

Juventude e Trabalho como Questão Pública no Brasil: há uma inflexão com as iniciativas recentes?

Roberto Véras de Oliveira¹

Resumo: O presente artigo tem como propósito apresentar um quadro panorâmico sobre as iniciativas mais recentes no campo das políticas públicas sociais para a juventude no Brasil. Foca naquelas políticas que se referem à relação trabalho e educação, buscando referir tal quadro com os novos contextos vividos pelo país nas últimas décadas. Busca, com isso, suscitar uma discussão sobre os alcances e limites dessas iniciativas.

Palavras-Chave: Juventude; Políticas Públicas; Trabalho e Educação.

Youth and Work as a Public Issue in Brazil: are there an inflection about recent initiatives?

Abstract: *This article aims to present a panoramic framework on the latest initiatives in the field of social policies for youth in Brazil. It focuses on those policies that address the relationship work and education, seeking to refer such a framework with new contexts experienced by the country in recent decades. It searches thereby to raise a discussion on the scope and limitations of these initiatives.*

Keywords: *Youth; Public Policies; Work and Education.*

1 Departamento de Ciências Sociais - Universidade Federal de Campina Grande - UFCG – Campina Grande – Brasil - Bolsista Produtividade do CNPq - roberto.veras.2002@gmail.com

No Brasil, a questão da *juventude* tem se colocado, cada vez mais, como um tema em evidência, pela condição histórica de vulnerabilidade social que envolve suas parcelas mais amplas, particularmente quanto ao acesso ao trabalho, à renda, à escola e à proteção social. Ao mesmo tempo que, em contraste com tal situação, as iniciativas governamentais orientadas para tal segmento se caracterizam pela condição tardia, efêmera, descontínua, fragmentada, portanto incapazes de uma maior efetividade.

A *juventude* é, em geral, definida pelo critério de faixa-etária. Uma referência é aquela usada pela ONU, situando-a entre 15 e 24 anos. Entretanto, trata-se de conjunto social diverso, perpassado por diferenças de classe social, de gênero, étnico-raciais, entre outras, dotado de sentidos culturalmente múltiplos, conforme os padrões culturais em questão. O tratamento da condição/situação juvenil pressupõe a delimitação de uma fase da vida – *juventude* – e o reconhecimento de sujeitos sociais – *jovens* (Sposito, 2003).

Com a emergência de uma nova problemática social, trazida com as atuais mudanças no mundo do trabalho, na política e na cultura, a *juventude* emergiu, no mundo e no Brasil, como um importante tema das *políticas públicas sociais*. No país, somente a partir dos anos 1990 as *políticas públicas para a juventude* ganharam relevância. Estas, em geral, direcionaram-se aos segmentos socialmente mais vulneráveis e têm versado preferencialmente sobre *trabalho, educação e direitos de cidadania*.

O presente artigo tem como propósito apresentar um quadro panorâmico sobre as iniciativas mais recentes no campo das políticas públicas sociais para a juventude no Brasil, com foco naquelas que se referem à relação *trabalho e educação*, buscando referir tal quadro com os novos contextos vividos pelo país nas últimas décadas. Busca, com isso, suscitar uma discussão sobre os alcances e limites dessas iniciativas. Em que medida as políticas públicas sociais voltadas mais especialmente aos jovens têm se afirmado, no país, em uma perspectiva mais estrutural, enquanto *políticas de Estado*, e não simplesmente enquanto *ações de governos*? Em que medida têm sido capaz de se colocar mais decididamente *vis-à-vis* a problemática histórica de acesso precário da juventude brasileira ao trabalho, à escola e aos direitos de cidadania? Que questões sociológicas tal situação pode trazer à tona?

Para tanto, o artigo encontra-se estruturado nas partes que seguem. Na primeira, busca situar alguns aspectos decisivos da atual condição do jovem trabalhador no mundo e no Brasil. Em seguida, percorre os principais momentos da constituição das políticas públicas direcionadas para a juventude

no país. Segue, situando as medidas que vêm sendo tomadas a partir de 2003, quando se inaugura um novo cenário econômico e político. Ao final, apresenta algumas considerações.

Sobre a condição atual do jovem trabalhador

Na sociedade capitalista, os padrões de inserção ocupacional dos jovens variam em conformidade com suas fases históricas e de país para país. Entre o abrigo da vida familiar, a trajetória escolar e as formas de ingresso no mundo do trabalho, na condição de ocupado ou de desocupado, os caminhos são vários. Pesam, como fatores diferenciadores, quanto à estabilidade no emprego, oportunidades de formação, condições de trabalho, níveis salariais, aspectos como: origem familiar e social, o gênero, o capital cultural e educativo, etc (Ortega *et al.*, 2006). Entretanto, em geral, os jovens se vêem submetidos a relações de trabalho mais instáveis, quando em comparação com os adultos (Pochmann, 2000; Tokman, 2003).

Os jovens se encontram, também, entre as principais vítimas da crise do trabalho que se abateu sobre o mundo capitalista nas últimas décadas. Os patamares de desemprego juvenil, de maneira generalizada, vêm se mantendo em uma curva sempre ascendente. Os tipos de vínculos de trabalho que caracterizam tais segmentos mantêm-se sob a marca da precariedade. A introdução de novas tecnologias e de novos métodos de gestão no processo produtivo, associados a uma onda de desregulamentação das relações de trabalho, produzindo taxas elevadas de desemprego e uma competição mais acirrada no mercado de trabalho, têm atingido prioritariamente os jovens. Para Castel (1998), se referindo a um quadro referenciado na França e na Europa, sob o contexto de uma “nova vulnerabilidade de massas”, os jovens estão condenados aos vínculos mais instáveis. Mesmo quando mais qualificados, os jovens tendem a ocupar os postos de trabalho com exigências de menos qualificação. Observa-se um desajuste entre a formação obtida pelo jovem no espaço escolar e os conteúdos do trabalho realmente exigidos, quando de sua inserção ocupacional. Tal desencontro tem a ver com as novas condições postas pelas novas tecnologias e métodos de gestão, mas também com a possibilidade do empregador imprimir maior seletividade, em vista da discrepância entre oferta e demanda por trabalho. A partir dessa situação - um quadro marcado pela insegurança levando à busca de mais qualificação -, configura-se o que Ortega *et al* (2006) denominaram de *sobre-qualificação*, com a formação se colocando como um refúgio ao desemprego e às formas mais precárias de vínculos de trabalho.

Esse quadro tem tido consequências sociais ainda mais contundentes em regiões periféricas como a América Latina. Para Tokman (2003: 07), que estudou os casos do Brasil, Uruguai, Argentina e Chile, “*la informalidad afecta más a los jóvenes que los adultos y la importancia en los empleos es mayor cuanto menor es la edad de los jóvenes*”. Em estudo comparativo sobre Brasil, Argentina e México, dos anos 1990 e início dos anos 2000, apresentado à OIT, Cacciamali (2004: 49) assim se posiciona sobre a problemática atual da inserção dos jovens no mercado de trabalho:

Estudar os fenômenos que cercam a participação social e econômica da juventude nos induz a refletir sobre o seguinte paradoxo. O conhecimento se transforma mais do que nunca num dos eixos diferenciadores para o desenvolvimento das sociedades, e simultaneamente, um contingente substancial de jovens, atores potenciais de transformação, e abertos para a apreensão de novas práticas e conhecimentos, se defrontam com extensas e intensas restrições para se inserir no sistema escolar e na vida ativa. As taxas de desemprego dos jovens na Argentina, Brasil e México são o dobro ou triplo dos adultos, e as dificuldades tendem a crescer entre aqueles que possuem menos escolaridade.

