

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

**UMA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA “EMPREGO JOVEM”
DO GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO (2000-2006):
inserção dos jovens no mercado de trabalho**

Miriam de Souza Leão Albuquerque

RECIFE
2008

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

Miriam de Souza Leão Albuquerque

UMA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA “EMPREGO JOVEM” DO GOVERNO DO
ESTADO DE PERNAMBUCO (2000-2006): inserção dos jovens no mercado de trabalho

Tese apresentada ao Programa de Pós-
Graduação da Universidade Federal de
Pernambuco como requisito parcial
para a obtenção do título de Doutor em
Serviço Social.

Orientadora:

Professora Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde

Recife
2008

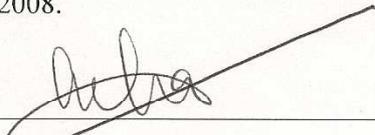


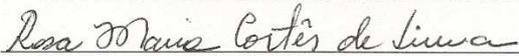
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE DOUTORADO

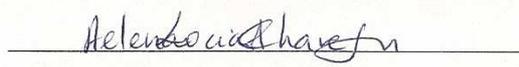
Ata 246ª da Defesa de Tese do Curso de Doutorado em Serviço Social, realizada no Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco.

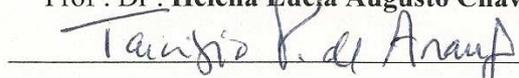
Às oito horas do dia trinta e um de outubro do ano de dois mil e oito, na sala C 14 do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco, em sessão pública, teve início a defesa de tese intitulada: **“Uma avaliação do Programa “Emprego Jovem” do Governo do Estado de Pernambuco (2000-2006): inserção dos jovens no mercado de trabalho”** de autoria de **Miriam de Souza Leão Albuquerque**, a qual já havia preenchido todas as demais condições exigidas para obtenção do Grau de **Doutor em Serviço Social**. A Banca Examinadora aprovada pelo Colegiado do Curso e homologada pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, processo número 020952/2008-27, foi constituída pelos seguintes professores: **Ana Cristina Brito Arcoverde, Doutora em Sociologia**, Orientadora e Examinadora Interna; **Rosa Maria Cortês de Lima, Doutora em Planejamento Urbano e Regional**, Examinadora Externa; **Helena Lúcia Augusto Chaves, Doutora em Sociologia**, Examinadora Externa; **Tarcisio Patrício de Araújo, Doutor em Economia**, Examinador Externo; **Ana Lucia Fontes de Souza Vasconcelos, Doutora em Serviço Social**, Examinadora Externa; **Jordeana Davi Pereira, Doutora em Serviço Social**, Suplente Externo; **Anita Aline Albuquerque Costa, Doutora em Serviço Social**, Suplente Interna. Na qualidade de Orientadora, a **Drª Ana Cristina Brito Arcoverde**, presidiu os trabalhos e após as devidas apresentações, convidou a candidata a discorrer sobre o conteúdo da Tese. Concluída a apresentação, a candidata foi argüida pela Banca Examinadora, que após as devidas considerações finalizou os trabalhos e decidiu *Aprovar* a Tese com as seguintes menções: **Drª. Ana Cristina Brito Arcoverde: *Aprovado***; **Drª. Rosa Maria Cortês de Lima: *Aprovado***; **Drª. Helena Lúcia Augusto Chaves: *Aprovado***; **Dr. Tarcisio Patrício de Araújo: *Aprovado***; **Drª. Ana Lucia Fontes de Souza Vasconcelos: *Aprovado***. E para finalizar, lavrei a presente ata que será assinada por mim e por quem de direito. Recife, 31 de outubro de 2008.

BANCA:


Profª. Drª. **Ana Cristina Brito Arcoverde**

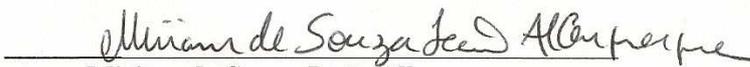

Profª. Drª. **Rosa Maria Cortês de Lima**


Profª. Drª. **Helena Lúcia Augusto Chaves**


Prof. Dr. **Tarcisio Patrício de Araújo**


Profª. Drª. **Ana Lucia Fontes de Souza Vasconcelos**

DOUTORA:


Miriam de Souza Leão Albuquerque

Albuquerque, Miriam de Souza Leão

Uma avaliação do Programa “Emprego Jovem” do Governo do Estado de Pernambuco (2000-2006) : inserção dos jovens no mercado de trabalho / Miriam de Souza Leão Albuquerque. – Recife : O Autor, 2008.

242 folhas : fig., tab., graf. , abrev. e siglas.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA.Serviço Social, 2009.

Inclui bibliografia e anexo.

1. Trabalho Avaliação. 2. Juventude – Pernambuco. 3. Jovens pobres – Pernambuco. 4. Idade e emprego – Pernambuco. 5. Mercado de trabalho Efeito da educação – Pernambuco. I. Título.

364.46
364

CDU (17. ed)
CDD (22.ed.)

UFPE
CSA2009-062

Aos meus pais,

Carlos & Ceres
(*in memoriam*),

COM ELES TUDO COMEÇOU...

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é, sem dúvida, resultado de um esforço pessoal. Mas sua concretização contou com o apoio de muitas pessoas que, de uma forma ou de outra, auxiliaram nos momentos em que ele se desenvolveu.

A todos quero deixar o meu muito obrigada.

Primeiramente aos meus pais (*in memoriam*) que a partir deles tudo começou e a eles devo toda a minha gratidão. Alcançar essa conquista é resultado de todo um processo que teve o seu início junto com eles.

Lembro-me da expressão fisionômica do meu pai quando cheguei a casa e lhe dei a notícia de ter sido aprovada no doutorado, seus olhos encheram-se de lágrimas e nós comemoramos sorrindo muito. Essas lembranças me dão saudades, mas é uma mistura de dor e alegria por saber que sem eles não teria chegado até aqui. E é para eles que ofereço esta conquista.

Onde vocês estiverem comemorem comigo, pois estou muito feliz!

As minhas duas lindas filhas, Rebeca e Débora. É com muito orgulho que concluo esta etapa da minha vida profissional na mesma época em que consigo compartilhar com a minha filha mais velha a sua conquista da graduação em Ciências Políticas na UnB.

Filha querida, estamos de parabéns, brindemos!

Quanto a Debrinha, o meu muito obrigada pelas valiosas discussões econômicas e sociais sobre o destino desta nação.

Mamãe dedica este estudo e todo o meu esforço a vocês, filhas queridas.

Ao José Manuel, sua ternura, sinceridade e cumplicidade tornaram esse caminho mais suave.

Aos queridos irmãos(as), cunhado, sobrinhos(as), tios (as), primos(as), e aqui um agradecimento especial aos primos Antônio Carlos (Tonico) pelas horas de diálogo acerca da vida e da loucura humana. E a Gabriela por suas valiosas discussões acerca desta tese, amo todos vocês.

Às amigas de Governo por tanta gestão dispensada para que o trabalho fosse o mais correto possível e pela garra de fazer crescer o companheirismo num ambiente produtivo

intelectualmente: Elisângela Gonçalves, Karina Zapata e Maria José Lira, Cláudia Amorim, Rosali Araújo, Carmem Galvão e Joerilda Vieira, o meu muito obrigada.

Aos demais colegas da SDSC pela seriedade profissional. A todos e todas o meu agradecimento.

À minha orientadora, Ana Cristina Brito Arcoverde, com seu jeito educado me ajudou a crescer intelectualmente.

A todos os professores que com suas imprescindíveis contribuições compuseram esta banca. Aos Drs. Rosa Maria Cortês de Lima e Tarcísio Patrício de Araújo que nos acompanhou desde o início das sucessivas etapas avaliativas do Programa de Pós-Graduação desta Universidade.

Por fim, agradeço aos demais professores das disciplinas cursadas e a todos que de alguma maneira contribuíram para que eu conseguisse realizar este trabalho.

“Daí a crítica permanentemente presente em mim à malvadez neoliberal, ao cinismo de sua ideologia fatalista e a sua recusa inflexível ao sonho e à utopia. Daí a minha raiva, legítima raiva, que envolve o meu discurso quando me refiro às injustiças a que são submetidos os esfarrapados do mundo. Daí o meu nenhum interesse de, não importar que ordem, assumir um ar de conservador imparcial, objetivo, seguro, dos fatos e dos acontecimentos. Em tempo algum pude ser um observador ‘acinzentadamente’ imparcial, o que, porém, jamais me afastou de uma posição rigorosamente ética”.

PAULO FREIRE

“Pedagogia da Autonomia” (1997, p.15).

RESUMO

“Uma Avaliação do Programa ‘Emprego Jovem’ do Governo do Estado de Pernambuco (2000-2006): inserção dos jovens no mercado de trabalho” buscou desenvolver um estudo avaliativo da contribuição que o Programa Emprego Jovem ofereceu ao usuário (Jovens pernambucanos entre 16 a 24 anos) para o seu acesso ao mercado de trabalho. Tem como objeto de pesquisa a execução do Programa Emprego Jovem, implantado em 2000-2006, nas suas cinco modalidades: Preparando para o Primeiro Emprego – 2001; Jovem Aprendiz - 2002; Qualificação Profissional e Empreendedorismo Juvenil - 2006; Ações de Qualificação Profissional de Nível Técnico - 2006; e Emprego Social - 2006. Esta tese contou com uma abordagem documental, pautada em fontes secundárias, utilizando-se da Pesquisa de Egressos 2000 realizada pelo Instituto de Pesquisas Sociais Aplicadas - IPSA, com 350 jovens na faixa etária de 16 a 24 anos e a Pesquisa de Egressos no ano de 2004 desenvolvida pela equipe técnica do Etapas, com o Banco de Dados cedido pela Agência do Trabalho, totalizando 1.035 jovens na mesma faixa etária. Para delimitar o escopo do trabalho partiu-se da análise de duas categorias: Trabalho e Juventude. Assim, assume-se o trabalho como categoria central nas vidas dos seres humanos, “protoforma da atividade humana”, e juventude como categoria sociológica historicamente constituída. A avaliação aponta que a política pública de emprego para o segmento juvenil do Estado é fruto das diretrizes dos organismos internacionais, mais precisamente da Organização Internacional do Trabalho - OIT, e do Banco Mundial – BIRD, que orientam o Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda do País a adotar medidas protetivas subsumidas à lógica do capital e a ênfase da valorização das demandas de mercado. Neste estudo encontramos a necessidade de haver crescimento econômico para que políticas públicas que objetivam a inserção produtiva do segmento juvenil tenham retorno positivo. Faz-se necessária a criação de novos postos de trabalho. Logo, o Programa Emprego Jovem não possui a capacidade de inserir o jovem no mercado de trabalho, tampouco contribui para minimizar o desemprego no Estado de Pernambuco.

Palavras chave: Trabalho, Juventude, Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, Mercado de Trabalho.

ABSTRACT

”An evaluation of Emprego Jovem Program of Government of the State of Pernambuco (2000-2006): insertion of young people on labour market”, (“Uma Avaliação do Programa ‘Emprego Jovem’ do Governo do Estado de Pernambuco (2000-2006): inserção dos jovens no mercado de trabalho”) attempted to develop a study evaluating the contribution Emprego Jovem Program offered to its user (the youth from Pernambuco State from 16 to 24 years old) for their access into labour market. The research object is the execution of the Program, implemented from 2000 to 2006, under its five arrangements: First Employment-2001; Young Apprentice-2002; Professional Qualifying and Youthful Entrepreneur -2006; Professional Qualification Action of Technical Level-2006; and Social Employment-2006. This thesis used a documented approach, based on secondary sources, using Egress Research 2000, accomplished by Instituto de Pesquisas Sociais Aplicadas - IPSA, with 350 young people from 16 to 24 years old, and Egress Research 2004, developed by Etapas technical team, with data bank provided by Labour Agency (Agência do Trabalho), to total of 1.035 young people of the same age group. To delimit the work purpose two analysis categories were selected: **Labour** and Youth. **Labour understood** as a central category of human being, and youth as a sociological category historically established. The evaluation shows that the employment public policy for youth of Pernambuco State is a result of international organizations guidelines, more precisely, from International Labour Organization (ILO) and The World Bank (IBRD), which guide Brazilian Employment, Labour and Income Public System to take protective measures compromised to capital perspective and to emphasize valuation of market demands. This study shows the need of economic growth in order to public policies aiming at introducing youth segment productively to achieve a positive payback. Thus, Emprego Jovem Program is not able to insert young people on labour market, nor helps minimize unemployment on Pernambuco State. This thesis hopes to contribute to the development of new researches, supplying considerations to those who show interest to comprehend the social issue of elevate rates of unemployment faced by youth in present days.

KEY WORDS: Labour, Youth, Public Employment System, Employment and Income, Labour Market.

LISTA DE FIGURA, MAPAS E QUADROS

| | | |
|-------------|---|-----|
| FIGURA Nº 1 | Curso de Costura Industrial em unidade móvel do Senai..... | 172 |
| MAPA Nº 1 | Metas de Atendimento da Modalidade de Ações de Qualificação Profissional de Nível Técnico do Programa Emprego Jovem em Pernambuco — 2006..... | 132 |
| MAPA Nº 2 | Metas de Atendimento da Modalidade de Ações de Qualificação Profissional de Nível Técnico do Programa Emprego Jovem em Pernambuco — 2006..... | 173 |
| QUADRO Nº 1 | Processo de Seleção e Contratação das Entidades Executoras do Programa Emprego Jovem — 2001-2006..... | 160 |
| QUADRO Nº 2 | Processo Seletivo das Entidades Executoras dos Cursos de Qualificação Sócio-Profissional para o Programa Emprego Jovem em Pernambuco — 2001-2006..... | 182 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | | |
|-----------|--|-----|
| GRÁFICO 1 | Evolução da População Jovem de 15 a 24 anos..... | 131 |
| GRÁFICO 2 | Distribuição Percentual das Mortes Não Naturais, segundo Municípios da Região Metropolitana do Recife — 2005..... | 176 |
| GRÁFICO 3 | Colocações de jovens no mercado de trabalho pelo Programa Emprego Jovem em Pernambuco, segundo o Emprego Jovem, Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) e Jovem Aprendiz no período de 2002-2006..... | 206 |
| GRÁFICO 4 | Colocações de Jovens no Mercado de Trabalho pela Agência do Trabalho em Todas as Modalidades 2000 a 2006..... | 209 |

LISTA DE TABELAS

| | | |
|-----------|--|-----|
| TABELA 1 | Programa Emprego Jovem e suas modalidades, no ano de 2006..... | 147 |
| TABELA 2 | Jovens de 15 a 24 anos, segundo as condições de atividade em Pernambuco — 2003..... | 147 |
| TABELA 3 | Varição no número de ocupações de pessoas com 10 anos ou mais de idade, segundo grupos de anos de escolaridade no período de 1992-2003, em Pernambuco..... | 149 |
| TABELA 4 | Meta do Número de Jovens, Municípios Atendidos, Modalidade de Cursos e Total de Recursos, segundo os anos de atendimento do Programa Jovem em Pernambuco — 2001-2006..... | 179 |
| TABELA 5 | Número e discriminação de Entidades Executoras do Programa Emprego Jovem em Pernambuco, segundo os anos de execução - 2001-2006..... | 183 |
| TABELA 6 | Modalidade de qualificação e Entidades Executoras do Programa Emprego Jovem, segundo as metas contratadas e os anos de execução em Pernambuco — 2004-2006..... | 184 |
| TABELA 7 | Jovens Qualificados pelo Programa Emprego Jovem e Jovens Desempregados em Pernambuco, no período de 2001-2006..... | 202 |
| TABELA 8 | Colocações com Incentivos Financeiros no Mercado de Trabalho, pelo Emprego Jovem no Estado de Pernambuco, segundo os anos no período de 2002-2006..... | 204 |
| TABELA 9 | Jovens Colocados no Mercado de Trabalho por Intermediação Não Incentivada, segundo os anos — 2000-2006..... | 208 |
| TABELA 10 | Jovens Desempregados, Qualificados e Colocados no Mercado de Trabalho em Pernambuco, segundo a intermediação incentivada e intermediação espontânea no período de 2001-2006..... | 210 |
| TABELA 11 | Jovens de 16 a 24 anos de idade da amostra que foram incluídos no Mercado de Trabalho com carteira assinada e sem carteira assinada ao término do Curso, em 2000..... | 213 |
| TABELA 12 | Jovens de 16 a 24 anos de idade da amostra que foram incluídos no Mercado de Trabalho com carteira assinada e sem carteira assinada um ano após o término do Curso, em 2000..... | 214 |
| TABELA 13 | Jovens de 16 a 24 anos de idade incluídos no Mercado de Trabalho um Ano após o Término do Curso em Recife, em 2004..... | 215 |
| TABELA 14 | Renda dos Jovens de 16 a 24 Anos Incluídos no Mercado de Trabalho um Ano Após o Término do Curso em Pernambuco, em 2000..... | 215 |

| | | |
|-----------|---|-----|
| TABELA 15 | Escolaridade dos Jovens de 16 a 24 Anos Entrevistados em Pernambuco, em 2000..... | 216 |
| TABELA 16 | Escolaridade dos Jovens de 16 a 24 Anos Incluídos no Mercado de Trabalho Um Ano Após o Término do Curso em Pernambuco, em 2000..... | 217 |
| TABELA 17 | Escolaridade dos Jovens de 16 a 24 Anos de idade incluídos no Mercado de Trabalho em Recife, em 2004..... | 217 |
| TABELA 18 | Relação entre o Curso Ofertado pelo Programa Emprego Jovem e a Ocupação dos Jovens de 16 a 24 Anos Incluídos no Mercado de Trabalho em Pernambuco, em 2000..... | 218 |
| TABELA 19 | Percepção dos Jovens de 16 a 24 Anos Incluídos no Mercado de Trabalho com Relação às Ações do Programa Emprego Jovem em Pernambuco, em 2000..... | 219 |
| TABELA 20 | Percepção dos Jovens de 16 a 24 Anos Desocupados com Relação às Ações do Programa Emprego Jovem em Pernambuco, 2000..... | 220 |
| TABELA 21 | Percepção dos Jovens de 16 a 24 Anos Relação às Ações do Programa Emprego Jovem em Recife, em 2004..... | 221 |

LISTA DE SIGLAS

| | |
|---------|--|
| ABNT | Associação Brasileira de Normas Técnicas |
| AMUPE | Associação Municipalista de Pernambuco |
| ARPE | Agência de Regulação de Pernambuco |
| AT | Agência do Trabalho |
| BIRD | Banco Interamericano de Recuperação e Desenvolvimento |
| BNB | Banco do Nordeste do Brasil |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| CADPEQ | Cadastro do Programa Estadual de Qualificação |
| CAGED | Cadastro Geral de Empregados e Desempregados |
| CEE | Comissão Estadual de Emprego |
| CEPAL | Comissão Econômica para América Latina |
| CLT | Consolidação das Leis do Trabalho |
| CME | Comissão Municipal de Emprego |
| CNCT | Cadastro Nacional de Cursos de Educação Profissional Nível Técnico |
| CNT | Cadastro Nacional do Trabalhador |
| CODEFAT | Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador |
| CONJUVE | Conselho Nacional de Juventude |
| DIEESE | Departamento Intersindical de Estudos Estatísticos e Socioeconômicos |
| DRU | Desvinculação de Receita da União |
| ECA | Estatuto da Criança e do Adolescente |
| FAD | Fundo de Assistência ao Desempregado |
| FAT | Fundo de Amparo ao Trabalhador |
| FECEP | Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza |
| FGTS | Fundo de Garantia por Tempo de Serviço |
| FIDEM | Fundação do Desenvolvimento Municipal |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| FSE | Fundo Social de Emergência |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| ICMS | Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços |
| IDH | Índice de Desenvolvimento Humano |
| IDJ | Índice de Desenvolvimento da Juventude |
| IMO | Intermediação de Mão de Obra |
| IPEA | Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas |

| | |
|-----------|---|
| IPSA | Instituto de Pesquisas Sociais Aplicadas |
| LOAS | Lei Orgânica da Assistência Social |
| MST | Movimento Sem Teto |
| MTE | Ministério do Trabalho e Emprego |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| OIT | Organização Internacional do Trabalho |
| ONGs | Organizações Não Governamentais |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| OSCIP | Organização Social Civil de Interesse Público |
| PASEP | Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público |
| PEA | População Economicamente Ativa |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PIPMO | Programa Intensivo de Preparação da Mão-de-Obra |
| PIS | Programa de Integração Social |
| PNAD | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio |
| PNPE | Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego |
| PNQ | Plano Nacional de Qualificação |
| PROGER | Programa de Geração de Emprego e Renda |
| RAIS | Relação Anual de Informações Sociais |
| RDs | Regiões de Desenvolvimento |
| RMR | Região Metropolitana do Recife |
| SDSC | Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania |
| SEBRAE | Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Micro Empresa |
| SENAC | Serviço Nacional do Comércio |
| SENAI | Serviço Nacional da Indústria |
| SENAT | Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte |
| SEPLANDES | Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social |
| SINE | Sistema Nacional de Emprego |
| SPE | Sistema Público de Emprego |
| SPETR | Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda |
| TJLP | Taxa de Juros de Longo Prazo |

