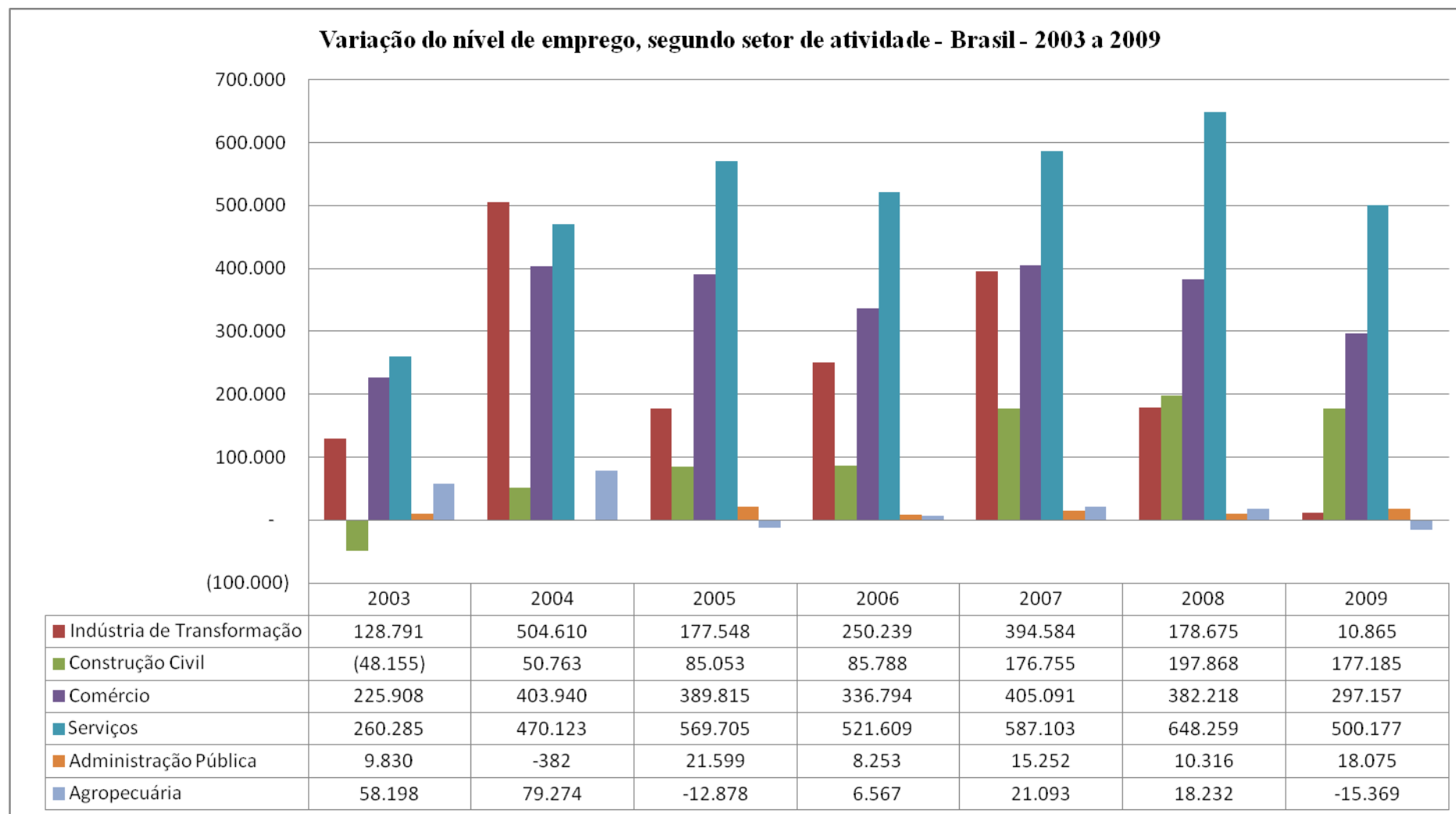
TAVARES, M.C. **O planejamento em economias mistas**. In: Estado e Planejamento: sonhos e realidade. Brasília/DF. CENDEC. 1988. (p.25-52).

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Políticas públicas de/para/com as juventudes**. Brasília. UNESCO. 2004. Disponível em: <http://www.juventude.gov.br/conjuve/documentos/politicas-de-para-com-a-juventude>. Acesso em: 18 de jan. de 2012.

VELASCO, Erivã Garcia. **Jovem e qualificação profissional: programas e trajetórias de jovens em busca do primeiro emprego em Mato Grosso**. Tese de doutorado. Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão. São Luís, MA. 2007. Disponível em: http://www.gaepp.ufma.br/site/producao_cientifica_userview/download.ph?id=125. Acesso em: 15 de abr. de 2012.