Cacciamali (2004: 49) destaca, entretanto, que os jovens situados nos estratos sociais de menor renda são os mais afetados, de modo que mantém-se assim “um círculo de reprodução inter-geracional de pobreza, cujas consequências podem ampliar a segmentação social e produzir maior isolamento de substantiva parcela de jovens e de futuros adultos”. Conclui a autora:

A situação de isolamento social de parcelas de jovens se constitui na situação mais crítica dentre as demais. Aqueles que não trabalham ou estudam têm no bairro em que vivem e nas ruas os seus espaços de socialização, e de experiência de vida. A maioria daqueles que trabalham se encontra exposta ao desemprego ou inserida em empregos de baixos salários, ao mesmo tempo em que apresenta nível de escolaridade insuficiente para se candidatar ao acesso de melhores postos no mercado de trabalho. Criam e cultivam perspectivas de trabalho pessimistas, não vislumbram possibilidades de concretizar suas aspirações, e criam um imaginário no qual a única saída é a ilicitude como fonte, ou a ampliação de renda. A segregação dos grupos de menor renda se manifesta também sob múltiplas dimensões que se realizam, contribuindo para o isolamento (Cacciamali, 2004: 52).

Um contexto assim informado tem contribuído para realçar a problemática juvenil, com destaque para a sua relação com os temas *trabalho e educação*,

suscitando políticas públicas específicas (muitas vezes por meio de parcerias cada vez mais estreitas com o setor privado). São destaques: ações de qualificação profissional, serviços de informação, políticas de incentivos à geração de emprego e renda, entre outras (Ortega *et al.*, 2006). Uma das estratégias mais comuns tem sido o incentivo ao retardamento do ingresso do jovem no mercado de trabalho, por meio do alongamento do tempo de permanência na escola (Pochmann, 2000; Ortega *et al.*, 2006).

Tais iniciativas encontram-se, contudo, em geral limitadas pelo caráter estritamente microeconômico, permanecendo assim dissociadas das condições macroeconômicas de desempenho da economia em geral. Quase sempre, combinam-se medidas visando, pelo lado da demanda por força de trabalho, reduzir o custo do trabalho e flexibilizar as regras de contratação (introduzindo formas de contratos especiais para a juventude, com vínculos mais precários); e, pelo lado da oferta, visando promover maiores níveis de qualificação profissional (com o propósito de melhorar a capacitação e favorecer o ingresso no mercado de trabalho) e estimular a mobilidade funcional e geográfica dos trabalhadores. Tais focos têm, assim, como pressupostos duas associações controvertidas: em uma mão, a que se estabelece entre a redução dos custos de contratação e o aumento da demanda por força de trabalho e, na outra mão, a que se propõe entre nível de qualificação e capacidade de empregar-se (Ortega *et al.*, 2004).

A redução da jornada de trabalho, enquanto proposição alternativamente posta por entidades ligadas aos trabalhadores (DIEESE, 2007), com o fim de atuar sobre a demanda de força de trabalho, não consegue se firmar, visto que vai de encontro às pressões empresariais e governamentais pela redução dos custos de contratação e pela *flexibilização* das relações de trabalho.

Diante de um claro descompasso entre políticas econômicas e sociais e da incapacidade das políticas públicas de emprego de responder à problemática ocupacional da juventude, nos termos em que esta se apresenta contemporaneamente, vêm se constituindo cenários desesperadores para tais segmentos, quando de suas tentativas de inserção no mundo do trabalho (Pochmann, 2000).

Quanto ao Brasil, conforme ampla literatura, o mercado de trabalho é, historicamente, restrito e precário. O sistema escolar não tem sido capaz de promover uma efetiva elevação dos níveis de escolarização da população trabalhadora. O poder público não logrou desenvolver uma política econômica voltada à geração de emprego em quantidade suficiente e de boa qualidade, assim como não foi capaz de construir um sistema de proteção social em condições de impedir, mais amplamente e com maior eficácia, as situações de vulnerabilidade social mais exacerbadas, especialmente quando dos momentos de retração da oferta de emprego.

Com isso, não conseguiu garantir as condições para uma inserção digna dos jovens e uma (re)inserção mais qualificada dos adultos no mercado de trabalho.

Conforme a Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar – PNAD/IBGE, na sua versão 2005, havia no Brasil pouco mais de 184 milhões de habitantes. Destes, próximo de 153 milhões constituíam a população *com 10 anos ou mais de idade* e 87 milhões constituíam a *população ocupada*. Dos 184 milhões de habitantes, 35 milhões compunham-se de jovens de 15 a 24 anos, representando, aproximadamente, 19% da população total.

Para a PNAD 2005, apenas 27,2% da população com 10 anos ou mais de idade alcançaram 11 anos de estudo, correspondendo ao ensino médio ou equivalente (percentual, esse, que tinha sido de 15,5%, em 1995). O número médio de anos de estudo registrado na ocasião da pesquisa foi de 6,7 anos, para a população de 10 ou mais anos de idade, e de 7,4 anos, para a população ocupada, em ambos os casos situando-se no patamar do ensino fundamental.

No que se refere, particularmente, aos jovens, a PNAD 2005 registrou que 8,8% das crianças e adolescentes (5 a 17 anos de idade) não frequentavam a escola naquele ano. Tal proporção alcançou 17,8% no grupo etário de 5 a 6 anos (tendo sido de 36,2%, em 1995), 2,7% para o grupo de 7 a 14 anos (tendo sido de 9,8%, em 1995) e de 18,0% para o grupo de 15 a 17 anos (tendo sido de 33,4%, em 1995). No ano de referência da pesquisa, frequentavam a escola pública: 25,9% dos estudantes do ensino superior; 85,6% do ensino médio; 89,2% do ensino fundamental e 76,3% do pré-escolar.

Quanto ao nível de ocupação das pessoas com 10 anos ou mais de idade, a PNAD 2005 constatou que tal segmento passou de 57,5%, em 1992, para 56,8%, em 2005, tendo atingido momentos de maior baixa em 1998 e 2001, com 54,8%, em uma evidência dos impactos da crise geral do mercado de trabalho então vivenciada no país. Mas, no que diz respeito aos jovens, tais conseqüências foram ainda mais evidentes: esse percentual variou de 18,7% para 10,3%, na faixa etária de 10 a 14 anos; de 44,0% para 30,3%, na faixa-etária de 15 a 17 anos; de 57,8% para 51,1%, para o grupo de 18 a 19 anos; e de 68,3% para 66,5%, quanto ao grupo de 20 a 24 anos. Considere-se, de outra parte, que algo das quedas nos níveis de ocupação, acima indicadas, se referem ao combate ao trabalho infantil, o que consiste em um indicador positivo: entre 1995 e 2005, a parcela da população ocupada, por faixa-etária, passou de 3,2% para 1,6%, para o segmento de 5 a 9 anos. Já havíamos registrado que entre 10 e 14 anos, tal percentual passara de 18,7% para 10,3%.