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| INTRODUÇÃO..... | 19 |
| CAPÍTULO 1 – TRABALHO E JUVENTUDE NO BRASIL DE CAPITALISMO TARDIO..... | 37 |
| 1.1. O TRABALHO AO LONGO DA EVOLUÇÃO SOCIAL..... | 37 |
| 1.2. A CENTRALIDADE DO TRABALHO..... | 42 |
| 1.3. A JUVENTUDE E OS DIFERENTES CONTEXTOS DO TRABALHO..... | 47 |
| 1.4. JUVENTUDE EM DEBATE..... | 54 |
| 1.5. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA À LUZ DO QUADRO INTERNACIONAL NO CONTEXTO DO TRABALHO/DESEMPREGO..... | 61 |
| 2. A POLÍTICA PÚBLICA DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA..... | 87 |
| 2.1. A FORMAÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA NOS PAÍSES DESENVOLVIDOS..... | 87 |
| 2.2. O MUNDO DO TRABALHO E O FORDISMO..... | 93 |
| 2.3. A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO NO PERÍODO DOS “ANOS DE OURO” (1945-1975) NO MODO DE PRODUÇÃO FORDISTA/TAYLORISTA..... | 96 |
| 2.4. AS MUDANÇAS NO SERVIÇO PÚBLICO DE EMPREGO A PARTIR DOS ANOS 1970 COM AS NOVAS TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO..... | 99 |
| 2.5. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM O SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA..... | 103 |
| 2.6. MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO NO PERÍODO DE 1930 A 1990..... | 118 |
| 2.6.1. TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO DE 1990 ATÉ OS DIAS ATUAIS..... | 121 |
| 3. O CONTEXTO DO PROGRAMA EMPREGO JOVEM..... | 129 |
| 3.1. PANORAMA DO ESTADO DE PERNAMBUCO..... | 129 |
| 3.2. OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE BRASILEIRA..... | 133 |
| 3.3. O CONTEXTO SÓCIO-POLÍTICO E A QUESTÃO DA EDUCAÇÃO E DO TRABALHO..... | 143 |
| 4. PROGRAMA EMPREGO JOVEM..... | 155 |
| 4.1. DESENHO DO EMPREGO JOVEM..... | 155 |
| 4.2. EXECUÇÃO DO PROGRAMA..... | 160 |
| 4.3. AVALIAÇÃO DO PROGRAMA EMPREGO JOVEM..... | 180 |

| | |
|---|------------|
| 4.4. AVALIAÇÃO DA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA EMPREGO JOVEM..... | 181 |
| A) PROCESSO DE SELEÇÃO DAS ENTIDADES EXECUTORAS..... | 181 |
| B) A PROBLEMÁTICA DA FREQUÊNCIA DOS CURSOS..... | 186 |
| C) PERFIL DOS INSTRUTORES..... | 190 |
| D) INFRA-ESTRUTURA PARA EXECUÇÃO DOS CURSOS..... | 191 |
| E) QUALIDADE DO MATERIAL DIDÁTICO..... | 192 |
| 4.5. PERFIL DOS EGRESSOS PARTICIPANTES DO PROGRAMA NOS ANOS 2000 E 2004... | 200 |
| 4.6. JOVENS QUALIFICADOS E JOVENS COLOCADOS..... | 201 |
| 4.7. QUALIFICAÇÃO <i>VERSUS</i> INSERÇÃO DOS JOVENS NO MERCADO DE TRABALHO..... | 209 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 223 |
| REFERÊNCIAS | 230 |
| ANEXOS..... | 243 |

INTRODUÇÃO

Este estudo tem como objeto o Programa Emprego Jovem, no período de 2000 a 2006, em Pernambuco. Pretende-se a partir de pesquisa documental fazer uma exploração analítica sobre os benefícios para o público-alvo atendido pelo Programa (jovens de 16 a 24 anos) em termos de melhoria da capacidade de inserção no mercado de trabalho.

Devemos antecipar que o Programa Emprego Jovem teve suas ações inicialmente financiadas com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), a partir de 2003 com recursos do Tesouro Estadual (Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza – FECEP), e administrativamente executadas pela Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania (SDSC), via Agência do Trabalho (AT) que é uma unidade técnica da Secretaria, responsável pela execução das ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) no âmbito de Pernambuco.

A partir dos anos de 1980 e principalmente na década de 1990, o Brasil passou por transformações no mundo do trabalho com a adoção de um novo modelo econômico que se sobrepõe globalmente dentro da lógica da “acumulação flexível”, criando um novo cenário permeado por elevadas taxas de desemprego.

Nesse contexto, observou-se no País um período de maior discussão acerca das políticas públicas de emprego. Em 1994, o Ministério do Trabalho apresentou proposta de reformulação do Sistema Nacional de Emprego (SINE) que seria modificado para um Sistema Público de Emprego (SPE). No ano seguinte, o então presidente, Fernando Henrique Cardoso, implantou, na sua primeira gestão (1995-1998), um novo formato de políticas de qualificação profissional envolvendo o poder público, o setor empresarial e a sociedade civil. O objetivo era a prestação de um serviço de atendimento integrado e descentralizado ao trabalhador, com políticas de intermediação de mão-de-obra, seguro-desemprego, qualificação profissional e

geração de emprego e renda. Para que isso acontecesse foi criado, em 1990, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT).

Desse modo, como as ações públicas partiam de um marco conceitual focalizado no mercado de trabalho, as elevadas taxas de desemprego eram vistas como preocupantes, mas um fenômeno passageiro, que se ajustaria ao novo modelo econômico e o desemprego abrandaria. Isso era devido à transição de uma economia fechada, com elevada proteção, para uma economia aberta e mais competitiva. As causas do desemprego eram atribuídas a novas tecnologias e ao desequilíbrio entre demanda e oferta no mercado de trabalho. (BARBOSA; MORETTO, 2006).

Tendo o desemprego sido visto como fenômeno passageiro, desde a segunda metade da década de 1990 era disseminada em todo o País a idéia de que não haveria emprego para todos e, assim, quem almejasse um posto de trabalho deveria se qualificar.

Ao mesmo tempo foi sendo difundida a cultura da responsabilização do indivíduo pelo próprio desemprego, seu sucesso ou seu fracasso era de sua única responsabilidade. Ou seja, desconsiderava-se que o crescimento das taxas de desemprego era fruto da opção política macroeconômica feita pelas elites governantes ao adotarem medidas de abertura comercial, sobrevalorização do câmbio e liberalização financeira.

Nesse contexto, foi implementado o Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor), por meio dos Programas Estaduais de Qualificação Profissional (PEQs) em convênio com as secretarias estaduais de trabalho. Os pressupostos desses programas orientam-se pela lógica do mercado de trabalho.

Em decorrência, definiu-se que as ações governamentais deveriam estar focalizadas para minimizar os desajustes, inclusive quanto ao desemprego. Essa forma de agir ignora a política macroeconômica, conforme já mencionado, e o Estado assume papel de pouca

intervenção nas leis que regem o mercado. Configura-se, assim, o Estado mínimo para os interesses dos trabalhadores e máximo aos interesses do capital.

A Política Nacional de Qualificação Profissional, com o Planfor, procurou oferecer respostas aos elevados índices de desemprego no país, mitigando os efeitos desastrosos da reestruturação econômica.

Essas ações preparariam os trabalhadores para conviver com um contexto profissional mais competitivo, flexível, exigindo maior elevação da escolaridade e qualificação do trabalho. Contudo, sem uma articulação das políticas e programas do SPETR e destas com as políticas macroeconômicas, poucos resultados efetivos de inserção profissional dos trabalhadores será atingido.

Em 2003, com a primeira gestão do atual Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, houve a mudança de Planfor para Plano Nacional de Qualificação (PNQ), com a execução nos Estados através dos (Planteqs). Poucas alterações foram feitas, uma das mais significativas foi o aumento da carga horária dos cursos e a busca de maior integração e articulação das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, criando procedimentos que facilitassem o acesso do trabalhador aos vários programas.

Dessa forma, o Ministério do Trabalho e Emprego promoveu vários Congressos do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), reunindo diversos atores, como governo, empresários e sociedade civil organizada do País.

O objetivo desses congressos seria a ampliação da discussão em torno da materialização do SPETR e a consolidação do seu papel de organizador do conjunto de políticas e programas sob a intervenção e coordenação do Estado, para a consolidação e estruturação do mercado de trabalho brasileiro.

Ainda em 2003 foi também priorizada pelo Governo Federal a política pública de Educação Profissional, articulando-a com a qualificação profissional orientada pelas diretrizes

dos organismos internacionais (Banco Mundial - BIRD e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID), e, principalmente, pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), na sua convenção 88, de 1948, que trata sobre Serviço de Emprego, o qual já se referia à criação de um Sistema Público de Emprego e de Comissões Consultivas de caráter paritário e tripartite.

Desse modo, a educação formal e a profissional, aparece hoje como questões centrais, pois lhes são conferidas funções essencialmente instrumentais, ou seja, como capazes de possibilitar a competitividade e intensificar a concorrência, adaptar trabalhadores às mudanças técnicas e minimizar os efeitos do desemprego.

Importante ressaltar que o SPETR é apenas uma das instituições responsáveis em proporcionar a proteção ao trabalhador. Seu desempenho estará diretamente vinculado à conjuntura econômica do país. Ademais, deve procurar vincular o trabalhador que não esteja incluído no setor organizado da economia.

O SPETR é composto de Políticas Públicas Passivas e Ativas. As primeiras são aquelas que consideram o nível de emprego (ou desemprego) como dado, e o objetivo é amenizar as conseqüências do desemprego para os trabalhadores, assistindo-os financeiramente. Os instrumentos clássicos dessas políticas são: o seguro-desemprego, o abono salarial, a antecipação da aposentadoria, redução da jornada de trabalho, entre outras. As segundas referem-se a medidas que tentam ajudar a inserir os trabalhadores em postos de trabalho agindo positivamente sobre a demanda de trabalho. Como exemplo, temos a intermediação de mão-de-obra, a qualificação profissional, o apoio às pequenas e médias empresas, e os subsídios à contratação de jovens e outros grupos específicos, como mulheres, deficientes, etc.

Nesta tese priorizamos o olhar em relação à política pública de inserção do jovem no mercado de trabalho prescrita no SPETR.

A discussão sobre juventude e a institucionalização de políticas públicas de juventude só avançou no Brasil a partir dos anos 90. O que vinha existindo até a referida década era um conjunto de programas e projetos geralmente desconexos, focalizados em grupos juvenis que compartilhavam determinada condição, tratados quase sempre de forma estereotipada. Os jovens eram vistos como problemas sociais.

Com a promulgação em 1990 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), houve avanço no que tange aos direitos e deveres desse segmento que passou a ser reconhecido como sujeito de direitos.

Contudo, a juventude não surge, nesse contexto, como protagonista, com identidade própria, apesar do avanço ocorrido no sentido do jovem reconhecido como sujeito de direitos. Sua imagem ainda se mantém vinculada a um problema social, especialmente em questões relacionadas à violência, drogas, exploração sexual, desemprego.

Mesmo assim, a partir dessa concepção limitada, os programas governamentais procuravam apenas — e nem sempre com sucesso — minimizar a potencial ameaça que os jovens pareciam representar.

Dessa forma, as políticas públicas de juventude se caracterizavam como compensatórias e paliativas, não alterando as condições necessárias de vida para esse segmento.

A partir de 2003 aconteceu uma das maiores mobilizações em relação ao processo de discussão sobre a temática juvenil com a elaboração do Plano Nacional de Políticas Públicas de Juventude e o Estatuto dos Direitos da Juventude. Os passos citados foram relevantes, todavia ainda longo caminho precisa ser percorrido.

Diante desse contexto, urge a necessidade de construção de políticas públicas juvenis que lidem com as questões referentes às necessidades do público-alvo como no caso deste

estudo — os jovens que estão em busca da inserção profissional em face das elevadas taxas de desemprego juvenil no país.

O Brasil desponta na virada do novo milênio com 35 milhões de jovens na faixa etária de 15 a 24 anos e, segundo o Censo Demográfico de 2000, com uma taxa média de desemprego juvenil de 20,1%. Em 2005 eram 4,2 milhões de jovens procurando emprego e o desemprego juvenil assumiu dimensão numérica superior ao desemprego do adulto, que se situa, naquele ano, em 4,3 milhões de pessoas acima de 24 anos. Para a cidade do Recife existem 210 mil jovens de 18 a 24 anos e, segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2004), a taxa de desemprego em 2003 foi de 21,8%, em 2004 ampliou-se em 1,4%, chegando a 22,1% de trabalhadores desempregados no ano de 2005.

Sobre, ainda, a categoria juventude inexistente consenso, constituindo-se uma categoria epistemologicamente imprecisa. Ainda se carece de uma definição, mesmo que seja provisória, do que é ser jovem nos dias atuais.

No presente estudo os jovens são analisados como categoria sociológica e historicamente construída, (MACHADO PAIS, 1996b; BOURDIEU, 1983b). Isso porque há determinados momentos em que a categoria juventude aparece como um conjunto homogêneo, relativo à questão cronológica de faixa etária, quando se compara com outros grupos geracionais, porém heterogêneo, quando a observamos a partir das divisões sociais, das diferentes origens dos jovens, de suas diferentes perspectivas e possibilidades.

Desde a consolidação do modo de produção capitalista no século XIX e principalmente depois da Revolução Industrial, o mundo assiste a uma nova forma de produção e exploração do trabalho. Marx (2004), afirma que o capital, por meio da indústria moderna, apropriou-se de maneira abominável da força de trabalho infante-juvenil.

Neste estudo, trabalhamos com jovens de 16 a 24 anos, que buscam a inserção no

mundo do trabalho por meio de cursos de qualificação profissional e que, na sua maioria, assumem responsabilidades, comportamentos e posturas de adultos, sobretudo no campo do trabalho, assumindo centralidade do mesmo nas suas vidas.

No Capítulo 1 apresentamos a delimitação definida por Marx, dividindo em adultos as pessoas acima de 18 anos e as crianças e os adolescentes em três classes de faixa etárias distintas.

Para Bourdieu (1983b, p. 133),

A idade é um dado biológico socialmente manipulado e manipulável; e falar dos jovens como se fosse uma unidade social, um grupo constituído, dotado de interesses comuns e relacionar estes interesses a uma idade definida biologicamente já constitui uma manipulação evidente.

Para Groppo (2000), o critério etário não deve ser desconsiderado mediante a sociedade ocidental, de certa maneira, se encontrar organizada por faixa de idade. O próprio sistema educacional é por faixa etária, há a menor idade para se inserir profissionalmente no mundo do trabalho, a menoridade penal, o acesso à diversidade de lazeres, entre outros exemplos.

No entanto, não existe também consenso quanto à faixa de idade que pode ser considerada como juventude. De maneira geral é uma fase de idade situada entre a infância e a idade adulta, também essas duas fases, variáveis segundo critérios sócio-culturais.

Groppo (2000), reforçando o entendimento de Resende (1989) que afirma a existência de “uma pluralidade de juventudes”, conclui,

De cada recorte sócio-cultural, classe social, estrato, etnia, religião, mundo urbano ou rural, gênero, saltam subcategorias de indivíduos jovens, com características, símbolos, comportamentos, subculturas e sentimentos próprios. Cada juventude pode reinterpretar à sua maneira o que é ser jovem, contrastando-se não apenas em relação às crianças e adultos, mas também em relação a outras juventudes.

Para Bourdieu (1983), dentre as várias juventudes existem duas categorias que merecem destaque: a dos jovens que são apenas estudantes e a dos jovens que trabalham. Para os primeiros, que contam com o respaldo familiar, assistidos pela subvenção de moradia, alimentação, lazer, tudo isso proporciona ao jovem viver a “irresponsabilidade provisória”, não se preocupando com a sua sobrevivência. Já para a segunda categoria, os constrangimentos econômicos forçam a luta pela garantia da sobrevivência e todas as conseqüências que poderão advir.

Esse mesmo autor analisa os desdobramentos sociais decorrentes do acesso à escola pelos jovens de um modo geral: o do adolescente burguês, mantido socialmente fora do jogo do mercado de trabalho e ocupado exclusivamente com o ofício de ser estudante; do jovem das camadas de classes médias baixas e os mais pobres da população, que necessitam trabalhar precocemente para contribuir com a sobrevivência do grupo familiar, além de ter que assegurar o status de estudante, quando não abandonam a escola por diversas questões.

Para Machado Pais (1990, 1996b) o conceito de juventude, constituído dentro de uma visão histórica e sociológica, deve ser pensado sob dois eixos semânticos: um que denota unidade, quando se refere a uma fase da vida; e outro que denota diversidade, decorrente das diferentes origens de classes dos jovens, seja urbana ou rural, trabalhador ou estudante, casado ou solteiro.

Dentro desta perspectiva, no estudo do jovem, é fundamental percebê-lo como vivendo uma fase na vida. Na realidade, são processos de crescimento com diferentes etapas, trajetórias, que são realizadas nos diversos espaços sociais e pelos vários quadros institucionais, entre a infância e a idade adulta.

O estatuto do jovem é negociado e renegociado entre os jovens e seus familiares, com seus pares, e as instituições da sociedade o que faz com que os jovens sejam atores com estatutos em construção e reconstrução (MACHADO PAIS, 1996b, p. 321).

Este estudo, relacionando juventude - qualificação profissional e perspectivas de inserção no mundo do trabalho - por meio de um programa social público, se propõe ao aprofundamento da capacidade da ação governamental, estadual, que busca minimizar o desemprego juvenil no Estado com políticas públicas juvenis de inserção no mercado de trabalho.

Logo, as políticas e programas públicos de emprego assumem papéis de destaque, fazendo sentido na dinâmica social. Essas políticas são fragmentadas, focalizadas e determinantes para o público-alvo a que se destinam por se encontrarem em desvantagens na estrutura hierárquica do conjunto social.

Draibe (2001) chama atenção do pesquisador para o fato de que:

As políticas e programas florescem num campo de forças, embates e conflitos, que se sucedem e se desenvolvem ao longo do tempo. Sendo assim, as opções metodológicas adotadas devem possibilitar captar o sentido e a lógica de programas movidos por interesses, conflitos e eventuais negociações (DRAIBE, 2001, p.27).

No âmbito deste trabalho adotamos o entendimento de Políticas Públicas como e por expressar, como afirma a autora (op.cit., p.17),

Uma dada intervenção na realidade [...], e se desenvolve em esfera pública¹ da sociedade – e não no plano privado e interno das instituições ou organizações da sociedade. Políticas dessa natureza não se restringem, portanto, apenas às políticas estatais ou de governo, podendo abarcar, por exemplo, políticas de organizações privadas ou não governamentais de quaisquer tipo, sempre e quando preservado o caráter público referido.

Desse modo, ressaltamos o nosso entendimento acerca da categoria trabalho como princípio organizativo da sociedade e por meio dele se dá a sociabilidade nas sociedades ocidentais constituindo um dos pólos decisivos da evolução humana (MARX, 2004, ANTUNES 2003). Pois, sob o impulso do desenvolvimento das forças produtivas o ser

¹ Esfera pública está sendo entendida aqui na perspectiva colocada por Hannah Arendt (2003) como uma esfera de visibilidade e aparecimento ou, como bem diz a autora, “o termo pública significa, em primeiro lugar, que tudo o que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível [...]. Em segundo lugar, o termo “público” significa o próprio mundo comum, reúne-nos na companhia uns dos outros e, contudo evita que colidamos uns com os outros, por assim dizer (ARENDR, 2003, P.59-62).

humano constrói e estabelece a vida em sociedade na longa trajetória histórica em que se dá a produção da base material de toda sua existência. Processo desencadeado graças à inserção do trabalho no mundo natural como um ato conscientemente orientado para a modificação da natureza em prol das necessidades de sobrevivência do homem.

Para Antunes (1996, p.99), citando Lukács: “o simples fato de que o trabalho se efetiva, uma posição teleológica é uma experiência elementar da vida cotidiana de todos os homens”.

A opção teórico-metodológica adotada neste trabalho de tese considera a integração e a complementaridade do corpo teórico com os procedimentos metodológicos. Essa posição alinha-se com filósofos e cientistas que criticam as separações dicotômicas entre método e técnicas, qualitativos ou quantitativos, de um lado, e as explanações teóricas, de outro. Bourdieu é um destes sociólogos cujos pressupostos fundamentam esta posição.

Para o autor, a divisão teoria - metodologia é fruto de uma divisão operacional de trabalho “entre professores e investigadores de gabinetes de estudo” (Bourdieu, 1998a, p. 24), e defende que as opções técnicas mais empíricas sejam inseparáveis das opções teóricas, na construção do objeto de estudo. Ele recusa todo “sectarismo” metodológico e sugere que, dependendo do caso e da definição do objeto de estudo, todas as técnicas sejam mobilizadas, desde que pertinentes e passíveis de utilização.

“Em suma, a pesquisa é uma coisa demasiado séria e demasiado difícil para se poder confundir rigidez, que é o contrário da inteligência e da invenção com rigor, e se ficar privado deste ou daquele recurso entre os vários que podem ser oferecidos pelo conjunto das tradições intelectuais da disciplina (Sociologia) e das disciplinas vizinhas: Etnologia, Economia, História”. (BOURDIEU, 1998a, p. 26).

