

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**Rodrigo Henrique Costa Schley**

**JUVENTUDE, TRABALHO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA  
EVOLUÇÃO OCORRIDA ENTRE OS ANOS 1990 E OS ANOS 2000**

**Porto Alegre, junho de 2013**

**RODRIGO HENRIQUE COSTA SCHLEY**

**JUVENTUDE, TRABALHO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA  
EVOLUÇÃO OCORRIDA ENTRE OS ANOS 1990 E OS ANOS 2000**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Econômicas como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Cássio Calvete

**Porto Alegre, junho de 2013**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço inicialmente aos meus pais, Maria Elisabel e Walter Schley, por todo apoio e sustento a mim conferido ao longo da minha trajetória escolar, sem o qual talvez não fosse possível alcançar este objetivo.

Em segundo lugar agradeço aos meus amigos e companheiros/as de luta, com os/as quais compartilho sonhos e esperanças de um mundo mais justo. A perspectiva da luta social mostrou-se fundamental para a compreensão que tenho hoje sobre o mundo, sobre o papel a ser desempenhado pela academia na emancipação social.

Também agradeço aos autores que disponibilizaram suas obras para livre apropriação na rede virtual, os quais permitem que o conhecimento seja livremente difundido e apropriado por milhares de jovens e acadêmicos que necessitam beber destas fontes para melhor compreender o mundo suas transformações.

Por último, agradeço aos docentes e servidores desta Universidade Federal, que contribuem diariamente com seu trabalho para a produção e difusão da conhecimento acadêmico. Em especial, agradeço ao professor Cássio Calvete, meu orientador, que esteve sempre solícito para me atender e sanar eventuais dúvidas e problemas.

## **RESUMO**

Este trabalho tem como objetivo avaliar a evolução das políticas públicas destinadas aos jovens trabalhadores no Brasil ao longo dos últimos 20 anos. Para isso, primeiramente apresentamos algumas das diferentes concepções de juventude existentes, bem como a implicação que cada concepção leva no tratamento dispensado aos jovens pelo Estado e pela sociedade. Em segundo lugar, são analisadas as transformações econômicas ocorridas durante as décadas de 1990 e início dos anos 2000, bem como seus reflexos sobre o mercado de trabalho e, em especial sobre a juventude. Por último, apresenta-se e analisa-se as diferentes políticas públicas de juventude desenvolvidas no período estudado, com enfoque para o mundo do trabalho.

## LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

<b>Tabela 1</b> – Investimento direto do exterior e taxa de investimento Brasil 1980/1998	<b>35</b>
<b>Tabela 2</b> – Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal dos domicílios com rendimento no Brasil 1995-2011.....	<b>46</b>
<b>Tabela 3</b> - Estimativa da população de 16 a 29 anos de idade por condição de atividade e ocupação – Brasil e Grandes Regiões 2009 (em 1.000 pessoas) .....	<b>53</b>
<b>Gráfico 1</b> – Taxa de desemprego aberto – Pesquisa Mensal de Emprego .....	<b>30</b>
<b>Gráfico 2</b> – Taxa real de variação do PIB total e <i>per capita</i> 1980/1995 (%).....	<b>31</b>
<b>Gráfico 3</b> – Efeito do plano real sobre a inflação.....	<b>33</b>
<b>Gráfico 4</b> – Índice de produção física da indústria brasileira com ajustamento sazonal – jan./94-jan/98 .....	<b>36</b>
<b>Gráfico 5</b> – Evolução do desemprego após implementação do plano real (Governo Fernando Henrique) .....	<b>37</b>
<b>Gráfico 6</b> – Estoque de empregos formais e evolução do índice de crescimento do estoque. Brasil, 2000 a 2009 (1999 = 100) .....	<b>49</b>
<b>Gráfico 7</b> – Taxa de desocupação Brasil, 1999 a 2009 (em %) .....	<b>50</b>
<b>Gráfico 8</b> – Evolução das taxas de desemprego aberto, oculto pelo trabalho precário e oculto pelo desalento. Regiões Metropolitanas e Distrito Federal.....	<b>51</b>
<b>Gráfico 9</b> – Proporção de jovens de 16 a 24 anos, em relação à população total com 16 anos e mais – Regiões Metropolitanas e Distrito Federal 1999 – 2009....	<b>56</b>
<b>Gráfico 10</b> – Rendimento mensal médio real horário dos ocupados de 16 a 24 anos de idade como proporção do rendimento horário do total dos ocupados Regiões Metropolitanas e Distrito Federal – 1999 – 2009 (em %).....	<b>57</b>

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>1. AS CONCEPÇÕES DE JUVENTUDE E SEUS REFLEXOS NO TRATAMENTO DISPENSADO AOS JOVENS PELO ESTADO BRASILEIRO</b> .....	<b>10</b>
1.1 O surgimento da juventude .....	11
1.2 A juventude como problema.....	14
1.3 Juventude: unidade ou diversidade?.....	17
1.4 Juventude como sujeita de direitos .....	21
1.4.1 Reconhecendo a diversidade da juventude .....	21
1.4.2 Juventude e hierarquia social .....	22
1.4.3 Protagonismo juvenil .....	23
<b>2. JUVENTUDE E TRABALHO NO BRASIL ENTRE AS DÉCADAS DE 1990 E OS ANOS 2000</b> .....	<b>27</b>
2.1 Anos 1990, a década da precarização .....	29
2.1.1 As políticas econômicas de Collor e Fernando Henrique Cardoso.....	29
2.1.2 Reestruturação produtiva e desestruturação do mercado de trabalho ..	40
2.2 Anos 2000, a recuperação do emprego .....	42
2.2.1 A política econômica dos governos Lula .....	40
2.2.2 A reestruturação do mercado de trabalho .....	43
2.2.3 A situação da juventude trabalhadora .....	47
<b>3. JUVENTUDE E POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>58</b>
3.1. O dilema da qualificação profissional.....	59
3.2. Políticas públicas para juventude .....	64
3.2.1. As políticas para a juventude durante o governo Fernando Henrique (1995 – 2002) .....	66
3.2.2. As políticas de juventude dos governos Lula (2003 – 2010).....	69
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>77</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>80</b>

## INTRODUÇÃO

A idéia de escrever meu Trabalho de Conclusão de Curso sobre juventude trabalhadora nasceu atendendo a três critérios principais: meu acúmulo sobre o tema, uma vez que exerci a tarefa de Secretário de Juventude da Central Única dos Trabalhadores (CUT) entre 2009 e 2011, participando de diversos debates a respeito do tema, a necessidade de me aprofundar em um tema ao qual tenho grande apreço e interesse, e a vontade de contribuir teoricamente na luta da juventude trabalhadora.

Inicialmente, desejava empreender uma avaliação da situação da juventude trabalhadora durante os anos 2000, em termos de desemprego e qualidade da inserção no mercado de trabalho. Ao apresentar a proposta ao meu orientador, no entanto, fui conduzido a um tema um pouco menos abrangente: meu enfoque passou a ser a análise das políticas públicas voltadas para a juventude trabalhadora e desenvolvidas nos últimos 20 anos.

O ponto de chegada era, então, as políticas públicas desenvolvidas para a juventude trabalhadora durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luís Inácio Lula da Silva. Entretanto, para chegar a esse tema, considerei oportuno, tratar, primeiramente, da concepção de juventude, já que, o conceito de juventude tem relação direta, como mostro ao longo deste trabalho, com as políticas públicas que um Governo desenvolve. Assim, por exemplo, ao trabalharmos com o conceito de “juventude-problema”, as políticas públicas implementadas dar-se-ão no sentido de controle e formatação do jovem, educando-o de acordo com os padrões e as regras que a sociedade espera que ele respeite, isto é, inexistente uma perspectiva de transformação social, neste caso, por exemplo, proliferariam-se os centros de “recuperação” de jovens em conflito com a lei e os grupos de “resgate” a jovens usuários de drogas. Por outro lado, ao considerarmos a visão de juventude enquanto sujeito de direitos, as políticas públicas produzidas buscarão a emancipação dos jovens, com ampliação de

direitos e das oportunidades a ele oferecidas e, inclusive, com a criação de espaços em que os próprios jovens possam apontar seus problemas e contribuir da construção de políticas para mudar sua realidade. Assim, no primeiro capítulo, procurei brevemente definir juventude pelo viés histórico, isto é, como as sociedades conceberam o período da vida que se inicia geralmente a partir dos 16/17 anos ou, mesmo, verificar a existência desse período.

Outro fator que influencia sem desvios a concepção e aplicação de políticas públicas é a previsão da heterogeneidade que marca o grupo social conhecido como juventude. Com efeito, as demandas sócio-econômico-culturais da juventude de classe média-alta não são as mesmas da juventude trabalhadora; distintas também são as demandas dos jovens trabalhadores da cidade daqueles do campo. Assim, reconhecer o caráter heterogêneo da juventude complexifica o tema, mas tende a garantir um resultado mais positivo e efetivo do que se o tratamento dispensado privilegiar a homogeneidade, sem o respeito às pautas da pluralidade juvenil.

Estudados, então, o advento da idéia de juventude e salientada a relevância do reconhecimento de sua heterogeneidade para a concepção de políticas públicas, pareceu-me oportuno, também, mostrar a realidade da juventude trabalhadora, já que investigo, aqui, as políticas públicas para esse grupo social. Assim, no segundo capítulo, tentei mostrar qual foi e qual é a situação da juventude no mercado de trabalho, desde o governo FHC. Os dados mostraram-me, finalmente, que os jovens estão mais expostos às mudanças econômicas (vide a relação entre aumento e redução do desemprego e o efeito no emprego juvenil) e a trabalhos precários (com menores salários e dupla jornada, entre trabalho e estudo), que a taxa de escolaridade entre os jovens oscila segundo sua classe social, etc.

No terceiro capítulo, chego ao ápice de meu trabalho, já que pontuo algumas das políticas públicas desenvolvidas para a juventude no que diz respeito ao mundo do trabalho durante os governo de Fernando Henrique Cardoso e

aquelas desenvolvidas durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva. Analiso, assim, as diferenças de concepção de juventude e de política pública, os pesos de tais políticas no rol de prioridades do governo, e o grau de efetividade e de adequação de tais políticas, utilizando, para tanto, aportes bibliográficos.

Por fim, na conclusão, tento dar minha contribuição para o tema, avaliando, em termos gerais, a evolução das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado brasileiro nos últimos vinte anos, comparando suas diferentes concepções de juventude, e apontando eventuais insuficiências e virtudes das políticas públicas citadas no capítulo 3.

## **1. AS CONCEPÇÕES DE JUVENTUDE E SEUS REFLEXOS NO TRATAMENTO DISPENSADO AOS JOVENS PELO ESTADO BRASILEIRO**

Ao longo dos anos, a juventude tem sido tema de estudos e elaborações empreendidos por pesquisadores de diferentes orientações teóricas. Cada concepção representa um determinado olhar sobre as condições da juventude, bem como busca estabelecer quais devem ser os papéis a serem cumpridos por este segmento social em determinado contexto histórico. Um aspecto importante para iniciarmos o debate acerca das políticas públicas para juventude, tema deste trabalho, é conhecermos os principais embates teóricos que influenciaram e continuam influenciando as reflexões a respeito do papel da juventude na sociedade, e que, por conseqüência, inspiram diferentes tipos de políticas públicas.

Neste capítulo, inicialmente, será feito um breve resgate histórico sobre a origem da categoria de juventude e sobre o reconhecimento, pelos demais atores sociais, como um período específico da vida. Logo em seguida, trataremos de três concepções distintas de juventude que, trabalhadas pela Sociologia, são relevantes para a compreensão da forma como a juventude, historicamente, foi vista pela sociedade: a) a juventude vista como um problema, b) a juventude vista como categoria homogênea e a sua diversidade; c) a juventude como sujeito de direitos.

Essas três concepções, embora estejam em constante tensão, não são necessariamente antagônicas e podem, além de sobrepor-se, até complementar-se em determinados momentos. Veremos de que forma essas idéias se colocam na conformação das políticas públicas de juventude ao longo deste trabalho.

## 1.1. O surgimento da juventude

Não há, na bibliografia, um entendimento único acerca da origem da juventude e do seu reconhecimento enquanto um período específico da vida, no entanto a maioria dos autores remete seu surgimento aos séculos XVI e XVII, durante a Idade Média, na Europa. Antes, porém, de nos referirmos à juventude especificamente, vamos resgatar um fenômeno que lhe é anterior e de fundamental importância para essa discussão, que é o surgimento da infância.

De acordo com o historiador Philippe Ariès (1978), durante todo o século XVI, não existia uma distinção clara entre infância e vida adulta, sendo as crianças incorporadas ao mundo adulto assim que demonstrassem condições de viverem sem a necessidade do cuidado básico das mães. Não havia uma preocupação especial para com essa fase da vida. Além disso, as crianças, consideradas um fardo às famílias menos abastadas, eram abandonadas à própria sorte no mundo, ou entregues a outras famílias para serem educadas, sendo comum que não houvesse o retorno dessas crianças às famílias originais.

Como inexisiam escolas tal como conhecemos hodiernamente, a educação infantil ocorria de forma direta, no convívio da criança com os adultos de sua família ou de outras famílias. A idade para o aprendizado também não era bem definida, sendo comum a mistura de indivíduos de diferentes idades no processo de aprendizagem. Ainda segundo Ariès (1978), essa mistura de idades decorrente da forma como acontecia a educação foi um traço dominante da sociedade medieval até o século XVIII.

Embora a sociedade medieval não faça distinções a respeito da juventude, já que considerava as crianças como miniaturas de adultos que logo poderiam sobreviver por si próprios, Ariès reconhece a existência de uma certa distinção etária na organização de comunidades rurais da França, no período anterior à Idade Média. Nessas sociedades, tal distinção refletia-se não só no processo

educativo como também na divisão do trabalho. Posteriormente, como já salientamos, com as transformações que culminaram com a sociedade medieval, a organização da educação segundo a idade perdeu importância<sup>1</sup>.

É percebido também por Ariès que, em alguns períodos da história, como durante a vigência da civilização greco-romana, a juventude era identificada não necessariamente por divisões etárias, mas por condições de vida ou características pessoais. Nessas sociedades, as divisões preponderantes eram entre casados e não casados, entre aquele que tinha casa própria e o que não tinha, entre os mais estáveis e os menos estáveis economicamente, etc.

A partir do século XVII, por influência da Igreja e dos Moralistas, a criança passa a assumir uma importância maior na sociedade e, principalmente, na família, de tal forma que é crescente a preocupação em educá-las separadamente dos adultos. Surgem, então, os primeiros colégios, locais onde a burguesia levava seus filhos para serem educados. Além da divisão etária, ocorria também uma divisão sexual do processo educativo, uma vez que as escolas, em sua maioria, eram destinadas apenas aos meninos, cabendo às meninas ainda a educação do lar, voltada aos afazeres domésticos.

A evolução da escola tem seu início no século XIII, sob a forma de asilo para estudantes pobres e desenvolve-se ao longo dos séculos posteriores, seguindo um caminho paralelo à importância e ao sentido das idades e da infância. No início, como já afirmamos, era aceita a mistura de idades no convívio escolar; com o passar do tempo – com a consolidação da burguesia como classe social –, porém, foi havendo uma separação, inicialmente, em favor dos mais novos, o que posteriormente, estendeu-se aos alunos mais velhos (ARIES, 1978).

---

<sup>1</sup> Pontue-se que Ariès reconhece que a divisão etária permaneceu no que dizia respeito “à vigilância sexual e à organização de festas” (Ariès, 1978, p.09), que tinham uma importância grande na vida das comunidades.

Além da separação etária, o advento da escola e da infância foram acompanhados, já no século XX, pelo aumento no número de alunos e no tempo dispendido para a educação. Os estudos e a interpretação de Ariès (1978) colocam tal ampliação do acesso e do tempo de escolarização como um elemento fundamental para a constituição da juventude, tida como um período de prolongamento da infância e de preparação para a entrada na vida adulta.

Divergindo de Ariès, o sociólogo Luis Antônio Groppo (2000) afirma que a juventude teria surgido na modernidade, quando os filhos da burguesia e da aristocracia passaram a compartilhar espaços de socialização, como a escola, e espaços de lazer. Deste convívio, teriam surgido grupos com dinâmicas próprias, comportamentos e visões de mundo comuns, o que deu origem ao período conhecido como juventude. Os filhos das classes trabalhadoras, entretanto, somente teriam acesso à vivência da juventude tempos depois, uma vez que sua formação e educação estavam voltadas ao trabalho nas fábricas, que iniciava muito precocemente (PASINI e PONTES, 2008).

De acordo com Dick (2003), seriam os jovens operários os primeiros a se organizarem no interior das fábricas, fazendo das greves e mobilizações seus instrumentos de reivindicação por condições de igualdade em relação aos filhos dos seus patrões. Esses movimentos contaram com a adesão de jovens das classes dominantes, o que ampliaria também o poder de coerção das instituições escolares. Desses conflitos por igualdade e direitos começaria a se constituir uma idéia de juventude, definida, por um lado, como fase de educação, e, por outro, como fase de rebeldia e descontentamento (PASINI e PONTES, 2008).

Como vemos, o entendimento sobre a origem da juventude pode variar de acordo com alguns autores. É mister lembrarmos que estamos abordando essa questão sob um ponto de vista que busca na história da sociedade ocidental (européia), a explicação para a compreensão da sociedade que temos hoje no Brasil. Se tomarmos como parâmetro o conceito de juventude em comunidades

indígenas, por exemplo, perceberemos que a imensa maioria desconhece tal noção. Algumas possuem ritos de passagem de uma fase da vida para outra, tomando modificações biológicas como critério, no entanto, nessas comunidades, tanto para os índios quanto para as índias, há uma passagem direta entre a infância e a vida adulta (PASINI e PONTES, 2007).

## **1.2. A juventude como problema**

A concepção que associa a juventude a “problemas sociais” constituiu-se historicamente em diversos países do mundo ao longo do século XX, tendo especial repercussão nos países ocidentais. O Brasil reproduziu essa mesma concepção e teve como expressão prática o modo pelo qual Estado e sociedade trataram as “questões da juventude”. Podemos dizer que a juventude só se torna objeto de atenção enquanto representa uma ameaça de ruptura com a continuidade social: ameaça para si própria e para a sociedade (ABRAMO, 1997).

As dificuldades enfrentadas pelos jovens relacionadas ao seu ingresso no mundo do trabalho representam um dos grandes problemas da juventude. É comum percebermos na história do Brasil a juventude relacionada a temas como desemprego, precariedade e informalidade, clandestinidade e adoecimento laboral, sub-remuneração e excessiva rotatividade no trabalho. Da mesma forma, a juventude também aparece relacionada à ausência de moradia, ao abandono escolar, e à drogadição. Estes fatores levariam a juventude a uma série de conflitos sociais, tornando-a não só alvo mas também representante de todos os problemas acima relacionados.

Durante a década de 1950, o problema social da juventude era a sua predisposição generalizada para transgressão e delinqüência, o que era considerado quase inerente à condição juvenil e corporificado na figura dos “rebeldes sem causa”. A idéia de que a adolescência seria uma fase difícil e perturbadora da vida, que já vinha sendo trabalhada ideologicamente desde o final

do século anterior, toma repercussão social neste momento. Como solução para este “problema”, são tomadas medidas educativas e de controle social, visando à contenção dessa delinqüência juvenil (ABRAMO,1997).