Referindo-se ao contexto mais em particular dos anos 1990 no Brasil, Pochmann (2000) toma como evidentes as conseqüências da crise do emprego, que então se apresentava cada vez mais agudamente, com destaque para os segmentos

mais jovens. O referido autor alertava, na ocasião, para o significativo crescimento da taxa oficial de desemprego juvenil, que havia passado de um patamar de 4%-8% da População Economicamente Ativa - PEA, nos anos 1980, para um novo patamar de 16%, em 1998. De outra parte, a taxa de desemprego juvenil passara de um fator 1,5 para 1,8 acima da taxa geral de desemprego. Pochmann (2000) também chamou a atenção para o crescimento das ocupações autônomas, com conseqüências particularmente para os jovens, implicando quase sempre em rendimentos baixos, alta instabilidade ocupacional, jornadas de trabalho excessivas, alta rotatividade e ausência de mecanismos de proteção social e trabalhista.

A PNAD 2005, quanto a outros aspectos diferenciadores dos jovens em comparação com os demais segmentos da população, registrou que 30% dos grupos com 15 a 24 anos utilizaram a Internet naquele ano, contrastando com um percentual sempre inferior a 20% para os maiores de 40 anos. Daqui talvez seja possível derivar uma constatação: essa maior familiaridade com as novas tecnologias (fenômeno, esse, facilmente constatável no trato cotidiano dos jovens com relação aos objetos de consumo baseados em tecnologias sofisticadas) não tem contribuído para colocá-los em situação mais vantajosa frente aos demais segmentos etários (adultos), embora as diferenças de contato e acesso a tais tecnologias sejam abismais, se compararmos grupos juvenis com níveis de renda diferentes. A tabela abaixo especifica tal discrepância, quando comparados os níveis de renda, embora não distinga, associado a esses, os percentuais de uso da Internet por faixa-etária.

Quadro 1: Percentual de pessoas que utilizaram a Internet, em 2005, na população de 10 anos ou mais de idade

Classe de rendimento mensal domiciliar per capta	Percentual
Sem rendimento a ¼ do salário mínimo	3,3
Mais de ¼ a ½ do salário mínimo	6,0
Mais de ½ a 1 salário mínimo	11,6
Mais de 1 a 2 salários mínimos	24,9
Mais de 2 a 3 salários mínimos	42,0
Mais de 3 a 5 salários mínimos	55,2
Mais de 5 salários mínimos	69,5
Total	21,0

Fonte: PNAD/IBGE 2005

Vive-se, no Brasil, na verdade, um duplo analfabetismo: de um lado, o histórico e ainda não superado analfabetismo educacional; de outro, um novo tipo de analfabetismo, o informacional, que por sua vez contribui para tornar mais difícil a superação do primeiro.

Tudo isso configura um quadro de insegurança e de incertezas, que afeta de maneira particular os jovens, implicando em: dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, principalmente em se tratando de condições de trabalho minimamente dignas; dificuldades de acesso do jovem à educação de qualidade, associadas a condições precárias de permanência na escola; falta de preparação adequada da população jovem para uma (re)inserção mais qualificada no mundo do trabalho; precário acesso desses segmentos aos sistemas de proteção social; caráter precário da moradia da maioria da população, com destaque para os jovens, que geralmente habitam em favelas de regiões metropolitanas; falta de opções mais saudáveis de lazer, de esporte e de cultura; convivência permanente com os riscos trazidos pelo fácil acesso às drogas e ao crime organizado e à toda sorte de apelos à violência e à delinquência juvenil.

Pochmann (2000: 24), se referindo ao cenário dos anos 1990, chamou a atenção para o fato de que a juventude brasileira, ao contrário da experiência internacional, se encontrava pressionada, por circunstâncias históricas e pelas condições que então se apresentavam, a se lançar o mais cedo possível na busca de trabalho. Quanto menor a renda da família, maior é a pressão para que o jovem assim se comporte:

A expansão da taxa de atividade da população juvenil indica uma pressão constante e adicional de oferta de mão-de-obra de maior faixa etária sobre o mercado de trabalho. Possivelmente, a piora nas condições de vida das famílias, diante da crise do mercado de trabalho nos anos 90, com mais desemprego, geração de postos de trabalho precário e com baixos salários aos adultos, tenha influenciado o jovem a tentar contribuir na complementação da renda familiar, mesmo em atividades inaceitáveis (trabalho escravo, insalubre, perigoso, prostituição infantil, tráfico de drogas, crime organizado etc.).

Pesquisa do Dieese (2005: 9-10) corroborou tal constatação:

A fase compreendida entre os 16 e os 24 anos de uma pessoa é das mais críticas, uma vez que é nela que, geralmente, tende a ocorrer a conclusão da formação escolar e o ingresso na vida profissional. Assim, os sucessos escolares e ocupacionais nessa faixa etária têm importância destacada, e se refletem e/ou determinam o restante da vida do trabalhador. Em 2004, nas

regiões investigadas pelo DIEESE, pode-se observar que, em geral, os jovens de origem mais abastada tendem a permanecer na escola, enquanto entre aqueles de famílias mais pobres ocorre o oposto. Assim, a combinação da vida escolar e trabalho constituiu realidade para um percentual maior de jovens pertencentes às famílias de maior poder aquisitivo, como ocorreu com 26,5% dos jovens deste segmento na Grande Porto Alegre e com 16,9%, em Recife. Porém, em todas as Regiões Metropolitanas analisadas, é expressivamente menor a parcela de jovens pobres que conseguiam conjugar estudo e trabalho na sua jornada diária, sendo Recife a região com menor parcela de jovens nessa situação (4,7%). Possivelmente, a extensa jornada de trabalho, unida a fatores desestimulantes à permanência no sistema de ensino, como o atraso escolar, tenham sido determinantes para esses últimos resultados.

Sob tais condições, se apresentavam, segundo Pochmann (2000), quatro categorias de desemprego que afetam particularmente os jovens: o “desemprego de inserção” (caracterizado pelas dificuldades próprias da busca do primeiro emprego, quando recém saído do sistema educacional e sem experiência profissional); o “desemprego recorrente” (situação de empregos instáveis, alternadamente com situações de desemprego “oculto” e de desemprego “aberto”); o “desemprego de reestruturação” (produzido com o esforço de reestruturação produtiva ocorrido, sobretudo, nos anos 1990, que resultou como saldo em perdas de postos de trabalho); e o “desemprego de exclusão” (caracterizado pela condição de sem emprego por um longo período).

Para a maioria dos *jovens*, situações como essas impõem um quadro de insegurança e de incertezas, relacionado ao trabalho, à escola, à proteção social, à saúde, à moradia, às opções culturais. Ao mesmo tempo, segundo proposição de Abramo e Branco (2005), a família, a escola e o trabalho continuam relevantes nos processos de socialização e no imaginário dos jovens brasileiros.

A sociedade brasileira ainda está a dever à sua juventude mudanças profundas nos sistema educacional, no sentido de melhorar o acesso, proporcionar a permanência, elevar substancialmente a sua qualidade, em termos de desempenho no trabalho e de exercício da cidadania. Assim como, quanto às condições de acesso ao mundo do trabalho, agravadas com uma maior instabilidade no padrão ocupacional, decorrente da baixa capacidade da economia do país, sobretudo nos anos 1990, também ainda está por lhe possibilitar a oferta de postos de trabalho em quantidade suficiente e com qualidade satisfatória para absorver, principalmente em condições dignas, os novos contingentes de trabalhadores que apresentam-se aptos ao ingresso no mundo do trabalho a cada ano.