Bourdieu advoga uma maior liberdade na opção das técnicas, desde que sejam observadas com rigor as condições de sua utilização e sua adequação ao problema de estudo colocado.

Souza Santos (1989, p. 74) analisa a questão do método. Segundo o autor, a discussão sobre o método e a cientificidade das Ciências Sociais foi acirrada com a perda do consenso “positivista”, pela crítica a este paradigma científico-metodológico, levando a um aprofundamento da reflexão metodológica sobre a provisoriedade da verdade e a complexidade na busca do conhecimento.

Esta discussão epistemológica resulta, na prática das pesquisas, no Pluralismo Metodológico, com a combinação de métodos qualitativos e quantitativos e com o uso de várias técnicas de investigação — quanto mais precária se tornou a verdade mais difícil e arriscado o caminho real para obtê-la. Essa consciência da complexidade traduziu-se na idéia de que não há um caminho real para aceder à verdade, todos devem ser tentados na medida do “possível” (SOUZA SANTOS, 1989, p. 74).

Essas questões teórico-metodológicas que envolvem as opções feitas pelo investigador quanto à abordagem do objeto de pesquisa e sua construção vinculam-se à discussão epistemológica inerente à constituição da Ciência como conhecimento que se opõe ao conhecimento do senso comum, espontâneo.

A constituição da Ciência exige a promoção da ruptura com as representações e interpretações do senso comum, elas mesmas alçadas à categoria de objeto de estudo. Conciliar a racionalidade objetivista, imposta ao conhecimento da Ciência, com a especificidade do objeto de estudo das Ciências Sociais, que envolve relações próximas entre o pesquisador e o pesquisado, é o grande desafio.

A complexidade do estudo do campo social obriga o pesquisador a uma vigilância epistemológica muito cuidadosa, pelos obstáculos advindos da identidade de natureza entre o sujeito e o objeto de estudo — um objeto que interage, pensa, reage; que detém um saber e uma experiência de vida únicos, capaz de atribuir significado próprio às suas ações, com representações específicas.

O interesse em analisar o Programa Emprego Jovem decorreu da experiência vivenciada na Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania (SDSC), no período 2004 -

2006, na Gerência de Juventude, departamento responsável por assessorar o secretário de Estado acerca das ações que envolviam a juventude e o trabalho desse segmento, além da percepção constituída, pela pesquisadora, em sua vivência e experiência cotidianas.

Essa aproximação da pesquisadora com o objeto de estudo, de um lado, oportunizou uma familiaridade com o Programa, possibilitando conhecimento de sua proposta e, conseqüentemente, dos dados necessários à investigação; de outro, foi fundamental alocar um grande esforço para desenvolver uma postura de objetividade científica.

No entanto, apesar de todo o esforço despendido, os resultados da reflexão acerca desse objeto não é neutro, expressando valores e visão de mundo pautados na leitura da realidade a partir do referencial teórico adotado neste trabalho.

Para Silva e Silva (2001),

A questão metodológica para a produção do conhecimento e, especificamente, para avaliação de políticas e programas sociais, coloca, inicialmente, questões conceituais relevantes. Trata-se da concepção de metodologia, não entendida como um conjunto de procedimentos e técnicas, mas constituindo um corpo teórico de explicação da própria avaliação e de seu objeto; da compreensão de método como um raciocínio empregado para aceitar ou rechaçar um fato como verdadeiro e técnica concebida como instrumento utilizado para coletar dados ou para analisá-los. A partir dessa referência é que são considerados o processo, os sujeitos e os modelos utilizados na avaliação das políticas e programas sociais, bem como os métodos e técnicas usuais (SILVA e SILVA, 2001, p. 64).

Assim, os dados trabalhados e analisados nesta pesquisa foram resultantes de um duplo processo de investigação, um que desenvolvemos enquanto integrante da equipe da SDSC, e outro que se fez a partir da análise dos vários documentos produzidos, tanto pela SDSC e Agência do Trabalho, quanto pela equipe de Monitoramento e Apoio à Gestão do Emprego Jovem² e pela Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social (Etapas).

² No caso do Programa Emprego Jovem foi previsto no seu desenho uma estrutura de Monitoramento e Apoio à Gestão. Nos anos 2000, 2001 e 2003 esse Monitoramento e Apoio à Gestão se deu conjuntamente com o Plano Estadual de Qualificação (PEQ), apenas a partir de 2004 ocorreu a separação, tendo o Emprego Jovem um Monitoramento e Apoio à Gestão específico para as suas ações. Esta avaliação esteve sob a responsabilidade do Instituto de Pesquisa Sociais Aplicadas (IPSA. Recife-PE).

No que diz respeito aos relatórios, trabalhamos com três relatórios referentes aos Programas de Apoio à Gestão do PEQ 2000, 2001, 2003; com três relatórios do Programa Emprego Jovem dos anos 2004, 2005 e 2006; e, ainda, com dois Relatórios de Acompanhamento de Egressos 2000 e o de 2004 do Emprego Jovem, realizados pela Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social (Etapas). Foram recortados e utilizados ainda os dados do Relatório Final da Agência do Trabalho, período 1999 a 2006, do Balanço Social da SDSC, de 1999 a 2006, como também da Agenda da Juventude 2004 a 2007.

Com base em uma análise do conteúdo dos documentos oficiais, a partir de estudos de Acompanhamento de Egressos realizado em 2000³, foi feita uma análise de conteúdo do banco de dados de amostra definida pela pesquisa, referente a 850 egressos em um universo de 165.113 jovens treinados. Procedemos a um desagrupamento e posteriormente um reagrupamento dos dados, ou seja, dos 850 egressos; realizamos um recorte de 350⁴ jovens com idade de 16 a 24 anos, que representavam 41% dos 850 egressos. Esse recorte foi necessário tendo em vista que o Relatório apresentava dados agrupados para adultos e jovens. As metas para qualificação de jovens eram escaladas dentro do Planfor, conforme mencionado no corpo do trabalho.

Em relação à Pesquisa de Egressos 2004, desenvolvida pela equipe do Etapas e denominada “Impactos do Programa Emprego Jovem — Recife”, foram entrevistados 1.035 jovens das turmas de 2004, um ano após o término dos cursos, em 2005. O banco de dados foi cedido pela Agência do Trabalho, com listagem total de 1.933 jovens participantes do Programa, dos quais foram efetivamente localizados e entrevistados 1.035 jovens residentes na cidade do Recife e que participaram dos cursos promovidos pelo Programa Emprego Jovem.

³ Esse estudo produziu o “Relatório de Acompanhamento de Egressos 2000” realizado pelo Instituto de Pesquisas Sociais Aplicadas (IPSA) e o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPPU) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

⁴ Muito embora o Relatório só apresente 349 jovens, no banco foram identificadas 350 pessoas com idade relevante da pesquisa.

Diante do recorte dos 350 jovens egressos, analisados pelo Relatório de 2000, juntamente com os dados dos jovens egressos de 2004, realizamos um cruzamento dos questionários aplicados aos dados dos relatórios nos dois períodos analisados. Esse cruzamento pautou-se nas questões comuns entre os questionários, tais como: perfil dos jovens, escolaridade, inserção em atividade produtiva, vínculo empregatício, inclusão produtiva *versus* escolaridade, correlação entre área do curso e função exercida no mercado de trabalho para aqueles jovens inseridos, percepção dos jovens em relação aos cursos freqüentados e renda adquirida mediante inserção produtiva posteriormente aos cursos.

O objetivo desta tese foi verificar como a estratégia de enfrentamento ao desemprego juvenil, adotada pelo governo estadual, com o programa de qualificação social e profissional “Emprego Jovem”, contribuiu para a inserção desse segmento no mercado formal de trabalho, uma vez que o mercado de trabalho brasileiro e o de Pernambuco, em particular, se caracterizavam e ainda se caracterizam pela heterogeneidade, seletividade e excludência.

A presente investigação procurou trabalhar com dados que permitissem relacionar os determinantes sociais (políticas econômicas e sociais, políticas de emprego nacionais e estaduais) com os condicionantes sociais próximos (jovens egressos do Programa Emprego Jovem, entidade executora, material didático).

Posteriormente a essa fase, passamos à elaboração dos quadros temáticos (Trabalho e Juventude), subdivididos nos subtemas (Trabalho: qualificação profissional, renda, adequação dos cursos ao trabalho realizado, atitudes subjetivas. E Juventude: centralidade do trabalho na vida dos jovens, fase juvenil de inserção produtiva, atitudes subjetivas), os quais já pressupõem uma análise do conteúdo.

A redação final buscou interpretar os dados à luz do entendimento das determinações de políticas públicas e da crítica da responsabilização do sujeito frente ao sucesso ou insucesso no mundo do trabalho.

Além da introdução e das considerações finais, a tese está estruturada em quatro capítulos. No primeiro, discutimos a problemática do trabalho como categoria fundante do ser social no contexto da evolução humana até os dias atuais, com o novo modelo de produção do contexto da reestruturação produtiva.

Nesse sentido, analisamos a categoria juventude como problema de investigação, no campo da Sociologia, Psicologia e Antropologia, e, conseqüentemente, problema social. Neste estudo, os jovens são analisados como categoria sociológica e historicamente construída (MACHADO PAIS 1996; BOURDIEU, 1983). As políticas públicas, voltadas para o segmento juvenil, também são discutidas com o objetivo de minimizar o desemprego no Brasil contemporâneo.

No segundo capítulo, apresentamos em linhas gerais a evolução do serviço público de emprego nos países desenvolvidos, buscando compreender o papel desempenhado pelo serviço público de emprego no período dos “anos de ouro” (1945-1975), com o modo de produção fordista/taylorista. E, no caso da experiência brasileira, procuramos expor as iniciativas que, até a década de 1980, foram restritas aos trabalhadores urbanos, os quais eram empregados nos setores organizados da economia e possuidores do vínculo formal de trabalho. Os demais ficavam de fora do sistema público de emprego, restando-lhes a filantropia.

A partir da crise externa, abriu-se caminho para a redemocratização do País e com ela restabeleceu-se a liberdade sindical, ampliação do sistema de proteção social a todos os trabalhadores brasileiros, conquista do seguro desemprego e financiamento da política de emprego com a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nos anos 1990. É discutido ainda nesse capítulo o papel do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no País, suas possibilidades e desafios para enfrentamento do desemprego e a organização do mercado de trabalho.

No terceiro capítulo, desenvolvemos discussão entre educação e trabalho, orientada pelas diretrizes dos organismos internacionais que atribuem à educação a saída para a profunda crise do emprego, hoje desmistificada por estudos como o da pesquisadora Liliana Segnini.

Desse modo, o conceito que permeia este estudo é o da qualificação para o trabalho como relação social que transcende a esfera da escolaridade e da formação profissional, entendida como:

Uma relação social (de classe, de gênero, de etnia, geracional) que se estabelece nos processos produtivos, no interior de uma sociedade regida pelo valor de troca e fortemente marcada por valores culturais que possibilitam a construção de preconceitos e desigualdades. Isso quer dizer que os conhecimentos adquiridos pelo trabalhador através de diferentes processos e instituições sociais — família, escola, empresas etc. — somados às suas habilidades, também adquiridas socialmente, acrescidas de suas características pessoais e de sua subjetividade, de sua visão de mundo que constituem um valor de saberes e habilidades que significa, para ele, trabalhador, valor de uso. Este só se transforma em valor de troca, em um determinado momento histórico, se reconhecido pelo capital como sendo relevante para o processo produtivo. (SEGNINI, 2000, p. 20).

Por fim, no capítulo quatro, procuramos apreender o Programa Emprego Jovem, sua implantação, evolução e modalidades e realizamos análise sistemática dos dados obtidos na pesquisa de fontes secundárias, buscando responder: A estratégia de enfrentamento do desemprego juvenil adotada pelo governo estadual de Pernambuco com o Programa de Qualificação Social-Profissional “Emprego Jovem”, contribuiu para a inserção dos jovens beneficiados pelo Programa no mercado formal de trabalho, tendo em vista que o mercado de trabalho brasileiro se caracteriza pela heterogeneidade, seletividade e excludência?

Nossa hipótese é que, numa sociedade caracterizada pelo desemprego estrutural, a não inserção do jovem no mercado formal de trabalho é consequência das contradições sociais, econômicas e políticas inerentes a essa sociedade.

Neste trabalho, o desemprego e a precarização das relações de trabalho são compreendidos como fenômenos estruturais, que atingem uma grande massa de trabalhadores,

mas que estão sendo vivenciados, sobretudo, individualmente, possibilitando respostas e estratégias individuais, como aquelas que possibilitam o sofrimento moral, que culpabiliza a vítima.

A lógica neoliberal parece colocar para a sociedade de mercado a seguinte questão: Afinal, se o emprego existe, ainda que restrito, a responsabilidade pelo insucesso na inserção do posto de trabalho é do indivíduo que não preenche as expectativas da empresa, não se qualifica o suficiente?

Com o aumento do desemprego estrutural, a cada dia são exigidos mais requisitos para ocupação de postos de trabalho. Para Antunes (2000), a qualificação é exigida dos trabalhadores, pressionando-os freqüentemente para cursos de atualização e, mesmo assim, não oferecendo garantia de emprego.

As principais conclusões indicam que o tratamento governamental dado à temática juventude e trabalho no Brasil não resulta, de fato, em políticas públicas, mas em um conjunto de programas e projetos, geralmente desconexos, que focalizam grupos de jovens que compartilham determinadas condições, reconhecidos de maneira estereotipada e relacionados a problemas da questão social juvenil, principalmente às elevadas taxas do desemprego jovem.

Dessa forma, essa intervenção estatal assume a conotação de contenção social dos possíveis conflitos e revoltas do segmento da classe trabalhadora juvenil, usuários das políticas e programas sociais atendendo às necessidades de expansão do capital.

Assim, os jovens são em grande parte considerados pelos gestores públicos, que elaboram e executam os programas e projetos, como “problema social” que necessita ser resolvido.

Segundo Draibe (1985), os Programas Sociais ou as Políticas Públicas de Juventude se caracterizam por serem residuais, solucionando apenas o que não pode ser enfrentado pela via do mercado.

Em lugar de reproduzir a imagem do jovem como “problema social”, o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) deveria assegurar políticas públicas fundamentadas em direitos e deveres dos cidadãos e tratar o jovem como sujeito de direito, ativo, responsável e propositor.

São feitas, ainda, considerações que estimulam questionamentos e reflexões, as quais poderão fomentar outros estudos acerca, por exemplo, da necessidade de acompanhamento nas inserções juvenis no mundo do trabalho, da verificação das condições em que se dão os contratos de trabalho e o ambiente laboral ou, ainda, do desenvolvimento de avaliação detalhada sobre o impacto na vida dos egressos dos programas sociais.

Resta acrescentar que este trabalho, dentro dos limites que lhe são inerentes, visa contribuir para que os dados analisados cumpram a função de registro de uma época paradoxal, e que as análises, válidas para esse universo restrito de Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda para a juventude, em alguma medida, possam servir de reflexão para aqueles que têm interesse pela compreensão da questão social de elevadas taxas de desemprego.

CAPÍTULO 1

TRABALHO E JUVENTUDE NO BRASIL DE CAPITALISMO TARDIO

1.1. O trabalho ao longo da evolução social

O homem ao buscar formas de transformação da natureza para atender suas necessidades de sobrevivência e de bem-estar, inicia uma atividade genuinamente humana: o trabalho.

Nas sociedades primitivas a produção da vida material era organizada de forma a garantir apenas o consumo necessário à sobrevivência do grupo, sem a produção de excedente. O trabalho era organizado coletivamente e envolvia todos os membros do grupo na forma de produzir, ocorrendo uma divisão do trabalho por sexo e idade. O resultado dessa produção era socializado entre todos.

A idéia elaborada por Marx de que o homem, ao modificar a natureza, modifica-se a si próprio, pode ser a base para muitas discussões sobre a importância que o trabalho ocupa na vida do ser humano desde a modernidade. Na sua concepção, a criação do homem só é possível por meio do trabalho: o homem só se realiza numa relação de transformação da natureza e de si mesmo. Isso fica evidente na seguinte passagem:

Antes de tudo, o trabalho é um processo de que participam o homem e a natureza, processo em que o ser humano, com sua própria ação, impulsiona, regula e controla seu intercâmbio material com a natureza. Defronta-se com a natureza como uma de suas forças. Põe em movimento as forças naturais de seu corpo, braços, pernas, cabeça e mãos, a fim de apropriar-se dos recursos da natureza, imprimindo-lhes forma útil à vida humana. Atuando assim sobre a natureza externa e modificando-a, ao mesmo tempo modifica sua própria natureza. Desenvolve as potencialidades nela adormecidas e submete ao seu domínio o jogo das forças naturais (MARX, 1989, p. 202).

Desse modo, segundo Marx, é através do trabalho que o homem se constitui como ser

social. O trabalho vai moldando a evolução do homem: de ser natural a ser social. Com o passar do tempo, surgem novas necessidades que levam o próprio homem a desenvolver novas técnicas e utensílios para melhorar a sobrevivência grupal.

A produção coletiva da vida material resultou na criação de excedente, caracterizada por uma produção que ultrapassava as necessidades de sobrevivência de todos. Surgiu, então, uma nova divisão do trabalho: os que produzem e executam e aqueles que elaboram e organizam a produção.

A maneira de organizar a sobrevivência do grupo deixou de ser por idade e sexo e passou a ser pela posição que o indivíduo ocupava na sociedade. Estabeleceu-se, assim, a clássica divisão entre trabalho manual e trabalho intelectual. Surgiu a especialização, fragmentou-se a produção social. O surgimento de novas necessidades é decorrente dessa forma de satisfação de necessidades diferenciada pela ação do trabalho.

Arendt (2003, p. 113), discutindo a condição humana e o papel do trabalho na vida do homem, afirma que o trabalho ascendeu em todas as categorias sociais como a mais importante de todas as atividades humanas e que isto:

[...] começou quando Locke descobriu que o “labour” é a fonte de toda propriedade; prosseguiu quando Adam Smith afirmou que esse mesmo “labour” era fonte de toda riqueza; e atingiu seu clímax no “system of labour” de Marx, no qual o labour passou a ser a origem de toda a produtividade e a expressão da própria humanidade do homem.

Na concepção de Arendt, o *labor* tem um significado negativo vinculado ao trabalho escravo⁵ e o *work* se relaciona diretamente com o trabalho no sentido *homo faber* que é o homem que fabrica. O processo de produção nada mais é que o próprio “trabalho” (enquanto *work*).

Com essa maneira de organizar a produção da vida material, o trabalho era considerado uma atividade de pouco valor, um castigo.

⁵ [...] Em todos estes casos, os equivalentes de “labour” têm conotação de dor e atribulação (ARENDR, 2003, p. 90).

Em latim, o termo ‘trabalho’ significava *tripalium*, podendo ter duplo sentido. O primeiro se referia ao objeto para arar a terra e o segundo significava objeto para castigar as pessoas. Nesse contexto histórico o trabalho não tinha valor, era visto com desprezo, como algo desonroso, voltado para os escravos que eram transformados em “desclassificados sociais”.

A apropriação da riqueza tornou-se mais individualizada e hierarquizada a partir do momento em que o produto, fruto do trabalho coletivo, foi deixando de ser usufruído por todos de forma igual. Desse modo, apenas alguns privilegiados passaram a ter o direito de consumir determinados produtos.

Nas sociedades capitalistas, o trabalho se desvinculou das referências privadas e dos valores – de – uso relativos à satisfação das necessidades reais e ganhou uma dimensão determinante (na negatividade) na vida dos homens.

O trabalho começou a tornar as relações entre os homens e a natureza cada vez mais mediadas por categorias sociais complexas, confirmando a centralidade na vida das pessoas, dentro e fora da própria atividade: trabalho.

Coutinho (1996, p.21) afirmou que “Lukács está na trilha justa quando percebe no trabalho - fonte primária da articulação entre causalidade e teleologia – a célula do ser social, retomando e generalizando o movimento metodológico dialético que levou Marx a ver na mercadoria a célula do capital”.

Assim, a força de trabalho na sociedade capitalista é transformada em mercadoria que poderá adicionar valor às outras mercadorias, originando a mais-valia. A força de trabalho entendida como mercadoria tem o seu valor socialmente definido pelo tempo de trabalho destinado à sua produção e reprodução. (MARX, 1985).

Coutinho (op.cit. p.22) continua:

“Numa passagem da grande Ontologia de Lukács, ele ressalta:

[O trabalho] é um processo entre atividade humana e natureza: seus atos tendem a transformar alguns objetos naturais em valores de uso... Já nas formas mais evoluídas da práxis social, ao lado desse tipo de ação, ganha destaque cada vez maior a ação sobre outros homens...”.

Dessa forma, a sociedade salarial ganha dimensão no capitalismo, e o trabalhador é o livre proprietário da sua força de trabalho, livre no sentido da venda dessa força para o capital, como único recurso por não possuir os meios de produção. Marx lembra, por meio dos seus escritos, que somente o trabalho assalariado pode ser considerado alienado, uma vez que assume a essência da condição humana.