Já nos anos 1960 e 1970, há uma transformação no que se compreende como problemas relacionados à juventude. Nesse período, as atenções voltam-se a um setor específico da juventude, a juventude de classe média, engajada em movimentos de contestação da ordem vigente, sejam esses movimentos de caráter mais político – como os movimentos estudantis, secundarista e universitário, ou como os grupos de resistência armada à ditadura civil-militar –, sejam movimentos de caráter cultural, como o movimento *hippie*, ou, ainda, movimentos de caráter libertário, que buscavam uma renovação de valores culturais e sexuais na sociedade. Nesse momento, a juventude é vista como subversiva e portadora da possibilidade de profundas transformações sociais, e é por temor a essas transformações que o Estado ditatorial brasileiro adota uma série de medidas de repressão a esses movimentos, tais como a perseguição da juventude pelos aparelhos repressivos, a censura à liberdade de expressão, e a proibição a qualquer tipo de organização política.

Já no final dos anos 1970, essa visão é revertida positivamente em favor da juventude, que passa a ser encarada como idealista, politizada, militante e cultivadora de ideais de solidariedade e de bem comum. Em contrapartida, já nos anos 1980, os problemas da juventude aparecem relacionados à sua incapacidade de reação frente à ordem social vigente. Características como individualismo, conservadorismo, pragmatismo e ausência de engajamento político aparecem cada vez mais relacionados à juventude.

Na década de 1990, embora uma parte expressiva da juventude tenha saído às ruas, coletiva ou individualmente, para expressar sua inconformidade com a situação política do país – o caso dos Caras Pintadas, por exemplo –, ainda prevaleceu uma imagem individualista e fragmentada da juventude,

geralmente relacionada à violência, à degradação social e a desvios de conduta. Neste período, a imagem que prevaleceu da juventude foi a de jovens pobres, moradores de rua e em “situação de risco”. É, inclusive, nos anos 1990, que surge o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), voltado para a juventude em situações de vulnerabilidade e exclusão sociais.

Finalmente, nos anos 2000, os problemas que mais afetam a juventude estão ligados à inserção no mercado de trabalho, ao ingresso no ensino superior e à precarização das condições laborais. As transformações de âmbito político e econômico, aliadas à evidência de novos movimentos de juventude, principalmente de origem popular e operária, conduzem a uma nova concepção de juventude, que será trabalhada na seqüência.

Todos estes problemas apresentados têm reflexo direto nas políticas públicas destinadas à juventude ao longo da recente história brasileira e latino-americana, isto é, a partir da metade do século XX. Como nos mostra Abad (2002, *apud* SPOSITO e CARRANO 2003, p. 18),

podemos periodizá-las [as políticas públicas] em torno de quatro distintos modelos de políticas de juventude: a) a ampliação da educação e o uso do tempo livre (entre 1950 e 1980); b) o controle social de setores juvenis mobilizados (entre 1970 e 1985); c) o enfrentamento da pobreza e a prevenção do delito (entre 1985 e 2000); e d) a inserção laboral de jovens excluídos (entre 1990 e 2000).

Há uma simultaneidade nas distintas concepções de juventude, o que faz com que, dentro do mesmo aparelho de Estado, haja políticas tanto de contenção social quanto de ampliação da educação, de qualificação profissional, ou que tenham foco no protagonismo juvenil.

### 1.3. Juventude: unidade ou diversidade?

A Sociologia tem se dividido em duas visões gerais sobre a juventude. A primeira considera o segmento juvenil um conjunto social dotado de certa unidade, e destaca seu caráter homogêneo, assim caracterizado por dizer respeito a uma mesma “fase da vida”. Já a segunda visão trata a juventude como essencialmente diversificada, marcada por características objetivas e subjetivas que vão desde sua origem de classe até sua cultura, passando por sua condição econômica.

A primeira visão, de acordo com Pais (1990), busca uma essencialização do conceito de juventude, identificando-a com determinados tipos de comportamentos típicos desse período da vida que constituiriam uma espécie de “cultura juvenil”. Essa “cultura juvenil”, como outros mitos, foi construída muito mais como representação social do que como realidade. Alguns jovens, identificando-se com este mito, transformaram-no, parcialmente, em realidade, o que acabou por formar uma espécie de “consciência geracional”.

Ainda de acordo com Pais (1990), dentro de uma mesma sociedade coabitam diversas culturas, algumas dominantes e outras dominadas, que se confrontam no interior de um sistema dominante de valores. Conforme essa visão, que é chamada, dentro da Sociologia, de Corrente Geracional, a questão principal a se discutir concerne à continuidade/descontinuidade dos valores intergeracionais. Dessa forma, a juventude poderia apresentar dois tipos de comportamento: um de *socialização contínua* – quando, sem grandes atritos, os jovens assimilam as normas e valores predominantes entre as gerações mais velhas – e outra de *ruptura*, quando as descontinuidades entre a “cultura dos jovens” e a das gerações anteriores conduzem a sociedade a uma série de conflitos e crises intergeracionais.

Destarte, segundo a Corrente Geracional, a juventude, como uma fase da vida específica, somente teria reconhecimento social quando vista como geradora de “problemas sociais”, uma vez que colocaria em perigo as normas e valores

herdados das gerações anteriores. Desse embate de gerações e da resistência às particularidades juvenis podemos compreender por que, não raras vezes na história, a juventude foi vista como delinquente, marginal, transgressora e subversiva.

No Brasil, no que diz respeito às políticas sociais, historicamente a juventude recebeu um tratamento baseado em premissas morais e no controle ideológico. Um dos primeiros dispositivos criado pelo Estado brasileiro voltado especificamente para os jovens foi o Código de Menores, também conhecido como Código Mello de Barros, datado de 1927, que buscava proteger as crianças dos perigos que as desviassem do trabalho e da ordem (RUGGIERI NETO, *apud* CRUZ NETO, 2001, P.57). Posteriormente, durante a Ditadura Militar, diante do potencial de mobilização da juventude, em especial a juventude estudantil, criou-se, de acordo com a Lei de Segurança Nacional, a Política Nacional de Bem-Estar do Menor, em 1964, visando ao controle político-ideológico da juventude. Em 1979, foi criado o novo Código de Menores, também a fim de reprimir, corrigir e integrar os jovens que ofereciam risco à ordem pública.

Essas concepções, que tratam a juventude como uma categoria social homogênea, constituída por indivíduos pertencentes a uma determinada fase da vida marcada por uma série de conflitos e ambivalências, apresenta diversos problemas e insuficiências. A começar por não reconhecer na juventude um conjunto social essencialmente diversificado, constituído por indivíduos que possuem entre si diferentes realidades e identificações de classe, origem familiar, cultura e perspectivas de vida.

Atualmente, fala-se, então, em juventudes, e não mais em uma única juventude. Outro problema da concepção da Corrente Geracional é o de tratar a juventude como algo incompleto, insuficiente, não dotado de virtudes que lhe permitam assumir uma série de responsabilidades presentes na vida adulta.

O sociólogo Pierre Bourdieu (1983), ao analisar tais concepção acerca da juventude, afirma que elas estão relacionadas a uma disputa de poder dentro da sociedade: a entrada na vida adulta estaria regulada e limitada pelas gerações que detém o poder político e ideológico. Neste sentido, os recortes etários que delimitam as gerações seriam puramente arbitrários, e representariam uma forma de imposição de limites e lugares específicos a cada um na divisão social do poder (RUGGIERI NETO, apud BOURDIEU, 2012, p.122).

De acordo com Bourdieu (1983), a juventude e a velhice não são dados, mas constituídos socialmente na luta entre jovens e velhos. Sendo assim, a idade se configura como um dado biológico socialmente manipulado e manipulável, e o fato de se falar dos jovens como se fossem uma unidade social, um grupo dotado de interesses comuns, e de se relacionar esses interesses a uma idade definida biologicamente já constitui uma manipulação evidente.

Para simplificar, Bourdieu (1983) divide a juventude em duas categorias: de um lado, os jovens trabalhadores, sujeitos às coerções do mundo econômico real e, de outro, os adolescentes de mesma idade biológica que são estudantes. Estes últimos, nas palavras do Sociólogo, contariam com as facilidades de uma economia de assistidos quasi-lúdica, fundada na subvenção, com alimentação e moradia, preços baixos, entradas para cinemas e teatros a preços reduzidos, etc. Essa simplificação, embora não seja suficiente para contemplar toda diversidade e complexidade da juventude, serve satisfatoriamente para ilustrar a situação dos jovens na atualidade.

Se analisarmos a realidade do Brasil, veremos que 67% dos jovens de 15 a 29 anos estão inseridos na população economicamente ativa, o que representa cerca de 32,9 milhões de pessoas (PNAD 2011). Como nos mostra Gonzáles (2009), essa importante participação dos jovens no mundo do trabalho não se dá de forma pacífica. Com efeito, para uma parcela grande dos jovens, estudo e trabalho convivem já dos 15 aos 17 anos, e, em geral, os jovens tendem a

abandonar a escola aos 18 anos, independentemente de terem concluído ou não o ensino médio, sendo que a causa desse abandono está, em grande parte, relacionada à necessidade e desejo de trabalhar.

Ainda destacando esta diferenciação das “duas juventudes”, Bourdieu (1983) analisa que uma das razões pelas quais os adolescentes das classes populares querem abandonar a escola e começar a trabalhar muito cedo, é o desejo de ascender, o mais rapidamente possível, ao *status* de adulto e às capacidades econômicas que lhes são associadas. Em outras palavras, o ingresso dos jovens no mercado de trabalho está associado à vontade de aceleração/antecipação da vida adulta, no intuito de passar a ter melhores condições econômicas em relação aos demais jovens. Tal situação, como acima mostramos, levaria o jovem a abandonar precocemente a escola, o que implica em conseqüências que se estendem, muitas vezes, ao longo de toda a sua vida adulta.

As contrastantes condições econômico-sociais existentes entre pessoas de uma mesma idade biológica levam-nos a refutar a teoria que toma a juventude como uma unidade social, um conjunto homogêneo dotado de uma “cultura juvenil”. Os comportamentos, aspirações, caminhos de vida e modo de olhar o mundo serão diferentes entre jovens de origens sociais diferentes.

Ao levarmos em conta as reflexões de Bourdieu (1983) e os dados acima explicitados sobre a relação educação/trabalho, podemos observar que a perspectiva que trata os jovens como iguais revela-se, em realidade, manipuladora, segundo as palavras do próprio sociólogo, visto que não contempla, nem superficialmente, a heterogeneidade que marca a juventude. A perspectiva homogeneizadora da juventude resulta em políticas que estão totalmente descoladas da realidade concreta dos jovens e que se mostram pouco atrativas e com reduzida capacidade de transformar de fato a vida destas pessoas. Na contracorrente de tais políticas pouco exitosas, como veremos adiante, podemos

mencionar aquelas que se baseiam na idéia do protagonismo juvenil, ou seja, que buscam desenvolver atividades centradas na noção de que os jovens são colaboradores e partícipes dos processos educativos (ABRAMO, 1997).

#### **1.4. Juventude como sujeito de direitos**

As duas concepções de juventude descritas anteriormente enxergam o mundo sob uma perspectiva adultocêntrica, em que os jovens são vistos como o “outro”, como algo externo e estranho ao olhar do observador. Nenhuma delas prevê, em sua formulação, a perspectiva que os jovens possuem da sua própria condição e dos seus próprios problemas. Trata-se de concepções que fortalecem estereótipos, que reproduzem relações de dominação existentes na sociedade e que não contribuem para a construção da autonomia dos jovens, impedindo-os de decidir questões relativas à sua própria vida.

Em contraposição a essas concepções e fruto da luta e do trabalho de jovens organizados em movimentos sociais – em especial, de movimentos de periferia urbana e de pastorais sociais –, começa a surgir, no início da década de 1990, uma concepção alternativa de juventude. Esta concepção baseia-se na idéia de protagonismo juvenil, e trata os jovens como sujeitos de direitos, legítimos representantes das suas próprias vontades e perspectivas de vida.

##### **1.4.1. Reconhecendo a diversidade da juventude**

Primeiramente, é necessário reconhecermos que não existe uma unidade absoluta entre os jovens, motivo pelo qual é considerado mais correto falarmos em “juventudes” ao invés de “juventude”. Esse tratamento considera a diversidade existente entre os jovens, suas diferentes realidades e percepções de mundo levando em conta uma série de fatores, dentre os quais podemos citar o sexo, a orientação sexual, a condição social, a diversidade cultural, étnico-racial e religiosa, a origem agrária ou urbana, a ocupação, a produção ou não de prole,o

domicílio e a forma de sustento, a orientação e a participação políticas, etc. Portanto, para compreender a juventude sem fazer um uso impróprio e superficial da denominação, é necessário reconhecê-la como essencialmente diversa e multifacetada.

O reconhecimento dessa diversidade, não é, frisemos, contraditório com o reconhecimento de que, embora diversificada, a juventude possui, em si, questões que a constituem como uma categoria social específica, reconhecida na sociedade como um período de transição entre a infância e a vida adulta. A adoção de uma determinada faixa etária como critério para definir a juventude é bastante questionável e insuficiente para delimitar a condição juvenil. O critério etário facilita a elaboração de pesquisas científicas e a aplicação de políticas públicas mas é necessário compreender suas limitações e insuficiências.

#### **1.4.2. Juventude e hierarquia social**

Como já afirmamos anteriormente, a forma como a juventude é vista pela sociedade reflete e reproduz relações de poder entre as gerações. Constrói-se uma visão idealizada das gerações anteriores, tomando-as como detentoras do conhecimento, como ideais de vida e de comportamento, como referências a serem seguidas pelos mais jovens, colocando-as, por fim, em posição de superioridade perante as novas gerações. Por outro lado, as novas gerações são vistas como despreparadas, incompletas, imaturas, não confiáveis, incapazes de participar de decisões mais “sérias”, relegadas aos mais velhos.

Dentro dessa hierarquia geracional, é reservado às gerações anteriores o papel de direcionar as novas pelos caminhos reconhecidos como corretos e naturais, corrigindo seus eventuais desvios e garantindo a sua inserção aos padrões e valores vigentes na sociedade. Já às novas gerações são estabelecidas expectativas quanto à perpetuação e ao desenvolvimento da cultura e dos valores dominantes e consolidados. Mesmo quando às novas gerações é colocada a

expectativa de superação de algum problema ou dificuldade vivida pelas gerações anteriores, esta superação se dá por uma não radical transformação da ordem estabelecida.

Essa dominação estabelecida pelas gerações anteriores sobre as novas gerações pode ser identificada numa relação quanto às posições de sujeito e objeto na sociedade. As gerações anteriores tornam-se assim os sujeitos desta relação, enquanto as gerações mais novas se tornam hegemonicamente objetos das gerações mais velhas (PASINI e PONTES, 2007).

Ainda de acordo com Pasini e Pontes (2007), a necessidade de sair da situação de dependência, bem como os processos de socialização experimentados, tanto na escola quanto em grupos de convívio, expõe as novas gerações às implicações decorrentes de suas próprias escolhas. Assim, ao colocarem-se diante do “mundo real”, os jovens desafiam-se a reinterpretar o mundo de acordo com suas próprias perspectivas, abrindo-se aí possibilidades de escolhas sobre os caminhos a serem trilhados nos rumos da sua vida.

### **1.4.3. Protagonismo juvenil**

O conceito de protagonismo juvenil está na base da concepção que compreende a *juventude como sujeita de direitos*. Seus princípios, metodologia e práticas estão intimamente relacionados a essa concepção de juventude, e servem de referencial teórico para a construção de ações e políticas públicas que buscam tratar as juventudes como sujeitas e não como objetos dos processos sociais.

Ao contrário do que alguns críticos a essa concepção afirmam, a idéia de protagonismo juvenil não está relacionada à exaltação do individualismo, à busca de saídas individuais e ao estímulo a práticas não solidárias, mas a um conceito muito mais complexo que pressupõe a reflexão crítica da realidade para, com

base na autonomia dos sujeitos e no respeito às suas diversidades, construir uma intervenção social transformadora capaz de superar as desigualdades e opressões existentes na nossa sociedade.

Embora a ação de coletivos e movimentos de jovens seja fundamental para o desenvolvimento dessa concepção, a idéia de protagonismo juvenil tem como um dos princípios centrais a não supressão dos indivíduos em detrimento do coletivo. Cada jovem é um sujeito político e social, e deve ter reconhecidos sua cultura, seu modo de pensar e de se compreender no mundo, seus costumes e valores, bem como deve ser respeitada a sua participação nos espaços de debate e de tomada de decisões.

O termo protagonismo provém do grego *protagonistés*, e significa primeiro (ou principal) lutador. Portanto, diz respeito ao sujeito que ocupa o primeiro lugar em determinada situação, o personagem principal de um filme/peça ou ação pública. O protagonista pode ser tanto um indivíduo quanto um coletivo, uma classe ou categoria social. No caso do protagonismo juvenil, trata-se de colocar os jovens como principais condutores da sua própria história, isto é, como sujeitos dotados de autonomia e liberdade para escolherem quais caminhos devem seguir. No campo das políticas públicas, trata-se de inserir e fortalecer a participação ativa dos jovens na sua construção, implementação e no controle social.

Uma vez que o protagonismo juvenil busca a construção de uma nova práxis social, com o objetivo de superar as concepções limitadas e estigmatizantes de juventude, faz parte de sua pauta a não aceitação da imposição de verdades ditas naturais, universais e incontestáveis. Faz parte da ação protagonista questionar, refletir e buscar compreender o porquê das coisas serem como são. Um exemplo de uma “verdade” que é bastante difundida pelo senso comum é de que os jovens são o futuro do país ou da sociedade, cabendo-lhes no presente somente um papel coadjuvante de se preparar para assumir as tarefas exclusivas dos mais velhos. A consequência desta “verdade” é a interiorização desta idéia

pelos próprios jovens, que, ao serem tratados como coadjuvantes na sociedade, acabam reproduzindo lógicas de relacionamento marcadas pela subalternidade geracional (PASINI e PONTES, 2007).

Quando encampada a perspectiva protagonista, é mister perceber a existência de mecanismos de dominação, exploração e desigualdades presentes na sociedade, já que os jovens, na maioria das vezes, acabam por sofrer de maneira mais aguda seus reflexos. Coloca-se, pois, o desafio de articular estratégias e ações que contribuam para a transformação radical da sociedade, e para profundas mudanças nas relações sociais.

Dessa forma, as organizações da sociedade civil, como partidos políticos, ONGs, etc., que comungam dessa concepção contrapõem-se às lógicas assistencialista e neoliberal. Tais lógicas, incorporadas pelas estruturas do Estado brasileiro, buscam a satisfação de demandas individuais e pontuais, vendo na “mão invisível” do mercado uma força capaz de garantir todas as necessidades da sociedade. Por outro lado, também não são submissas a interesses estatais, mercadológicos ou partidários. Reafirmam sua autonomia como liberdade de tomada de posições e decisões (PASINI e PONTES, 2007).