Trata-se de algo que afeta decisivamente o comportamento da juventude, principalmente no que diz respeito às camadas mais empobrecidas da população. De seus desdobramentos dependerão, certamente em grande medida, os rumos da sociedade brasileira. Por tudo isso, justificam-se políticas e ações específicas para o referido público.

O caráter recente e limitado das Políticas Públicas para a Juventude no Brasil

Apesar dos esforços de organismos internacionais (como a CEPAL e a ONU) em pautarem, a partir dos anos 1970, o tema da *juventude* junto aos governos da América Latina, no Brasil o mesmo só ganhou maior relevância a partir de meados da década de 1990, quando passaram a ser implementadas políticas, nos planos federal, estaduais e municipais, especificamente voltadas para esse segmento.

Desde os anos 1950, sob a referência do *desenvolvimentismo*, havia uma preocupação dos governos em promover a *ocupação produtiva* dos jovens, sobretudo a partir da *educação* e da *formação profissional* (Castro e Abramoway, 2002), assim como, por outro lado, em proporcionar o controle da “delinquência juvenil” (Abramo, 1997). Nos anos 1960, a emergência de um movimento estudantil marcado por um forte teor político e contestatório colocou o tema em um outro patamar. O Estado, já sob um regime de exceção, reagiu repressivamente. Nos anos 1980, essa imagem, de contestação e engajamento político, associou-se ao processo de democratização então em curso e às lutas sociais por direitos de cidadania, gerando um importante acúmulo social e político sobre o tema (Sposito, 2003).

Para além das condições oferecidas historicamente pelo desempenho da economia brasileira à inserção dos jovens no mundo do trabalho, que, como temos indicado aqui, têm sido marcadas por um caráter restrito e precário, ao mesmo tempo não se constituiu, até pelo menos meados dos anos 1990, uma tradição de políticas voltadas a atuar nessas falhas e insuficiências. As principais iniciativas, quanto a isso, reduziram-se à regulamentação do estágio e a formas pontuais de incentivo à contratação de jovens, além das ações no campo da qualificação profissional (com destaque para o *Sistema S*, para as escolas técnicas públicas e, mais recentemente, para os cursos oferecidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego, com recursos do FAT) e da intermediação de mão-de-obra (através do Sistema Nacional de Emprego - SINE).

O Brasil jamais conseguiu alcançar um grau de regulação, de participação e de acesso universal aos direitos de cidadania (assim como, de soberania efetiva) que lhe permitisse ingressar no seletivo grupo dos países que adotaram o padrão do Estado do Bem Estar Social. No máximo, constituiu-se aqui o que o

sociólogo Wanderley Guilherme dos Santos (1987) chamou de “cidadania regulada”. Ou seja, uma cidadania restrita a uma parcela restrita da população trabalhadora (assalariados formalizados) e submetida ao controle social e político do Estado (principalmente por meio da instituição do sindicalismo corporativo). Por outro lado, as lutas e conquistas sociais e políticas que marcaram os anos 1980, particularmente expressas no processo Constituinte e na Constituição de 1988, abriram um novo campo de possibilidades para a afirmação dos direitos de cidadania e da democracia no país e, conseqüentemente, para o campo de ação das forças sociais e políticas voltadas às transformações sociais.

No que se refere à problemática do jovem no país, as percepções da sociedade e do Estado têm se mostrado marcadas por estigmas e por um lento processo de amadurecimento político. As ações visando tal público, que ganharam maior relevância no final da década de 1980, ocorreram na área da saúde (relacionadas ao controle da epidemia da AIDS e ao combate às drogas, aos acidentes de trânsito e à gravidez precoce). Na passagem aos 1990, no entanto, a imagem dos *jovens* foi sendo socialmente reelaborada, tendo como referência um perfil mais *individualista* e *consumista*. Sob um cenário de transformações no mundo do trabalho, quanto mais estas foram se aprofundando mais atingiram prioritariamente os *jovens*, especialmente os estratos mais pobres, produzindo novas desigualdades sociais. Assim, “as drogas, a violência e o desemprego passaram a ser considerados os problemas e as vulnerabilidades sociais máximas de nosso tempo” (Kerbaux, 2005: 199).

A entrada nos anos 1990 delimita um novo momento social e político da história do país e repercute com contundência na problemática juvenil. De imediato, sob tal contexto, ganharam novo impulso as iniciativas governamentais direcionadas aos jovens, voltando-se agora particularmente para aqueles segmentos fortemente afetados por um quadro de maior vulnerabilidade social. Um marco quanto a isso foi a instituição do *Estatuto da Criança e do Adolescente* – ECA, em 1990, quando se colocou o desafio de se incorporar esses segmentos enquanto cidadãos – no espírito da nova Constituição. Entretanto, além de não ter tratado claramente sobre os direitos dos *jovens* a partir da maioridade legal, não contribuiu para superar a associação da sua imagem (negativa), sobretudo, aos problemas da violência urbana, das drogas, do desemprego, de modo a re-colocá-la sob o prisma de um protagonismo social e de uma identidade própria. Desse modo, as ações governamentais limitaram-se a minimizar tal situação enquanto *ameaça social* – são exemplos, alguns programas públicos nos campos esportivo, cultural e de trabalho, visando prioritariamente o *controle social* do tempo livre dos *jovens* (Sposito, 2003; Kerbaux, 2005).

A partir de 1990, com a adoção no país das medidas de liberalização e privatização da economia (desencadeadas com o governo Collor), a *reestruturação produtiva* se intensificou. Associando-se às mudanças na gestão do trabalho no interior das empresas, e no sentido de favorecer a sua *flexibilização*, sucede-se, ao longo da década, um conjunto articulado de ações governamentais visando a *desregulamentação* das relações de trabalho. Frente a um crescente desemprego, argumentava-se que com isso seriam reduzidos os custos com encargos sociais, incentivando-se as contratações e favorecendo-se a sua formalização. Particularmente os Governos Collor e FHC adotaram a estratégia de iniciar esse processo por partes, e não a partir de uma reforma de conjunto. Objetivavam, de um lado, restringir a participação do Estado na regulação do direito individual do trabalho e, por outro, limitar o poder sindical quanto à negociação coletiva e ao direito de greve (Oliveira, 2002). Algumas dessas medidas: lei das cooperativas profissionais (desobrigando-as de verificar os encargos trabalhistas), de 1994; desindexação salarial, em 1995; restrição do poder de fiscalização do MTE, em 1995; denúncia da convenção 158 da OIT, em 1996 (a qual limitava a dispensa imotivada); restrição do exercício da greve dos servidores públicos; liberação do trabalho aos domingos, em 1997; instituição do trabalho por tempo determinado, do trabalho voluntário (sem encargos sociais e trabalhistas), do “banco de horas”, do trabalho por tempo parcial, da suspensão do contrato de trabalho, em 1998, etc. Em 1998, o governo, reunindo várias dessas medidas e incluindo outras, apresentou a PEC 623, propondo mudanças na legislação sindical e na contratação coletiva (Krein, 2001). Não obstante o caráter constitutivamente flexível e precário das relações de trabalho no país, se impôs o discurso da *desregulamentação*.