Com isso, foram se dando novas configurações das relações humano-sociais, o conceito de trabalho ampliou-se e surgiu o disciplinamento do trabalho livre, gerando assim, o trabalho assalariado.

A partir da Revolução Industrial e da consolidação do modo de produção capitalista, o conceito trabalho torna-se diferente da sua concepção original, subsumindo-se definitivamente ao capital.

A modernização do trabalho acarreta transformações no relacionamento do homem e sua forma de trabalhar, e conduz a diversos fatores que levaram (e levam) o homem à alienação pelo trabalho com suas implicações políticas, psíquicas e sociais.

O trabalho fragmentado segue num modelo fabril que continua a separar as partes do processo de produção de um objeto ou de um serviço, deixando de ser a possibilidade de realização da humanidade de cada um, como entendia Marx. O trabalho deixa de ser algo de que o homem lança mão para transformação ampla da natureza em benefício de si mesmo e da sociedade.

Para Marx, a separação entre os meios de produção e os trabalhadores que possuem tão-somente a propriedade da sua força de trabalho figura como condição, ainda que não suficiente, para a vigência de uma ordem social regida pelo capital.

Dessa forma, na sociedade capitalista assalariada, o trabalho é convertido em atividade alienada diante do assalariamento. O trabalhador não pode controlar o que será produzido e a maneira como se dá a produção. O trabalho assalariado é, portanto, um meio de exploração e enriquecimento do capitalista.

Antunes (2000, p. 130), citando Marx, explica a diferenciação entre os termos “alienação” e “estranhamento” dizendo:

A expressão trabalho estranhado (*die entfremdete Arbeit*) e estranhamento (*Entfremdung*) e não alienação (*Entauserung*) difere porque, enquanto esta última é um aspecto ineliminável de toda objetivação, o estranhamento refere-se à existência de barreiras sociais que se opõem ao desenvolvimento da personalidade humana.

O trabalho assalariado, historicamente, quase sempre foi sinônimo de situação miserável, condenando os trabalhadores a viverem de forma miserável. Pouco a pouco, como bem salienta Castel (1998), no interior de uma história de muitas lutas e contradições, começa a se constituir em um pilar, possibilitando garantias e direitos sociais, contribuindo para a construção da sociedade salarial⁶.

Dentre outros autores de relevância na análise da categoria trabalho, está André Gorz (1996), ao afirmar que o trabalho assalariado é uma invenção da modernidade, realizado na esfera pública, sendo o meio para o indivíduo adquirir uma identidade social. Surge aqui uma nova discussão social acerca da centralidade do trabalho na vida dos indivíduos.

De acordo com Gorz, a racionalização econômica do trabalho gerou uma revolução dos costumes, que promoveu a internalização pela sociedade de determinados valores relacionados ao trabalho, além de converter o trabalho em uma atividade fundamental na vida das pessoas, não apenas pela racionalização econômica, mas também pela sua valorização

⁶ Termo cunhado pelo francês Robert Castel (1998) em “As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário”, que atribui ao assalariamento as melhorias das condições de trabalho verificadas nos países civilizados e industrializados no pós-guerra que conquistaram um padrão de vida para seus trabalhadores assalariados com elevadas remunerações, possibilidades de consumo e um Estado forte, regulador, interventor nas questões sociais, preocupado com a universalização das políticas públicas de bem-estar social.

cultural e, ainda, pelo desempenho de uma função moral.

Altera-se a posição do Estado nas relações do capital e trabalho, que de maneira paulatina intervém nessas relações, objetivando o funcionamento harmônico da sociedade para que haja a acumulação capitalista. Mesmo sabendo previamente que a maneira de intervenção do Estado nas relações capital – trabalho não se limita e não se refere a ações rotineiras; ou dadas. Mas, construídas. A ação regulatória estatal é sempre demandada pela sociedade.

O trabalho é uma categoria analítica e explicativa dos processos sociais e elemento fundamental para a organização do processo produtivo. Constitui-se como categoria fundante do ser social, “protoforma” da atividade humana. (ANTUNES, 2000).

Para o estudo do Programa Emprego Jovem que busca a inserção do segmento juvenil no mercado formal de trabalho é fundamental a análise da categoria trabalho. Dentre os autores de maior relevância no estudo dessa categoria, está Marx (2004), que conceitua o trabalho assalariado⁷ como estranho ao trabalhador, já que ele não é o possuidor do trabalho, nem dos produtos por ele criados, visto que estes são apropriados pelo capitalista, proprietário dos meios de produção e, provisoriamente, dono da força de trabalho do indivíduo que trabalha. Assim, podemos afirmar que o trabalho é metamorfoseado no salário.

1.2. A centralidade do trabalho.

As transformações ocorridas no mundo do trabalho ao longo da evolução social e, principalmente, as recentes mudanças em curso no trabalho assalariado formal, caracterizado, dentre outros aspectos, pelo aumento do desemprego e pela emergência de novas regulações no mercado de trabalho, traz à tona a discussão da centralidade do trabalho na vida das pessoas.

O trabalho, na forma de emprego com seguridade social, torna-se escasso, sobretudo

⁷ O trabalho assalariado permitiu ao capitalismo encontrar as condições ideais de reprodução do capital.

nas duas últimas décadas. Há o que Antunes (2000, p. 209) chama de “[...] desproletarização do trabalho industrial fabril, que provém da diminuição da classe operária tradicional” junto à qual, “paralelamente, efetivou-se uma significativa subproletarização do trabalho”.

Nessa “subproletarização” descrita por Antunes, predomina o trabalho precário, parcial, subcontratado, vinculado à economia informal e ao setor de serviços. É possível observar, portanto, um movimento de precarização do trabalho pela instabilidade, insegurança e ameaça do desemprego, associado à flexibilização do campo do trabalho com a intensificação deste para aqueles que estão empregados.

Nessa direção, as políticas de mercado de trabalho teriam o papel de mitigar os efeitos deletérios da reestruturação econômica necessários para a modernização do País (KREIN 2007; FAGNANI, 2006). Ao mesmo tempo, essas políticas preparariam o trabalhador para conviver num mercado de trabalho mais competitivo, que passa a exigir maior flexibilidade, maior escolaridade e qualificação do trabalhador.

Incentiva-se, dessa forma, a política de qualificação profissional que visa fornecer aos trabalhadores com baixo nível escolar e com capacitação mínima, o cumprimento de requisitos exigidos pelo mercado de trabalho e a ajuda aos trabalhadores especializados para mudarem de ocupação em decorrência de mudanças econômicas.

Por outro lado, ocorrem alterações qualitativas em que, num pólo, há ramos que exigem cada vez mais qualificação e, no outro extremo, há desqualificação de alguns setores produtivos.

As análises mais recentes constatam que as empresas têm recorrido a um processo de requalificação ou de reprofissionalização para adequar a mão-de-obra às novas tecnologias (HIRATA, 1999). Em outras palavras, “[...] verificou-se, portanto, uma significativa heterogeneização, complexificação e fragmentação do trabalho” (ANTUNES, 2000, p. 209) e, na sua perspectiva, continuam centrais, apesar do desassalariamento.

O processo de desassalariamento, de acordo com Hirata (1999), tem induzido o surgimento de pensamentos ou correntes teóricas que dão a entender o fim da divisão do trabalho⁸, o fim do próprio trabalho e de sua centralidade; ou, ainda, a idéia do fim do “valor” do trabalho.

Tais pensamentos têm gerado um polêmico debate teórico-político a respeito das questões acima, tendo em vista os múltiplos sentidos em torno das noções do trabalho e de sua centralidade.

Posicionam-se na perspectiva dos que sustentam o fim do trabalho e de sua centralidade, filósofos como Jünger Habermas, sociólogos como Clauss Offe e André Gorz e economistas como Rifkin, que assumem tal posição com fundamentos diferentes, porém convergindo para uma apropriação restrita da noção de trabalho como emprego assalariado, no setor produtivo e industrial (HIRATA, 1999).

Por outro lado, há os que questionam a idéia do fim da centralidade do trabalho, pelo papel desempenhado, tanto pelo trabalho como pelo desemprego, na condição de vida das pessoas e na inserção social delas.

Segundo Castel (1998, p. 495), na atualidade a questão social está irremediavelmente vinculada ao “enfraquecimento da condição salarial”. O trabalho assalariado definia atributos ao indivíduo, classificava o indivíduo na sociedade, garantia seguridade e o exercício de direitos sociais, dava o suporte de identidade em detrimento de outros, sendo a base para as políticas de integração social gestadas pelos Estados do Bem-Estar Social.

Nas formações sociais industriais modernas, o “[...] trabalho é mais do que o trabalho e, portanto, o não trabalho é mais do que o desemprego [...]” (CASTEL, 1998, p. 496) pelas

⁸ Hirata (1999), em “Sobre a idéia do fim da divisão do trabalho”, afirma: “A idéia do fim da divisão do trabalho começou a ser veiculada na primeira metade dos anos 80 e corresponde ao momento do debate na sociologia e na economia do trabalho em que pesquisadores afirmavam que as novas tecnologias e os novos paradigmas organizacionais requalificavam o trabalhador e recompunham as tarefas, em vez de aprofundar a divisão taylorista do trabalho. Datam de 1984 as duas obras representativas desse posicionamento: o “The second industrial divide: possibilities for prosperity”, de M. Piore e CH. Sabel, e “La fin de la division du travail? La rationalisation dans la production industrielle”, de H. Kern e M. Schumann

perdas que o indivíduo desempregado sofre muito além do não recebimento do salário.

Castel constata que o emprego assalariado estável diminui, enquanto que formas de trabalho precárias se instalam, não em condições de absorver a massa de jovens em busca de trabalho ou mesmo aqueles considerados de difícil absorção pelo sistema ou, também, profissionais liberais, como advogados e médicos, que se transformaram em profissões assalariadas.

Castel (1998), contudo, afirma que a “[...] sociedade atual é ainda maciçamente uma sociedade salarial” e nega a perda da centralidade do trabalho, salientando a sua metamorfose, uma vez que:

... o trabalho continua sendo uma referência não só economicamente, mas também psicologicamente, culturalmente e simbolicamente dominante, como provam as reações dos que não o tem. (CASTEL, 1998, p. 678).

Sob outro enfoque, embora complementar, temos a colocação de Yves Barel (BILLIARD, 1997) sobre a centralidade do trabalho, em que o considera como o “Grande Integrador” social das sociedades industriais modernas. A argumentação central de Billiard (1997, p. 183) versa sobre um período de enfraquecimento do trabalho como um “Grande Integrador” e sobre a inexistência de um outro integrador que o substitua. Por isso, segundo Billiard, o trabalho continua a desempenhar a função de “Grande Integrador”, embora não o seja mais.

Vivemos numa fase do “como se”. Para Barel, cada sociedade possui uma matriz de sentido, responsável por organizar a vida em sociedade, assegurar a ordem, regular conflitos, e que garante à sociedade uma unidade. E nas sociedades industriais modernas essa matriz de sentido é o trabalho. Em sua visão, nos dois últimos séculos, o trabalho tem progressivamente estruturado toda sociedade e as representações que esta tem de si própria.

O trabalho perpassa os outros campos de integração social como a família, a escola, a cultura, a política, sendo o princípio de ação e de organização concreta da vida dos homens e o princípio de reflexão que justifica as práticas.

Em suma, o trabalho é o grande operador simbólico. É o princípio organizador da sociedade; como fundante do ser social; como fundamento ontológico básico da construção do homem e da vida em sociedade.

Segundo Castel (1998, p. 532), “[...] nas sociedades industriais, sobretudo para as classes populares, o trabalho continua sendo o Grande Integrador, o que, como precisa Yves Barel, não implica num condicionamento pelo trabalho”. Este levanta a questão de que ainda é muito difícil avaliar os efeitos do enfraquecimento das funções integradoras do trabalho.

Antunes, que também se opõe à visão da perda da centralidade do trabalho, o faz na seguinte acepção:

A importância da categoria do trabalho está em que ela se constitui como fonte originária, primária, de realização do ser social, protoforma da atividade humana, fundamento ontológico básico da omnilateralidade humana. Nesse plano mais abstrato, parece desnecessário dizer que aqui não estou me referindo ao trabalho assalariado, fetichizado, e estranhado (labour), mas ao trabalho como criador de valores de uso, o trabalho na sua dimensão concreta, como atividade vital (work), como “necessidade natural e eterna de efetivar o intercâmbio entre o homem e a natureza” nas conhecidas palavras de Marx, em O Capital (ANTUNES, 2000, p. 167).

Essas referências, divergentes em alguns pontos, convergentes em outros, foram colocadas, sem um aprofundamento das discussões sobre a centralidade do trabalho ou fim da divisão do trabalho, uma vez que tais discussões, abstratas e complexas, fugiriam ao propósito deste trabalho, no sentido de situarmos a questão teórica da crise do assalariamento dentro do novo “modelo” de organização do processo produtivo.

Procuramos no decorrer da análise apreender, no âmbito dos dados secundários, a importância do trabalho na vida dos jovens participantes do Programa Emprego Jovem, pelo qual buscam a inserção produtiva num mercado de trabalho, instável, imprevisível e arredo,

sobretudo aos jovens das camadas populares que participam de um programa do governo de Pernambuco articulado com as políticas de mercado de trabalho do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda do País⁹ (SPETR).

Lembramos ainda que, essa política pública de inserção produtiva na sociedade pernambucana, foi construída num processo de embates políticos, conflitos e interesses de classes sociais.

Desse modo, ressaltamos o nosso entendimento da categoria trabalho, como princípio organizativo da sociedade, e como afirma Hirata, (1996) “... repensar o sentido do trabalho hoje, ao nível da sociedade é de certa forma, tentar dar respostas para essa questão da centralidade...”.

1.3. A juventude e os diferentes contextos do trabalho

As novas relações humano-sociais foram sendo estabelecidas de sociedade para sociedade e a categoria social Juventude aparece de forma e momentos diferentes de acordo com o estágio de sociabilidade¹⁰ de cada sociedade. “Não é possível ignorar a falta de precisão com que são aplicados os conceitos ‘juventude’, ‘rapazes e moças’, ‘os jovens’ que são utilizados como contraste para criança” (FLITNER, 1968, p. 40).

A categoria Juventude, ao longo da história, aparece nos relatos dos pesquisadores imbricada com o término da infância e logo associada com o período da fase adulta e, em alguns momentos, chega até a aparentar não haver distinção entre ambas as fases.

A questão sobre onde tem início e onde termina o período da juventude faz-se relevante para este estudo, já que a pesquisa se debruça sobre um programa de governo que se

⁹ Conforme nosso entendimento, o papel do SPETR vai além de simplesmente aumentar a eficiência e eficácia das políticas de mercado de trabalho. Ele deve ser capaz de organizar o conjunto das políticas de mercado de trabalho sob a coordenação nacional do Estado, permitindo que todos se beneficiem da riqueza produzida no País.

¹⁰ No nosso entendimento, a sociabilidade constitui um dos pólos decisivos da evolução humana, pois sob o impulso do desenvolvimento das forças produtivas o homem constrói a vida em sociedade no longo processo histórico em que produz a base material de sua existência. Processo desencadeado graças à inserção do trabalho no mundo natural como ato consciente orientado para a modificação da natureza em resposta à satisfação das necessidades do homem.

destina ao atendimento de um segmento específico da população, entre 16 e 24 anos, numa situação de procura de oportunidade de emprego.

Segundo Gilberto Velho,

São nebulosas as fronteiras entre infância, adolescência, adolescência e juventude, juventude e maturidade, maturidade e velhice. Todas essas categorias e sua duração são discutíveis e sujeitas às constantes revisões, redefinições e reinterpretações. (VELHO, 1986, p. 194).

Desse modo, para pensar a juventude como etapa do ciclo da vida torna-se necessário perceber que a mesma se constitui como uma

Categoria socialmente construída, formulada no contexto de particulares circunstâncias econômicas, sociais ou políticas; uma categoria sujeita, pois, a modificar-se ao longo do tempo. (FINCH, 1986, p.17 apud MACHADO PAIS, 1996, p. 29).

Sendo assim, dividimos a exposição em três fases sucintas abordando brevemente os modos de produção escravista, feudal e capitalista para melhor reconhecimento da fase juvenil.

Dessa forma, não pretendemos uma análise mais detalhada ao longo da história, mas observar esses períodos, com suas especificidades na organização do trabalho, como é inserida a juventude e como se circunscreve o seu espaço na produção.

Contudo, reconhecemos os riscos de adotarmos essa retrospectiva histórica de maneira superficial, provavelmente com lacunas na cronologia da evolução histórica da humanidade.

Numa primeira fase, de pré-modernidade, as sociedades antigas, primordialmente a greco-romana, vivenciaram uma nova divisão do trabalho que era determinada de acordo com a idade e o sexo, surgem novas relações estabelecendo diferenças entre os que organizam a produção e os produtores, entre o intelectual e o trabalho manual. O produto do trabalho tornou-se cada vez menos coletivo.

Iniciou-se um período na história da humanidade no qual a troca e a mercantilização se estabeleceram baseadas na propriedade privada dos meios de produção. Sociedade

caracterizada por estruturas rígidas na hierarquia social, os membros das famílias cresciam seguindo a imagem do pai, cuja autoridade não era questionada. A figura do patriarca constituía-se num paradigma da idade adulta.

Aqui o jovem é “[...] aquele que está em plena força da idade e geralmente a juventude era considerada na faixa dos 20 aos 40 anos” (VANNUCHI e NOVAES, 2004, p.10), ou seja, não havia grandes diferenças cronológicas e de papel social entre o ser jovem ou o ser adulto.

Desse modo, por ter sido uma sociedade agrária, iniciava-se o trabalho desde cedo, aos 5 ou 6 anos de idade, em afazeres domésticos ou agrários, uma vez que a agricultura era responsável pelo sustento da família. Essas crianças desde cedo permaneciam comprometidas com o trabalho até a proximidade da velhice ou da morte.

Apesar de o período juvenil ser caracterizado por “[...] aquele que está em plena força da idade”, geralmente na faixa etária dos 20 aos 40 anos, numa sociedade em que a criança se insere precocemente no mundo do trabalho, a juventude começa muito cedo. Isso porque muito precocemente a criança assume responsabilidades de adulto, mesmo que ainda não estejam consolidados os processos cognitivos, biológicos e psicossociais, responsáveis pelas transformações anatômicas e fisiológicas que fazem parte da puberdade e da adolescência.

Esse modelo de sociedade escravista ou escravocrata possui estruturas de servidão coletiva, típica do Oriente, e estruturas escravistas do Ocidente. Todos, crianças ou jovens pobres (escravos), possuíam o dever de garantir, por meio da “força da idade” o financiamento da sobrevivência do grupo familiar. O trabalho infanto-juvenil era caracterizado, “[...] considerado um trabalho útil. As famílias têm muitos filhos e exploram a sua força de trabalho porque o esforço de todos é necessário para se alcançar o nível de sobrevivência” (MACHADO PAIS, 2001, p. 33).

Numa segunda fase, que se refere ao modo de produção feudal, iniciada no séc. V e estendida até meados do século XV, prevaleceu a estrutura socioeconômica feudal do

Ocidente, que não visava o comércio em grandes proporções, mas ainda a subsistência.

Sendo assim, o trabalho escravo tornou-se desnecessário e foi logo substituído pelo trabalho dos servos, o qual mantinha um forte vínculo com o detentor das terras, o senhor feudal, a diferença residindo no fato de que estes não eram considerados propriedade do senhor feudal. O cristianismo, em que Deus passou a ser o critério de verdade, tornou-se a religião dominante. Embora pregasse a repulsa ao trabalho escravo, a religião cristã foi utilizada como justificativa para as injustiças e desigualdades sociais.

No tangente ao trabalho juvenil, pode-se observar que crianças e jovens pertenciam às corporações Guilden, em conjunto com as mulheres nas tarefas domésticas (GRUNSPUN, 2000). Eram sociedades marcadas pelo atraso técnico-científico e por uma rígida divisão do trabalho e do saber.

A terceira fase é típica das sociedades urbanas e industriais. A partir da Revolução Industrial, século XIX, e da consolidação capitalista de produção, modificou-se conceitualmente o entendimento da categoria trabalho. A introdução da máquina que poderia modificar as condições de trabalho amenizando o aspecto do sofrimento, tornou-se muito mais um instrumento da exploração do trabalho, inclusive do trabalho infante-juvenil de ambos os sexos e das mulheres.

[...] tornando supérflua a força muscular, a maquinaria permite o emprego de trabalhadores sem força muscular ou com desenvolvimento físico incompleto, mas com membros mais flexíveis. Por isso, a primeira preocupação do capitalista, ao empregar a máquina, foi a de utilizar o trabalho das mulheres e das crianças (MARX, 2004, p. 451).

O capital, por meio do uso de máquinas, aperfeiçoou esforços para uma maior acumulação de riquezas, ampliando novos segmentos de crianças, jovens e mulheres participantes da produção, subordinando à condição de trabalhador toda uma família, independente de faixa etária, sexo ou raça.

“Antes, vendia o trabalhador sua própria força de trabalho, da qual dispunha formalmente como pessoa livre. Agora, vende mulher e filhos. Torna-se traficante de escravos” (MARX, 2004, p. 453).