Portanto, cabe a estas organizações, na sua relação com o Estado e com a sociedade, pautar e encaminhar suas reivindicações, que giram em torno da efetivação dos direitos da juventude, que devem ser reconhecidos e atendidos pelo poder público. Como sujeitos de direitos, os jovens não podem ter negado o seu direito à vida, à educação de qualidade, à moradia e à mobilidade urbana, à cultura, à informação, ao trabalho decente, à saúde, ao lazer, à experimentação, à participação política, bem como todos os outros aspectos que são importantes para a vivência plena da sua condição juvenil e cidadã.

No campo das políticas públicas, o reconhecimento da juventude como sujeito de direitos começa a ganhar espaço no final da década de 1990, com

algumas experiências municipais e estaduais. Podemos dizer que tais experiências adquiriram um papel de vanguarda na difusão dessa nova concepção de juventude e nessa nova forma de compreender as políticas públicas que tem os jovens como público-alvo. Mais tarde, a partir do primeiro governo de Luis Inácio Lula da Silva (PT) na Presidência da República, tal concepção foi incorporada à agenda do Governo Federal na construção das políticas públicas para juventude (PPJs).

O protagonismo juvenil toma forma, na agenda das políticas públicas pra juventude, com a organização das conferências nacionais, estaduais e municipais de juventude, que têm a tarefa de apontar demandas e elencar prioridades na construção das PPJs, com a criação dos conselhos de juventude como instrumentos de controle social, e com o próprio conteúdo das políticas, que passa a garantir mais direitos e permitir mais enfaticamente a construção da autonomia dos jovens. Abandona-se, portanto, a perspectiva da contenção social e da simples preparação para a entrada no mundo adulto. Obviamente, como já afirmamos, as diversas concepções de juventude encontram-se presentes nas ações governamentais e na agenda das políticas públicas, reafirmando-se como um elemento em disputa na sociedade.

## **2. JUVENTUDE E TRABALHO NO BRASIL, ENTRE AS DÉCADAS DE 1990 E OS ANOS 2000**

A partir do final da década de 1960, as bases institucionais do desenvolvimento capitalista – como a criação do FMI, do BIRD e a conformação do Sistema Financeiro Internacional –, constituídas a partir do acordo de Bretton Woods (1944), ainda antes do término da guerra, começam a entrar em crise, impulsionando um maior acirramento da competição intercapitalista. O esgotamento do padrão de desenvolvimento industrial norte-americano, bem como a diminuição do poder hegemônico dos Estados Unidos da América (EUA) durante as décadas de 1970 e 1980, no entanto, não foram suficientes para que a posição de liderança mundial conquistada por esta nação fosse superada. Pelo contrário, a crise enfrentada por alguns países do centro capitalista (como Alemanha e Japão), durante as décadas de 1980 e 1990, e o fim da experiência soviética acabaram por restabelecer com mais força ainda os poderios econômico, tecnológico e militar dos EUA. (POCHMANN, 2001)

Por outro lado, o desmoronamento do Sistema Financeiro Internacional dá início a um novo regime de expansão e de acumulação de capitais no mundo, desta vez, liderado pelo setor financeiro. Como afirma Calvete (2009), a esse fenômeno deu-se o nome de globalização financeira, ou, simplesmente, financeirização.

Ao explicar o mesmo fenômeno, Pochamann (2001) especifica que

a globalização financeira, que combina o desenvolvimento de inovações financeiras com informatização dos mercados, potencializa o volume de transações de curto prazo, pressionando a eliminação de controles cambiais, a liberalização das taxas de juros e a desregulamentação bancária. (POCHMANN, 2001, p.26)

A partir do final da década de 1980, o Consenso de Washington<sup>2</sup> influenciou modificações nas políticas econômicas de diversos países capitalistas, em especial na América Latina. Esses países, partindo de um cenário de pouca abertura comercial e de forte presença do Estado na economia, passaram a adotar políticas neoliberais, mais funcionais ao capital financeiro internacional, o que acarretou conseqüências diretas no mercado de trabalho e na organização da produção.

Esse conjunto de mudanças, oriundas da Terceira Divisão Internacional do Trabalho, trouxe consigo uma maior concentração e centralização do capital, tanto no setor produtivo quanto nos bancário e financeiro, nas mãos de grandes corporações transnacionais (POCHMANN, 2001). Estas, valendo-se da sua hegemonia econômica e influência em organismos multilaterais, como FMI e BIRD, passaram a impor o ritmo e o conteúdo das transformações na reorganização do trabalho.

A esse respeito, assim nos fala Pochmann:

Por meio da fusão e aquisição de uma ou mais empresas por outras, há ganhos na escala de produção sem efeitos sistêmicos na ocupação, geralmente pressionada pela maior racionalização do trabalho. O aumento do poder da grande empresa parece inquestionável, mesmo diante da produção em rede, que potencializa a lógica de menor custo de produção possível, inclusive com formas de degradação do trabalho. (POCHMANN, 2001, p. 28)

---

<sup>2</sup> O termo “Consenso de Washington” foi utilizado pelo economista inglês John Williamson, do *Institute for International Economic*, em artigo que serviu de base para um seminário e que, mais tarde, tornou-se um livro. Na obra, ele apresenta, de acordo com a visão de Washington e dos países membros da *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), a natureza da crise latino-americana dos anos 90. A crise teria origem basicamente no excessivo crescimento do Estado, e no populismo econômico. A partir da avaliação, propôs-se o Consenso de Washington, que consistiu em dez diretrizes econômicas a serem seguidas pelos governos latino-americanos, dentre elas: a) a disciplina fiscal; b) mudanças de prioridade nas despesas públicas; c) reforma tributária; d) definição das taxas de juros pelo mercado; e) taxa de câmbio também determinada pelo mercado; f) liberalização e abertura comercial; g) restrições aos investimentos diretos; h) privatização de empresas estatais; i) desregulamentação da economia; j) garantias ao direito de propriedade. (PEREIRA, 1991)

## **2.1. Anos 1990, a década da precarização**

Marcado pelo elevado crescimento econômico, pela rápida industrialização e pela grande absorção de força de trabalho, o capitalismo brasileiro, que entre 1890, com o fim do sistema de exploração colonial-escravista, e 1980 foi um dos mais dinâmicos do mundo, começa a sofrer uma profunda inflexão já durante a década de 1980. Tamanha foi a perda de dinamismo da economia brasileira, que a variação do Produto Interno Bruto, entre 1980 e 1999, ficou, na média, em 2,1% ao ano, contra uma média de 6,78% no período de 1950 a 1980, e de 4,14% se pegarmos o período de 1890 a 1980. As décadas de 1980 e 1990 foram, portanto, as de mais baixo crescimento econômico no século XX para o Brasil, redundando na mais grave crise do emprego da história do país. (POCHMANN, 2001)

### **2.1.1. As políticas econômicas de Collor e Fernando Henrique Cardoso**

De um contexto de baixo crescimento econômico, de inflação inercialmente crescente e de elevado endividamento público, a economia brasileira iniciou a década de 1990 com grandes desafios pela frente. Especificamente para o novo presidente eleito, Fernando Collor de Mello, as prioridades concentravam-se em promover o enxugamento da máquina pública brasileira, mas, sobretudo, em enfrentar o adverso cenário internacional – que reduziu o fluxo de financiamentos externos ao Brasil –, e o conturbado cenário interno, que, depois de sucessivos planos econômicos, ainda assim, não foram exitosos no combate à hiperinflação.

Collor assumiu em março de 1990, com uma inflação mensal de 81%. Imediatamente após sua posse, foi lançado o Plano Collor I, e, poucos meses depois, o Plano Collor II, cujas principais medidas objetivavam, além da demissão de cerca de 360 mil funcionários públicos, forte ajuste fiscal, congelamento de preços, alterações na política salarial, liberação controlada do câmbio e extinção de vários institutos governamentais e contenção da liquidez financeira através de uma reforma monetária que indisponibilizou, por um ano e meio, uma parcela dos

saldos das aplicações financeiras (BAER, 1996). Tais ações tiveram como reflexo imediato uma queda substancial da inflação e uma redução drástica da liquidez interna, o que acabou por imergir o país numa forte recessão que durou até 1992, segundo Belluzzo e Almeida (1992).

Outra medida tomada pelo Governo Collor foi o processo de liberalização e abertura da economia, cujas principais medidas consistiram na redução gradual de tarifas de importação, flutuação do câmbio e eliminação dos incentivos às exportações, afora algumas medidas preliminares visando instituir um processo de privatização. Tais medidas tiveram como conseqüências a redução das exportações em 8,7% em 1990, e o aumento das importações em 11,5% no mesmo ano, causando fortes impactos sobre a indústria nacional. O desemprego aberto teve um aumento considerável, passando de 4%, em março de 1990, para 6% no segundo semestre de 1992 (Gráfico 1). No que diz respeito à organização do trabalho, é imprescindível reconhecer também que, segundo, Baer (1996) e Néri, Camargo e Reis (2000) a abertura econômica acarretou novas formas de organização laboral.

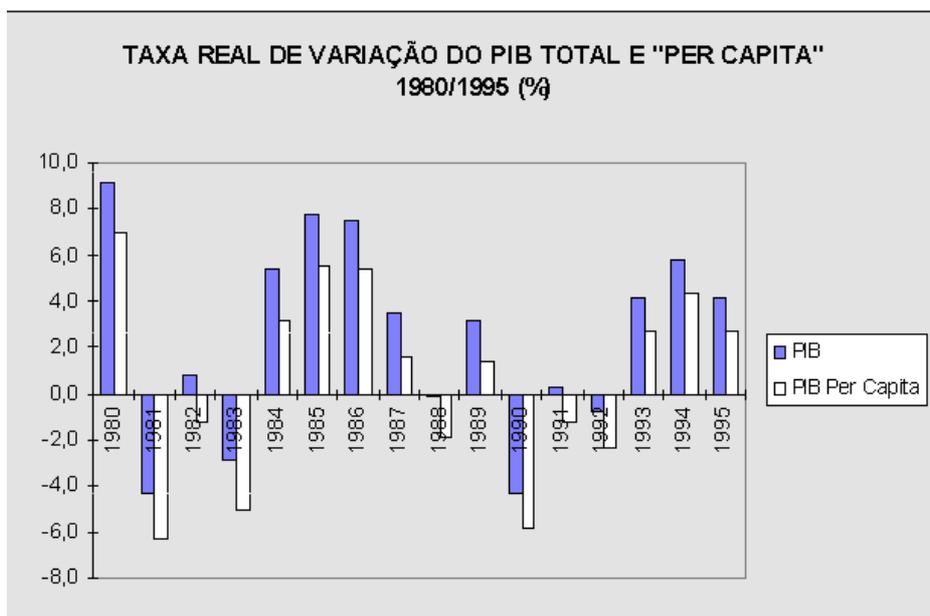
**Gráfico 1:**



Elaboração: Néri, Camargo e Reis (2000).

Envolvido em denúncias de corrupção, Collor sofre um *impeachment* em setembro de 1992, deixando seu vice, Itamar Franco, como sucessor. Com a retomada da inflação e a continuidade das demissões, Itamar restabelece o programa de privatizações, incluindo diversos setores da área de infra-estrutura (como energia elétrica e transporte ferroviário). Após duas mudanças ministeriais, Itamar Franco nomeia, em maio de 1993, seu quarto ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, que apresenta o “Plano de Ação Imediata”, cujo ponto central consistia no corte de U\$ 6 bilhões nos gastos do governo (9% de gastos federais e 2,5% dos gastos em todos os níveis dos Governos – Federal, Estadual e Municipal). Apesar do corte orçamentário, a partir de 1993 a economia inicia uma recuperação da sua atividade, que é reforçada com a estabilização de preços promovida pelo Plano Real, em 1994, conforme o gráfico 2. (BAER, 1996)

**Gráfico 2:**



Fonte: IBGE/ Elaboração: Ministério da Fazenda

Anunciado no último ano do governo Itamar (1994), sob o comando do então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, o Plano Real consistiu num plano de estabilização de preços que, utilizando-se de uma âncora cambial

como novo indexador, tinha a finalidade principal de acabar com a inércia inflacionária, que corroía os salários e impedia a economia brasileira de se desenvolver. No mesmo ano, Fernando Henrique Cardoso (PSDB) venceu as eleições presidenciais contra Luis Inácio Lula da Silva (PT), então crítico ao Plano Real, e, nos anos seguintes, dá prosseguimento à implementação do novo plano de estabilização.

De acordo com Fligenspan (1998), a implantação do Plano Real se deu em três etapas. A primeira delas, com o objetivo de antecipar-se ao fenômeno da deterioração das contas públicas oriunda do estancamento da inflação<sup>3</sup>, consistia na criação do Fundo Social de Emergência, um pacote de medidas, aprovado no Congresso no final de 1993, que visava a cortar 20% dos gastos vinculados e aumentar receitas com impostos. A segunda etapa se deu com a criação da Unidade Real de Valor (URV), com duração de quatro meses, que funcionava como uma espécie de “moeda paralela”, reajustada diariamente para manter a equiparação ao valor do novo indexador, o dólar, na forma de 1 URV = US\$ 1. Após esta segunda etapa, deu-se a implementação da terceira fase do Plano, com a conversão da antiga moeda (Cruzeiro Real) para uma nova moeda, o real, com valor equivalente ao valor do dólar.

O princípio da âncora cambial consistia em manter o real atrelado ao dólar e em aumentar substancialmente o volume das importações, de tal forma que os produtos importados competissem com os produtos nacionais. Como a inflação interna do Brasil era muito maior que a inflação externa, isso forçaria os preços internos a se ajustarem aos preços externos.

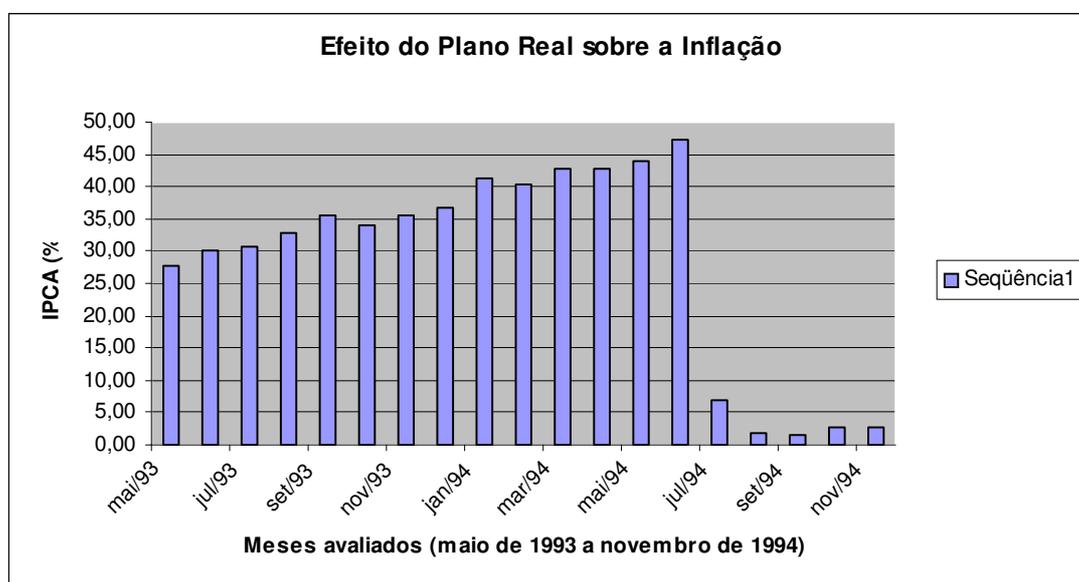
Como efeito imediato, o Plano Real trouxe estabilidade de preços à economia brasileira, tendo a inflação despencado de 46,58% em junho de 1994

---

<sup>3</sup> “O fenômeno que foi denominado de efeito Olivera-Tanzi às avessas, consistia no seguinte: ao aumentar as despesas públicas em termos reais – uma vez que as despesas fixadas nominalmente deixavam de se desvalorizar com a queda da inflação -, desindexar as receitas e impedir a incidência do imposto inflacionário, gerava-se um rombo nas contas do Governo.” (FLIGENSPAN, 1998, p.104)

para 6,08% no mês seguinte (Gráfico 3), o que causou uma forte expansão do consumo, especialmente nas camadas de mais baixa renda, que tinham seu poder de compra corroído pela inflação. Outro efeito imediato do Plano foi o crescimento do déficit na balança comercial. A aposta do governo era de que esses déficits fossem compensados pela entrada de capitais internacionais, o que exigiu do governo não só a manutenção do câmbio valorizado, mas também a estipulação de elevadas taxas de juros. (FLIGENSPAN, 1998)

**Gráfico 3:**



Fonte: IBGE/ Elaboração própria

Em fevereiro de 1995, devido à crise do México, e ao conseqüente estancamento da entrada de capitais especulativos no país, necessários para o financiamento das importações, o governo brasileiro se viu forçado a lançar mão de uma série de medidas de restrição ao consumo e impor o desaquecimento da economia, ações que foram consideradas tímidas para o ímpeto do mercado. A preocupação com uma possível fuga de divisas e com um ataque especulativo ao

real levou o governo a estabelecer o sistema de bandas cambiais<sup>4</sup>, com o objetivo de dar maior segurança ao mercado financeiro. A medida não surtiu o efeito esperado, e o governo teve que agir mais energicamente no desaquecimento da economia, reduzindo o crédito e elevando ainda mais as taxas de juros. (Fligenspan, 1998)

As medidas de atração de capital internacional efetivadas pelo governo Fernando Henrique surtiram efeito, aumentando substancialmente o Investimento Direto do Exterior (IDE), que entre 1994 e 1998 teve seu valor multiplicado por 13. No entanto, esse aumento substancial do IDE não se refletiu da mesma forma nas taxas de investimento, conforme a Tabela 1 nos mostra. Isso se explica pelo fato de que parte expressiva do IDE foi drenada para a compra de empresas públicas privatizadas, compra e fusões de empresas privadas de capital nacional, o que imprimiu um processo crescente de desnacionalização da economia brasileira, sem a correspondente ampliação da capacidade instalada (Mattoso, 1999).