A relação entre a sociedade e o Estado esteve profundamente marcada, ao longo dos anos 1990, pela tensão entre dois paradigmas. De um lado, a referência das lutas e conquistas travadas sobretudo nos anos 1980, cuja expressão mais emblemática foi a Constituição “Cidadã”, a qual instituiu direitos sociais e políticos em um patamar inédito no país, assim como previu a constituição de espaços de participação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas. De outro lado, sob os efeitos das investidas das políticas *neoliberais*, se colocou a referência da Reforma do Estado, por meio de uma operação que combinou, em uma mão, um processo de desresponsabilização crescente do Estado quanto à prestação de serviços públicos sociais previstos constitucionalmente à sociedade e, em outra, um esforço de conversão de *sujeitos políticos* em “parceiros” do Estado (adquirindo a denominação

de “terceiro setor”) na execução (focalizada e precarizada) de tais serviços. As instituições não estatais passaram a ser solicitadas a participarem da execução de serviços sociais em um contexto de crescente retração do Estado, no que concerne a financiamento e a gestão dos serviços públicos (Dain e Soares, 1998). Nesse registro, os referidos serviços perderam o sentido de *direitos sociais*, convertendo-se em *negócios privados* e objetos de uma *nova filantropia social* (Telles, 1999).

Foi sob tal tensão que sucessivas ações governamentais foram implementadas. No que diz respeito mais especificamente às *políticas de emprego*, algumas merecem destaque. Por ocasião da Constituição de 1988, foi criado o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, inicialmente, para viabilizar o financiamento do Seguro Desemprego (uma das mais importantes conquistas sociais daquela edição da Carta Magna). Em 1990, foi instituído o Conselho Deliberativo do FAT – CODEFAT, com o propósito de gerir os recursos do FAT, em termos colegiados e de modo tripartite e paritário, contando com representantes dos Trabalhadores, dos Empregadores e do Governo. A partir de 1994, os recursos do FAT passaram a financiar, além do Seguro-Desemprego, diversas políticas, tidas como de emprego/trabalho, a exemplo de programas de microcrédito, por meio do PROGER e, a partir de 1996, do PRONAF. Em 1995, também contando com recursos do FAT, foi instituído o Plano Nacional de Formação Profissional – PLANFOR, com a meta de atingir no final da década cerca de 20% da PEA.

São inúmeros os balanços que se podem fazer do desempenho desses programas. Aqui, no entanto, nos interessa destacar os seguintes aspectos: a) as políticas públicas de emprego, que foram formuladas de maneira mais sistêmica a partir do início dos anos 1990, tiveram um caráter fundamentalmente reativo, diante do quadro de crise estrutural do emprego e como contraface da opção por uma política macroeconômica orientada prioritariamente para a estabilização monetário-fiscal; b) desenvolveram-se paralelamente ao tratamento dado pelo próprio governo à normatização das relações de trabalho, marcada, de um lado, conforme já tratamos, por sucessivas investidas no sentido da flexibilização e, de outro lado, por um esforço sistemático de desqualificação da proposição, apresentada pelas centrais sindicais, no sentido da constituição, no país, de um “sistema democrático de relações de trabalho”; c) resultaram de um processo contraditório, marcado, tanto por um claro esforço de desresponsabilização do Estado frente às políticas sociais, como por um diverso e difuso movimento, por parte da sociedade civil organizada, visando ampliar a participação quanto à formulação e gestão das políticas públicas; d) tomados em si, tais programas estão marcados por inúmeras fragilidades,

particularmente pela incapacidade de atuarem de maneira efetivamente articulada.² Sob tal perspectiva, as políticas públicas de emprego não poderiam senão ter uma natureza *compensatória e focalizada*.

Impactado por uma adversa realidade de desemprego e precarização do trabalho, os jovens brasileiros ao mesmo tempo se viram sob o discurso, governamental, empresarial e midiático, da *empregabilidade*. Nas palavras de Gentili (1999: 88-89),

a tese da empregabilidade recupera a concepção individualista da teoria do capital humano, só que acaba com onexo que aquela estabelecia entre o desenvolvimento do capital humano individual e o capital humano social: as possibilidades de inserção de um indivíduo no mercado dependem (potencialmente) da posse de um conjunto de saberes, competências e credenciais que o habilitam para a competição pelos empregos disponíveis (a educação é, de fato, um investimento em capital humano individual); só que o desenvolvimento econômico da sociedade não depende hoje de uma maior e melhor integração de todos à vida produtiva (a educação não é, em tal sentido, um investimento em capital humano social) (...) “Empregabilidade” não significa, então, para o discurso dominante, garantia de integração, senão melhores condições de competição para sobreviver na luta pelos poucos empregos disponíveis, alguns sobreviverão, outros não (...) Nesse sentido, o discurso da empregabilidade tem significado uma desvalorização do princípio (teoricamente) universal do direito ao trabalho e, de forma associada, uma revalorização da lógica da competitiva inter-individual na disputa pelo sucesso num mercado estruturalmente excludente.

O problema do emprego/desemprego foi, assim, formulado essencialmente, não como uma “questão social” (Castel, 1998), mas como uma questão de natureza individual, cabendo ao trabalhador individualmente, através sobretudo da requalificação profissional, adequar-se às exigências do mercado e, com isso, tornar-se “empregável”. Ao Estado caberia, nessa equação, tão somente oferecer oportunidades a cada um, através sobretudo de programas de educação profissional. Considere-se que essa noção foi gestada justamente em um contexto no

2 “O Brasil tem muito a avançar em relação ao tema do trabalho. Até agora não conseguiu constituir uma política pública do trabalho capaz de enfrentar adequadamente as novas bases do problema do desemprego. É o caso, por exemplo, da ausência de um serviço público nacional de atenção ao emprego. O país possui algumas instituições e programas voltados ao mercado de trabalho, porém sem capacidade de atuação de maneira articulada e integrada no acolhimento do desempregado, o que limita sua efetividade e sua eficácia” (Pochmann, 2001).

qual a questão do desemprego ganhava uma dimensão ímpar de drama social. Negado como questão social, perde significado público e contribui para a desresponsabilização do Estado e da sociedade para com ela e para o esvaziamento do trabalho, da educação e da qualificação como direitos.

Tal concepção materializou-se, ganhou concretude institucional, organizacional e operacional, através da idéia de *parceria*. O discurso da parceria ganhou evidência no contexto da Reforma do Estado, operada particularmente pelo governo FHC. Derivou da compreensão de que a crise do Estado é uma crise de natureza fiscal e está relacionada ao esgotamento da “estratégia estatizante” de intervenção do Estado e da forma “burocrática” de administrá-lo. Compôs um esforço, que apontava, de um lado, para a privatização daquelas atividades que podiam ser “controladas pelo mercado” e, de outro, para a descentralização da execução de serviços sociais de educação, saúde, cultura, pesquisa científica. Neste caso, através de um setor “público não estatal” (ou Terceiro Setor). As instituições não estatais passaram a ser solicitadas a participarem da execução de serviços sociais em um contexto de crescente retração do Estado no que concerne a financiamento e a gestão dos serviços públicos (Dain e Soares, 1998).

Por outro lado, a ideia de *parceria* também está relacionada às conquistas sociais e políticas dos anos 1980 e 1990, particularmente quanto à ampliação de espaços de participação na forma de conselhos e fóruns públicos, entre os quais se destacam o Codefat e as comissões estaduais e municipais de emprego/trabalho. A noção de *parceria* apareceu, nesses termos, ambigualmente associada às idéias de cidadania,³ privatização, descentralização, público não-estatal, participação da sociedade civil.