O mundo assiste no século XIX a uma nova forma de produção, que se constitui numa nova maneira de escravizar o proletariado, por meio da exploração burguesa, mantendo-o num dos maiores graus de exploração já presenciada na história da humanidade.

Karl Marx, em 1866, escreveu um artigo para o Primeiro Congresso da Associação Internacional dos Trabalhadores, no qual retratou sua preocupação com o “problema da juventude”, especialmente a da classe operária, afirmando que as condições de sobrevivência da mesma estavam diretamente vinculadas ao estado de desenvolvimento socioeconômico de seu país.

No artigo, Marx afirma que o capital, por meio da indústria moderna, apropriou-se de maneira abominável da força de trabalho infanto-juvenil e “[...] o direito das crianças e dos adultos deve ser defendido já que eles próprios não o podem fazer. É, então, dever da sociedade agir em seu nome” (MARX, 1886, p. 17 apud BRITO, 1968).

Nesse artigo, Marx delimitou como adulto todas as pessoas acima de 18 anos, e dividiu as crianças e os adolescentes em três classes de faixa etárias distintas, que deveriam ser tratadas diferentemente.

A primeira compreende as crianças de 9 a 12 anos, a segunda classe aquelas de 13 a 15 anos e a terceira de 16 a 17 anos. Propomos que o emprego da primeira classe em todo trabalho, na fábrica ou a domicilio, seja legalmente restrito a duas horas; o da segunda a quatro horas e o da terceira a seis. Para a terceira classe, deve haver uma interrupção de uma hora ao menos para a refeição e o repouso”. (MARX, 1886, p. 17 apud BRITO, 1968).

Diante desse contexto, o trabalho assalariado, desde os tempos mais remotos, passando pelo século XVIII e chegando até os dias atuais, caracterizando as denominadas “sociedades pós-industriais” (MACHADO PAIS, 2001, p. 34), conserva a centralidade na vida das pessoas, fundando o ser social.

O trabalhador, por não deter os meios de produção que poderiam garantir a sua sobrevivência, vende sua força de trabalho como único recurso de subsistência. Ao mesmo tempo, pode ser considerado livre proprietário do único bem que lhe resta, a possibilidade de venda da sua força de trabalho.

Contudo, no sistema capitalista o trabalho passa de atividade vital para atividade alienada. A alienação não decorre apenas da venda de força de trabalho, mas da não apropriação dos produtos do trabalho; da não realização na produção; do não reconhecimento do produto como produzido pelo trabalho.

O jovem, nesse contexto social e de mercado de trabalho, encara o trabalho para além da sobrevivência e de venda da sua força de trabalho, como uma possibilidade de realização pessoal e profissional, apesar do caráter alienado do trabalho.

Embora o trabalho continue a conservar o sentido de obrigação, de esforço e até de sofrimento, o certo é que alguns inquéritos recentes mostram que, sobretudo os jovens, valorizam a realização pessoal e os desfrutes relacionais que possam retirar do trabalho (MACHADO PAIS, 2001, p. 20).

Por outro lado, esses jovens se deparam com transformações decorrentes da reestruturação produtiva¹¹ do capitalismo e da “globalização”¹² ocorridas a partir da década de 1980, justificada pelo ideário da “modernização”, do progresso e da competência, propondo o Estado mínimo e a superioridade regulatória do Mercado, ganham visibilidade, sobretudo, com o aumento do desemprego estrutural e da insegurança social (GENTILLI, 1999).

¹¹ Reestruturação produtiva é um conjunto de inovações adotadas pelas grandes empresas como respostas às novas condições da concorrência capitalista. Segundo Meirelles Filho, (1998, p. 1), caracteriza-se pela associação de cinco processos: 1) “automação e informatização (adoção de equipamentos com base microeletrônica e de sistemas de informática); 2) mudança na relação entre empresas (terceirização, *outsourcing*, condomínio industrial); 3) mudanças na organização dos processos de produção/serviços (produção enxuta, *just-in-time*, *kan-ban*, células de produção); 4) transformações na produção do processo de trabalho (trabalho polivalente, trabalho em equipe, círculo de controle de qualidade, qualidade total, autonomia decisória); e 5) mudanças na gestão de trabalho e no organograma da empresa (reengenharia, cortes de níveis hierárquicos, cliente interno, gráfico de controle, kaizen, sistema participativo, programa de remuneração variável)”.

¹² Segundo Macêdo (2007, p. 24), o termo “globalização é entendido como processo histórico, social, econômico, político e cultural, que abrange todos os aspectos significativos da vida em sociedade e as transformações das condições básicas da existência social, com implicações em suas expressões filosóficas, científicas, culturais e políticas, manifestando-se também nas diretrizes educacionais e na relação entre educação e trabalho”.

A reestruturação vem sendo fortemente difundida ao longo dos últimos 28 anos, como inexorável com o seu conteúdo progressista e modernizador, procurando não desvelar que o desemprego e a precarização social crescentes, com perdas reais de direitos sociais, são a face perversa da implantação das formas flexíveis de trabalho e de contratos de trabalho.

Esta flexibilidade conduz ao desassalariamento, ou seja, à reestruturação do mercado de trabalho em bases não salariais. (POCHMANN, 1998).

Nesse contexto, os jovens são vítimas do desemprego ou relegados a trabalhos precários. Descrentes de suas expectativas de serem valorizados socialmente e economicamente pelo trabalho vão inventar espaços para realizarem atividades econômicas onde houver possibilidades, vão criar atividades em que sintam um reconhecimento social e algum sentido positivo no que fazem.

As dimensões do trabalho não se equilibram havendo uma valorização maior pelo indivíduo das dimensões social e simbólica, embora em situações críticas, a dimensão instrumental, responsável pelos rendimentos e pela sobrevivência, se sobreponha.

As relações sociais dos jovens, sobretudo os que vivem numa condição social precária, de modo geral, adquirem o perfil da reversibilidade, da hesitação, da ambivalência, num movimento oscilatório entre uma situação e outra, reafirmando a “trajetória ioiô” à qual se refere o autor Machado Pais (1996), que parece caracterizar bem a condição juvenil contemporânea quando diz que:

Os jovens sentem a sua vida marcada por crescentes inconstâncias, flutuações, descontinuidades, reversibilidades, movimentos autênticos de vai-vem, saem da casa dos pais, para qualquer dia voltarem, abandonam os estudos, para os retornarem tempos passados, encontram um emprego, e em qualquer momento se vêem sem ele, as suas paixões são vôos de borboletas, sem pouso certo, se casam, não é certo que seja para toda vida. (MACHADO PAIS, 1996, p. 4).

Assim, a transição para a vida adulta é recheada de turbulências, conturbações, incertezas, dificultando a possibilidade de planejamento do dia de amanhã.

E isto porque o terreno onde as transições têm lugar é de natureza mais labiríntica [...]. O dilema do labirinto traduz-se na incapacidade de decisão relativamente ao rumo a tomar. (MACHADO PAIS, 2001, p. 13-14).

São trajetórias de vida “ioiô”, que ora oferecem poucas oportunidades e ora predominam encruzilhadas que quase sempre colocam os jovens em dilemas de labirintos feitos pela complexidade dessas realidades enfrentadas, segundo Machado Pais.

1.4. A categoria juventude em debate

A discussão sobre juventude nos remete, para melhor entendermos o debate histórico dessa categoria, a alguns teóricos clássicos da sociologia da juventude, como Ianni (1968), Flitner (1968), Foracchi (1982), dentre outros.

As primeiras pesquisas juvenis datam do século XVIII motivadas em desvendar os mistérios da origem do ser humano, sua “[...] essência, posição e as maneiras de ser do homem, e estenderam-se gradativamente à infância e à juventude” (FLITNER, 1968, p. 38).

A obra de Rousseau abriu caminhos para uma pesquisa da juventude com a assertiva da particularidade e do valor insubstituível de qualquer fase etária e de desenvolvimento, onde o mesmo classificou esse período como um segundo nascimento — o nascimento do homem maduro, consciente, moral.

Entretanto, conforme ressaltou Flitner, o período juvenil não obteve a devida atenção na literatura da época, demonstrando certo descaso dos pesquisadores.

Áries (1978), afirmou que a sociedade ocidental foi construindo o período da juventude como uma fase socialmente distinta, por meio das instituições, que se constituía de um espaço separado de preparação da criança para a vida adulta.

O mesmo autor ressaltou que, no período Medieval, não existia distinção entre o mundo infantil e o mundo juvenil. Ambos conviviam no mesmo espaço. Não havia ainda

separação entre o universo familiar e o universo social amplo. A socialização das crianças não era feita exclusivamente no núcleo familiar, pois esta era feita no espaço coletivo.

Desde o século XVII, diante das transformações ocorridas na família, alteraram-se as relações de sociabilidade, surgindo a instituição escola, que aos poucos assume o papel de socializar as crianças num espaço separado do convívio familiar e da comunidade mais ampla.

É nesse contexto que a fase juvenil vai adquirindo visibilidade social no momento de preparação para a vida adulta. Constitui-se na passagem do ser criança para o ser adulto. A escola exerce o seu papel fundamental de socialização onde os jovens se identificam com os seus pares, reconhecendo-se como grupo geracional com sentido de pertencimento.

Iniciam-se os conflitos de gerações e os questionamentos dos modelos e valores transmitidos pelas famílias. Os membros das famílias até então eram orientados pelo poder paterno que não era posto em questionamento, traduzindo-se em um paradigma da idade adulta.

O século XVIII foi rico na descoberta do processo formativo do jovem e do seu meio, isto é, seu mundo de vida social, espiritual e moral. A psicologia do século XX retoma esses reconhecimentos, tentando ampliá-los para uma “ciência do meio”. Seus raciocínios também atingiram a pesquisa juvenil.

Spranger (1924) publicou sua obra clássica para um entendimento acerca da juventude, na Europa, denominada “Psicologia da Juventude”, que descreve a idade juvenil a partir da tomada de consciência, por parte do jovem, quando percebe que não pode mais permanecer na dependência do aconchego familiar, mas que necessita ingressar na ordem social. Foram estudos realizados no período que antecedeu a Primeira Guerra Mundial e, na maioria deles, com a juventude urbana, que se diferencia da rural.

Somente a partir de meados do século XX, os estudos referentes aos jovens receberam novos impulsos devido à coleta e avaliação de documentos contendo testemunhos pessoais de

jovens. Houve incentivos para que os jovens falassem de si, através dos seus diários e de composições com diversas linguagens. Foi nesse período que a escola de Freud publicou a obra “Diário de uma Adolescente”.

Naquele mesmo período a sociologia funcionalista tematizou a juventude como problema social, através dos movimentos de jovens marginalizados, delinquentes que se rebelavam contra o sistema social por meio de comportamentos excêntricos, da música, da arte, e de modos diferentes de se viver (ABRAMO, 1997).

A partir dos anos 1990 a juventude tornou-se objeto de intervenção pública e privada por representar certa ameaça à coesão social, produzindo a possibilidade de não haver integração dos indivíduos ao sistema societal. A juventude apresenta-se como “problema social”, ou seja, disfunção, falha no processo de integração de todos na sociedade, revertendo-se em risco ou ameaça à própria integridade do indivíduo e de seu grupo social.

De certa maneira, há, na atualidade, estudos que enfocam diferentes possibilidades analíticas. Alguns se referem à noção de juventude relacionada a uma faixa etária.

De fato, esse princípio é relevante na demanda de política pública, nos levantamentos estatísticos, na abordagem escolar obrigatória, na atribuição da idade mínima para responsabilização penal, etc. Porém, a juventude é mais do que uma faixa etária e não se constitui de um grupo coeso já que entre os jovens existem expectativas diferentes em relação à vida, à escola, à renda, às questões étnicas e às classes sociais.

Para Bourdieu,

[...] a idade é um dado biológico socialmente manipulado e manipulável; e o fato de falar dos jovens como se fossem uma unidade social, um grupo constituído, dotado de interesses comuns, e relacionar estes interesses a uma idade definida biologicamente já constitui uma manipulação evidente. (Bourdieu, 1983, p. 113).

Dessa maneira, Bourdieu (1983) chama a atenção que a categoria juventude foi criada para estudo, contribuindo para análise de uma fase do ciclo da vida pertencente à determinada

sociedade, que poderá se constituir numa manipulação teórica. Já Groppo (2000) define o critério etário como o que delimita a juventude de acordo com as faixas de idade e a cronologização do curso da vida. É um conceito adotado na psicologia, embasado nas definições “psicológicas”.

No Brasil, as políticas públicas de juventude para a inserção no mercado de trabalho estão pautadas na Lei 10.094, de 27 de agosto de 2000. Essa lei estabelece a menoridade para ingressar no mercado formal de trabalho aos 16 anos. Porquanto, sabemos que uma parcela significativa de jovens ingressa prematuramente e ilegalmente no mundo do trabalho, em muitos casos até na infância, e quase sempre abandonam a escola. Dados do Censo Demográfico 2000 indicam que mais de três milhões de jovens com menos de 14 anos participam do mercado de trabalho.

A definição da faixa etária está relacionada à dinâmica dos países centrais e distantes de países periféricos como o nosso Brasil. A Organização das Nações Unidas (ONU) considera jovens as pessoas na faixa etária de 15 a 24 anos. O início dos 15 anos está relacionado à fecundidade e os 24 anos ao término do curso superior e à possibilidade de fazer parte do mercado de trabalho. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) considera adolescentes os indivíduos que possuem entre 12 e 18 anos. Apenas indivíduos com idade de 18 a 24 anos são especificados como jovens.

No presente estudo, consideram-se jovens os indivíduos na faixa etária entre 16 a 24 anos, fruto de critérios para elaboração das políticas públicas, já que os dados empíricos são por faixa de idade e classe social.

Pochmann, em entrevista para o jornal O Globo, Rio de Janeiro, 18 de abril de 2004, Opinião 7, expressa as desigualdades entre as várias juventudes:

De cada 10 jovens de classe média e alta, 9 estudam, enquanto somente 4 estudam a cada 10 jovens pobres, sendo 3 fora da respectiva idade escolar. Mesmo que o país viesse a encontrar uma situação de pleno emprego, os jovens filhos de pobres ficariam no “andar de baixo”, enquanto os filhos de

classes média e alta no “andar de cima” da hierarquia ocupacional, reproduzindo recorrentemente o padrão execrado de desigualdade de renda. Para todos os brasileiros que defendem a construção de um Brasil justo e democrático, torna-se fundamental defender a criação de condições efetivas para a libertação dos jovens da condenação ao trabalho para sobrevivência, especialmente os filhos de pobres e os de menor escolaridade.

Percebemos que as políticas públicas possuem papel fundamental para garantir aos jovens o direito de estudar, se formar, ter acesso ao lazer, descanso, prática de esporte e exercitar a sua capacidade crítica e reflexiva.

Contudo, o Programa Emprego Jovem, objeto desta tese, relativiza essa situação, pois verificamos que o mesmo se articula muito mais na perspectiva de atender aos interesses do mercado de trabalho, à medida que qualifica profissionalmente os jovens, porém não consegue a inserção profissional, assegurando a constituição de direitos para o público envolvido.

Essa juventude, oriunda de famílias desfavorecidas economicamente, continuará no “andar de baixo” da hierarquia ocupacional do país, denunciando a desigualdade social existente no Brasil.

A juventude também é concebida, para alguns autores, como um período de transição, passagem da fase de criança para a fase adulta, ciclo da vida. Nessa fase de transição, buscam-se as definições de identidade, valores e maneiras de se comportar e agir. É um período da vida com grandes instabilidades.

Ao mesmo tempo em que os jovens apresentam comportamentos que são arrojados, inovadores e se entregam à conquista dos seus objetivos, passam por um período de fortes turbulências e descaminhos que podem levar a comportamentos hedonistas, à violência e às drogas.

Essas percepções do que é ser jovem na nossa sociedade podem apresentar riscos em assumir representações da juventude como “caso de polícia”, ou seja, encarar a juventude

apenas com seus lados negativos (juventude vista como fase de conflitos de identidade, conflitos familiares, etc).

A juventude costuma ser vista também como tempo provisório, no qual é permitido ao jovem experimentar, vivenciar e errar com atitudes e comportamentos exóticos ou, ainda, como período de transitoriedade. “O que não chegou a ser”.

Contudo, a juventude é uma categoria sociológica que se construiu e se transformou de acordo com cada período histórico, econômico, social e cultural.

Machado Pais (1996) destaca para aqueles que querem entender a fase da juventude, a necessidade de levar em conta as diferenças sociais e a história dos contextos em que os jovens estão inseridos.

Desse modo, não existe uma juventude, mas diversas juventudes que possuem significados distintos para indivíduos de diferentes classes sociais, e que vivenciam esta fase de maneira heterogênea, segundo contextos e circunstâncias.

Machado Pais (1996) afirma:

No entanto, a questão que se coloca à sociologia da juventude é a de explorar não apenas as possíveis ou relativas similaridades entre os jovens ou grupos de jovens em termos de situações, expectativas, aspirações, consumos culturais, por exemplo, mas também — e, principalmente — as diferenças sociais que entre eles existem (MACHADO PAIS, 1996, p. 22).

A juventude é um conjunto social diversificado, são culturas juvenis distintas, diante de contextos sociais e econômicos diferentes, que levam a essa diversidade que se modifica diante da evolução histórica.

No contexto atual da nossa sociedade brasileira, pautada em diversas crises econômicas, sociais e culturais, a inserção dos jovens no mercado de trabalho vem sendo alongada para os membros das classes médias e superiores. Fato reforçado pela valorização social que esse grupo etário encontra na mídia fazendo com que homens entre trinta e

quarenta anos relutem em assumir a maturidade e queiram permanecer nessa fase ou a ela busquem retornar após uma ligação afetiva rompida ou ante ao desemprego.

Nessa ótica, o período da juventude depende da classe social que o jovem ocupa, podendo ampliar ou diminuir esse período.

O desemprego acarreta desmanches nas relações afetivas dos arranjos familiares e, muitas vezes, fazem com que seus membros retornem ao âmbito familiar da casa dos pais depois de uma separação conjugal.

A mídia expressa a nova moral do prazer e do trabalho, valorizando o aspecto jovem, o que traz como consequência o culto à permanência juvenil, ou seja, jovens querendo se manter na fase juvenil até a meia idade. Ressaltamos que esses aspectos que acontecem na sociedade são bem diferentes para as populações de baixa renda.

Machado Pais (1996) salienta que os jovens podem pertencer à mesma classe social, mas vivenciar situações diferentes e particulares. Não existe homogeneidade cultural ou mesma maneira de se viver a juventude. Ela é, como já foi citada, caracterizada como *conjunto social* diversificado. A transição da vida jovem para a vida adulta é marcada por diferenças e desigualdades culturais e sociais.

Os jovens brasileiros, segundo o Censo Demográfico de 2000, representam um universo de 34,1 milhões de indivíduos entre 15 e 24 anos. Em relação à população mundial é a quinta maior população juvenil. Como ocorre em outros países que enfrentam o crescimento demográfico da população juvenil denominado de onda jovem, no caso brasileiro uma parcela da juventude que necessita de políticas públicas que garantam um nível mínimo de proteção social nas várias áreas, como saúde, educação, cultura e oportunidade de trabalho para que os mesmos não sejam entregues à própria sorte.

1.5. A experiência brasileira à luz do quadro internacional, no contexto do trabalho/desemprego

A problemática do trabalho pode ser analisada sob diferentes perspectivas tanto no mundo quanto no Brasil¹³, de forma que, até o final da última década de 1970, o Estado tinha uma abordagem para o tema, a qual foi modificada, ficando clara a falência, no mundo inteiro, do padrão de desenvolvimento observado ao longo dos anos de ouro¹⁴ (1945/1975).

Nos aludidos anos, o Brasil obteve um excelente crescimento econômico, atingindo aproximadamente 7,0% ao ano. Nesse período, a falta de postos de trabalho era enfrentada com iniciativas que buscavam gerar novos empregos relacionados a investimentos públicos em setores estratégicos, com incentivos fiscais para a expansão da produção, assim como para a prestação de serviços sociais à população, pelo Estado.

Importante ressaltar que o pano de fundo da estabilidade econômica era fruto da operacionalização de políticas macroeconômicas e de regulação do mercado de trabalho pelo Estado.

A regulamentação do mundo do trabalho estava associada ao regime de acumulação capitalista que se denominava fordismo¹⁵ (HARVEY, 1998). O fordismo e o estado de Bem-Estar Social foi um período marcado por expressiva melhoria das condições de trabalho e de um conjunto de políticas públicas destinadas à seguridade e à promoção social, proporcionando a redução da desigualdade social.

¹³ Segundo Lopreato (2006), a economia brasileira deve ser pensada à luz do quadro internacional. A economia mundial serve para balizar as diretrizes do padrão de desenvolvimento adotado por um país periférico.

¹⁴ Segundo Lopreato (2006, p. 78), “O capitalismo viveu sua idade de ouro com o avanço dos investimentos e do consumo, as altas taxas de crescimento do produto, a estabilidade da inflação e das taxas de juros e a montagem de um Estado Social comprometido com a manutenção do pleno emprego”.