_____. **Juventudes e políticas públicas de trabalho no Brasil: Qualificação profissional e a tensão entre preferência e individualização**. In: SILVA, e SILVA (org). Políticas Públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo. São Paulo. Cortez. 2006.

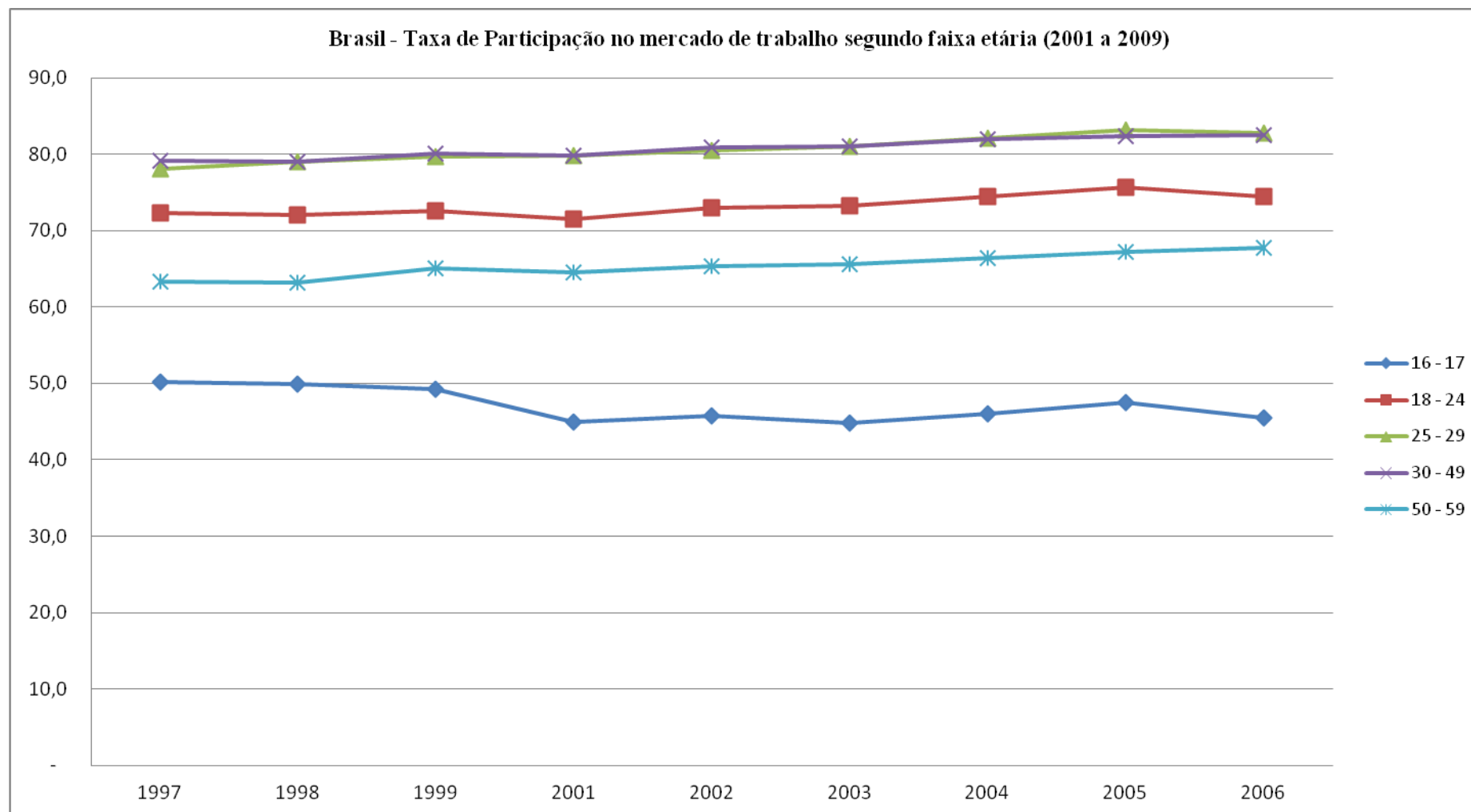
WIEDERKEHR, Alessandra Helena. **Políticas Públicas Educacionais e o acesso do jovem ao mercado de trabalho**. In: Anais do VIII Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas "História, Sociedade e Educação no Brasil". Campinas, SP. 2009. Disponível em: http://www.histedbr.fae.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario8/files/XFEnZpu.pdf. Acesso em 20 de junho de 2012.



ANEXO A – Brasil: Representação gráfica da variação do nível de emprego segundo setor de atividade (2003 a 2009).

Fonte: IPEA/ Núcleo de Gestão de Informações Sociais

Elaboração própria.



ANEXO B – Brasil: Representação gráfica da taxa de participação, segundo categorias selecionadas (2001 a 2009) em (%).

Fonte: PNAD 2001 a 2009.

*Nos anos 2000 e 2010 não foi realizado PNAD

Elaboração própria