---

<sup>4</sup> “O sistema de bandas cambiais, estabelecido formalmente no Brasil em março de 1995, anunciava os limites possíveis de oscilação do dólar, além dos quais o Governo interviria.” (FLIGENSPAN, 1998, p.109)

**Tabela 1:**

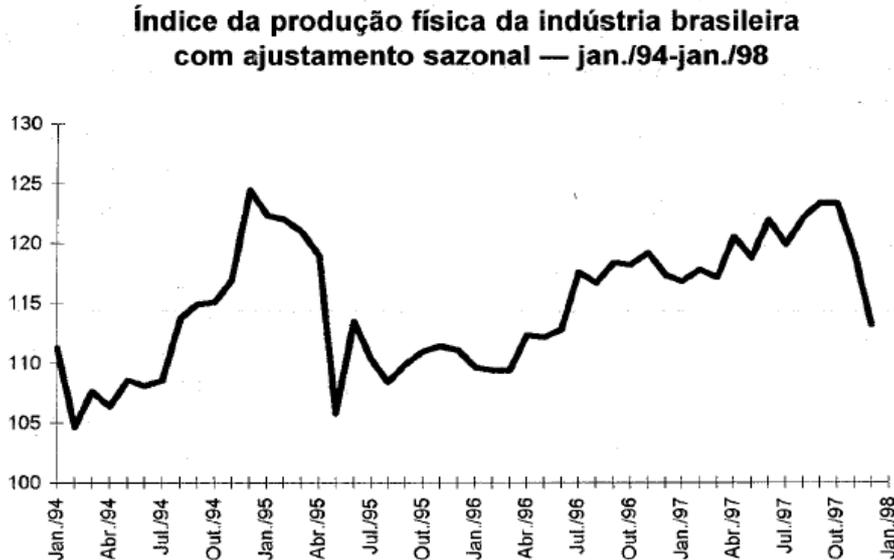
Investimento direto do exterior e taxa de investimento(1) Brasil 1980/1998		
Ano	Investimento Direto Externo - IDE (US\$ milhões)(2)	Taxa de investimento (% PIB)(3)
1980	1.380,5	23,6
1981	1.670,8	21,6
1982	1.121,3	20,0
1983	297,8	17,2
1984	252,3	16,3
1985	134,6	16,4
1986	(412,8)	18,8
1987	49,8	17,9
1988	(27,5)	17,0
1989	(339,8)	16,7
1990	280,9	15,5
1991	103,6	15,2
1992	1.583,0	14,0
1993	714,0	14,4
1994	1.971,0	15,3
1995	5.091,7	16,7
1996	9.976,0	16,5
1997	17.084,6	17,9
1998	26.133,7	17,4

Fonte: Banco Central/Notas para a imprensa, jul/98; Indicadores IESP;  
Conjuntura Econômica, maio/1999.  
(1) Formação Bruta de Capital Fixo;  
(2) Conjuntura Econômica, maio/1999; Banco Central Nota para Imprensa;  
jul/1999.  
(3) A preços de 1980

Elaboração: Mattoso (1999)

A combinação de cenário internacional adverso, redução do crédito e elevação dos juros fez a produção industrial despencar, em abril de 1995, conforme pode ser visto no gráfico 4, e resultar em efeitos negativos sobre o emprego (Gráfico 5). Fligenspan (1998) ressalta que, em setembro de 1995, sofrendo fortes pressões políticas da oposição, de trabalhadores e inclusive de empresários, o Governo começa a retroceder de forma bastante lenta e gradual na sua política de arrocho, diminuindo os juros e expandindo o crédito.

**Gráfico 4:**



FONTE: IBGE.

NOTA: Base 100 = média de 1991.

Elaboração: Fligenspan (1998)

Observando os reflexos do Plano de Estabilização Econômica (Plano Real) sobre o mundo do trabalho, vemos que, a partir de 1994, cresce cada vez mais a influência do neoliberalismo e da acumulação flexível sobre a organização da produção e sobre a vida dos trabalhadores. Através dos programas de qualidade total, do sistema *just-in-time* e *kanban* e da introdução de ganhos salariais vinculados à produtividade das empresas, estabeleceu-se um ambiente vigoroso para o desmanche da reestruturação produtiva, da liofilização organizacional e do enxugamento (Antunes, 2010). O resultado dessa nova reestruturação produtiva pode ser visto nos excepcionais ganhos de produtividade das empresas<sup>5</sup>, que, entre 1990 e 1996, chegaram ao acumulado de 70% na média das indústrias. (FLIGENSPAN, 1998)

<sup>5</sup> O cálculo da variação da produtividade é feito dividindo-se a variação da produção física pela variação das horas pagas na produção.

Levando-se em conta o baixo nível de investimento da época (Tabela 1), percebe-se que os ganhos de produtividade devem-se, basicamente, às novas formas de organização do processo produtivo, além da aplicação de diversos mecanismos de intensificação e de flexibilização do trabalho (terceirizações, contratação de trabalhadores por tarefas ou em tempo parcial, ampliação da utilização da força de trabalho de estagiários, que na sua grande maioria são jovens e não contam com mecanismos de proteção social e trabalhista), além da diminuição da massa salarial, do aumento do processo de desregulamentação do trabalho e da redução de direitos sociais e trabalhistas. (JINKINGS, 2002 e SEGNINI, 1998 *apud* ANTUNES, 2010)

**Gráfico 5:**



Fonte: PME IBGE / Elaboração própria

A distensão lenta e controlada da política restritiva que se aplica entre o segundo semestre de 1995 e o primeiro semestre de 1997, com a queda dos juros, diminuição do Imposto sobre Transações Financeiras do setor primário, renegociação das dívidas das empresas, além de uma série de medidas pró-mercado, demonstram a intenção do governo em reverter o quadro recessivo. No entanto, o temor da equipe econômica em relação à força do mercado doméstico, que poderia provocar a perda do controle sobre a inflação, bem como a necessidade de atrair investimentos do exterior sob uma política de juros

elevados, câmbio defasado e elevado volume de reservas em moeda estrangeira foram fatores que impuseram limites para o crescimento (FLIGENSPAN, 1998), que permaneceu bastante aquém das necessidades do país. Com efeito, o modesto crescimento afetou diretamente o mercado de trabalho (Gráfico 5), principalmente o setor industrial, que tem o pior desempenho dentre os setores.

Em meados de 1997, com o inesperado ataque especulativo sobre a Tailândia – acontecimento, aliás, que deu início à crise asiática, visto que afetou diversos países da região, o cenário internacional se reverte. Devido à forte dependência externa da economia brasileira e à instabilidade no mercado financeiro, conforme Fligenspan (1998), o Brasil começa a sofrer uma fuga de capitais. Isto é, quase US\$ 10 bilhões em capital estrangeiro foram retirados do país em aproximadamente uma semana, causando uma crise de liquidez sobre o mercado financeiro nacional. Como resposta, o governo inicia uma operação de recompra antecipada de títulos públicos no intuito de dar liquidez ao mercado interno, dobra a taxa de juros para tentar reter o capital estrangeiro em fuga e, finalmente, eleva a carga tributária. Os efeitos imediatos foram a elevação dos custos com a rolagem da dívida pública, o que comprometeu ainda mais as contas nacionais, além de causar, mais uma vez, uma queda drástica da produção industrial (Gráfico 4) e uma conseqüente elevação do desemprego (Gráfico 5).

Além da crise asiática, outro determinante fator para a queda do nível de atividade econômica no Brasil foi o arrefecimento do consumo e da produção industrial devido ao estancamento do processo de redistribuição da renda do trabalho. Tal fator causou fortes impactos no mercado, gerando excesso de oferta em alguns setores, como o de venda de televisores. (FLIGENSPAN, 1988)

Em que pese todos os prejuízos econômicos e sociais, a economia brasileira vinha se sustentando com uma âncora cambial que sobrevalorizava o real em relação ao dólar, porém, a partir do segundo semestre de 1998, essa situação tornou-se insustentável. Com o aumento expressivo da relação entre déficit em transações correntes e o Produto Interno Bruto (PIB), proveniente do

maior aumento das importações em relação às exportações, e com a elevação do risco-Brasil, os especuladores internacionais perderam interesse na frágil economia brasileira. Com efeito, iniciou-se um processo de saída de capitais, que, em poucos meses, chegou a US\$ 40 bilhões, o que comprometeu as reservas brasileiras. Influenciado pelo contexto eleitoral, a equipe econômica recorre ao Fundo Monetário Internacional (FMI), que, prontamente, aporta US\$ 42 bilhões na economia brasileira. (FLIGENSPAN, 2011)

Apesar do “apoio” do FMI, que permitiu a manutenção do real sobrevalorizado e a nova vitória eleitoral de Fernando Henrique Cardoso (FHC) em 1998, em 1999, as reservas cambiais permaneceram em queda, fazendo com que, a partir de março daquele ano, Armínio Fraga substituísse Gustavo Franco na presidência do Banco Central. Com o novo presidente, a âncora cambial é abandonada, acarretando a desvalorização do real em relação ao dólar (AVERBUG e GIAMBIAGI, 2000, *apud* FLIGENSPAN, 2011). Paralelamente à troca da equipe econômica, passou a vigorar um novo arranjo da política econômica, com a adoção do sistema de metas de inflação<sup>6</sup> (utilizado até os dias de hoje), adoção de uma flutuação “suja”<sup>7</sup> do câmbio e por metas de superávit primário das contas públicas. Nesse novo arranjo da política econômica, o câmbio deixa de ser a variável central, passando, então, a taxa de juros a ocupar essa função.

O segundo mandato de Fernando Henrique contou com um cenário internacional mais favorável que o primeiro, sem grandes crises internacionais. Esse contexto permitiu que, em 2000, o país atingisse uma das maiores taxas de crescimento do PIB do período FHC (4,3%), com uma taxa de inflação controlada,

---

<sup>6</sup> “O sistema de metas de inflação consiste em fixar antecipadamente (dois anos, no caso brasileiro) uma meta de inflação para um determinado ano e dar a devida publicidade dela e das ações do Banco Central, para que a sociedade acompanhe o que se está fazendo para cumpri-la. A ferramenta usada para atingir o objetivo é a manipulação da taxa de juros nominal de curto prazo durante o ano para, através da oscilação do nível de atividade, fazer com que a taxa de inflação anual fique o mais próximo possível da meta. Considera-se um intervalo de erro em torno da meta (dois pontos percentuais para mais e para menos) dentro do qual se aceita que ela foi cumprida.” (FLIGENSPAN, 2011)

<sup>7</sup> É chamada flutuação “suja”, pois o Banco Central interfere no mercado cambial. (FLIGENSPAN, 2011)

de 5,97%, de acordo com o IPCA (FLIGENSPAN, 2011). Esse resultado, embora represente uma pequena melhora em relação aos anos anteriores, não se demonstrou sustentável, uma vez que, nos anos seguintes, o crescimento tornou a ficar bastante aquém das necessidades da economia brasileira.

Em relação ao mercado de trabalho, a década de 1990 deixa uma “herança maldita”, com a mais grave crise do emprego desde a transição do trabalho escravo para o assalariado, no final do século XIX (POCHMANN, 2000). Entre os jovens, esse fenômeno foi ainda mais grave, uma vez que se pôde verificar, nessa população, taxas mais elevadas de desemprego do que entre a população total. Ao mesmo tempo, devido à sua vulnerabilidade social, os jovens acabam ocupando os postos de trabalho mais precários (sem carteira assinada, elevadas jornadas de trabalho, baixa remuneração e baixa estabilidade de vínculo laboral).

### **2.1.2. Reestruturação produtiva e desestruturação do mercado de trabalho**

Se a década de 1980 foi de baixo crescimento econômico, com o aparecimento pela primeira vez do desemprego urbano, da deterioração das condições de trabalho e do aumento da informalidade, na década de 1990 esses problemas se agravaram. Com efeito, Mattoso (1999) afirma que

A geração de empregos sofreu as consequências profundamente desestruturantes de um processo de retração das atividades produtivas acompanhado do desmonte das estruturas preexistentes, sem que se tenha colocado no lugar outras capazes de substituí-las. (MATTOSO, 1999, p.14)

Esse período também ficou marcado por dois processos que ocorreram simultaneamente e que estão ligados a uma deterioração das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores: a reestruturação produtiva e a desestruturação do mercado de trabalho.

O processo de reestruturação produtiva, impulsionado pela abertura comercial e pela desnacionalização da economia brasileira durante a década de

1990, levou as empresas a adotarem novas formas de organização do trabalho. Com a necessidade imediata de reduzirem custos, as empresas, inicialmente, reduziram sua força de trabalho, realizando um processo de enxugamento. Os setores mais afetados foram o automobilístico e o têxtil, e, no setor de serviços, o bancário. Logo em seguida, precisando aumentar sua produtividade e aproveitando-se da nova onda tecnológica, que amplia a informatização da produção, as empresas passaram a adotar modelos de organização inspiradas no Toyotismo, com o uso dos sistemas *just-in-time* e *kanban*, e a implementação dos Circuitos de Controle de Qualidade. Inaugurou-se, pois, um processo que o sociólogo Ricardo Antunes denomina de liofilização do trabalho. (ANTUNES, 2010)

Outro fenômeno observado durante a década de 1990 que atingiu fortemente os trabalhadores brasileiros, em especial a juventude trabalhadora (dos 16 aos 24 anos) foi a desestruturação do mercado de trabalho. Segundo Marcio Pochmann (2000), são três os componentes da desestruturação: o aumento substancial do desemprego, que atingiu quase todos os segmentos da sociedade; a destruição de postos de trabalho assalariado, tanto formais quanto informais, fenômeno conhecido como desassalariamento; e a diminuição da qualidade do trabalho, caracterizada pela redução da participação dos postos de trabalho de melhor qualidade (melhor remunerados, mais estáveis, menor risco à saúde, e com proteção social e trabalhista) no total de empregos gerados; e, por fim, pelo crescimento dos postos de trabalho precários (baixa remuneração, instabilidade ocupacional, altas jornadas de trabalho e ausência de mecanismos de proteção social e trabalhista).

É importante salientarmos que, embora estes fenômenos atinjam praticamente todos os estratos da força de trabalho, não os atingem de forma homogênea, penalizando especialmente os segmentos mais frágeis, como jovens, mulheres e idosos, que tradicionalmente estão mais expostos ao risco do desemprego. (POCHMANN, 1998)

## **2.2. Anos 2000, a recuperação do emprego**

Se a década 1990 foi marcada pela desestruturação do mercado de trabalho, com aumento do desemprego, flexibilização das relações trabalhistas, precarização das condições laborais e queda nos rendimentos médios do trabalho, nos anos 2000 este cenário começou a se alterar positivamente, especialmente a partir de 2004, quando a economia brasileira retomou um ciclo de crescimento mais expressivo.

Os três primeiros anos da nova década pouco diferiram da década anterior quanto ao desempenho da economia. Em 2001, após um ano de crescimento mais elevado do PIB, uma falha de planejamento fez com que o país enfrentasse uma crise energética, o que obrigou o governo a adotar uma política de racionamento. Esta medida acabou comprometendo o desempenho da economia, que vinha demonstrando uma pequena melhora, com o PIB apresentando um crescimento de 1,3% naquele ano. (FLIGENSPAN, 2011)

Em 2002, último ano de governo de Fernando Henrique, o país enfrentou novamente uma “crise de credibilidade”. A má avaliação popular do período FHC, que se refletiu no desempenho eleitoral de José Serra (PSDB), e a expectativa de uma vitória de Lula nas eleições presidenciais, deixaram o mercado financeiro apreensivo quanto ao futuro da economia brasileira. O temor dos especuladores internacionais de que a vitória de Lula pudesse resultar em mudanças radicais na condução da política econômica resultou em uma rápida retirada de recursos externos do país e na compra de dólares pelos agentes nacionais. Essa reação acabou causando uma elevação no preço do dólar, que chegou a R\$ 4 às vésperas das eleições, o que deflagrou não só um aumento de preços dos produtos importados, mas sobretudo a elevação das expectativas de inflação para o ano seguinte para até 17%. Em resposta, Lula lançou a Carta ao Povo Brasileiro, em que se comprometeu a respeitar os contratos acordados junto aos investidores internacionais, a manter o equilíbrio fiscal do país e as metas de

superávit primário, bem como uma série de compromissos com o intuito de “acalmar os mercados” (FLIGENSPAN, 2011). Nesse ano, o PIB apresenta um crescimento de 2,7%.

### **2.2.1. A política econômica dos governos Lula**

Lula elegeu-se em outubro de 2002 e assumiu em janeiro de 2003 sob um cenário econômico bastante instável e sob fortes expectativas da população no sentido de promoção de melhorias sociais. Logo nos primeiros meses, o presidente demonstrou que os compromissos assumidos na Carta ao Povo Brasileiro não eram mera retórica e nomeou uma equipe econômica de caráter claramente conservador, mantendo, então, as bases da política econômica de Fernando Henrique – centrada no sistema de metas de inflação – e impondo uma meta de superávit primário de 4,25% do PIB –, acima do exigido pelo FMI. A manutenção do caráter conservador da política econômica naquele ano representou uma política de arrocho nas contas públicas e resultou novamente num crescimento pífio de 1,3% do PIB, e em uma pequena elevação da taxa de desemprego, que era de 11,7%, em 2002, e elevou-se a 12,3%, em 2003; a inflação, neste ano, chegou a 9,3%, de acordo com o IPCA. (FLIGENSPAN, 2011)

No cenário internacional, como salienta Fligenspan (2011) o período entre 2002 e 2003 foi marcado por uma significativa recuperação do comércio e da liquidez do sistema financeiro, que, acompanhados da elevação dos preços e do fluxo do comércio internacional, acabou por impulsionar as economias emergentes. O Brasil se beneficiou dessa situação, com a ampliação das exportações e sucessivos superávits em Transações Correntes, fato inédito nos onze anos anteriores.

Em 2004, a economia voltou a crescer em um ritmo mais intenso, e apresentou um crescimento de 5,7% do PIB, e 4,3% do PIB *per capita*,

inaugurando, assim, um novo ciclo de crescimento que persistiria até a crise financeira internacional em 2009. Em 2005, o governo brasileiro decidiu não renovar o acordo assinado em 2002 junto ao FMI, e a economia teve um crescimento de 3,2% apesar do aumento das taxas de juros de longo prazo. Em 2006, em decorrência do expressivo aumento das exportações, que gerou um superávit comercial de US\$ 46 bilhões, a economia brasileira apresentou um crescimento de 4%. Tal sucessão de resultados positivos na economia refletiram-se diretamente sobre o mercado de trabalho, que apresentou uma significativa melhora, uma vez que a geração de ocupações esteve acima do crescimento da População Economicamente Ativa (PEA), fazendo diminuir o desemprego, segundo dados dos DIEESE (2012).

No que tange aos indicadores de comércio internacional durante o primeiro governo Lula, podemos observar significativa melhora, tendo a relação juros/exportação passado de 17,8%, em 2003, para 8,2%, em 2006, e a relação dívida externa/reservas, reduzida de 4,8 para 2,3, no mesmo período. No entanto, a aplicação de uma política de anticrescimento, com juros elevados, arrocho fiscal e taxa de câmbio desfavorável às exportações acabou limitando o crescimento a uma média de 3,5% ao ano entre 2003 e 2006, resultado, ainda assim, superior a todo o período Fernando Henrique Cardoso. Mister frisar que, segundo Fligenspan (2011), em que pese o crescimento moderado, a expansão do comércio internacional somado a algumas medidas internas, como a valorização em 27% do salário mínimo, a unificação e o fortalecimento dos programas de transferência de renda aos mais pobres, através do Bolsa-Família, e a ampliação do crédito interno, serviram de estímulo à atividade econômica, sendo responsáveis pelo desempenho positivo da economia.

Com resultados bastante superiores aos do seu antecessor no que se refere ao crescimento da economia e à geração de postos de trabalho, o fato de ter conseguido manter a inflação controlada e ganhar a confiança do mercado internacional, fez com que Lula viabilizasse seu caminho para a reeleição em

2006, vencendo eleitoralmente o candidato do PSDB Geraldo Alkmin, então governador de São Paulo.

O segundo governo Lula iniciou, em 2007, em condições bem mais favoráveis que o primeiro, com a continuidade do ritmo de crescimento do PIB, que, em 2007, apresentou um crescimento de 6,4% e, em 2008, de 5,2%. Em 2009, como já mencionamos, esse crescimento é interrompido devido aos reflexos da crise financeira internacional e o PIB variou negativamente em 0,6%. Ainda assim, a economia brasileira manteve um desempenho melhor que a de países mais desenvolvidos como Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha e Japão. Em 2010, na conta corrente da crise, o Brasil obteve uma recuperação extraordinária de 7,5% de crescimento do PIB, segundo informação fornecida pelo DIEESE (2012).