¹⁵ O termo “fordismo” diz respeito aos princípios de organização da produção industrial moderna que se estabeleceu inicialmente nos EUA na década de 1920 e se difundiu de forma generalizada em outros países industrializados após a Segunda Guerra Mundial. Esse Sistema implica numa combinação eficiente entre padrão tecnológico, produção em escala e racionalização do trabalho, exigindo um mercado consumidor com poder de compra suficiente para absorver a produção em série. Para Dedecca, 1999, as relações de trabalho no Fordismo deixaram de refletir apenas o livre jogo do mercado e o livre arbítrio das empresas. Generalizou-se o contrato coletivo de trabalho, ampliaram-se os direitos trabalhistas, fortaleceu-se a ação dos sindicatos e aumentou a segurança no emprego e a proteção ao trabalhador. Ver Antunes (2000): **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho”.

Quanto a esse período, Proni ressalta que essa configuração da economia e da sociedade demonstrou que:

Um capitalismo razoavelmente bem “regulado” pelo Estado era viável e os rumos da economia deviam ser direcionados por decisões políticas, e uma civilização tecnologicamente avançada, economicamente dinâmica e politicamente democrática podia se desenvolver na ordem capitalista sem produzir uma sociedade desigual. (PRONI, 2006, p. 25).

No final da década de 1970, quando a ordem econômica foi se tornando mais instável frente às contradições e desequilíbrios da sociedade salarial, potencializados pelo crescimento da insatisfação dos trabalhadores frente à rigidez e ao controle do processo de trabalho, além do autoritarismo presente nas grandes empresas, proporcionou o surgimento da queda da construção de uma sociedade com menos desigualdades sociais. Segundo Proni (2006, p. 27),

A desconstrução dos arranjos políticos e sociais tecidos durante aquele período virtuoso do capitalismo provocou o rompimento do compromisso com o pleno emprego. [...] A desaceleração do crescimento econômico, o predomínio da órbita financeira, a emergência de um novo padrão produtivo e tecnológico, a adoção de políticas macroeconômicas deflacionistas, o avanço de políticas de liberalização dos mercados e o desmoronamento da alternativa socialista alteraram por completo os parâmetros que haviam propiciado aquela conjuntura histórica singular.

A partir de 1980, com as novas transformações no mundo do trabalho, inicia-se um novo modelo econômico que se impõe globalmente dentro da lógica da “acumulação flexível¹⁶”, criando um novo cenário no mundo do trabalho permeado pelo aumento do desemprego.

Desse modo, o que se pode observar é que houve no Brasil, a partir dos anos de 1990, uma maior discussão acerca das políticas públicas de emprego, diante do aumento das taxas de desemprego nas principais cidades do país, o que pressionou o Governo Federal a adotar novas medidas para enfrentar o desemprego. Até então, o país percebia o desemprego como

¹⁶ “A Acumulação Flexível é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores da produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional”. (HARVEY, 1996, p. 140)

um fenômeno passageiro, que a partir do momento em que a economia se ajustasse ao novo modelo econômico o mesmo diminuiria e quiçá desapareceria. Tudo isto era devido à transição de uma economia fechada, com elevada proteção, para uma economia aberta e mais competitiva.

As causas do crescimento do desemprego eram atribuídas às novas tecnologias e ao desequilíbrio entre demanda e oferta no mercado de trabalho. Existia um consenso social na idéia de que a revolução tecnológica da microeletrônica e da informação era uma das maiores vilãs que levava ao desemprego juntamente com a rigidez do mercado de trabalho, fruto de uma legislação trabalhista que impedia o ajuste necessário entre oferta e demanda por trabalho, além dos custos deste serem atribuídos a valores altos. (BARBOSA e MORETTO, 2006).

Essa concepção deixou de lado o fato de que o desemprego era consequência do novo processo de reestruturação produtiva e do insatisfatório crescimento econômico do país. As mencionadas décadas de 1980 e 1990 findaram e o fenômeno do desemprego não desapareceu.

Em 1999, bateu recorde o número de empregos destruídos — três milhões —, atingindo mais de dez milhões de brasileiros (MATTOSO, 2001). No novo milênio muitos trabalhadores continuam desempregados. Segundo Pochmann (2001, p. 106), “[...] não existem mais estratos sociais imunes ao desemprego, que se transformou em um fenômeno de grande proporção”.

Dessa forma, estabelece-se a programática neoliberal que, do ponto de vista político-ideológico, afirma a necessidade do Estado Mínimo como forma de resguardar os preceitos “democráticos” do livre mercado e equacionar as “desigualdades” por intermédio da retomada do crescimento econômico.

Essa nova etapa de acumulação do capital se expressa por meio da desregulamentação,

da privatização e da abertura da economia ao exterior como medidas adequadas às necessidades da nova etapa do progresso de acumulação do capital.

Nesse sentido, os governos que se sucederam no Brasil nos anos 1990 esforçaram-se para implementar as medidas políticas, econômicas e sociais embasadas nas “orientações” do Consenso de Washington¹⁷.

Nesse Consenso foi decretado um receituário a ser seguido por países que necessitam obter crédito externo. Os professores Belluzzo e Almeida (2002, p. 374), ilustram da seguinte maneira:

Adotado pelos países da América Latina, está apoiado em quatro pressupostos: a) A estabilidade de preços cria condições para o cálculo econômico de longo prazo, estimulando o investimento privado; b) A abertura comercial (e valorização cambial) impõe disciplina competitiva aos produtores domésticos, forçando-os a realizar ganhos substanciais de produtividade; c) As privatizações e o investimento estrangeiro removeriam gargalos de oferta na indústria e na infra-estrutura, reduzindo custos e melhorando a eficiência; d) A liberação cambial, associada à previsibilidade quanto à evolução da taxa real de câmbio, atrairia poupança externa em escala suficiente para completar o esforço de investimento doméstico e financiar o déficit em conta corrente.

Acompanhando esse movimento do Consenso de Washington, os discursos provenientes de vários setores da sociedade civil — como os empresários, por exemplo — alinham-se em torno da necessidade de uma “união de todos” para superar a crise econômica e a urgência de uma reforma de Estado. Da mesma maneira, os governos buscam o apoio de entidades da “sociedade civil”, principalmente das Organizações Não Governamentais (ONGs) e das Organizações Sociais Civis de Interesses Públicos (OSCIPs).

O Estado se curva aos imperativos do capital e se transforma em agente indutor, declarando que deve criar condições necessárias para restabelecer a liberdade de mercado mediante programas de liberação da economia e privatização de ajustes nos orçamentos públicos. O Estado se demuda, no mundo todo, num verdadeiro protagonista desses novos

¹⁷ Segundo Montaña (2003, p.29): “[...] em novembro de 1989 realizou-se uma reunião entre os organismos de financiamento internacional de Bretton Woods (FMI, BID, Banco Mundial), funcionários do governo americano e economistas latino-americanos, para avaliar as reformas econômicas da América Latina, o que ficou conhecido como Consenso de Washington”.

tempos. (DRAIBE, 1995; FAGNANI, 2005; entre outros).

Nesse cenário, marcado por um novo processo de acumulação do capital e, como consequência, por fortes desigualdades sociais, o Brasil desponta com uma população de 184 milhões de pessoas, das quais 96 milhões compõem a População Economicamente Ativa (PEA), e 11,4 milhões encontram-se desempregadas.

Já a população jovem é representada, de acordo com a PNAD 2005, por 35 milhões de pessoas na faixa etária de 15 a 24 anos, que equivale a 20% da população do país. A taxa média de desemprego juvenil é de 20,1%, e, segundo o Censo Demográfico de 2000, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 50% dos 35 milhões de jovens do país, entre 15 e 24 anos, estão fora da escola.

O fato de o Brasil chegar ao novo milênio com 35 milhões de jovens fez eclodir a discussão conceitual, em diferentes áreas do conhecimento, sobre a temática juvenil do que é reconhecidamente definido por ser jovem, nos dias atuais.

A medicina, a psicologia, a estatística, entre outras, costumam adotar o critério etário estabelecido pela UNESCO: de 15 aos 21 anos, o indivíduo é considerado jovem.

A maneira de considerar jovem o indivíduo pertencente a uma determinada faixa etária tenta romper com a tradicional fase de transição entre infância e a idade adulta ou, segundo Castro e Abramovay (2002, p 25), “[...] do jovem como aquele que não é, mas está por vir a ser”.

Ainda, segundo as autoras, para além do corte etário, essa definição implica uma transversalidade, pois confronta vivências e oportunidades de uma série de relações sociais, como trabalho, educação, gênero, raça, etnia, etc.

Embora a juventude seja considerada, geralmente, como totalidade, cujo principal atributo é dado pela faixa etária na qual está inscrita, deve-se tomá-la como um conjunto diversificado para que diferentes traços e perfis da juventude sejam relacionados ao

pertencimento de classe social, à situação econômica, aos interesses e oportunidades ocupacionais e educacionais específicos.

Queremos chamar atenção para a pluralidade juvenil, ressaltando que não existe uma só juventude, mas diversas juventudes que possuem significados distintos para indivíduos de diferentes classes sociais e que vivenciam essa fase de maneira heterogênea, segundo contextos e circunstâncias específicas.

Diante dessa pluralidade juvenil, o fenômeno do desemprego nos primeiros anos do século XXI atinge toda diversidade dos jovens. O país inicia o século com o registro do aumento do desemprego juvenil: em 2001, eram 3,5 milhões de jovens procurando emprego, em 2005, quase 4,2 milhões. O desemprego juvenil assumiu dimensão numérica superior ao desemprego do adulto (entre os trabalhadores acima de 24 anos, existiam 4,3 milhões de desempregados, em 2005).

Para muitos jovens a condição de atividade vem sendo marcada por situações de desemprego recorrente, sem possibilidade de construção de uma trajetória de ascensão social na vida profissional, conforme se observou no passado não tão distante.

No Brasil são 1,8 milhões de jovens entre 15 e 24 anos que procuram emprego¹⁸, a possibilidade de um jovem se tornar desempregado é cerca de 3,8 vezes maior do que a de um adulto a partir de 25 anos. Já nos países desenvolvidos, a chance de que um jovem se veja desempregado é 2,3 vezes maior do que a dos adultos acima de 25 anos.

Dados do IBGE, relativos a junho de 2004, revelam que, enquanto para os adultos presentes no mercado de trabalho 8 em cada 100 se encontravam desempregados, no caso dos jovens, essa cifra saltava para 24,5 em cada 100, ou seja, três vezes mais.

¹⁸ POCHMANN, M. Situação do jovem no mercado de trabalho: um balanço dos últimos 10 anos (1995-2005). Campinas: Cesit IE-Unicamp, 2007.

A inserção produtiva do público juvenil também sofreu modificações nesse início do século. O grupo etário com maior dificuldade de inserção é o de jovens de 16 a 17 anos, cujo trabalho sem carteira profissional, em 2005, alcançava 50% do total das ocupações remuneradas.

As ocupações que não geram rendimentos monetários, como trabalho sem remuneração, trabalho na produção e na construção para uso próprio, chegavam a representar quase 30% dos trabalhadores jovens ocupados de 16 a 17 anos.

Quanto às atividades desenvolvidas por jovens no Brasil, segundo dados da PNAD 2005, são ocupações de destaque: serviços e comércio, visto que 36% dos jovens trabalhadores estavam ocupados em atividades variadas do segmento social e 23% do comércio.

No que diz respeito aos demais, 19% vendiam sua força de trabalho na agricultura, 16%, na indústria e 5,5%, na construção civil. Para os jovens, especificamente na faixa de idade de 18 a 20 anos, nota-se que a ocupação na administração pública foi a que cresceu com taxas anuais mais elevadas — crescimento de 6% ao ano.

Em Pernambuco a situação não é diferente. Dos 35 milhões de jovens brasileiros, o Estado concentra 1.691.145, significando aproximadamente, 1% da população brasileira, 4,8% dos jovens brasileiros e 20,1% da população pernambucana. A PEA Jovem é composta de 1.018.137 pessoas, das quais 809.273 estão ocupadas e 208.864 procurando emprego (20,5% da PEA Jovem). Dos jovens ocupados, 34,8% recebem de $\frac{1}{2}$ a 1 salário mínimo mensal,¹⁹ refletindo a precariedade do trabalho com seus baixos salários para esse público juvenil.

Outro dado importante é que a maior taxa de desocupação está nos jovens de 18 a 24 anos (20,9%), com 9 a 11 anos de estudo, ou seja, os jovens desempregados nessa faixa etária

¹⁹ Salário mínimo de referência de outubro de 2004: R\$ 260,00. Fonte: PNAD 2005.

provavelmente estão no Ensino Médio. Isso significa dizer que a população juvenil que atingiu o Ensino Médio no Estado está com maiores dificuldades de acessar o mercado de trabalho, que, por sua vez, não absorve a mão-de-obra disponível e escolarizada.

Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2004), na cidade do Recife, a questão do desemprego também é preocupante. Dos seus 1.480 mil indivíduos, 210 mil (14,2%) são jovens entre 18 e 24 anos e a taxa de desemprego em 2004, chegou a 22,1% de trabalhadores desempregados.

Todavia, o país obteve uma melhora no mercado de trabalho a partir de 2004, período que, segundo alguns autores, como Baltar, Krein e Moretto (2006), entre outros, caracterizou-se por certa estabilidade da taxa do desemprego e maior formalização de vínculos empregatícios.

O PIB nacional, em 2004, chegou a crescer 5,7%, mas essa melhoria não favoreceu a população juvenil, que ainda representa o universo populacional mais atingido pelo desemprego do país.

O crescimento da economia no mundo, assim como no Brasil, se relaciona de maneira vinculada à geração de postos de trabalho. Segundo Fagnani (2006), a estratégia conservadora da política macroeconômica na primeira metade da presente década impediu que o Brasil aproveitasse melhor o bom momento da situação internacional e intensificasse o crescimento da economia, não ampliando, assim, os postos de trabalho.

O núcleo da política macroeconômica ficou voltado para a contenção da expansão monetária, buscando obter um expressivo *superávit* primário, além do controle excessivo da inflação no país, que limitou o crescimento da economia principalmente no ano de 2005, quando o PIB ficou em 2,9%, e no ano de 2006, quando o PIB atingiu apenas 3,7%, ficando abaixo da capacidade que tem o Brasil de crescer.

Nesse contexto de baixo crescimento econômico, de falta de postos de trabalho

inclusive para a inserção juvenil, multiplicam-se as problemáticas das questões sociais em relação ao desemprego no país.

A necessidade de um modelo político e social que busque responder aos anseios e necessidades por meio de uma agenda de ações efetivas, transparentes e democráticas, executadas em forma de política pública, se faz presente nessas condições, proporcionando respostas e soluções aos graves problemas sociais do desemprego.

Nesse sentido, o Governo do Estado de Pernambuco procurou responder às manifestações sociais do desemprego juvenil com a política pública estadual de qualificação e inserção do jovem no mercado de trabalho denominado de Emprego Jovem — objeto de estudo desta pesquisa.

Historicamente é conhecido que as políticas de proteção social surgem com a constituição da sociedade burguesa, inerente ao desenvolvimento do sistema capitalista de produção e reprodução social, e reúne princípios e valores oriundos de uma sociedade assalariada, resultado do capitalismo desenvolvido e do trabalho organizado.

As políticas sociais se referem ao processo de reprodução da força de trabalho e são expressões das lutas de classe²⁰ e dessas com o Estado²¹.

Segundo Faleiros (2000, p. 43):

As políticas sociais se referem, em uma primeira aproximação, ao processo de reprodução da força de trabalho, através de serviços e benefícios financiados por fundos a eles destinados. Esta reprodução, quando estruturada pelo Estado capitalista, é um mecanismo distributivo de renda ou riqueza socialmente produzida, sob a forma de benefícios, proteção e serviços sem que sejam afetadas, entretanto, as relações de produção capitalistas. Os mecanismos distributivos exprimem a correlação de forças

²⁰ Para o entendimento do conceito acerca da Luta de Classe expressamos o que o autor Poulantzas (1975, p. 14–29) afirma: “as classes sociais abrangem as práticas de classe, isto é, a luta de classes, e só podem ser colocadas em sua oposição. [...] as classes sociais só existem na luta de classes, em dimensão histórica e dinâmica”.

²¹ A concepção de Estado adotada aqui se baseia em Antônio Gramsci. Para ele, o Estado comporta duas esferas: a sociedade política ou Estado no sentido estrito de coerção, e a sociedade civil, constituída pelo conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, como igrejas, partidos políticos, sindicatos, escolas, os meios de comunicação, a cultura e as diversas organizações profissionais. São essas duas esferas que formam o Estado de maneira ampla, que são a sociedade civil e a sociedade política.

existentes na sociedade e no próprio aparelho estatal, mas têm uma dimensão legitimadora do próprio Estado e do governo.

Em sua acepção mais genérica, nesta tese, acreditamos que

... a idéia de políticas públicas está associada a um conjunto de ações articuladas com recursos próprios (financeiro e humanos), envolve uma dimensão temporal (duração) e alguma capacidade de impacto. Ela não se reduz à implantação de serviços, pois engloba projetos de natureza ético-política e compreende níveis diversos de relações entre Estado e sociedade civil na sua constituição. Situa-se também no campo de conflitos entre atores, que disputam orientações na esfera pública e os recursos destinados à sua implantação. É preciso não confundir políticas públicas com políticas governamentais. Órgãos legislativos e judiciários também são responsáveis por desenhar políticas públicas. De toda forma, um traço definidor característico é a presença do aparelho público-estatal na definição de políticas, no acompanhamento e avaliação, assegurando seu caráter público, mesmo que em sua realização ocorram algumas parcerias (SPOSITO e CARRANO, 2003, p. 1).

As Políticas Públicas, definidas como ações que causam impacto na vida das pessoas, não somente proporcionam “bem-estar”, mas também se relacionam ao sistema democrático de representação e de participação. Nesse sistema, a análise dessas políticas pode proporcionar mudanças na forma de como a sociedade pensa os seus problemas e acha suas soluções.

[...] Esses problemas históricos não se resolvem no horizonte imediato atacado pelas políticas públicas, mas elas chamam atenção para o fato de que essa realidade pode ser alterada de alguma maneira. As Políticas Públicas têm o poder de produzir deslocamentos não apenas na forma como a sociedade encara estes problemas, mas no modo pelo qual ela se organiza para resolvê-los (LASSANCE, 2002 p. 54)

A Política Social no Brasil foi inserida no contexto de *nation-building*, ou seja, num contexto de construção de uma identidade nacional e de integração social havendo pouca institucionalização liberal.

A esse contexto Melo (1991) chama de “Era do corporativismo orgânico”, cuja política social era clientelista e corporativista, atuando por meio do populismo que se preocupava com a participação e integração social em detrimento de verdadeiros investimentos sociais, por exemplo.

Nesse sentido, a partir de 1930 foi construído um paradoxo entre os pouco beneficiados por este sistema e a grande massa da população excluída da proteção e dos supostos direitos existentes.

[...] Como assinalado, a política social e o projeto de industrialização pressupunham um requisito comum: o fortalecimento do Estado. [...] O Estado é, a um só tempo, o “sujeito de acumulação” — atuando diretamente via setor produtivo estatal ou indiretamente via fundos públicos — e o “agente da distribuição” — de rendas públicas para sua burocracia pública ou pára-pública (sindical) ou entre grupos ocupacionais (MELO, 1991, p. 272).

As mudanças das políticas sociais no Brasil começaram a partir da década de 1980, com a valorização da democracia, pela chegada do eixo da liberalização e pelo término da ditadura militar.

Nesse momento é ampliado o debate acerca das políticas sociais, no contexto das lutas pela democratização do Estado e da sociedade brasileira, pois as reivindicações dos diversos movimentos sociais, como sindicatos e partidos políticos, conferiram visibilidade social à luta pela ampliação de direitos em todos os campos da vida social, inclusive no trabalho.

O país, nessa época, divide-se em dois contextos sociais: o primeiro de cunho estritamente político, atrelado à crise da ditadura militar; o segundo, de natureza econômico-social, fruto da reestruturação do capital. O contexto social de luta no país fez eclodir diversas bandeiras políticas, as quais Behring (2006) afirmou serem decisivas para a redemocratização da nação.

Esse movimento operário e popular novo era um ingrediente político decisivo da história recente do país, que ultrapassou o controle das elites. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 141)

As redefinições das relações entre Estado e sociedade civil no país fazem surgir vários e diferentes conjuntos de forças sociais, resultando no processo de elaboração da Constituição Cidadã de 1988.

Com a nova Constituição começa a se delinear uma cidadania contemplando as três dimensões (civil, política e social), visto que nela se encontra a afirmação das liberdades

individuais e combate à discriminação; democratização e ampliação da participação política, com múltiplos registros partidários e presença dos movimentos sociais; reconhecimento da necessidade de resgate da dívida social e adoção do princípio da universalidade na elaboração das políticas sociais.

A efetivação dessas conquistas por parte dos trabalhadores dependeria, necessariamente, do crescimento econômico — pressuposto central do programa de reformas progressistas construído pela oposição ao regime militar.