Assim referido, entre 1994 e 2002, o governo federal lançou 33 programas especificamente voltados para a *juventude*, sendo que sua grande maioria data do período 1998-2002, envolvendo principalmente os Ministérios da Educação, Esporte e Turismo, Justiça, mas também os da Saúde, Desenvolvimento Agrário, Trabalho e Emprego, entre outros. Entre suas principais características destacam-se: a sua realização através de *parcerias* com governos estaduais e municipais e organizações da sociedade civil e a ausência de canais que possibilitassem aos jovens uma participação efetiva na sua formulação e desenvolvimento (Sposito, 2003).

3 Particularmente através da referência “cidadão produtivo”: “O cidadão produtivo é aquele capaz de apreender e gerir a realidade que tem como regra a transitoriedade permanente” (MTE/Sefor, 1998, *apud* Affonso, 2001: 70). Conforme Castioni (2002: 213), o termo “cidadão produtivo” procura contemplar “a palavra cidadania reivindicada pelos trabalhadores e a competitividade dos empresários”.

Nesse ambiente, que ao mesmo tempo realça a condição juvenil e o faz de modo profundamente ambíguo, difundiram-se, sobretudo a partir do início dos anos 1990, experiências articuladas a partir de segmentos da sociedade civil, seja ligadas aos movimentos sociais e ONGs, seja ligadas à *responsabilidade social* das empresas. Alguns exemplos, entre inúmeros outros: o “Projeto Empreendedorismo Juvenil e Micro-Crédito”, da Fundação ABRINQ; a “Rede Juventude Cidadã”, constituída a partir do Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável – CIEDS; a “Rede Jovem”, criada por intermédio da Rede de Informações para o Terceiro Setor, uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP; o “Centro de Capacitação da Juventude”, enquanto uma ação da Pastoral da Juventude, da Igreja Católica; o programa “Jovens Escolhas em Rede com o Futuro”, patrocinado pelo Instituto Credicard; a implementação de experiências educativas e culturais voltadas para jovens, a exemplo da Ação Educativa e da Escola Quilombo dos Palmares – EQUIP (neste caso, por meio do programa “Juventude e Participação”). Não obstante suas diferenças de abordagem, passaram a aportar contribuições para sensibilizar a sociedade em geral e pressionar os poderes públicos a atentarem para o caráter específico e preocupante da condição da *juventude*, em geral, e dos *jovens* dos estratos populares, em particular. Para além disso, foram e continuam sendo fundamentais para subsidiar as políticas públicas voltadas para a referida área, favorecendo práticas de caráter mais democrático e participativo quanto à relação do Estado com a sociedade. Mas, se circunscrevem a uma importante limitação: não conseguem ir além de ações pontuais e descontínuas, não sendo capazes de alterarem substancialmente o quadro social historicamente estabelecido.

Novidades no cenário atual

Com o novo contexto político configurado a partir de 2003, recolocou-se em debate público a questão da pobreza. Apresentaram-se sinalizações no sentido da constituição de espaços públicos de discussão sobre as políticas sociais. Alguns exemplos: a realização de conferências nacionais sobre trabalho e emprego, saúde, assistência social, cidades, questão racial, questão da mulher etc.; a constituição do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES e do Fórum Nacional do Trabalho – FNT; entre outras iniciativas. A educação tem sido alvo de crescentes investimentos. Observa-se certa reconstituição do papel do Estado enquanto condutor do processo de desenvolvimento econômico-social. A recuperação da economia, a reconstituição do poder aquisitivo do

salário mínimo, a queda nas taxas de desemprego, aliados a certas reversões na tendência de informalização das relações de trabalho, também têm se mostrando mais favoráveis do ponto de vista das demandas sociais. Mas tudo isso vem ocorrendo sob bases frágeis e importantes limites.

No que se refere à problemática juvenil, em particular, organizações da sociedade civil esperavam e propunham uma inflexão nas *políticas públicas* destinadas a tal segmento, sobretudo no sentido do rompimento de uma imagem estigmatizada do jovem e do incentivo de sua participação na construção de sua própria cidadania. Entretanto, de imediato não houve qualquer modificação nesse quadro. Nem mesmo o Plano Plurianual – PPA, elaborado em 2003 para vigorar no período 2004-2007, fez qualquer referência específica ao tema (Sposito, 2003). Tão somente na sequência, diversas áreas do Governo Federal foram incorporando políticas focadas na realidade social e econômica do imenso contingente de jovens situados nos segmentos mais vulneráveis da população. Da parte da *Secretaria Geral da Presidência da República*, em 2004, constituiu-se o Grupo Interministerial da Juventude, que envolveu 19 Ministérios, Secretarias e órgãos técnicos especializados, para elaborar um diagnóstico sobre a juventude brasileira e mapear as ações governamentais relacionadas aos jovens e indicar referências para uma política nacional de juventude. Em 2005, foi criado o Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária – Pro-Jovem, direcionado a jovens de 18 a 24 anos e que não estão matriculados nas escolas e não têm vínculos formais de trabalho (encontrando-se em situação de maior vulnerabilidade social). O Pro-Jovem procura articular a formação escolar, a formação profissional e a formação para a cidadania. (“O Programa assume, ao mesmo tempo, caráter emergencial - atendendo um segmento que tem necessidade de chegar ainda jovem ao ensino médio - e caráter experimental, no curso de formação - ao basear em novos paradigmas sua proposta curricular, que trata de forma integrada a formação geral, a qualificação profissional e o engajamento cívico”). Simultaneamente, foi constituída a Secretaria Nacional de Juventude, com o propósito de “formular, supervisionar, coordenar, integrar e articular políticas públicas para a juventude” e “articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados para a implementação de políticas para a juventude”. Assim como, foi instalado o Conselho Nacional da Juventude, “órgão colegiado integrante da estrutura básica da Secretaria Geral da Presidência da República”, contando com a seguinte composição: “representantes de órgãos governamentais, organizações juvenis, organismos-não-governamentais e personalidades reconhecidas pelo seu trabalho com jovens”; e com as seguintes atribuições: “assessorar a Secretaria Nacional

de Juventude na formulação de diretrizes da ação governamental”; “promover estudos e pesquisas acerca da realidade sócio-econômica juvenil”; fazer com que a Política Nacional de Juventude “seja conduzida por meio do reconhecimento dos direitos e das capacidades dos jovens e da ampliação da participação cidadã”. Em 2006, o ProJovem, a partir da fusão de seis Programas (o Agente Jovem, o ProJovem, o Saberes da Terra, o Consórcio Social da Juventude, o Juventude Cidadã e o Escola de Fábrica), passou a incorporar quatro versões: o ProJovem Adolescente, o ProJovem Urbano, o ProJovem Campo e o ProJovem Trabalhador. Sua gestão passa a ser compartilhada entre a Secretaria Geral da Presidência da República, por meio da Secretaria Nacional de Juventude, e os Ministérios do Trabalho e Emprego, do Desenvolvimento Social, do Desenvolvimento Agrário e da Educação (IPEA, 2008).