Em relação ao emprego, foram criados 15,4 milhões de novos postos de trabalho formais entre 2003 e 2010, sendo 8,9 milhões no segundo governo, quando houve uma condução da política econômica mais voltada ao crescimento. Sobre a questão da renda, houve uma sensível redução da desigualdade social, tendo o Índice de Gini (Tabela 2) apresentado uma tendência de queda durante todo o período, em especial, também, no segundo mandato. Contribuíram para tanto a valorização real do salário mínimo (57% entre 2003 e 2010), a elevação do rendimento médio real dos trabalhadores formais (21,3%), além do incremento nas políticas sociais. Um reflexo dessa melhor distribuição da renda foi a expansão do comércio varejista, que aumentou em 64% entre 2004 e 2010, de acordo com a Pesquisa mensal do Comércio do IBGE. (FLIGENSPAN, 2011)

**Tabela 2:**

<b>Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal dos domicílios com rendimento no Brasil 1995-2011</b>													
1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2009	2011
0,567	0,568	0,57	0,567	0,56	0,558	0,553	0,545	0,535	0,532	0,528	0,52	0,518	0,501

Fonte: IBGE/ Elaboração própria

Na política econômica, Lula manteve os três pilares estabelecidos durante o segundo mandato de Fernando Henrique (sistema de metas de inflação com a taxa de juros como reguladora, flutuação “suja” do câmbio, e metas de superávit primário), com algumas modificações. As metas de inflação, fixadas pelo Conselho Monetário Nacional, mantiveram-se no mesmo padrão do governo FHC, 4,5% de acordo com o IPCA, tendo a taxa básica de juros mantido a sua lenta trajetória de queda, chegando o seu valor real a 4,6% em 2009, nível considerado baixo frente ao histórico brasileiro. A taxa de câmbio permaneceu valorizada, consequência da entrada líquida de divisas internacionais, fator que acabou prejudicando a indústria exportadora, chegando até a falar-se no início de um processo de desindustrialização. Ao mesmo tempo, as reservas internacionais foram de US\$ 86 bilhões em 2006 para US\$ 288 bilhões em 2010, diminuindo substancialmente a vulnerabilidade externa do país. O superávit primário foi modificado e reduziu de 4,25%, em 2004, para 3,8%, em 2007, podendo ser ainda mais abreviado em 0,5 ponto percentual para investimento em obras de infraestrutura. (FLIGENSPAN, 2011)

Outra novidade que ajudou a estimular a economia foi o lançamento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), que, originalmente, consistiu-se num conjunto de investimentos consubstanciados pela parceria entre os setores público e privado. O intuito principal de tal plano era diminuição dos gargalos nas áreas de energia, transporte, habitação e saneamento. Posteriormente, o PAC foi ampliado e passou a englobar outros setores da economia. Destaquemos, a esse respeito, que o PAC marcou uma mudança de postura do primeiro para o segundo governo

Lula, que, com a troca de Antônio Palocci por Guido Mantega, no Ministério da Fazenda, em março de 2006, passou-se a adotar uma postura de direcionador e incentivador dos investimentos e do crescimento. (FLIGENSPAN, 2011)

### **2.2.2. A reestruturação do mercado de trabalho**

Diferentemente da década de 90, a primeira década dos anos 2000 foi marcada por uma forte recuperação do mercado de trabalho. Tal desempenho explica-se, principalmente, pelo crescimento mais rápido do PIB durante esse período, o que equivale a dizer que, o mercado de trabalho melhorou porque o Brasil cresceu a taxas mais elevadas. Esse fato foi determinante para que o aumento da ocupação fosse maior que o crescimento da população economicamente ativa, o que fez com que se reduzisse o desemprego. Segundo dados fornecidos pelo DIEESE (2012), mesmo em 2009, ano em que o Brasil teve crescimento negativo devido aos efeitos da crise internacional, foram gerados quase um milhão de novos postos de trabalho com carteira assinada de acordo com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

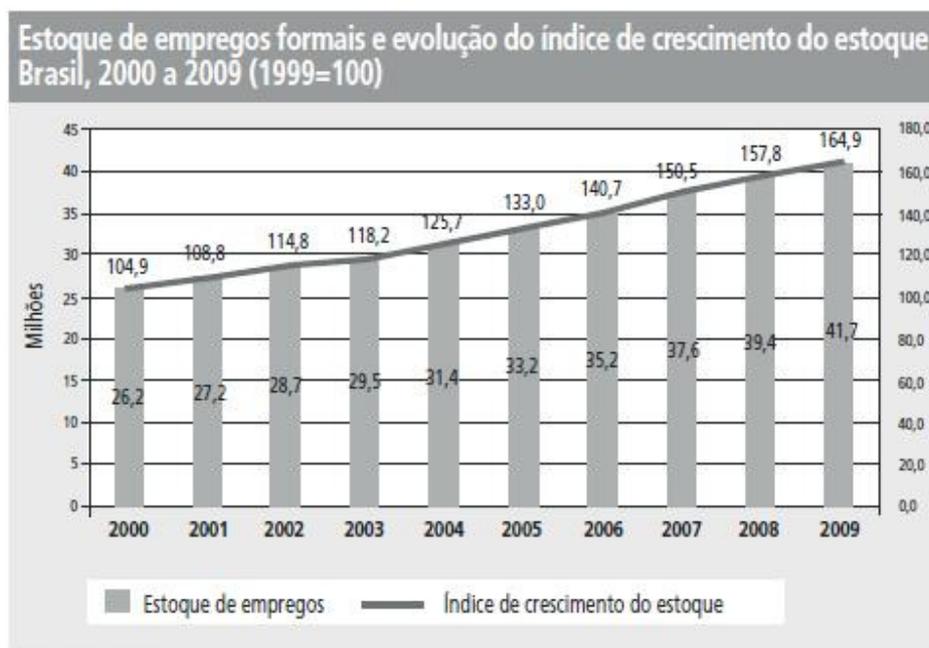
Outro fator que explica a melhoria da situação do mercado de trabalho, e que ajudou o Brasil a enfrentar a crise internacional, foi o estímulo ao mercado interno. A continuidade da política de valorização real do salário mínimo, o incremento às políticas de transferência de renda aos mais pobres, e a ampliação do crédito, aliados a um cenário de inflação controlada, foram efeito e causa do processo de crescimento econômico do Brasil, que abarcou praticamente todos os setores da economia (indústria, comércio, serviços, construção civil e outros). (DIEESE, 2012)

Esse processo de recuperação do emprego puxado pelo mercado consumidor interno começou pelos setores com salários mais baixos (comércio e construção civil) e ampliou-se, em seguida, para os setores com carência de força

de trabalho (setores especializados como, engenharia, por exemplo), e, posteriormente, generalizou-se para os diversos setores. Essa gradual e constante recuperação do emprego representou, ainda segundo informações do DIEESE (2012), melhoria geral do mercado de trabalho e refletiu positivamente nas negociações salariais.

Também cabe destacar dentre os feitos positivos da década o aumento das do estoque de empregos formais (Gráfico 6), com uma relativa recuperação do emprego industrial. De acordo com a Rais (Relação Anual de Informações Sociais), somente entre 1999 e 2009 foram gerados 15 milhões de vínculos formais de trabalho, o que representou um crescimento de 64% no período. Mesmo não sendo ainda suficiente para eliminar as heterogeneidades que caracterizam o mercado de trabalho brasileiro (elevadas taxas de desemprego, informalidade nas relações de trabalho, desigualdade nas condições de inserções regionais e na qualidade dos postos de trabalho), houve significativa redução de algumas formas de precarização, uma vez que o vínculo formal de trabalho garante direitos sociais e trabalhistas, além de representar um fator de maior estabilidade para o trabalhador. Em outros casos, porém, a precarização assumiu novas formas, como a ampliação das terceirizações em todos os setores da economia. (DIEESE, 2012)

**Gráfico 6:**



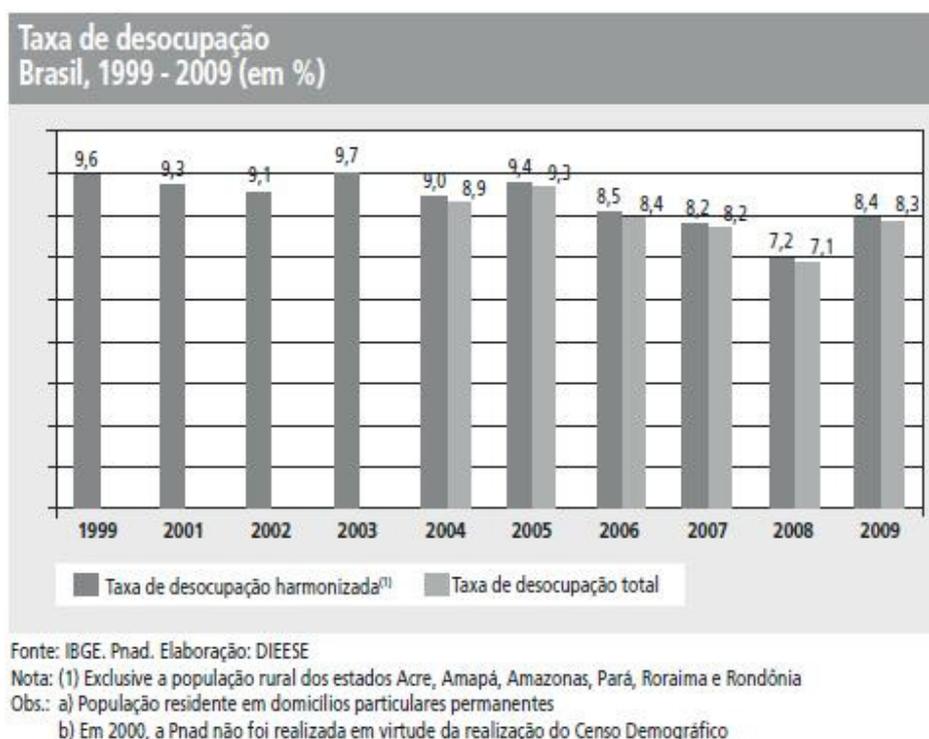
Fonte: MTE. Rais  
Elaboração: DIEESE

Em 2009 a população economicamente ativa ocupada totalizava 92,5 milhões de pessoas, correspondendo a 92% da PEA, representando um incremento de 17,8 milhões de pessoas à condição de ocupação entre 1999 e 2009. Destes, a maioria, 57,4%, eram homens, 20% tinha até 24 anos, e 33,4% tinha até 29 anos. Quanto à posição no trabalho principal, 58,6% era empregado, um crescimento de 7,6 pontos percentuais em relação a 1999, e 20,5% trabalhava por conta própria, um recuo de 2,9 pontos percentuais desde 1999. (DIEESE, 2012)

Apenas dois setores diminuíram a sua participação no total de trabalhadores ocupados entre 1999 e 2009, o setor agrícola, com uma queda de 7,9 pontos percentuais, e a administração pública, com queda de 4,3 pontos percentuais. Dentre os demais, o comércio foi o que mais cresceu a sua participação (4,5 p.p.), seguido logo em seguida pelo setor de serviços (3,2 p.p.), e pela indústria (2,1 p.p.). (DIEESE, 2012)

Em relação à desocupação, em 2009 eram 8,4 milhões de desocupados no Brasil, 8,3% da PEA. Pode-se verificar dois momentos distintos em relação à taxa de desocupação, entre 1999 e 2005, quando as taxas alcançavam em média 9%, e entre 2006 e 2009, quando este índice apresentou sucessivas quedas até atingir o patamar de 7,2% em 2008, voltando a crescer em 2009, quando alcançou 8,4% da PEA (Gráfico 7). (DIEESE, 2012)

**Gráfico 7:**

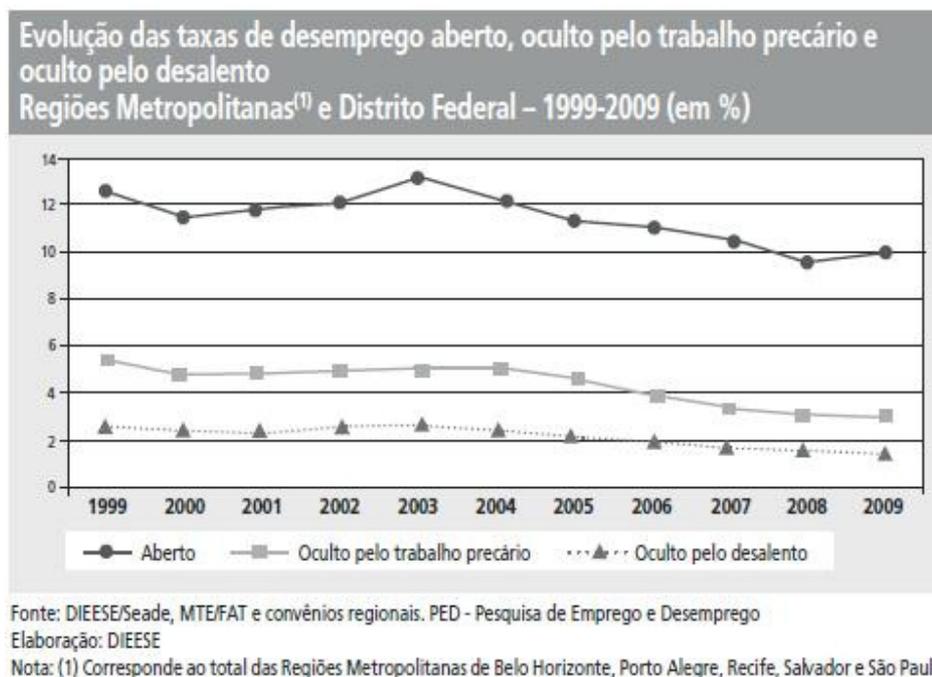


Analisando os dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) do DIEESE<sup>8</sup> entre 1999 e 2009, percebemos uma queda da taxa de desemprego total em 30%, sendo que, em 1999, esta era de 20,2%, passando para 14,2% em 2009.

<sup>8</sup> A Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) é realizada mensalmente nas regiões metropolitanas de São Paulo, Recife, Porto Alegre, Belo Horizonte, Fortaleza, Salvador e Distrito Federal, e mede as taxas de desemprego aberto em 30 dias, de desemprego oculto por trabalho precário (que inclui trabalhadores desempregados que exerceram algum tipo de bico e buscaram emprego) e de desemprego oculto por desalento (inclui trabalhadores desempregados que por motivo de desalento não buscaram emprego no período de referência). (Mattoso, 1999)

Destaca-se nesse período a queda do desemprego oculto por trabalho precário e por desalento em 45%, enquanto o desemprego aberto diminuiu 20%. Essa queda no desemprego total, observada no gráfico 8, atingiu todos os segmentos etários, e foi maior entre os que ocupam a posição de chefe de família. (DIEESE, 2011)

**Gráfico 8:**



### 2.2.3. A situação da juventude trabalhadora

Como já foi mencionado anteriormente, a juventude é especialmente afetada pelo desempenho da economia e seus reflexos sobre o mercado de trabalho, seja por representar uma parcela significativa da classe trabalhadora, seja por encontrar-se geralmente em situação de maior fragilidade, ela responde de maneira peculiar às transformações econômicas e sociais.

A depender do critério e da fonte dos dados pesquisados, pode-se utilizar duas faixas etárias distintas para a identificação da população juvenil. Um dos critérios é o utilizado na aplicação de políticas públicas pelo Governo Federal, que

considera jovens as pessoas com idade entre 16 e 29 anos. O outro critério é baseado na definição utilizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), e estabelece como limite inferior a idade mínima legalmente estabelecida para o exercício do trabalho, 16 anos, e como limite superior a idade em que os jovens estariam mais aptos ao ingresso qualificado no mundo do trabalho, com a conclusão da educação formal, aos 24 anos. (DIEESE, 2012)

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilio (Pnad), realizada pelo IBGE, em 2009, a população jovem (16 a 29 anos) no Brasil era de 46.340 mil, sendo 83,3% urbana. A pesquisa também nos mostra que 73,1% dos jovens são trabalhadores (pertence à população economicamente ativa), ocupados ou a procura de uma ocupação. A região sul se destaca como a região que possui a maior taxa de participação de jovens na PEA, 79% (Tabela 3). Estes jovens inseridos na PEA possuem em média 9,5 anos de estudo, mais que a população total apta a trabalhar, que possui em média 9,2 anos de estudo. Embora tenha mais tempo de estudo, da PEA jovem, apenas 85,5% estão ocupados, contra 91,8% da PEA total, isso demonstra que os jovens enfrentam mais dificuldades de ingresso no mercado de trabalho e estão mais expostos à situação de desocupação. (DIEESE, 2012)

**Tabela 3:**

Espectativa da população de 16 a 29 anos de idade por condição de atividade e ocupação - Brasil e Grandes Regiões 2009 (em 1.000 pessoas)							
Brasil e Grandes Regiões	População de 16 anos ou mais	População Economicamente Ativa (PEA)	Ocupados	Desocupados	Inativos	Taxa de Participação (PEA/PIA) x100(%)	Taxa de desocupação (Desocupados/PEA)
Norte	4.080	2.715	2.315	401	1.364	66,6	14,8
Nordeste	13.747	9.329	7.877	1.452	4.418	67,9	15,6
Sudeste	18.639	14.203	12.021	2.182	4.437	76,2	15,4
Sul	6.395	5.050	4.508	541	1.345	79	10,7
Centro-Oeste	3.479	2.583	2.233	350	896	74,2	13,5
<b>Brasil</b>	<b>46.340</b>	<b>33.880</b>	<b>28.954</b>	<b>4.926</b>	<b>12.461</b>	<b>73,1</b>	<b>14,5</b>