Após a instauração de princípios participativos e democráticos na Constituição de 1988, configura-se o embrião de um efetivo sistema de proteção social, equânime e universal e uma fragmentação da máquina burocrática institucional brasileira. Ou seja, houve certo realocamento de forças e segmentos na máquina estatal, havendo incorporação de setores da sociedade civil anteriormente e historicamente excluídos do Poder Legislativo, resultando na

[...] perda da capacidade do governo de implementar decisões, seguida de uma paralisia decisória e fragmentação institucional. A burocracia executiva — sobretudo depois do fracasso do Plano Cruzado — se viu paralisada na medida em que a definição dos novos rumos das políticas dependa de decisões relativas à nova Constituição (MELO, 1991, p. 276).

O que se observa na sociedade brasileira é que houve uma mudança no Sistema de Proteção Social do país, passando de um modelo meritocrático-particularista,²² que atendia aos interesses de algumas categorias profissionais de maior poder de luta e pressão social, para o modelo redistributivo universalista,²³ englobando os interesses de todos os trabalhadores brasileiros. Segundo Draibe (1995),

[...] vai do modelo meritocrático-particularista em direção ao modelo institucional redistributivo, isto é, em direção a uma forma mais universalista e igualitária de organização da proteção social no País (DRAIBE, 1995, p. 211).

²² Segundo Di Giovanni (2006, p. 167), citando Richard Titmus, “A proteção social se organizaria em torno das performances econômicas dos beneficiários. Em outras palavras, um modelo em que o nível dos beneficiários acompanharia o mérito dos indivíduos ou grupos na sua atividade econômica”.

²³ Ainda segundo Di Giovanni (2006, p. 167), citando Richard Titmus, “A proteção social, patrocinada pelo Estado, trataria os beneficiários de modo equânime e da perspectiva de cidadania, que seria o critério básico de titularidade dos direitos”.

As mudanças no modelo de proteção social, englobando as diversas categorias de trabalhadores, ainda não se encontram concluídas no Brasil de hoje. O processo de realocação de forças dentro do aparato estatal também não está finalizado (nem há sinais de sua mudança definitiva) e a maior igualdade social esperada por meio das ações sociais do Estado, está longe de ser satisfatória.

A partir de 1990, observam-se alguns poucos avanços (apesar de relevantes em relação ao que existia anteriormente), como a descentralização das políticas públicas, a implantação do Sistema Único da Saúde (SUS), do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), a constituição das Comissões estaduais e municipais do trabalho, a participação nos diversos Conselhos (saúde, idoso, criança e adolescente, entre outros).

No plano interno, esse ciclo foi caracterizado pelo esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista²⁴. Nesse período, o cenário brasileiro foi marcado pela abertura gradual do regime, num processo de redemocratização do Estado e de profundas transformações para a implantação de um novo modelo econômico que buscou a adequação brasileira às orientações conservadoras neoliberais que já se encontravam em curso no nível mundial. Antunes (2000, p. 31) descreve esse período da seguinte maneira:

Iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal [...] a isso se seguiu também intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho, com vistas a dotar o capital do instrumental necessário para tentar repor os patamares de expansão anteriores.

²⁴ A Teoria do Desenvolvimento fora elaborada a partir da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e tinha como conceitos-chave as noções de centro e de periferia e de deterioração dos termos de intercâmbio ou trocas desiguais, que obstavam a industrialização da periferia. Essa teoria sinalizava para uma vertente mais nacionalista do desenvolvimento, pregando a intervenção estatal para a industrialização brasileira. Período da criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) simbolizando o papel do Estado Nacional interventor em grandes investimentos estratégicos que estruturaram as bases da industrialização do país. Para maior aprofundamento ver Celso Furtado que foi considerado o maior expoente da corrente de intelectuais desenvolvimentistas.

No campo social, o foco privilegiado de uma das contra-reformas foi a desmontagem dos direitos assegurados pela Constituição de 1988. Os princípios norteadores da agenda neoliberal eram antagônicos aos da nova Carta Constitucional:

O Estado de Bem-Estar Social é substituído pelo Estado Mínimo; a Seguridade Social pelo Seguro Social; a Universalização, pela Focalização; a Prestação Estatal Direta dos Serviços Sociais pelo “Estado Regulador” e pela Privatização; e os Direitos Trabalhistas, pela Desregulamentação e Flexibilização. (FAGNANI, 2005, p. 6).

O discurso neoconservador e neoliberal rapidamente se fez presente nos sistemas de proteção social do país, cujo quadro macroeconômico de baixo crescimento coloca em evidência um movimento de desmonte dos sistemas existentes.

Draibe (1996) avança quando aponta três planos em que isso ocorre: o plano do gasto, com a queda sistemática do percentual do gasto público destinado a programas sociais; o plano dos valores, com a substituição da ética da solidariedade pela ética da eficiência; e o plano da organização do processo de trabalho, com a reestruturação produtiva.

Ressaltando o plano da organização do processo de trabalho no país, observamos que as primeiras políticas de emprego no Brasil datam dos anos 20, do século passado, com a Lei Eloy Chaves, criando as caixas de Aposentadorias e Pensões. Desde então, o Estado passa a regular a organização do trabalho e os movimentos políticos dos operários num contexto de acumulação capitalista.

Outro marco significativo na política de emprego foi a criação do Sistema Nacional do Emprego (SINE), em 1970, com o serviço de Intermediação de Mão-de-Obra que foi resultado da Convenção número 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil.

Esse serviço objetiva ajudar o trabalhador a se colocar no mercado formal de trabalho, buscando tanto recolocar os desempregados quanto intermediar a força de trabalho juvenil para o seu primeiro emprego.

Porém, segundo *Proni et al. (2003)*,

A partir de 1981, em meio à crise fiscal, os recursos federais foram reduzidos a 50% do custo total do programa. Sem condições de atender à imensa clientela em potencial, diante da precária estrutura de funcionamento, o SINE ganhou o estigma de “agência para pobres” com uma atuação muito restrita e pouco eficaz.

Em 1986, criou-se o Seguro-Desemprego, envolvendo tanto a proteção do desempregado como sua reinserção ocupacional.

Para *Cacciamali et al. (1998)*, a criação do seguro-desemprego iniciou a ruptura efetiva da inexistência, tradicional, de políticas públicas voltadas ao mercado de trabalho, entendidas como um conjunto de estratégias para o mundo do trabalho, coordenadas e geridas pelo setor público.

Esse programa de proteção à renda do trabalhador contra a perda involuntária do emprego, o seguro-desemprego, foi implantado quando o governo da “Nova República” (1985-1989) anunciou como prioridade o resgate da dívida social.

Tal programa é hoje reconhecido como um dos primeiros passos para a constituição do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda do País.

Posteriormente ao seguro-desemprego e com a Constituição Cidadã de 1988, o Brasil deu um grande passo no processo de proteção dos trabalhadores criando e regulamentando, no artigo 239 da Constituição, o Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT), por meio da Lei 7.998, de 1990, com recursos do PIS/PASEP, propiciando a expansão e criação de novos programas e projetos. Segundo *Azeredo (1998)*,

Seu caráter rigorosamente inovador conjuga custeio de políticas ativas e passivas e aplicações destinadas a uma gama de projetos, desde grandes investimentos até o modelo mais recente de apoio a pequenos negócios, decorrentes da própria experiência acumulada pelo país (*AZEREDO, 1998, p. 46*).

Diante da expansão e criação de novos programas e projetos nos anos 90 com recursos do PIS/PASEP, o que a sociedade pôde observar foi o aumento do desemprego estrutural que

acarretou uma maior discussão acerca das políticas públicas de emprego. Segundo Behring (2000), o aumento do desemprego proporciona o crescimento de programas sociais, porém focalizados em grupos vulneráveis.

Sabendo-se, como citado acima, que o discurso neoconservador e neoliberal se fez presente nos sistemas de proteção social do país, os mencionados anos se desenvolveram na predominância da agenda neoliberal que submete as políticas públicas de emprego às leis de mercado, reduzindo gastos e focando ações nos grupos mais pobres e vulneráveis, instaurando-se um retrocesso dos direitos conquistados pelos trabalhadores e a flexibilização dos salários e encargos trabalhistas.

Dentre os novos programas e projetos criados a partir dos anos noventa, podemos destacar o Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor)²⁵, que tinha como público alvo as pessoas desempregadas sem ou com baixa escolaridade. Para os trabalhadores desempregados era preciso dar condições de retornar aos seus postos qualificando-os para que conquistassem a mesma ocupação ou um novo posto.

Mesmo com todos os esforços do governo federal em qualificar os trabalhadores com a política pública de qualificação profissional implantada com o Planfor, dentre outras políticas públicas, a intensificação do desemprego, num contexto econômico de baixo crescimento e a geração de postos de trabalho insuficientes para ocupar toda a oferta de mão-de-obra disponível colocou em evidência a fragilidade dos mecanismos de proteção e de reinserção dos trabalhadores no mercado de trabalho.

²⁵ O Plano Nacional de Qualificação Profissional do Trabalhador foi implementado em todas as regiões do país a partir de 1996, sob a direção do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Seus principais objetivos eram democratizar o acesso à qualificação profissional contribuindo para a obtenção de um trabalho com a geração de renda, a permanência no mercado de trabalho e a elevação da produtividade, da competitividade e da renda dos trabalhadores. Esses objetivos estavam atrelados à nova forma de atuação do Estado, caracterizada pela descentralização e parceria com a sociedade civil. Maiores informações sobre o Planfor encontram-se no site: www.mte.gov.br

A qualificação profissional, segundo alguns estudiosos da temática, como Lima, R.A; Araújo, T.P (2003), Dedecca (1999), Macêdo (2007), e outros²⁶, constitui um elemento necessário para que o trabalhador tenha condições de se inserir no mercado de trabalho, mas são necessários outros elementos fundamentais na relação do capital *versus* trabalho, como ter a geração de postos de trabalho juntamente com o crescimento econômico do país.

Na análise de Castel (1998) é uma ilusão achar que os não-empregados ou desempregados possam encontrar um emprego apenas por uma elevação do nível de qualificação. Não há, assim, uma relação direta e necessária entre qualificação profissional e emprego.

As políticas públicas de emprego se caracterizam, desde os anos 80 até os dias atuais, pela tentativa de buscar neutralizar os efeitos sociais do desemprego²⁷. Tais políticas partem do marco conceitual de que os desajustes referentes ao desemprego situam-se no mercado de trabalho. Logo, as ações governamentais devem ser voltadas para o mercado de trabalho.

Nessa lógica, o sucesso ou insucesso do indivíduo deve-se a si próprio, desconsiderando os aspectos relacionados à macroeconomia que privilegia o controle da inflação restringindo o crescimento econômico.

Essa concepção neoliberal parte da compreensão limitada de que os indivíduos estão desempregados por possuírem baixa escolaridade e por não terem qualificação profissional adequada à área em que se busca inserção, negando as causas cruciais inerentes ao mercado de trabalho e sua reestruturação produtiva.

Nessa situação, vincular desempregados com indivíduos sem qualificação profissional é uma tática conservadora que visa culpabilizar os trabalhadores pelo desemprego.

²⁶ Teses e dissertações da pós-graduação de Serviço Social abordando preocupações com o tema da Qualificação Profissional. Podemos ver Santos (2004); Macêdo (2007); entre outras.

²⁷ Exceto nos anos de crescimento econômico (1945/1975) quando existiam políticas públicas que incentivavam a geração de novos postos de trabalho.

O papel do Estado brasileiro dos anos 1990 até os primeiros oito anos do século XXI continuou mínimo para atender às necessidades estruturais do processo de acumulação do capital, porém sua intervenção na esfera do trabalho abrangeu desde a regulação das leis trabalhistas, até aos sistemas públicos de seguridade social do país.

O Estado desempenhou o papel de proteger os trabalhadores contra os distintos riscos do próprio trabalho (acidente de trabalho, adoecimento, perda de emprego, envelhecimento, entre outros), porém na perspectiva estratégica da acumulação do capital.

As políticas públicas de emprego agem nessa perspectiva compreendendo conteúdos de natureza passiva e ativa no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

As políticas públicas passivas buscam assistir financeiramente o trabalhador em períodos de desemprego, como exemplos: o seguro-desemprego e a aposentadoria, entre outros. Já as de natureza ativa buscam interferir diretamente na oferta ou na demanda de trabalho: a intermediação de mão-de-obra, a qualificação profissional, a oferta de crédito para os micros e pequenos empresários, etc.

Uma vez que o crescimento da economia brasileira se relaciona de maneira orgânica à geração de postos de trabalho, sabendo-se que em 2005 o PIB cresceu 2,9% e, em 2006, 3,7%, números ínfimos se comparados a crescimentos anteriores, pode-se concluir que a geração de postos de trabalho também foi pouco significativa. Houve, portanto, um agravamento da dificuldade de modificar o quadro recente do mercado de trabalho do país.

Desse modo, retoma-se o processo de discussão em torno da construção de um sistema público de emprego que se iniciou na segunda metade dos anos 90, e culminou na realização do II Congresso do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda do País, em 2005.

Para a efetivação da elaboração desse Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, o Governo Federal realizou dois congressos nacionais e cinco regionais, com a participação de movimentos organizados pelos trabalhadores e suas diversas categorias profissionais,

empresários, gestores públicos e entidades públicas e privadas ligadas às políticas de emprego.

No II Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) aprovou a Resolução 466, que definiu a estrutura institucional básica do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda — SPETR, bem como as primeiras medidas para sua construção.

Assim, conforme o Ministro do Trabalho e Emprego, Luiz Marinho (2006),

O empenho do MTE em relação ao Sistema deve-se à sua importância para a estruturação do mercado nacional de trabalho em uma trajetória de desenvolvimento sustentável. [...] as atividades de intermediação de mão-de-obra, de seguro-desemprego e de qualificação profissional, pilares básicos de um Sistema Público de Emprego, constituem elementos fundamentais para a organização do mercado nacional de trabalho. A retomada do processo de desenvolvimento brasileiro é decisiva para gerar postos de Trabalho e Renda. Depende, entretanto, da existência de um Sistema Público de Emprego para a elevação da qualificação exigida pelo mercado de trabalho. Foi com essa preocupação que o MTE e o Codefat envidaram esforços para sua construção.

Dessa forma, é consenso para os congressistas que o SPETR possui um conjunto de políticas voltadas à organização e ao funcionamento do mercado de trabalho atrelado à necessidade de retomada do crescimento econômico da nação.

Essas políticas públicas de Emprego, Trabalho e Renda viriam a constituir a proteção social dos trabalhadores no âmbito do trabalho.

Quanto ao recorte do jovem brasileiro no âmbito do SPETR, a institucionalização de políticas públicas de juventude no Brasil só começou a ser discutida a partir dos anos 1990, e principalmente em 2005, ano em que se elaborou o Plano Nacional de Juventude — que contempla e aprofunda as questões sociais que envolvem e afetam a diversidade juvenil — como também, o Estatuto dos Direitos da Juventude.

Ao traçar um panorama do tratamento governamental, dado às temáticas relacionadas aos jovens no Brasil, observamos que não resultaram, de fato, em políticas públicas, mas em

um conjunto de programas e projetos geralmente desconexos, que focalizavam grupos de jovens que compartilham determinadas condições, tratados quase sempre de forma estereotipada, relacionada a problemas da questão social juvenil, como: violência, drogas, exploração sexual, doenças e desemprego, dentre outros.

Dessa forma, os jovens são considerados por grande parte dos gestores públicos que elabora e executa os programas e projetos, como “problema social” que necessita ser imediatamente resolvido.

Apesar de alguns avanços ocorridos principalmente na legislação, conforme preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA - que desde a sua publicação em 1990 passou a considerar a criança e o adolescente como cidadãos em desenvolvimento, sujeitos de direito e deveres, a imagem do jovem como “problema social” atravessou toda história do nosso país e permanece até os dias atuais.

A juventude ainda hoje não possui uma identidade própria, o que reforça a imagem do jovem como problema social, e por isso, as ações públicas ainda refletem o caráter punitivo em relação às diversas questões sociais e vice-versa.

Os programas de governo²⁸ tentam — e nem sempre com sucesso — minimizar, potencialmente, a ameaça que os jovens socialmente excluídos representam para a sociedade.

Aqui cabem algumas observações: chamar a juventude de “problema social” é focar em problemas diversos como drogas, violência, entre outros, já citados anteriormente e, de fato, negar direitos básicos à educação de qualidade, ao trabalho decente, à cultura, ao esporte, ao lazer, ou seja, a uma vida digna, conforme assegura a Constituição Brasileira; reconhecer

²⁸ Aqui se torna relevante mencionar Behring (2000, p. 29) quando cita Draibe (1988) referindo-se ao pensamento neoliberal no texto Neoliberalismo e Política Social no que diz respeito aos programas sociais: “Assim, trata-se de desuniversalizar e assistencializar as ações, cortando os gastos sociais e contribuindo para o equilíbrio financeiro do setor público. Uma política social residual que soluciona apenas o que não pode ser enfrentado pela via do mercado, da comunidade e da família. O carro-chefe dessa proposição é a renda mínima, combinada à solidariedade por meio das organizações na sociedade civil. A renda mínima não pode ter um teto alto, para não desestimular o trabalho, ou seja, há uma perversa reedição da ética do trabalho, num mundo sem trabalho”.

que determinados comportamentos “violentos” estão associados a falsas expectativas criadas por uma sociedade de consumo onde o ter é mais importante que o ser é fundamental nos dias de hoje; a nossa sociedade pouco reconhece a capacidade de sonhar e lutar por uma nova realidade, reiteradamente demonstrada por esta mesma juventude, ou melhor, não propicia condições para que a juventude sonhe, construa um novo modelo de sociedade mais justo e igual para todos.

Dessa maneira, o SPETR deveria garantir políticas de emprego para o segmento juvenil que não reproduzisse a imagem do jovem como “problema social”, portanto, políticas fundamentadas em direitos e deveres dos cidadãos sendo o jovem sujeito de direitos, conforme preconiza o ECA.

Tentando superar essa visão estereotipada da juventude brasileira, intrínseca às políticas públicas referentes ao segmento juvenil, desde o seu início, e em busca da criação de uma identidade própria de tal segmento, no final do ano de 2002, pela primeira vez no país, num contexto movido pela véspera do ano de eleições presidenciais, diversas organizações e movimentos de juventude se encontraram no Estado do Rio de Janeiro, com apoio da Fundação Konrad Adenauer e da UNESCO, para criar e encaminhar uma carta comum, denominada de “Agenda Jovem 2002”.

Um dos maiores motivos da temática juvenil vir à tona na sociedade e, principalmente, nas agendas políticas foi o peso eleitoral dos jovens na eleição presidencial (46% dos eleitores se localizavam na faixa etária entre 16 a 24 anos), fazendo com que os diversos candidatos, dos mais variados partidos políticos, adotassem nas suas plataformas políticas propostas específicas para resolver os problemas da juventude brasileira.

Além de ser objeto de preocupação eleitoral, a demografia juvenil teria chamado a atenção dos governantes na medida em que oferecia a possibilidade de uma “janela de

oportunidade”²⁹. É um momento considerável para se investir no jovem, esse segmento estaria com o seu crescimento estabilizado pela queda da fecundidade e menores razão de dependência (que, segundo IBGE, é a razão entre a população considerada inativa de 0 a 14 anos de idade e 65 anos ou mais de idade e a população potencialmente ativa de 15 a 64 anos de idade).

O projeto de criação de uma política nacional de trabalho e emprego voltada especificamente à juventude foi anunciado ainda durante a campanha do candidato Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República. Tal campanha em 2002 conferiu grande ênfase à criação de vagas de emprego para os jovens, confirmado no discurso de posse³⁰.

Até então, o problema do desemprego juvenil no Brasil nunca havia sido enfrentado como um programa específico no âmbito federal, apesar de dados sobre o mercado de trabalho indicarem taxa de desemprego de jovens entre 15 a 24 anos correspondente ao dobro da taxa de desemprego total.

Pode-se argumentar que já existiam ações voltadas a esse público em diferentes Estados, a exemplo de Pernambuco, com o seu Programa Primeiro Emprego, iniciado em 2000; a experiência Meu Primeiro Emprego, do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, iniciado em 1999; e o programa Jovem Cidadão, do Governo do Estado de São Paulo, iniciado em 2000.

Contudo, a criação do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Jovens (PNPE) trouxe como novidade, a introdução do tema “juventude” na área de geração de trabalho e emprego da agenda pública nacional, programa este, que depois de algumas

²⁹ “Janela de oportunidade” é apresentada pelo declínio da razão de dependência, entretanto é temporária. Estreita-se com o aumento da esperança de vida. No Brasil, considera-se estar em uma “janela de oportunidade” entre 2000 a 2010, com um dividendo demográfico que aponta para mais baixa razão de dependência.

³⁰ “Quero reafirmar aqui o meu compromisso com a produção, com os brasileiros e brasileiras que querem trabalhar e viver dignamente do fruto de seu trabalho. Já disse e repito: criar empregos será minha obsessão. Vamos dar ênfase especial ao projeto Primeiro Emprego voltado para criar oportunidade aos jovens que hoje encontram tremenda dificuldade em inserir-se no mercado de trabalho”. (Discurso de posse do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, 1 de fevereiro de 2003).

reformulações diante de várias dificuldades veio a encerrar atividades pelo Governo Federal, em setembro de 2007.