Da parte do *Ministério do Trabalho e Emprego*⁴, foi criado, em 2004, o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego - PNPE, voltado “para jovens de 16 a 24 anos, sem experiência prévia no mercado de trabalho formal, que possuem renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo, que estejam cursando ou tenham completado o ensino fundamental ou médio, com destaque para focos de discriminação social”. O PNPE foi concebido para atuar nas seguintes frentes principais: a) incentivo financeiro a empresas para a contratação de jovens; b) incentivo a ações de empresas no campo da responsabilidade social (particularmente, envolvendo ações de qualificação/requalificação profissional); constituição do *Consórcio Nacional da Juventude*, formado por entidades e/ou movimentos da sociedade civil organizada⁵; c) regulamentação do *Serviço Social Voluntário e Trabalho Comunitário*, a ser realizado nos Estados por meio de convênios firmados, principalmente, com governos estaduais e municipais⁶; d) implementação do *Jovem Empreendedor* - trata-se de uma ação

4 Ver site: <http://www.mte.gov.br/pnpe/default.asp>.

5 “o Ministério do Trabalho e Emprego firma convênio com uma entidade do Consórcio Social da Juventude, identificada como entidade ‘âncora’, podendo a entidade âncora subcontratar outras entidades para a execução das ações previstas no Plano de Trabalho. Os jovens têm aulas de ética, cidadania e meio ambiente, inclusão digital, noções de empreendedorismo e apoio à elevação da escolaridade, além de frequentarem uma oficina de capacitação profissional. Têm direito ao recebimento de uma bolsa de R\$ 150 por mês e, em contrapartida, prestam serviços comunitários. São fixadas, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, metas de inserção dos jovens no mercado de trabalho, ao fim do curso” (<http://www.mte.gov.br/pnpe/default.asp>).

6 “O projeto oferece oportunidade de profissionalização, formação para a cidadania, prestação de serviços comunitários e elevação de escolaridade de jovens oriundos do sistema penal ou de instituições sócio-educativas, de famílias de baixa renda, com baixa escolaridade e em situação de risco social”; “tem duração de 600 horas distribuídas em 6 meses, oferece bolsa em valor equivalente a R\$ 150 por mês, orientação profissional e encaminhamento ao mercado de trabalho” (<http://www.mte.gov.br/pnpe/default.asp>).

de capacitação associada ao crédito, voltado para “criar oportunidades de ocupação e renda para jovens de baixa renda por meio de estímulo ao desenvolvimento de pequenos negócios” e realizado em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE.

No que se refere ao *Ministério da Educação*⁷, foi criado, em 2005, o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA. Em 2006, o PROEJA foi ampliado, passando a ser denominado Programa Nacional de Integração da Educação Profissional à Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos. Ou seja, passando a abranger, além do ensino médio, o ensino fundamental e os cursos de formação inicial e continuada (PROEJA FIC). Os cursos do PROEJA foram projetados para contar com uma carga horária mínima de 1.400 horas, devendo ser implementados principalmente pelas instituições federais vinculadas à educação profissional. Tal iniciativa tem o mérito de, assim como o ProJovem, avançar na integração entre a formação escolar e a formação para o trabalho e para a cidadania. Entretanto, para além desse Programa, o PROEJA ganha características de uma política pública mais consistente, ao apoiar-se na rede pública de educação⁸ e ser concebida para integrar-se cada vez mais ao sistema público de educação. Um contraponto à lógica focalizada e compensatória das políticas sociais, especialmente prevalentes nos anos 1990.

A problemática juvenil também se viu redimensionada, nesse novo cenário, com as mudanças, no sentido positivo, expressas nos indicadores do mercado de trabalho: elevação da taxa de emprego, do grau de formalização dos contratos de trabalho, dos níveis salariais etc. (Krein e Moretto, 2005; Baltar *et al*, 2009)⁹ Mesmo em se tratando de inovações, tais iniciativas vêm demonstrando-se insuficientes para modificarem o quadro anteriormente apresentado. Os aspectos tidos em geral como avanços podem, grosso modo, ser expressos nos seguintes termos: emergência pública da problemática do jovem, especialmente frente às dificuldades de acesso universal a uma educação de qualidade e quanto às

7 Ver site: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5840.htm.

8 Sobretudo, vem sendo fortalecida com os investimentos recentes na ampliação das escolas federais e estaduais de educação profissional e com a constituição da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, incorporando os Institutos Federais, os Centros Federais de Educação Tecnológica e as Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais.

9 Conforme matéria publicada na *Folha Online*, no dia 22/01/2009: “O IBGE avaliou o comportamento do mercado de trabalho entre 2003 e 2008. O levantamento mostra que o nível de formalização pulou de 49% para 53,4% em 2008. Junto a isso, cresceu também o contingente de trabalhadores que contribuíram para a Previdência Social. Em 2003, 61,1% da população ocupada fazia essa contribuição; essa proporção subiu para 64,1% no ano passado”.

condições de inserção no mundo do trabalho; início da constituição de uma base institucional de ação pública sobre o tema (especialmente, com a criação da Secretaria Nacional de Juventude e do Conselho Nacional de Juventude); a profusão, nos últimos anos, de políticas públicas de juventude nos âmbitos estaduais e municipais (ver a respeito, por exemplo, Sposito *et al.*, 2006); a atuação em várias frentes, simultaneamente e sob maiores graus de articulação entre si, tais como educação, formação profissional, intermediação de mão-de-obra, microcrédito, mobilização cidadã etc.; esforço de mobilização e articulação da sociedade civil organizada, no sentido de colaborar e pressionar por medidas públicas mais consequentes.

De outra parte, as limitações se mantêm em patamares bastante fundamentais ainda. Algumas das mais importantes indicações quanto a isso: persevera muita desarticulação entre as diversas iniciativas destinadas especificamente à problemática juvenil, seja no que se refere às relações interministeriais, no plano federal, seja quanto ao entrosamento entre os entes federativos; persiste uma situação de paralelismo, de justaposição e de desarticulação dessas iniciativas mais especificamente focadas frente às políticas de caráter mais permanente e estruturante (tais como: sistema educacional, sistema público de emprego, política econômica); continuam frágeis os mecanismos de controle social dessas políticas e das formas de participação social, seja quanto à atuação das organizações da sociedade civil, seja com relação ao envolvimento dos próprios públicos beneficiários; mantêm-se um quadro de qualificação deficiente dos órgãos e agentes encarregados de viabilizar tais ações; não houve grandes avanços quanto à dotação orçamentária, mantendo-se incompatível com a dimensão dos desafios que se apresentam; persiste o caráter emergencial das medidas, apesar dos avanços no sentido de torná-las mais robustas e permanentes (IPEA, 2008).

Considerações finais

Se é possível se falar em uma inflexão, no país, nas iniciativas recentes sobre a problemática que envolve o tema da Juventude referido ao Trabalho, à Educação e à Cidadania, especialmente no âmbito da esfera federal, os desafios postos às Ciências Sociais e aos gestores públicos, cada um conforme sua perspectiva, estão bem além das respostas que em ambos os campos se vêm produzindo.

É um fato que a problemática da juventude, no que se refere aos temas do trabalho e da educação, se viu redimensionada com as mudanças, no sentido positivo, expressas nos indicadores do mercado de trabalho, com a elevação da taxa de emprego, do grau de formalização dos contratos de trabalho, dos níveis

salariais, etc. Entretanto, tudo isso reunido, a reorientação da política macroeconômica, associada à alteração dos indicadores do mercado de trabalho e das oportunidades de escolarização e formação profissional, não podem ser senão tomados como os primeiros passos no sentido de um novo padrão de responsabilidade pública da sociedade brasileira frente à questão juvenil.