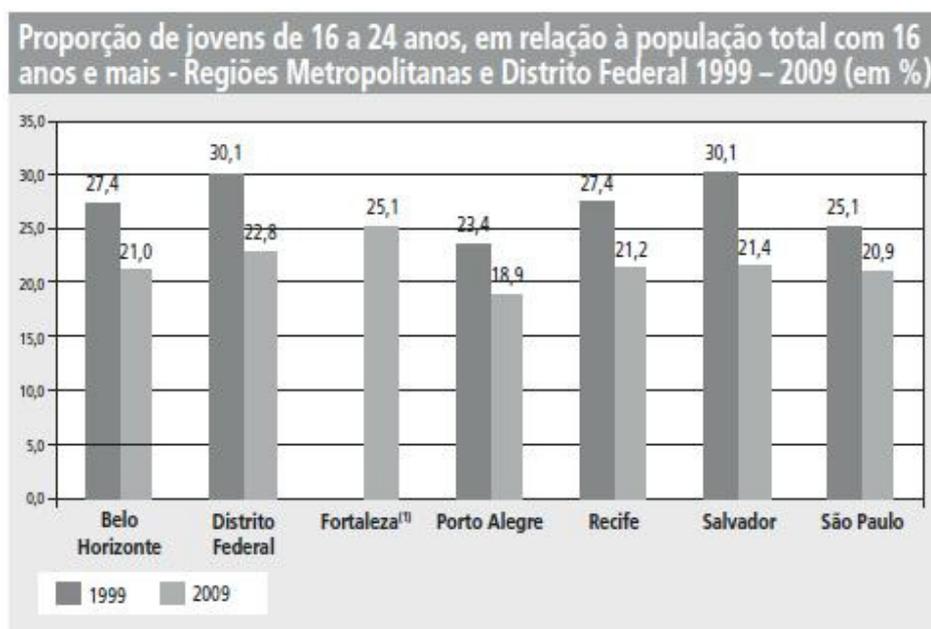
Fonte: IBGE, Pnad/ Elaboração: DIEESE

Nas regiões metropolitanas, em especial aquelas pesquisadas pelo Sistema PED (Pesquisa de Emprego e Desemprego), cerca de 70% dos jovens participam do mercado de trabalho. Estes jovens, além das dificuldades de ingresso no mercado de trabalho e da fragilidade que os leva a ocupar os postos mais precarizados, ainda enfrentam o dilema de compatibilizar o trabalho com os estudos e as demais atividades sociais inerentes a essa fase da vida. Neste contexto, muitos jovens abandonam os estudos para se dedicarem somente ao trabalho, o que acaba por comprometer o futuro profissional destes jovens por muitos anos. (DIEESE, 2012)

De acordo com os dados do Sistema PED, entre 1999 e 2009, a população de jovens diminuiu tanto absoluta, quanto relativamente (Gráfico 9) em relação ao total da população nas grandes metrópoles brasileiras a esse acontecimento atribui-se o envelhecimento da população em geral. Além disso, constata-se também uma queda no número de jovens economicamente ativos, principalmente entre os jovens mais novos (16 e 17 anos), provavelmente devido à melhora na situação econômica das famílias, fazendo com que os jovens possam se dedicar

exclusivamente aos estudos. Quando se observa esse dado levando-se em consideração o sexo, verifica-se que houve um aumento relativo da presença de mulheres jovens no mercado de trabalho, refletindo uma mudança sociocultural quanto à divisão sexual do trabalho, uma vez que cada vez menos mulheres estão aceitando a condição de “donas de casa”. (DIEESE, 2012)

**Gráfico 9:**



Fonte: DIEESE/Seade, MTE/FAT e convênios regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego

Elaboração: DIEESE

Nota: (1) Para a Região Metropolitana de Fortaleza só existem informações anuais para 2009

No final da década de 1990, apenas 72,5% dos jovens economicamente ativos estavam ocupados, representando uma taxa de desemprego juvenil de 27,5%. Se comparado ao resultado levantado em 2009, quando a taxa de ocupação dos jovens economicamente ativos foi de 85,5%, e o desemprego juvenil ficou em 14,5%, percebemos uma considerável melhora na inserção dos jovens no mercado de trabalho. Esse aumento da ocupação entre os jovens foi acompanhado por uma queda na participação dos jovens com até 18 anos na população economicamente ativa, fato que combinado com o aumento da escolaridade desses jovens, revela que os jovens estão estudando por mais

tempo e ingressando mais tarde no mercado de trabalho, o que é extremamente positivo. (DIEESE, 2012)

Embora tenha havido um aumento na escolaridade dos jovens, a taxa de escolarização ainda é baixa. Das regiões metropolitanas pesquisadas pelo Sistema PED, apenas Recife possui mais da metade de sua população entre 16 e 24 anos na educação formal, nas demais, a taxa de escolarização desta população varia entre 39% e 49%. Quando analisamos mais detalhadamente estes números, percebemos que entre os jovens de 16 e 17 anos a taxa de escolarização é bem maior, variando entre os 80% e 90%, já entre os jovens de 18 a 24 anos, apenas 41% permanecem estudando. No geral, a proporção de jovens que estuda reduziu-se na última década nos municípios analisados, com exceção de Porto Alegre. Também houve um aumento no percentual daqueles que não trabalham nem estudam, e uma redução percentual daqueles que apenas cuidam dos afazeres domésticos. (DIEESE, 2012)

A posição mais frequente entre os jovens no mercado de trabalho é o de assalariados do setor privado, cerca de 80% dos jovens ocupam essa posição. Estes jovens estão duas vezes mais sujeitos à informalidade que os adultos na mesma posição, fato que é explicado pela carência de experiência profissional dos jovens e pela sua maior vulnerabilidade no mercado de trabalho, fazendo com que aceitem mais facilmente empregos sem vínculo formal. Em segundo lugar como posição dos jovens no mercado de trabalho está a de autônomos, tanto os que trabalham para público quanto os que trabalham para empresas, os dados da PED mostram que entre 6,6% e 16,8% (variando conforme a região) dos jovens ocupam esta posição, seguido da posição de empregado doméstico (de 1,8% a 7,9%), empregador (entre 2% e 3%) e trabalhador familiar (entre 0,7% e 3,7%). (DIEESE, 2012)

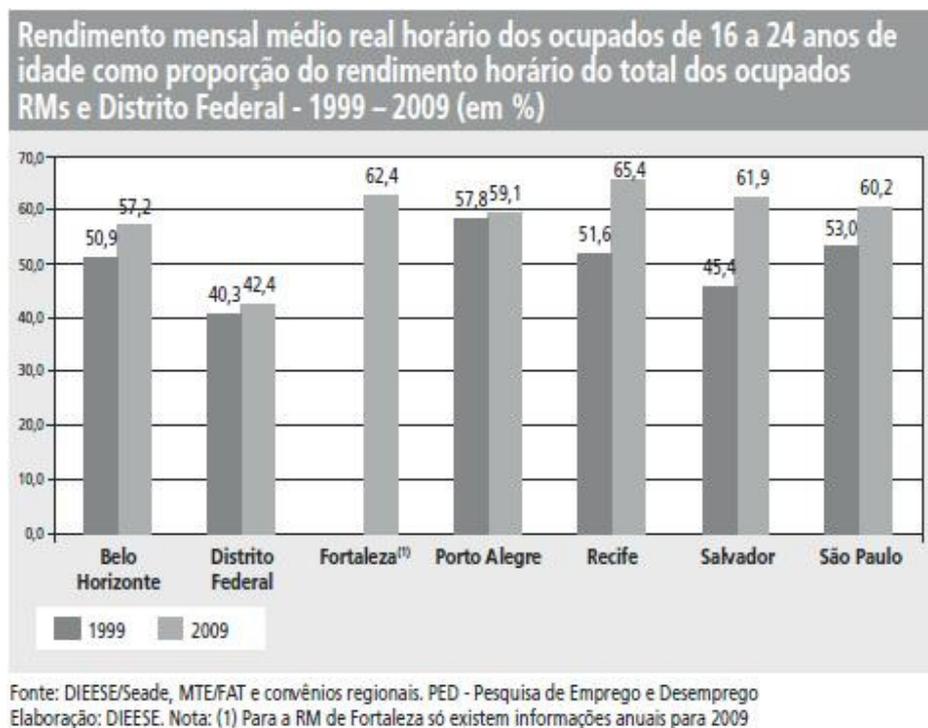
Na última década, observamos a expansão do emprego assalariado com carteira assinada, este fenômeno foi sentido em todas as faixas etárias, mas mais

fortemente entre os jovens de 16 a 24 anos, onde esta expansão foi proporcionalmente maior. Entretanto, os dados da PED também nos mostram que a duração dos vínculos de emprego entre os jovens é entre 14 e 16 meses, enquanto na população em geral este tempo fica em média entre 58 e 77 meses. Essa diferença aumentou durante a última década, uma vez que aumentou o tempo de permanência de adultos acima de 40 anos nos empregos ocupados, e entre os jovens este tempo se reduziu, o que demonstra que os jovens sofrem mais com a rotatividade no mercado de trabalho. (DIEESE, 2012)

Outro fator preocupante referente à juventude trabalhadora é o fato de encararem jornadas de trabalho tão longas quanto as dos adultos, ainda mais levando-se em conta a prioridade que deve ser dada à formação escolar nesta fase da vida. Entre 1999 e 2009, a ocupação de jovens em empregos com jornadas de 40 a 44 horas semanais aumentou mais do que em empregos cuja jornada formal varia entre 30 e 40 horas, além disso, uma parcela expressiva dos jovens trabalhadores (em torno de 35%) trabalha mais de 44 horas, o que corresponde a uma dupla jornada (trabalho mais estudo) insuportável para muitos. (DIEESE, 2012)

Mesmo trabalhando tanto quanto os mais velhos, os jovens recebem salários bem abaixo da remuneração média geral dos trabalhadores brasileiros. Ainda de acordo com a PED, em 2009, os jovens das regiões metropolitanas pesquisadas recebiam entre 42% e 65% da média de remuneração dos ocupados, um avanço quando comparado aos resultados de 1999 (Gráfico 10). A mesma pesquisa mostra que os jovens contribuem entre 5,5% e 9,5% em média para a renda familiar, sendo maior essa proporção quanto menor for a renda da família. (DIEESE, 2012)

**Gráfico 10:**



Ainda que tenha diminuído na última década, o desemprego segue sendo um fenômeno que atinge mais os jovens que os adultos. Em 2009, 1.267 mil jovens estavam desempregados, representando 42,6% do total de desempregados nas regiões metropolitanas. Dados da PED nos mostram que o desemprego é 2,7 vezes maior entre a população de 16 a 24 anos, sendo que para as mulheres jovens o desemprego é 1,5 vezes a taxa correspondente ao do jovem do sexo masculino. Nos períodos de crise do emprego (2003 e 2009) o desemprego aumentou mais entre os jovens do que na população em geral, por outro lado, nos períodos em que houve expansão do emprego, o desemprego juvenil também diminuiu mais que o desemprego na população em geral, isso mostra que os jovens são mais sensíveis às variações nas taxas de emprego e desemprego. (DIEESE, 2012)

Analisando a década de 2000, podemos concluir que houve uma queda importante no desemprego juvenil, principalmente para a população entre 18 e 24

anos, já que entre a população com 16 e 17 anos houve uma diminuição da participação na população economicamente ativa concomitantemente à uma ampliação do nível de escolarização destes jovens. Mesmo assim, como a queda do desemprego na década foi maior entre a população adulta, ampliou-se a razão entre as taxas de desemprego de jovens e adultos, de 2,2 vezes em 1999, para 2,7 vezes em 2009. Além disso, tempo de procura por emprego diminuiu substancialmente, sendo ainda menor para os jovens, o que revela o fato que de os jovens, por estarem mais suscetíveis ao desemprego, acabam aceitando mais facilmente as ofertas de emprego, mesmo que em condições precárias. Importante salientar também que a política de valorização do salário mínimo operada na última década beneficiou bastante os jovens, que recebem uma remuneração média menor que o restante da população. (DIEESE, 2012)

### 3. JUVENTUDE E POLÍTICAS PÚBLICAS

O conceito de política pública está ligado a um conjunto de ações articuladas que tenham como objetivo solucionar um determinado problema social por meio da ação política do aparelho público estatal. Para que determinada conjuntura social seja objeto de política pública, é necessário, segundo RUA (1998, apud SPOSITO E CARRANO), que ele abandone a condição de “estado de coisas” e transforme-se em um problema político, ou seja, que necessite ser alvo de intervenção, mediante decisões que envolvam o conjunto da sociedade. Além disso, é necessário que tal problema envolva atores sociais relevantes, capazes de exercer pressão sobre a agenda governamental, seja pela via institucional ou fora dela (ABAD, 2003). Frise-se, no entanto, que não se deve confundir política pública com política governamental, uma vez que órgãos legislativos e judiciários também são responsáveis pela elaboração de políticas públicas. (RUA, 1998, *apud* SPOSITO e CARRANO)

Miguel Abad (2003) empreende uma reflexão pertinente a respeito do caráter de não neutralidade do Estado ao afirmar que: “Sobre o Estado, parece importante concebê-lo como sendo a expressão político-institucional por excelência das relações dominantes de uma sociedade”. Sendo assim:

“torna-se inevitável que o Estado, ao reproduzir as relações de dominação presentes na sociedade, reproduza igualmente as tensões que são imanentes às contradições e aos conflitos derivados das desigualdades, na distribuição do poder real entre os atores sociais, associadas às diferenças de classe social, cultura política, religião, gênero, etnia e geração.” (ABAD, 2003)

Aceitando-se como verdadeiras as ponderações de ABAD (2003), compreende-se que a existência de políticas orientadas particular ou transversalmente por critérios geracionais é resultado da emergência dos jovens como atores políticos e sociais, e pode ser justificada pela sua crescente influência demográfica e pelas realidades de exclusão e marginalidade que marcam esse segmento da sociedade (ABAD, 2003). No aspecto econômico, alías, segundo o

IBGE (1996), são os jovens que pressionam a economia para a criação de novos postos de trabalho.

### **3.1. O dilema da qualificação profissional**

A partir da década de 1930, com Getúlio Vargas inaugurou-se um período de forte industrialização nacional baseado no Programa de Substituição de Importações. Concomitantemente à mudança no eixo econômico brasileiro, houve, igualmente a migração de milhares de trabalhadores, para as grandes cidades, atraídos pela perspectiva de melhores condições de vida e de trabalho. Junto com o processo de industrialização, as cidades passaram a ser constituídas por uma massa de operários urbanos recém vindos do campo. Tais movimentos de industrialização e urbanização rápidos vieram acompanhados da necessidade de o Estado brasileiro suprir os centros urbanos de serviços públicos adequados, e de garantir direitos que protegessem os trabalhadores das adversidades do novo mercado de trabalho, garantindo-lhes condições mínimas de sobrevivência. Nesse contexto, criou-se em 1943 a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), Note-se, entretanto, que, nesse momento, somente os trabalhadores urbanos foram contemplados por essa medida; o campo permanecendo, ainda, sob a lógica coronelística.

Na década de 1960, durante o governo Castello Branco, foram criadas as estruturas de assistência ao trabalhador desempregado, com a criação do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Em 1970 foram criadas as bases de financiamento do que viria a se constituir no FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador –, criou-se o PIS – Programa de Integração Social – e o PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público. Pouco mais tarde, em 1975, foram estabelecidos os fundamentos legais para a implantação de um serviço público de emprego: do SINE – Sistema Nacional de Emprego –, cujas

funções eram de gerar informações sobre o mercado de trabalho brasileiro e intermediar a inclusão da força de trabalho no mercado. (MATOS, 2011)

Com o fim do regime militar, promulgou-se uma nova Constituição Federal, em 1988, na qual o direito ao trabalho foi incluído como garantia fundamental de todo cidadão e cidadã brasileiros. Além disso, foi também instituído o Programa Seguro-Desemprego (criado em 1986, pelo governo Sarney), voltado aos trabalhadores em situação de desemprego involuntário. A nova constituição, chamada de “constituição cidadã” ou de “constituição dos direitos sociais”, criou o FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador –, um fundo constituído a partir da arrecadação das contribuições para o PIS e o PASEP, e destinado ao financiamento do Programa Seguro-Desemprego e do Abono Salarial. (MATOS, 2011)

Regulamentado em 1990, o Programa Seguro-Desemprego tem por finalidade prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado sem justa causa e àquele resgatado de regime de trabalho forçado ou de situação análoga e auxiliar na busca e preservação do emprego por meio de ações de orientação, recolocação e qualificação profissional. A mesma lei que regulamentou o Programa Seguro-Desemprego instituiu o FAT como sua fonte de custeio criou também o CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador –, composto, de forma tripartite, por representantes de trabalhadores, empresários e governo. Ao CODEFAT foi dada a função de definir, aprovar e acompanhar os planos de trabalho dos programas vinculados ao FAT, dentre eles os programas que visam qualificar e inserir a força de trabalho desempregada. (MATOS, 2011)

As atuais políticas públicas do Ministério do Trabalho e Emprego (doravante, MTE) desenvolvidas no âmbito da qualificação profissional possuem o objetivo de:

Promover a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação, com vistas a contribuir para o aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidade de trabalho e renda, inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações.(MATOS, 2011).

Tais políticas constituem o Plano Nacional de Qualificação, que é planejado e executado de forma descentralizada através dos Planos Territoriais de Qualificação (PLANTEQ), dos Planos Setoriais de Qualificação (PLANSEQ) e dos Programas Especiais de Qualificação (PROESQ). Estes, por sua vez, estão vinculados ao Programa Seguro-Desemprego, com ações que visam à inclusão, capacitação e qualificação da força de trabalho. Afora os tradicionais cursos de qualificação profissional, o MTE também apóia políticas de inclusão de jovens (Pró-Jovem), mulheres, pescadores, populações remanescentes de quilombolas, além de políticas de economia solidária e de microcrédito. (MATOS, 2011)

A qualificação e a formação profissional de trabalhadores jovens no Brasil é realizada, em geral, pelo sistema escolar ou por programas especialmente direcionados àquele público. É perceptível, principalmente a partir dos anos 1990, a preocupação dos agentes públicos e privados com a inserção dos jovens no mercado de trabalho, o que se explica pelo fato de os jovens representarem uma parcela importante da população desempregada no Brasil (entre 40% e 50%), e ,também, pela forma frágil e precária com que os jovens se inserem no mercado de trabalho, muitas vezes comprometendo sua formação escolar e sua qualidade de vida.

A supracitada preocupação ganhou bastante força na década de 1990, durante a crise do emprego no Brasil, e desenvolveu-se junto com um discurso que tentava responsabilizar os próprios trabalhadores pela sua situação de desemprego, alegando que o motivo do desemprego era sua baixa qualificação, e que bastaria, portanto, que os mesmos adquirissem novas habilidades e conhecimentos para que a situação fosse revertida. De acordo com o economista Marcio Pochmann (2004), “as taxas de desemprego se elevaram em um ritmo

mais rápido justamente nos níveis de maior escolaridade entre 1992 e 2002”, o que, por um lado, desmistifica discurso de responsabilização do trabalhador pela sua condição de desemprego e, por outro, aponta para a qualificação profissional como solução. “Para os segmentos com 14 anos de estudo, a desocupação cresceu 76,9%, isto é, 3 vezes mais que o ritmo de crescimento do desemprego para os segmentos educacionais com até 3 anos de estudo” (POCHMANN, 2004). Levando-se em consideração um acréscimo de 75% de trabalhadores com formação superior entre 1990 e 2000 (POCHMANN, 2004), conclui-se que houve um aumento considerável do nível de escolaridade dos trabalhadores que não foi acompanhado pela respectiva inserção dos mesmos no mercado de trabalho.

É claro que, em um contexto de reestruturação produtiva e de escassez de postos de trabalho, a tendência é de os trabalhadores mais qualificados e melhor adaptados às novas tecnologias terem ampliada possibilidade de manter seus empregos. No entanto, levando-se em conta o caráter estrutural do desemprego durante a década de 1990, somente a qualificação profissional e a elevação dos níveis de escolaridade dos trabalhadores não seria suficiente para resolver o problema do desemprego. Era mister, portanto, alterar os rumos da política econômica de modo a fazer a economia crescer mais rápido e gerar mais empregos.