No que se refere aos estudos sobre o tema, os esforços se mostram ainda insuficientes. Sobretudo, é preciso que, associado a um maior apuro na reconstrução da trajetória das políticas públicas no país, com vistas a uma identificação mais fina das iniciativas nesse campo e dos contextos mais amplos configurados em cada caso, se avance na identificação dos principais sujeitos, que sob perspectivas diversas vêm atuando no setor e disputando os seus destinos. Em geral as análises se referem ao Estado, a Governos, a órgãos públicos mais específicos, a organizações não governamentais, aos jovens (ora como sujeitos, ora como beneficiários, ora como questão social). Entretanto, há muito o que se fazer quanto à apreensão das dinâmicas sociais e históricas que envolvem tal problemática: quais as principais forças sociais e políticas que vêm atuando e influenciando sobre esse campo? Que matrizes prático-discursivas as orientam? Que processos, em cada momento histórico, resultam dessas disputas? O que, em perspectiva histórica, pode ser apreendido como continuidades e discontinuidades? Como tais dinâmicas se desdobram nas relações entre o local, o nacional e o global? Em que medida se pode falar em *jovens* como sujeitos sociais?

O cenário inaugurado a partir de 2003, no Brasil, suscitou um desafio especial às abordagens sobre o tema. É preciso que sejam suficientemente refinadas para perceberem as nuances que o diferenciam do contexto anterior e, ao mesmo tempo, requer que sejam suficientemente consistentes e críticas para que se tenha em vista os alcances limitados das ações então empreendidas e o quão longe o país se encontra de um enfrentamento mais fundo dessa questão social.

Referências

- ABRAMO, H. W. Considerações Sobre a Tematização Social da Juventude no Brasil. In: *Revista Brasileira de Educação* – Edição especial, nº 5 e nº 6, 1997, pp. 25-36
- ABRAMO, H. W. e BRANCO, P. P. (orgs.). *Retratos da juventude brasileira: análises de uma pesquisa nacional*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Instituto Cidadania, 2005.
- AFFONSO, Cláudia. A CUT Conselheira: Tripartismo e Formação Profissional – Concepções e Práticas Sindicais nos Anos 90. Dissertação de Mestrado, Educação, UFRJ, 2001.

- BALTAR, P.; KREIN, D.; LEONE, E. Economia e mercado de trabalho no Brasil. In: LEITE, M. e ARAÚJO, A. (orgs.). *O trabalho reconfigurado: ensaios sobre Brasil e México*. São Paulo: Annablume, 2009.
- BRASIL/PRESIDÊNCIA. Projeto Pedagógico Integrado – ProJovem Urbano. Brasília, 2008: <http://www.projovemurbano.gov.br/site/interna.php?p=material&tipo=Conteudos&cod=49> (acesso em abril de 2011).
- CACCIAMALI, M. C. Mercado de trabalho juvenil: Argentina, Brasil e México. São Paulo, 2004: <http://www.fea.usp.br/feaecon//media/fck/File/trabalhojuvenil%5B1%5D.pdf> (acesso em abril de 2011).
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.
- CASTIONI, Remi. Da Qualificação à Competência: dos fundamentos aos usos – o Planfor como dissimulador de novos ‘conceitos’ em Educação. Tese de Doutorado, Educação, UNICAMP, 2002.
- CASTRO, M. G. e ABRAMOWAY, M. Por um novo paradigma do fazer políticas – políticas de/para/com juventudes. *Revista Brasileira de Estudos da População* (v.19, n.2), Campinas, UNICAMP, 2002, pp. 143-176.
- COSTA, O. Políticas Públicas de Juventude: uma construção possível? Tese de Doutorado, UNB, 2009.
- DAIN, S. e SOARES, L., Reforma do Estado e políticas públicas: relações intergovernamentais e descentralização desde 1988. In: OLIVEIRA, M. A. (org.), *Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, 1988, pp. 31-72.
- DIEESE. Juventude: diversidades e desafios no mercado de trabalho metropolitano. *Estudos e Pesquisas* (11), São Paulo, DIEESE, set/2005.
- _____. Reduzir a jornada de trabalho é gerar empregos de qualidade. *Notas Técnicas* (57), São Paulo, DIEESE, nov/2007.
- GENTILI, Pablo. O Conceito de “Empregabilidade”. In: LODI, Lucia Helena (org.). *Avaliação do PLANFOR: uma Política Pública de Educação Profissional em debate. Cadernos Unitrabalho 2*, Unitrabalho, São Paulo, 1999, pp.85-91.
- KERBAUY, M. T. Políticas de juventude: políticas públicas ou políticas governamentais? *Estudos de Sociologia* (18/19), Araraquara, Dep. Sociologia-UNESP, 2005, pp. 193-203.
- KREIN, D. O Aprofundamento da Flexibilização das Relações de Trabalho no Brasil. Dissertação de Mestrado, Educação, UNICAMP, 2001.
- KREIN, D.; MORETTO, A. O crescimento da formalização do emprego: como explicá-lo? In: *Anais do IX Encontro Nacional de Estudos do Trabalho*. Recife: ABET, nov/2005.
- IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Brasília, 2008.

- MEC/SECAD/SETEC. *Saberes da Terra: Programa Nacional de Jovens e Adultos Integrada com Qualificação Social e Profissional para Agricultores (as) Familiares*. Brasília, 2005 (<http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/1370.pdf> - acesso em maio de 2007).
- MEC/SETEC. *Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA*. Brasília: MEC/SETEC (Documento Base), 2006.
- MEC/SETEC. *Projeto Escola de Fábrica*. Brasília: Presidência da República (<http://portal.mec.gov.br/setec/index.php?option=content&task=view&id=479&Itemid=602> - acesso em maio de 2007).
- OLIVEIRA, M. A.. *Política trabalhista e relações de trabalho no Brasil: da era Vargas ao governo FHC*. Tese de Doutorado, Educação, UNICAMP, 2002.
- ORTEGA *et al.* *Paro, exclusión y políticas de empleo: aspectos sociológicos*. Valencia, Tirant lo Blanch Editora, 2004.
- POCHMANN, M.. *A batalha pelo primeiro emprego*. São Paulo, Publisher Brasil, 2000.
- . *O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo, Boitempo, 2001.
- SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1987.
- SPOSITO, M. *Os jovens no Brasil: desigualdades multiplicadas e novas demandas políticas*. São Paulo: Ação Educativa, 2003.
- SPOSITO, M.; SILVA, H. H. C.; SOUZA, N. A. *Revista Brasileira de Educação*. (v.11, n.32), Rio de Janeiro, May/Aug., 2006.
- TELLES, V. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.
- TOKMAN, V. *Desempleo juvenil en el Cono Sur: causas, consecuencias y políticas*. *Inter Joven*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Santiago do Chile, 2003. http://200.68.29.91/cedoc/Coleccion%20INTERJOVEN%201998%20-%202006/Empleabilidad_Juvenil/pdf/2b.pdf (Acesso em abril de 2011).

Recebido em: 28/04/2011

Aceito em: 11/08/2011

Como citar este artigo:

OLIVEIRA, Roberto Véras de. Juventude e Trabalho como Questão Pública no Brasil: há uma inflexão com as iniciativas recentes? *Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar*. São Carlos, v. 2, n. 1, jan-jun 2012, pp. 231-253.