Nesse contexto, deve-se compreender a formação do trabalhador e a sua escolarização não somente do ponto de vista da produtividade, mas especialmente pelo viés da cidadania e do desenvolvimento humano. (POCHMANN, 2004)

No Brasil, no que diz respeito ao tratamento dispensado a educação básica, ensino profissionalizante e qualificação profissional, é possível afirmar que são esferas tratadas separadamente e de forma desvinculada. Enquanto a educação básica destina-se a fornecer formação mais ampla e generalista aos jovens, o ensino profissionalizante tem como objetivo uma formação mais técnica, voltado às necessidades do mercado de trabalho. Quanto à qualificação profissional, em

geral, a área é composta por cursos de curta duração de caráter complementar destinados à reposição rápida da mão-de-obra no mercado de trabalho.

Com efeito, a falta de inter-relação entre a dimensão da educação básica, do ensino profissionalizante e da qualificação profissional é responsável pela incapacidade de o Estado oferecer de uma formação adequada às necessidades de atualização tecnológica, de qualificação técnica e de formação social e humana das classes trabalhadoras.

Levando-se em conta a reestruturação produtiva ocorrida no Brasil, especialmente durante a década de 1990, as transformações no mercado de trabalho, ocorridas durante a primeira década dos anos 2000, e os avanços tecnológicos, que têm ampliado o uso da microeletrônica não só nos processos produtivos, mas na vida das pessoas em geral, percebe-se que o modelo de formação profissional construído ao longo do século XX, ainda sob a hegemonia do modelo taylorista/fordista de produção, deve necessariamente ser alterado se quisermos elevar o padrão produtivo do nosso país. A esse respeito, Pochmann (2004) afirma que

Não sem motivo, torna-se absolutamente fundamental proceder a um conjunto de alterações no atual sistema educacional e de formação profissional. Justamente porque a fase de transição da economia tradicional para uma nova economia exige uma educação geral ampliada e formação continuada ao longo do ciclo de vida ativa das classes trabalhadoras condizente com o estágio de desenvolvimento econômico e o avanço da expectativa média de vida da população. (POCHMANN, 2004)

Se quisermos oferecer uma perspectiva de educação e trabalho mais qualificada aos trabalhadores brasileiros, em especial aos jovens, é necessário pensarmos e desenvolvermos um modelo de educação que articule as várias áreas de formação humana. Como nos diz o professor Antônio Lambertucci (2001), “uma formação profissional articulada com a formação acadêmica, humanista que possa pensar um modelo de desenvolvimento a partir de uma sociedade mais solidária”. Nesse sentido, deve-se compreender uma educação

que leve em consideração o trabalho como ação humana transformadora da realidade e necessária à reprodução da vida humana, dialoga com essa concepção a idéia de educação politécnica desenvolvida esboçada por Marx e desenvolvida por outros autores de orientação marxista, tais como Antônio Gramsci:

[...] pensar políticas públicas para a educação escolar integrada ao trabalho, à ciência e à cultura, que desenvolva as bases científicas, técnicas e tecnológicas necessárias à produção da existência e a consciência dos direitos políticos, sociais e culturais e a capacidade de atingi-los. (GRAMSCI, 1978, *apud* SE-RS 2011)

### **3.2. Políticas públicas para juventude**

O advento e a implementação de políticas públicas de juventude, como já pontuamos, passou pelo, primeiramente, pelo reconhecimento da juventude como um setor da sociedade que possui características específicas, pelo reconhecimento de que é, também, o setor mais atingido pelas transformações ocorridas na sociedade, e pelas distintas formas de violência física e simbólica. Além disso, a heterogênea juventude brasileira do século XXI é produto social da sociedade do final do século XX, o que não é de menor importância para a construção hodierna das políticas públicas de juventude.

No mundo do trabalho, a juventude é o setor da sociedade cuja incidência do desemprego é mais elevada, e isso se dá por diversos fatores, dentre eles, a ausência de experiências anteriores de trabalho, o ritmo de crescimento da população juvenil, bem como a maior fragilidade da situação ocupacional nas fases de baixa atividade econômica (BASTOS, 2009). Além disso, os jovens estão mais expostos a contratos informais de trabalho (sem carteira de trabalho assinada), seus vínculos laborais são de menor duração que os do restante da população e, em geral, acabam ocupando os postos de trabalho de menor remuneração.

A partir dos anos 1980, começa a proliferar pelo mundo diversas iniciativas governamentais e não-governamentais voltadas à inclusão econômica, social e cultural da população jovem. Em 1985, a Organização das Nações Unidas (ONU) declara o Ano Internacional da Juventude. No Brasil, esse debate ganha força a partir dos anos 1990, quando diversas pesquisas, organismos internacionais, movimentos sociais e gestores públicos passam a atender para as especificidades da experiência de vida dos jovens, identificando suas vulnerabilidades, demandas e potencialidades. (NOVAES, 2007)

Na segunda metade da década de 1990, começam a emergir diversas iniciativas empreendidas nos diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal). Surgem nos planos local e regional, no âmbito do Poder Executivo, organismos públicos destinados a articular ações e realizar parcerias com as organizações de juventude da sociedade civil e do setor privado no intuito de implementar projetos e programas de ação para a juventude (CONJUVE, 2011). Problemas reais ligados às áreas da saúde, segurança pública, ao trabalho e emprego dão materialidade às políticas de juventude orientadas pela égide dos problemas sociais a serem combatidos.

Nesse momento, fica clara a existência, nas políticas destinadas ao público juvenil, de uma concepção de juventude como problema social. A expressão disso é a criação de programas esportivos, culturais e trabalhistas orientados para o controle social do tempo livre dos jovens e voltados, especialmente, aos moradores de bairros periféricos das grandes cidades brasileiras. Conforme SPOSITO e CARRANO (2007) afirmam,

mesmo que não se possa falar na esfera federal de políticas estratégicas orientadas para os jovens brasileiros, algumas propostas foram executadas, sobretudo com base na idéia de prevenção, de controle ou de efeito compensatório de problemas que atingem a juventude, transformada, em algumas situações, num problema para a sociedade. (SPOSITO e CARRANO, 2007)

Ao analisar as políticas de juventude realizadas entre 1995 e 2002, durante o governo Fernando Henrique, percebe-se a baixa capacidade de coordenação do Governo Federal sobre seus programas e projetos, a começar pela ausência de um trabalho de centralização e publicação de informações acerca das ações realizadas. Apenas o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão demonstrou algum esforço em avaliar o desempenho de programas e projetos agrupados em torno dos macroobjetivos ministeriais do Plano Plurianual (2000-2003), mas o que foi divulgado é insuficiente para a percepção do conjunto das atividades e seus resultados. (SPOSITO e CARRANO)

### **3.2.1. As políticas para a juventude durante o governo Fernando Henrique (1995 – 2002)**

Foram identificados por Marília Spósito e Paulo Carrano (2007), 30 programas e projetos governamentais de incidência sobre as populações jovens (adolescentes de 15 a 19 anos e jovens de 20 a 25 anos) e três ações sociais não-governamentais de abrangência nacional: Programa de Capacitação Solidária, Projeto Rede Jovem e Programa Alfabetização Solidária, criadas por estímulo do Programa Comunidade Solidária,

Durante o primeiro mandato (1995 – 1998), foram criados seis programas, e, no segundo, mais 18 programas destinados aos jovens, o que representou um aumento substancial das ações ligadas à juventude entre 1999 e 2002. Note-se, porém, que tais ações ocorrem de forma difusa e descoordenadas entre si, isto é, não construíram uma totalidade orgânica de políticas para a juventude. (SPOSITO e CARRANO, 2007)

Visto que tal é o foco deste trabalho, destacamos algumas políticas governamentais do período FHC vinculadas à pauta do mundo do trabalho, conforme apresentados por Marília Spósito e Paulo César Carrano (2007):

- a) *Serviço Civil Voluntário*, criado em 1997 sob a guarda do Ministério da Justiça. Era destinado a jovens de 18 anos que optaram por não se alistar no serviço militar obrigatório ou que dele foram dispensados. Concebido como um “rito de passagem para a maioridade”, destinava-se à preparação dos jovens para o trabalho e para a cidadania. Desenvolvia atividades em torno dos direitos humanos, da qualificação profissional, da elevação da escolaridade e da prestação de serviços comunitários. Foram beneficiados cerca de 2.500 jovens com recursos do Plano Nacional de Segurança Pública, e mais 22 mil jovens com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), repassados às Secretarias Estaduais de Trabalho e Emprego e a organizações não-governamentais;
- b) *Jovem Empreendedor*, criado no segundo governo de Fernando Henrique: destinava-se à capacitação profissional e incentivo a jovens, entre 18 e 29 anos, em fase de conclusão de curso técnico ou recém formados que quisessem gerenciar seu próprio negócio. Desenvolvido pelo Banco do Nordeste, teve atuação restrita nos estados em que a instituição atua, a saber: norte do Espírito Santo, Minas Gerais e estados do Nordeste. Conforme avaliação do Ministério do Planejamento, o desempenho do programa foi nulo, uma vez que não houve execução financeira, tampouco realização de metas físicas que despendessem recursos. Seu público-alvo foi abrangido pelo Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), embora este não possuísse uma focalização específica ao público jovem.
- c) *Programa Brasil Jovem*, lançado pelo Ministério da Assistência e Previdência Social no segundo mandato de Fernando Henrique. Compreendia a implantação dos Centros da Juventude e a capacitação de jovens de 15 a 17 anos como Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano mediante concessão de bolsas. As ações desse programa eram voltadas a jovens em situação de vulnerabilidade social, entre 14 e 25 anos, residentes em municípios com altos índices de vulnerabilidade e exclusão social (jovens

residentes em municípios com elevados índices de DSTs e AIDS, expostos ao consumo e tráfico de drogas, com elevada mortalidade infantil e juvenil, altos índices de gravidez na adolescência, abandono escolar, analfabetismo, etc). Os Centros de Juventude deveriam funcionar como centrais de informações sobre programas, projetos e serviços nas áreas da saúde, educação, cultura, capacitação para o trabalho, esporte, proteção, justiça e assistência social, e estabelecendo conexões entre a oferta e demanda desses serviços;

d) *Programa Capacitação Solidária*, criado em 1995, e coordenado diretamente pela primeira-dama, Ruth Cardoso. Concebido como alternativa para enfrentar o problema do desemprego de jovens de baixa escolaridade, focalizou suas ações na capacitação profissional de jovens entre 16 e 21 anos, oriundos de famílias de baixa renda das grandes regiões metropolitanas do país. O programa captava recursos junto a pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou internacionais, por meio de uma organização não-governamental chamada de Associação de Apoio ao programa Capacitação Solidária (AAPCS), a serem aplicados em projetos em parcerias com ONGs e demais entidades da sociedade civil. Entre 1996 e 1999, financiou 1.447 projetos, propostos por 978 entidades, atingindo um público de 51.339 jovens em oito regiões metropolitanas do Brasil (ÁVILA, 2000).

Ao avaliarmos tais políticas, primeiramente, podemos destacar um crescimento considerável de ações federais destinadas ao público jovem durante o segundo mandato do governo Fernando Henrique (1999 a 2002). Em geral, tratou-se de programas e projetos destinados à inclusão de jovens considerados carentes, residentes nas grandes regiões metropolitanas do país. A preocupação fundamental foi, claramente, os altos índices de violência urbana e desemprego que atingiram a juventude período. Em segundo lugar, cabe apontar a ausência de marcos institucionais capazes de conferir alguma unidade aos programas voltados à juventude. Não parece ter havido avanços nesse sentido. Em terceiro lugar, destacamos a ausência de espaços

participativos em que os próprios jovens pudessem formular, acompanhar e avaliar tais ações, o que demonstra um caráter pouco participativo das políticas de juventude durante este período, bem como a falta de reconhecimento dos jovens como sujeitos de direitos.

### **3.2.2. As políticas públicas de juventude dos governos Lula (2003 a 2010)**

O ano de 2001 marca uma inflexão nas políticas de juventude no país, sendo o primeiro ano de novas gestões municipais que passaram a adotar tais políticas em seus programas de governo. Em 2002, diante das eleições presidenciais, diversos movimentos e organizações de juventude lançam um documento intitulado “Agenda Jovem 2002”, cobrando dos candidatos que incluíssem, em suas plataformas de governo, ações voltadas à juventude. Exitosamente, a agenda é assumida pelos três principais candidatos.

Com a vitória eleitoral de Lula, as políticas públicas de juventude tomam um outro patamar e uma outra concepção. O primeiro grande programa lançado, ainda em 2003, foi o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Jovens (PNPE), que será comentado a seguir. Em 2004, foi criado um Grupo Interministerial composto por 19 ministérios, liderado pelo então Secretário Geral de Governo, Luiz Dulce, e apoiado tecnicamente pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com a tarefa de realizar um diagnóstico e elaborar uma Política Nacional de Juventude para o Governo Lula. A Câmara de Deputados também entrou neste debate, com a criação da Comissão Especial de Políticas Públicas de Juventude e a realização de audiências públicas por todo o Brasil. (NOVAES, 2007)

Como fruto deste debate, em 2005 é criada a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Pró-Jovem). A SNJ é criada com a tarefa de articular e supervisionar os programas e ações voltados à população jovem, assim

caracterizada quando entre 16 e 29 anos. Já o Conjuve possui caráter consultivo e, em diálogo com a sociedade civil e membros do governo, é responsável por estabelecer diretrizes à política nacional de juventude. Quanto ao Pro-Jovem, trata-se de um amplo programa emergencial voltado para jovens de 18 a 24 anos, que estão fora da escola e do mercado de trabalho. (CONJUVE, 2011)

Quanto às políticas de juventude ligadas ao mundo do trabalho, estas trabalham em torno dos seguintes eixos e objetivos: a) elevar a escolaridade dos jovens a fim de proporcionar melhores condições de ingresso no mercado de trabalho; b) estabelecer contratos especiais de trabalho; c) estimular iniciativas de autogestão e de economia solidária; d) estabelecer linhas especiais de crédito para a agricultura familiar. De acordo com a pesquisadora Regina Novaes (2007), primeira presidenta do Conjuve, as políticas de juventude do governo Lula visam garantir aos jovens o exercício de direitos universais à cidadania e atender demandas específicas dessa população, considerando suas desigualdades e diversidade. A seguir apresentamos algumas das principais ações voltadas à juventude trabalhadora, foco desde trabalho:

- a) *Lei da Aprendizagem* (Leis nº 10.097/2000 e 11.180/2005). Criada em 2000 e regulamentada em dezembro de 2005, trata-se de um contrato especial de trabalho, voltado a jovens entre 14 e 24 anos, com prazo determinado e limitado a dois anos. Diante deste contrato, o empregador compromete-se a oferecer uma formação técnico-profissional ao aprendiz, composta por atividades teóricas e práticas, sob orientação de entidade qualificada para tal (“sistema S”, escolas técnicas e entidades sem fins lucrativos). As atividades teóricas são desenvolvidas pela entidade formadora, enquanto as atividades práticas são desenvolvidas na empresa contratante. Ao aprendiz são assegurados alguns direitos trabalhistas, tais como vale-transporte, seguro-desemprego, décimo terceiro salário, férias e adicional de 1/3 de férias, salienta-se que o contrato de aprendiz pressupõe assinatura da Carteira de Trabalho e

Previdência Social. A cota para contratação de aprendizes é de no mínimo 5% e no máximo 15% do total de empregados da empresa (MTE, 2011). Calcula-se que cerca de 65% dos jovens deste programa permanecem no mercado de trabalho formal após o encerramento do contrato de aprendizagem (CONJUVE, 2011). De acordo com informações coletadas no Placar do Aprendiz, até maio de 2010, 206.735 jovens haviam sido contratados como aprendizes, um aumento substancial comparado ao número de aprendizes até o ano anterior, 155.864 jovens, no entanto, bastante distante da meta estipulada pelo Governo federal em 2008, de 800 mil vagas (ENGEL, FORTUNA e OLIVEIRA, 2010). Ainda de acordo com a “Pesquisa Social, Racial e de Gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas”, realizada em 2010 pelo Instituto Ethos e pelo Ibope inteligência, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FVG-SP), o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (Unifem), o IPEA e a Organização Internacional do Trabalho, que avaliou o perfil dos jovens aprendizes, cerca de 60% deles é do sexo masculino, 57,6% possui entre 17 e 19 anos, 72,1% são estudantes de nível médio, 63,7% são brancos, sendo 35,6% negros, e apenas 0,5% possuem deficiência. Entre as empresas, 42% possuem entre 1% e 4% de jovens aprendizes, ou seja, são empresas de pequeno porte, 45% possuem 5% de aprendizes (empresas de médio porte), e nos demais 12% esta proporção ultrapassa os 5%. Outra informação interessante é que na maioria das empresas (69%) os aprendizes estão locados nas áreas administrativas.

- b) *Nova lei do estágio* (Lei 11.788/2008). Estabelece o estágio como ato educativo e supervisionado, realizado em ambiente de trabalho, cujo objetivo é preparar o jovem para o trabalho produtivo, fazendo parte do projeto pedagógico do curso. O contrato de estágio é estabelecido entre o estudante regularmente matriculado em instituição de ensino formal, a

empresa contratante, e a instituição de ensino, podendo o estágio ser remunerado ou não. A nova lei trás algumas inovações, tais como limite de 6 horas diárias e 30 horas semanais para exercício do estágio, designação de um professor orientador da área a ser desenvolvida no estágio, limitação de até 20% de estagiários em relação ao número de empregados da empresa, obrigatoriedade de concessão de vale-transporte e direito de férias quando o estágio tiver duração igual ou superior a 12 meses. (MTE, 2010)

- c) *Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Jovens* (PNPE). Diante dos altos índices de desemprego juvenil, o governo federal resolve criar, em outubro de 2003, o Programa Nacional de estímulo ao Primeiro Emprego para Jovens (PNPE). O PNPE tem como principais objetivos a criação de postos de trabalho para jovens de 16 a 24 anos mediante subvenção econômica paga ao empregador, e a qualificação dos jovens para inserção no mercado de trabalho. Para ser contemplado, o jovem deveria encontrar-se em situação de desemprego involuntário, não possuir vínculo empregatício anterior, possuir renda familiar de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo *per capita*, e estar regularmente matriculado e frequentando instituição de ensino fundamental ou médio, ou já ter concluído o ensino médio. Ao estabelecer que 70% das vagas de trabalho criadas pelo PNPE devessem ser destinadas a jovens que ainda não tivessem concluído o ensino fundamental ou médio, o programa reforça sua orientação voltada aos jovens em situação de maior vulnerabilidade social. O programa também favorece a formalização do emprego, uma vez que a participação do empregados só poderia se dar mediante comprovação das contribuições devidas ao FGTS e ao INSS. A participação de jovens do PNPE nas empresas deveria ser limitado conforme o porte de cada empresa, limitando-se ao máximo de 20% sobre o número total de empregados, este critério servia para evitar o aproveitamento do programa na substituição de

trabalhadores já empregados por jovens do PNPE, freando assim a precarização do emprego. Sobre seus resultados, o Ministério do Trabalho e Emprego divulgou que cerca de 914,4 mil jovens se inscreveram no programa, número que comparado ao de jovens que atenderiam aos critérios estabelecidos (PNAD/IBGE 2003), cerca de 1,271 milhão, comprova o forte apelo do programa junto aos jovens. Estes jovens inscritos estavam distribuídos de forma bastante desigual entre os estados brasileiros, sendo que somente em São Paulo era responsável por 19,5% do total de inscritos, seguido por Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Ceará e os demais estados a seguir. Por outro lado, o baixo número de empresas participantes, somente 2.801, deixou claro o baixo interesse dos empregadores em aderirem ao mesmo. No total, segundo o MTE, o PNPE foi responsável pela criação de 10,2 mil empregos, número pífio, correspondente a apenas 1,1% dos inscritos. (BASTOS, 2009).

- d) *Programa Nacional de Jovens (Projovem)*. Concebido como “carro chefe” da atual política nacional de juventude, este programa foi lançado, em primeira versão, em 2005, e visava oportunizar que jovens entre 15 e 24 anos pudessem concluir o ensino fundamental e receber uma formação profissional inicial de acordo com as oportunidades de trabalho oferecidas na sua região de moradia. Para participar do Projovem, os jovens deveriam ter no mínimo a quarta série do ensino fundamental completa, não ter completado a oitava série, e não possuir carteira de trabalho assinada. Como incentivo, os jovens recebiam uma ajuda de custo no valor de R\$ 100 mensais, e, ao final dos 12 meses, obtendo 75% de frequência e tendo concluído as tarefas formativas, recebem um certificado de conclusão do ensino fundamental e de formação profissional inicial. Em 2008, o Projovem foi modificado, de modo a melhor atender às necessidades do seu público alvo, bem como expandir a sua abrangência, foi criado então o Projovem Integrado. De

acordo com a cientista social Regina Novaes (2007) o Projovem é um programa inovador por aliar educação básica, à qualificação profissional e à ação comunitária, e também por ter sua gestão compartilhada por três ministérios (Ministério da Educação, Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), e coordenado pela Secretaria Nacional de Juventude. Conforme informações do Conjuve (2011), o “Projovem Integrado”, é um programa “guarda-chuva” dividido em quatro modalidades, a saber: I) *Projovem Adolescente*. Executado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, é voltado a jovens de 15 a 17 anos, oriundos de famílias beneficiárias do Bolsa Família ou em situação de vulnerabilidade social. Por meio dele, os jovens realizam atividades de formação socioeducativas, que incluem formação geral para o mundo do trabalho, oficinas de arte, cultura, esportes e lazer, bem como são orientados a desenvolver um projeto de participação cidadã, como contrapartida, os beneficiários devem apresentar frequência escolar obrigatória; II) *Projovem Campo*. Executado pelo Ministério da Educação, é destinado a jovens agricultores de 18 a 29 anos, que não concluíram o ensino fundamental. Este programa oferece qualificação profissional inicial em produção rural e formação escolar fundamental, respeitando as necessidades culturais, territoriais e produtivas dos povos do campo; III) *Projovem Trabalhador*. Executado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, é destinado a jovens entre 18 e 29 anos em situação de desemprego, e oriundas de famílias com renda *per capita* mensal de até um salário mínimo, e que estejam concluindo ou tenham concluído o ensino fundamental ou médio. Seu objetivo é preparar jovens para o mercado de trabalho em ocupações com vínculo empregatício ou outras atividades produtivas geradoras de renda, tal como iniciativas autogestionárias ligadas à economia solidária. O programa é subdividido em quatro modalidades, a saber: Juventude Cidadã, Consórcio Social da Juventude, Empreendedorismo Juvenil e

Escola de Fábrica; por fim, IV) *Projovem Urbano*. Também destinado a jovens entre 18 e 29 anos, alfabetizados e que não tenham concluído o ensino fundamental, é executado pela SNJ em parceria com os Ministérios da Educação, Trabalho e Emprego, e Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Seu objetivo é a reinserção escolar e profissional dos jovens, através de cursos de formação e atividades de participação social e comunitária.

Ao avaliarmos o desempenho do Projovem, percebemos um crescimento constante e significativo do número de jovens atendido ao longo do período analisado. As modificações realizadas no Programa em 2008, que levaram à transformação do Projovem original, em Projovem Integrado, contribuíram para esta ampliação. Tais modificações consistiram em: ampliação da idade máxima requerida do público atendido, que se estendeu até os 29 anos; supressão da exigência de formação mínima escolar no Projovem Urbano, bastando que o jovem fosse alfabetizado para poder participar; e interiorização do programa, fazendo com que chegasse a todos os municípios brasileiros (aqueles com mais de 200 mil habitantes seriam atendidos pelas respectivas prefeituras, enquanto os com população menor que 200 mil pessoas passaram a ser atendidos diretamente pelo Governo do Estado). Após estas reformulações, o programa passou de cerca de 240 mil jovens atendidos entre 2005 e 2007, para mais de um milhão entre 2008 e 2009. No total, quase 3 milhões de jovens foram contemplados pelo Projovem entre 2005 e 2009, conforme informações do próprio site eletrônico do programa Projovem Urbano.

Em relação ao desenvolvimento pedagógico dos cursos desenvolvidos pelo Projovem, percebemos uma grande heterogeneidade na compreensão e aplicação dos princípios e métodos orientadores do programa, a depender da experiência analisada. Temos, por exemplo, o caso estudado pela Professora Neise Deluiz (2010), que analisou a aplicação do Projovem Trabalhador no município do Rio de Janeiro, com enfoque nas diretrizes do Banco Mundial para políticas de juventude.

No caso, a professora constatou que a execução do programa, realizada por empresa terceirizada, teve uma série de problemas. A iniciar pela escolha dos conteúdos a serem trabalhados nos cursos profissionalizantes, percebeu-se que os mesmos não foram definidos com base em estudos sobre as demandas do mercado de trabalho, mas sim na tradição do trabalho das executoras e do que as mesmas consideram como possibilidades dos alunos. Outro problema apontado foi a total desarticulação entre a proposta pedagógica apresentada pela entidade-âncora e a desenvolvida pela executora, que no caso da segunda, se mostrou totalmente inadequado e descolado dos princípios pedagógicos originais do Projovem, isso se demonstrou tanto na escolha dos conteúdos e disciplinas oferecidas quanto na escolha do material didático. Por último, constatou-se que o método de inserção dos concluintes no mercado de trabalho era feita de maneira totalmente inadequada, utilizando-se de expedientes informais que envolviam conhecimentos pessoais que não garantiram a meta mínima obrigatória de 30% de inclusão de jovens no mercado de trabalho. Por outro lado, existem experiências de reconhecido sucesso, como as executadas em parceria com o “Sistema S” nas cidades de Recife-PE, Vitória-ES e São Leopoldo-RS, que apresentaram avaliação positiva do Governo Federal (SNJ/SG/PR, 2010). No caso de São Leopoldo, de acordo com notícia veiculada na mídia eletrônica (DC, 2009; VS, 2009), o município obteve destaque na Avaliação Diagnóstica Externa do Projovem Urbano, realizada pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, e aplicada pela Universidade Federal do Paraná.

- e) *Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade da Educação de Jovens e Adultos (PROEJA)*. Instituído por decreto em 2005, revogado e ampliado em 2006, tem como público-alvo jovens e adultos excluídos do sistema escolar ou em defasagem quanto a série escolar em relação à sua idade. Este programa visa ampliar a oferta de vagas em cursos de educação profissional. Tem como princípio educativo o trabalho,

buscando a superação da dualidade trabalho manual e intelectual, através da integração da educação profissional com a educação básica.

## CONCLUSÃO

No primeiro capítulo, ao tratar sobre o conceito de juventude, fica evidente que a juventude, da forma como a compreendemos atualmente, é um conceito socialmente construído, ao qual nem sempre foi reconhecido. Conforme as diferentes sociedades foram reconhecendo a juventude como um período específico da vida, que possui características próprias, vai se alterando também o tratamento dispensado por estas sociedades aos seus membros jovens. Quando tratamos, por exemplo, de políticas públicas, notamos que a concepção de juventude hegemônica em determinado período está diretamente vinculada ao tipo de política pública desenvolvida pelo Estado.

No Brasil, a juventude historicamente foi percebida como um problema, tendo sua imagem freqüentemente relacionada à violência, ao consumo de drogas, e à condutas transgressoras. Em alguns momentos históricos, como durante a ditadura civil-militar, a juventude era vista como subversiva, transgressora e rebelde, o que levava o Estado a dispensar-lhes um tratamento repressivo e coercitivo, chegando ao ponto de criminalizar aqueles que não se adequassem às normas oficialmente estabelecidas. Em outro momento, como durante as décadas de 1980 e 1990, a imagem da juventude esteve ligada à violência urbana, ao desemprego e à exclusão social, o que levou o Estado a desenvolver políticas de tutela e controle dos jovens, de modo a afastá-los de situações potencialmente perigosas e marginais.

Outra concepção bastante comum ao longo da história foi a que compreendia a juventude como um conjunto homogêneo. Esta concepção, buscava compreender a juventude como dotada de uma essência, uma cultura juvenil, a partir da qual poderia-se entender o comportamento dos jovens. A implicação direta desta concepção é justamente a não compreensão dos verdadeiros problemas enfrentados pelos jovens, uma vez que, ao não perceber a sua diversidade, constrói-se uma visão idealizada e manipulada desta categoria social.

Em contraposição à concepção de juventude problema e à concepção homogênea de juventude, desenvolveu-se a idéia de juventude como sujeito de direitos. Tal compreensão está ligada à idéia de protagonismo juvenil, que pressupõe a participação ativa dos jovens no diagnóstico e na resolução dos seus problemas. Essa concepção veio à tona em meados da década de 1990, e permeou a elaboração das políticas públicas de juventude do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, expressando-se em medidas como a criação da Secretaria Nacional de Juventude, do Conselho Nacional de Juventude e do Projovem. Também cabe destacar a realização de duas Conferências Nacionais de Juventude, que convocou os jovens de todo o país a pensar, construir e eleger as prioridades a serem desenvolvidas pela Política Nacional de Juventude.

No segundo capítulo, procurou-se analisar a situação da juventude trabalhadora frente às transformações econômicas e sociais ocorridas no país durante a década de 1990 e a primeira década dos anos 2000. Durante a década de 1990, o baixo crescimento econômico decorrente da conjuntura internacional adversa e das políticas econômicas aplicadas, de teor neoliberal, resultaram em um crescimento substancial dos níveis de desemprego, afetando especialmente a juventude. Nos anos 2000, com o Plano Real já consolidado, a conjuntura internacional mais favorável, e as mudanças econômicas promovidas pelo Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, ocorre uma recuperação do crescimento econômico, com implicações diretas sobre o mercado de trabalho. Percebe-se que, tanto em períodos de descenso do ciclo econômico, quanto em períodos de ascenso, a juventude é mais afetada que a população em geral, sofrendo mais com o desemprego quando há crescimento do desemprego, e sendo mais beneficiada quando há recuperação do emprego.

Já no terceiro capítulo, procurou-se analisar as políticas públicas desenvolvidas pelos governos Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva. Percebeu-se que, durante os governos de FHC, principalmente entre 1995 e

2002, houve um crescimento de tais políticas na agenda governamental. No entanto, a ausência de avaliações sobre o desenvolvimento destas políticas demonstrou a baixa prioridade dispensada a elas pelo Governo Federal. Além disso, não houve o aporte financeiro necessário para que as ações pudessem ser desenvolvidas satisfatoriamente, comprometendo a execução e o resultado das mesmas. Sobre a concepção de juventude presente nessas políticas, foi hegemônica a visão de juventude como problema social, visto que os principais problemas tinham por objetivo a inserção de jovens em situação de extrema vulnerabilidade.

Com a chegada de Lula à Presidência da República, as políticas de juventude ganham um maior destaque na agenda do governo. Salienta-se o enfoque dado ao protagonismo da juventude, que passou a participar ativamente das decisões a respeito das políticas públicas desenvolvidas. Houve também um crescimento do número de ações destinadas ao público juvenil, que passaram a contar com uma estrutura institucional própria, vinculada à Secretaria Geral do Governo. Das políticas relacionadas ao mundo do trabalho, cabe destacar a o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego, que embora tenha apresentado uma grande demanda, não se mostrou atrativo aos empresários, que demonstraram uma baixa adesão ao mesmo, e o Programa Nacional de Jovens (Projovem), que embora se alinhe a uma concepção emancipadora da juventude, aliando a educação básica à formação para o trabalho, tem encontrado dificuldades e distorções na sua execução, que muitas vezes é relegada à entidades pouco comprometidas com as concepções pedagógicas e metodológicas do programa.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Helena Wendel. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. In: PERALVA, Angelina Teixeira; SPOSITO, Marília Pontes (orgs.) **Revista Brasileira de Educação: Juventude e contemporaneidade**. [Rio de Janeiro], Número especial, Mai/Jun/Jul/Ago 1997 n.5, Set/Out/Nov/Dez 1997 n.6. Anped.

ANTUNES, Ricardo. Anotações sobre o capitalismo recente e a reestruturação produtiva no Brasil. **O Avesso do Trabalho**. São Paulo: 2.ed. Editora Expressão Popular, 2010.

ÀRIES, Philippe. **História social da família e da criança**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1978.

ÁVILA, Célia M. **Capacitação Solidária**: uma proposta inovadora de gestão social. Brasil, 2000. Disponível em: <<http://www.ipcp.org.br/References/Educacao/avila.pdf>>. Acesso em: junho de 2013;

BASTOS, Raul L. A. A experiência do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens no âmbito do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre. **Textos para Discussão FEE Nº 51**. Porto Alegre, Secretaria do Planejamento e Gestão, 2009.

BAER, Werner. **A economia brasileira**. São Paulo, Nobel, 1996. p. 197-206.

BELLUZZO, Luiz G. de Mello; ALMEIDA, Júlio S. Gomes de. A crise da dívida e suas repercussões sobre a economia brasileira. In: BELLUZZO, Luiz G. de Mello; BATISTA JR., Paulo Nogueira (orgs.) **A luta pela sobrevivência da moeda** - ensaios em homenagem a Dilson Funaro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BOURDIEU, Pierre. A juventude é apenas uma palavra. In: **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero, 1983.

CALVETE, Cássio da Silva. Impactos da financeirização no mundo do trabalho. In: MACAMBIRA, Júnior; FROTA CARLEIAL, Liana Maria (orgs.) **Emprego, Trabalho e Políticas Públicas**. Fortaleza, 2009.

DELUIZ, Neise. Projovem Trabalhador: avanços ou continuidades nas políticas de qualificação profissional?. **B. Téc. Senac**. Rio de Janeiro, v. 36, n.2, mai/ago 2010.

DIEESE. **A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000**. São Paulo, 2012.

ENGEL, Wanda; FORTUNA, João Paulo; OLIVEIRA, Raí. **Juventude e desenvolvimento**: o papel da Lei da Aprendizagem. Brasil, 2010. Disponível em: <[http://www.atletas.org.br/arquivo/artigos-detalle.php?id\\_artigo=11](http://www.atletas.org.br/arquivo/artigos-detalle.php?id_artigo=11)>. Acesso em: junho de 2013.

FLIGENSPAN, Flávio. Uma visão global da economia brasileira durante a vigência do Plano Real: avanços, impasses e um cenário de crescimento com exclusão. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre: v. 26, n. 1, 1998.

FLIGENSPAN, Flávio. **Plano Real**: da estabilidade à necessidade de crescer. Porto Alegre, UFRGS 2.v. maio de 2011.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2011**. Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://downloads.ibge.gov.br/downloads\\_estatisticas.htm](http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm)>. Acesso em: abr/jun. 2013.

MATOS, Franco de. edil. CACCIAMALI, M. C.; MEIRELES GUIMARÃES, R. R. de; SARTI CALDEIRA, Violeta; GÓES ASSIS, S. A.; TATEI, Fábio. **Boas práticas**

**dos serviços públicos de emprego no Brasil.** [Brasília]: Ministério do trabalho e Emprego; Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2011.

MATTOSO, Jorge. **O Brasil desempregado:** como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90. 2.ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

NERI, M; CAMARGO, J.M.; REIS, M.C. **Mercado de trabalho nos anos 90:** fatos estilizados e interpretações. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

NOVAES, Regina. Políticas de juventude no Brasil: continuidades e rupturas. **Juventude e Contemporaneidade.** Brasília: MEC/UNESCO, 2007.

MTE (Ministério do Trabalho e Emprego). **Nova cartilha esclarecedora sobre a lei do estágio.** Brasília, 2010.

MTE (Ministério do Trabalho e Emprego). **Manual da Aprendizagem:** o que é preciso saber para contratar o aprendiz. Brasília, 2011.

PAIS, José Machado. A construção sociológica da juventude – alguns contributos. In: **Análise Social**, vol XXV. [Lisboa]: 1990. Disponível em: <<http://www.ics.ul.pt/rdonweb-docs/Jos%C3%A9%20Machado%20Pais%20-%20Publica%C3%A7%C3%B5es%201990,%20n%C2%BA2.pdf>>. Acesso em: abr/jun. 2013.

PASINI, Elisiane; PONTES, João Paulo. Quebra-cabeça! Pensando relações, interpretando significados. In.: **Jovens Multiplicadoras de Cidadania construindo outra história!** Porto Alegre: Editora Themis, 2007.

POCHMANN, Márcio. Emprego e desemprego juvenil no Brasil: as transformações nos anos 90. In.: HORTA, C. R.; ALVES DE CARVALHO, R. A. (orgs.)

**Globalização, Trabalho e Desemprego:** um enfoque internacional. Belo Horizonte: NESTH/UNITRABALHO – UFMG, Editora C/Arte, 2001a.

POCHMANN, Márcio. **O emprego na globalização:** A nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. São Paulo: Editora Boitempo, 2001b.

RUGGIERI NETO, Mário Thiago. Juventude e sociedade: fundamentos sociológicos para uma análise das políticas públicas para juventude no Brasil atual. In.: **Organizações e Democracia**. Marília, v.13, n.12, p. 119-132, Jul/Dez. 2012. Oficina Universitária. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/orgdemo/article/viewFile/2665/2092>>. Acesso em: abr/jun. 2013.

SNJ/SG/PR (Secretaria Nacional de Juventude/ Secretaria Geral/ Presidência das República). Avaliação da Execução do Programa PROJOVEM – URBANO. **Série Diagnósticos**. Brasília-DF: v.1., outubro de 2010. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/ciset/avaliacao-projovem-urbano>> Acesso em: junho de 2013.

SPOSITO, Marília Pontes; RODRIGUES CARRANO, P.C. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**. [Rio de Janeiro], Set/Out/Nov/Dez 2003 n.24. Anped.

## **SÍTIOS ELETRÔNICOS**

PROJOVEM URBANO: [www.projovemurbano.gov.br](http://www.projovemurbano.gov.br). Disponível em: <<http://www.projovemurbano.gov.br/pjurevista/balanco.html>>. Acessado em: junho de 2013.

DC (Diário de Canoas): [www.projovemurbano.gov.br](http://www.projovemurbano.gov.br). Disponível em: <<http://www.diariodecanoas.com.br/sao-leopoldo/208964/projovem-urbano-tem-bom-desempenho-em-avaliacao.html>>. Acessado em: junho de 2013.

VS (Jornal do Vale dos Sinos): <http://www.jornalvs.com.br/>. Disponível em: <<http://www.jornalvs.com.br/sao-leopoldo/208964/projovem-urbano-tem-bom-desempenho-em-avaliacao.html>>. Acessado em: junho de 2013.