No primeiro governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2006), instaurou-se um novo processo de reconhecimento do jovem como sujeito de direitos e agente de mudanças, conforme preconizado no ECA, concepção construída conjuntamente com o segmento juvenil quando da proposição de programas.

O novo processo trazia como um dos passos relevantes da agenda nacional em relação à temática juvenil buscar ouvir os diversos segmentos juvenis no envolvimento das estratégias de desenvolvimento nacional. Criou-se, então, o Grupo Interministerial de Juventude, no âmbito da Câmara de Políticas Públicas, cujo objetivo principal era a elaboração de uma Política Nacional de Juventude, sistematizando os diversos programas existentes nos diferentes ministérios e, posteriormente, a realização de uma escuta juvenil caracterizada por consultas ampliadas. Criou-se, também, uma Comissão Especial Parlamentar de Deputados destinada a acompanhar e estudar propostas de políticas públicas para o segmento juvenil.

Ao mesmo tempo instauram-se no Brasil diversas iniciativas oriundas de organismos nacionais e internacionais, como o Instituto de Cidadania, com o seu Projeto Juventude, que promoveu um amplo programa de estudos, pesquisa, discussões e seminários em vários Estados.

Seja no âmbito federal, no estadual ou municipal, a cada ano surgiram distintas modalidades de organismos gestores que se direcionam especificamente à juventude. Por exemplo, a Unesco com a criação do Índice de Desenvolvimento da Juventude (IDJ), o Banco Mundial com suas duas edições do “Vozes Jovens”, além de diversas organizações da sociedade civil comprometidas com a causa social. Entre essas organizações, movimentos sociais de negros, índios, mulheres, entre outros, se fizeram representar nos conselhos, propondo e acompanhando essas políticas públicas para o segmento jovem.

Apesar de toda preocupação mais sistemática dos órgãos gestores públicos do país em formular políticas públicas, a maior mobilização para discussão de uma Política Nacional de Juventude só aconteceu de 2005 para cá, com o Plano Nacional de Políticas Públicas para a Juventude, que contempla e aprofunda as questões que afetam a juventude e o Estatuto dos Direitos da Juventude.

E, finalmente nesse mesmo ano, foi criada a Secretaria Nacional e o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), ambos ligados à Secretaria Geral da Presidência da República. A Secretaria Nacional da Juventude com o objetivo de coordenar e articular as iniciativas do Governo Federal para o segmento juvenil e o Conjuve, composto majoritariamente pela sociedade civil, com a missão de formular, propor e acompanhar as iniciativas implementadas.

Muito embora a construção das políticas públicas para a juventude tenha utilizado ferramentas que possibilitassem a representação dos anseios da diversidade juvenil, a maioria dos programas e projetos estatais está pautada em ações compensatórias, focadas em grupos juvenis vulneráveis de famílias com renda *per capita* baixa e com baixa escolaridade.

Portanto, as políticas públicas de juventude no País tomam, em sua maioria, a forma de programas e ações de caráter emergencial ou focal que não atendem a todos os jovens que buscam o mundo do trabalho, as novas tecnologias, especialmente as da informação e comunicação.

Nelas há a priorização da situação de vulnerabilidade dos jovens, que se relaciona basicamente a várias vitimizações, violências, dificuldades de ingresso e permanência no mercado de trabalho. Por outro lado enfatiza a positividade dos jovens, como atores de um determinado tipo de desenvolvimento, culpabilizando o indivíduo pelo seu sucesso ou insucesso de ingresso no mercado de trabalho.

O mercado de trabalho com que o jovem se depara é cada vez mais heterogêneo, com postos precarizados e baixas remunerações. Logo, segundo Barbosa e Moretto (2006, p. 258),

[...] pode-se dizer que as políticas de mercado de trabalho foram implementadas de forma fragmentada no país, na medida em que os vários programas foram criados em épocas diferentes, com objetivos distintos, fontes de financiamento muitas vezes precárias, limitadas e desprovidas de uma visão de conjunto.

São, de maneira geral, políticas públicas que atuam nas falhas do sistema de mercado e priorizam ação de um Estado Mínimo, estimulando assim, a parceria público-privada.

Essas políticas são executadas pelas esferas municipal, estadual e federal com vários desses programas e projetos de formatação e enfoque diversos em termos de eficácia³¹ em médio prazo, além de serem executados com escassas avaliações e reflexões sobre qual modelo vem dando certo e qual modelo conta com eficiência³² relativa.

O Estado de Pernambuco, juntamente com os Estados do Rio Grande do Sul e São Paulo, saiu na frente, com o objetivo de oferecer respostas à questão social do desemprego juvenil, ao criar o Programa Emprego Jovem implantado em 2000, durante a gestão do governador Jarbas Vasconcelos (1999-2002), com o nome de Programa Primeiro Emprego.

Com a implantação do Programa Primeiro Emprego do Governo Federal (similar no processo de intermediação de jovens, mediante incentivo financeiro ao empresariado), o Programa Primeiro Emprego Estadual passou a chamar-se Programa Emprego Jovem, diversificando suas modalidades para atendimento de segmentos diferenciados da juventude.

Nesse sentido, buscamos focar este trabalho na política pública de inserção do segmento juvenil na faixa etária de 16 a 24 anos no mercado formal de trabalho, a partir das diretrizes do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda à luz do novo modelo de

³¹ Segundo Silva (2001, p. 47), entende-se por eficácia “o grau em que os objetivos e metas foram alcançados na população beneficiária, num determinado período de tempo”.

³² Conforme Silva (2001, Idem, Ibidem), entende-se por eficiência ou rentabilidade econômica “a relação entre os custos despendidos e os resultados do programa”.

produção e acumulação do capital instaurado no País nos anos 1990, com suas proposições pautadas no ideário neoliberal da economia.

CAPÍTULO 2

A POLÍTICA PÚBLICA DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA

2.1. A formação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda nos países desenvolvidos

Nos finais do século XIX e início do século XX o mundo presenciou grandes transformações da “questão social”³³ com o desenvolvimento do capitalismo³⁴.

Novas formas de organizações e produções sociais criaram péssimas condições de vida e de trabalho para a classe operária que surgia com o desenvolvimento da indústria. Instaura-se o horror do lado econômico da questão social, refletindo a pobreza pelo pauperismo das condições de vida dos trabalhadores. O excesso de oferta da mão-de-obra, as péssimas condições de trabalho, as baixas remunerações, enfim, o desemprego, fez surgir, em todos os países que se industrializavam, violentos protestos da classe de trabalhadores, o que provocava reação das classes dominantes vindo a acirrar a questão social.

A estruturação dos serviços públicos de emprego nos países de economia desenvolvida só veio acontecer com o crescimento da industrialização e, conseqüentemente, com a expansão da classe trabalhadora que se organizou nas suas categorias profissionais.

³³ Neste trabalho adota-se o entendimento de Yamamoto (1998, p. 77-79). “A Questão Social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade exigindo seu reconhecimento por parte do Estado e do empresariado. Como observa a autora, a evolução da questão social apresenta duas faces indissociáveis: uma configurada pela situação objetiva da classe trabalhadora, dada historicamente, face às mudanças no modo de produzir e de apropriar o trabalho excedente, como frente à capacidade de organização e luta dos trabalhadores na defesa de seus interesses de classe e na procura de satisfação de suas necessidades imediatas de sobrevivência; outra, expressa pelas diferentes maneiras de interpretá-la e de agir sobre ela, propostas pelas diversas frações dominantes, apoiadas no e pelo poder do Estado”.

³⁴ O desenvolvimento do capitalismo industrial trazia no seu bojo uma situação complexa que ficou denominada por Robert Castel como a “questão social” no seu livro “As metamorfoses da questão social”, 1998. A literatura retrata a situação econômica e social da classe trabalhadora que enfrentava péssimas condições de vida e trabalho nas indústrias da época. O desemprego elevado, os baixos salários e as precárias condições de trabalho eram fatores que faziam, nas cidades européias que se industrializavam, verdadeiros caos humano.

Apesar das experiências nesses países desenvolvidos terem sido estruturadas em épocas diferentes, eles possuíam alguns pontos em comum como, por exemplo: economia industrial, mercado de trabalho organizado, instituições democráticas estabelecidas e atuantes, além de movimento sindical combativo.

Abordar o tema da estruturação dos serviços públicos de emprego nos remete à questão mais ampla do sistema de proteção social.

Para Behring (2002, p. 164)

é possível afirmar que as políticas sociais se multiplicam no final de um longo período depressivo, que se estende de 1914 a 1939, e se generalizam no início de um período de expansão, que teve como substrato a guerra e o fascismo, e segue até fins da década de 1960.

As políticas de proteção social são resultado de um marco democrático, fruto de um processo de luta entre classe trabalhadora e classe capitalista que se desenvolvem na perspectiva de ampliação dos direitos civis, políticos e sociais, que segundo o professor Di Giovanne (2006, p. 162), lembrando as teorias de Marshall (1967), ressalta:

No pano de fundo de tais transformações está o que poderíamos chamar de “história de constituição da cidadania moderna” (seguindo os passos da análise realizada por T. H. Marshall após a Segunda Guerra Mundial), bem como os percalços desse processo civilizatório no curso do tempo, em meio às tendências contraditórias verificadas que se expressam, de um lado, no inexorável avanço do mercado como forma de sociabilidade econômica dominante e, de outro, nas reações societárias no sentido da desmercantilização da proteção social e das garantias de emprego e renda.

Marshall (1967) define a cidadania como um conjunto de direitos (civis, políticos e sociais) emergidos na sociedade capitalista com a ascensão da burguesia ao poder.

Nesses processos de luta entre classe dominante e classe operária eclodem por toda Europa as políticas de proteção ao trabalhador que, segundo Montañó, são instrumentos para que o Estado se mantenha no poder abrindo concessões aos trabalhadores.

Dessa forma, afirma Montañó (1997, p. 105):

Dentro desse contexto de conflitos institucionalizados é que surgem as políticas sociais como instrumentos de legitimação e consolidação hegemônica que, contraditoriamente, são permeadas por conquistas da classe trabalhadora.

Entre as primeiras conquistas das classes trabalhadoras estão as Bolsas de Trabalho, ainda nos finais do século XIX, que atendiam às necessidades de grupos profissionais localizados por empresas e categorias.

Posteriormente, o mundo presenciou a consolidação dos direitos políticos, relativos aos direitos de associação e participação política nos sindicatos e partidos políticos.

Já no século XX, a sociedade obtém a conquista dos direitos sociais universais, fechando o processo histórico de constituição da cidadania (direitos civis, políticos e sociais).

Porém, ao mesmo tempo em que se conquistam os direitos sociais, a desregulação e incipiência do capitalismo industrial continuaram e se expandiram acirrando as péssimas condições de vida e trabalho do proletário europeu, o que contribuiu para ocasionar a oferta excessiva de mão-de-obra, os baixos salários e as taxas elevadas de desemprego.

Desse modo, e com todas as contradições inerentes ao sistema capitalista, os trabalhadores foram aos poucos conquistando direitos no trabalho, o reconhecimento dos sindicatos como interlocutores nas negociações salariais e coletivas, entre outras.

Tais conquistas ensejaram o delineamento de um mercado de trabalho nos países desenvolvidos, todavia essa estruturação não se fez de forma homogênea estando dividida entre os grandes oligopólios e as pequenas unidades de produção.

As categorias mais organizadas que se encontravam nos oligopólios dos setores industriais mais dinâmicos, que absorvia maior número de trabalhadores, de maneira geral eram compostas de trabalhadores mais especializados, com melhores condições de trabalho e maiores salários.

Dessa forma, as categorias que faziam mais pressão tinham maior proteção social e, de

outro lado, o mercado de trabalho se caracterizava pela sua desregulamentação, existindo trabalhadores com baixa qualificação, baixa remuneração e alta rotatividade. (POCHMANN, 1995).

Assim, o sistema de proteção social começa a ser instituído de maneira efetiva nos países europeus industrializados e a transferência de recursos sociais se faz por intermédio da compra e venda de serviços de proteção. É o tipo de sistema que Marshall denomina de “sociedade afluyente” com o qual se deparavam as sociedades cuja proteção social se baseava em critérios de mercado³⁵ (seguro).

Generaliza-se a construção de padrões de proteção social a partir de 1929, diante do *crash* da bolsa de Nova York, que ocasionou níveis alarmantes das taxas de desemprego. Porém, não significa afirmar ausência de experiências anteriores, a exemplo da Alemanha, com o Sistema Bismarckiano. Na realidade, iniciam-se as estratégias anticíclicas do capital de proteção ao trabalhador, através dos seguros sociais.

Segundo Behring (2002, p. 168),

a política social é um componente básico da relação salarial que se instaura com o fordismo, no sentido de regular o processo de reprodução da força de trabalho.

Nesse sentido, é importante lembrar que desde 1919 já havia sido criada a Organização Internacional do Trabalho (OIT), que alavancou a criação dos serviços públicos de emprego em todo o mundo.

O surgimento dessa Organização veio atender às contradições que os países capitalistas industriais enfrentavam naquele período, em um ambiente político de muita revolta por parte dos trabalhadores em face das péssimas condições de vida e trabalho, e principalmente, com a influência da Igreja através da sua visão humanista, além do receio das

³⁵ Para maiores informações ver DI GIOVANNI, 1998. “Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, M. de (Org.). Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil. Campinas: Unicamp - IE, 1998.

classes dominantes de uma convulsão social diante dos desajustes provocados pelo modelo de desenvolvimento à luz da economia liberal.

A OIT explicita, no preâmbulo da sua Constituição, a necessidade de fazer valer a justiça social que, no contexto do capitalismo industrial e péssimas condições de trabalho, não se fazia presente.

Diante dos acirrados conflitos entre a classe operária e a classe dominante, havia a urgência de existir um mecanismo de proteção aos trabalhadores, propiciando que os países aliados europeus se unissem em busca da paz universal e do reconhecimento de que as condições de trabalho deveriam ser mais dignas.

Desse modo, era necessário fazer a organização do mercado de trabalho regulamentando o uso da força de trabalho, sua jornada, seus direitos do trabalho, para que houvesse condições do equilíbrio das forças sociais, amenizando os conflitos dos interesses entre capital e trabalho. (OIT, 1919).

As normas e diretrizes dadas pela OIT desde a sua criação, em 1919, até a Segunda Guerra Mundial recebiam influências liberais sobre o mercado de trabalho, acreditando que o desemprego era um problema inevitável e seria parte do funcionamento normal do sistema econômico. Além do mais, certa “margem de desemprego” era uma forma de garantir o equilíbrio dos interesses econômicos das classes sociais envolvidas.

Não obstante, a criação da OIT ajudaria a minimizar o desemprego que, com a pobreza, colocava em risco a paz universal.

A criação de um mercado regulado ajudaria a sociedade a funcionar de maneira mais harmônica, evitando os conflitos de seu funcionamento, com regras mais claras de contratação da mão-de-obra, salários, jornada de trabalho, entre outras.

Essas medidas refletem não somente a preocupação com a criação do sistema público de emprego, mas com tudo que envolve o campo do trabalho (jornada de trabalho, salários,

benefícios, etc). Tudo isso administrado politicamente pela intervenção da OIT.

Em 1929, o mundo presenciou uma das maiores crises, com o *crash* da bolsa de Nova York, que acarretou o desemprego em massa, tornando-se um problema de primeira ordem. Diante desse contexto, o desemprego foi assumido pela primeira vez como um fenômeno social e não mais individual; fruto dos indivíduos que não querem trabalhar, ou por problemas de disfunção de mercado, exigindo de toda a sociedade um preparo para enfrentá-lo sistematicamente.

Em 1934, cinco anos depois da maior crise que o mundo presenciou em relação ao desemprego, a OIT lança a Convenção número 44 e a Recomendação número 44 que procuram dar respaldo a essa massa de desempregados que teve suas condições de vida deterioradas, tentando, através dessas normas, assegurar a sobrevivência dos mesmos durante o período do desemprego.

A nova Convenção traz o benefício que deverá acompanhar o trabalhador por toda a sua vida ativa no trabalho, vindo a se encerrar com a aposentadoria. São parcelas obrigatórias, destinadas à assistência ao desempregado, sob o nome de Seguro-Desemprego.

Já nessa Convenção nº 44, defende-se que parte dos recursos destinados ao Seguro-Desemprego seja direcionada aos cursos de qualificação profissional para que ajude os trabalhadores a encontrarem um novo emprego.

A crise de 1929 fez o mundo pensar e rever o modelo econômico mundial e abriu a possibilidade do Estado participar mais do controle da economia e do mercado de trabalho, adotando medidas que estimulassem a produção e criasse novas oportunidades de trabalho, inclusive através de obras públicas.

No período posterior à Segunda Guerra Mundial, criou-se um conjunto de normas e regras que objetivavam o controle das relações que permeavam o trabalho.

Foram implementados mecanismos que garantissem a renda do trabalhador contra riscos

de incapacidade de trabalho, como acidentes, desemprego, aposentadoria etc; mecanismos que evitassem a exploração do trabalhador, principalmente dos grupos minoritários de crianças, mulheres, e outros; regulamentou-se definitivamente a jornada de trabalho para 44 horas. Contudo, toda essa construção com regulações variaram de um país para outro, em todas as economias avançadas.

Dessa forma, podemos afirmar que nas sociedades capitalistas, de economia avançada, a estruturação do mercado de trabalho se fez com um novo arranjo político, social e econômico criado no período posterior à Segunda Guerra Mundial, buscando a minimização do desemprego com políticas públicas de pleno emprego³⁶ que objetivavam a inserção de todos os trabalhadores economicamente ativos no mercado de trabalho formal, organizado com a intervenção estatal.

Tudo isso foi viabilizado mediante um grande “pacto social” entre trabalhadores e capitalistas, uma vez que a determinação da organização do trabalho era feita pelos capitalistas e, a título de troca, proporcionaria a redução das desigualdades sociais, criando uma sociedade mais inclusiva com bases salariais que impulsionassem cada vez mais a acumulação do capital.

2.2. O mundo do trabalho e o fordismo/taylorismo

O termo “fordismo” diz respeito aos princípios da organização da produção industrial moderna, que teve em Henry Ford o seu criador. Esses princípios de organização do trabalho

³⁶ Segundo Gimenez (2001, p. 37), o conceito de pleno emprego abrange vários entendimentos. Segundo Joan Robinson, o pleno emprego total, jamais poderá ser visto frente à ocorrência de fenômenos como o desemprego sazonal, modificações na estrutura ocupacional, transferências, entre outros. Nesse sentido estabelecer uma política que tenha por objetivo o pleno emprego, não significa que se visualize a possibilidade de que 100% da força de trabalho esteja empregada, mas sim, atingir um nível contínuo de emprego mais próximo possível desta marca. Robinson indica que dentre as definições de pleno emprego, Keynes adota uma definição nos termos de Marshall, se referindo à questão da “desutilidade do trabalho”. Beveridge diz existir o pleno emprego quando há mais vagas não preenchidas do que trabalhadores desempregados. Outros dizem ainda, que o pleno emprego perdura até o momento em que os salários reais começam a se elevar acima da produtividade. Robinson atenta para o fato de que todas as definições acerca do pleno emprego aceitam a existência de trabalhadores desempregados e que convivem com uma dificuldade inerente: como precisar o quantum de mão-de-obra existente disponível. (ROBINSON, 1979: 1ª edição, 1944 apud, GIMENEZ, 2001, P.37).

na indústria nasceram nos EUA e se difundiram para todos os países de industrialização avançada na Europa, após o término da Segunda Guerra Mundial.

Durante o período do pós-guerra (1945 a 1975), o mundo presenciou um certo equilíbrio entre as forças do capital e do trabalho, mediado pela intervenção do Estado constituindo o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) nos países desenvolvidos.

O modelo de produção adotado (fordismo/taylorismo) era baseado na produção de massa, verticalizada com alto índice de especialização na divisão do trabalho produtivo e grande rigidez na linha de montagem. Segundo o historiador Érick Hobsbawm (1998), constitui-se a “Era de Ouro” no capitalismo.

Os “trinta anos gloriosos” se iniciaram na indústria automobilística dos Estados Unidos e, posteriormente, se expandiram para outros países avançados e industrializados europeus.

Esse modelo inovador caracterizava-se por ter a combinação de altas e estáveis taxas de crescimento econômico, tendência ao pleno emprego da força de trabalho, salários reais crescentes, expansão dos gastos sociais do Estado e redução sistemática da pobreza e das desigualdades sociais.

O fordismo contemplou uma junção eficiente entre padrão tecnológico, escala de produção e racionalização do trabalho, além de demandar um mercado consumidor com poder de compra para absorver a produção em escala.

Com o objetivo do aumento da produtividade do trabalho e do consumo, Ford apostou na satisfação dos seus funcionários aumentando a sua remuneração (pagava US\$ 5 por dia, o dobro do que um operário recebia na época) e adotou a jornada de trabalho diária de 8 horas. Dessa forma procurou evitar a rotatividade funcional e o absenteísmo. Isto porque ninguém queria trabalhar na sua fábrica devido ao processo de trabalho introduzido. Por outro lado, a rigidez da linha de produção era estendida ao trabalhador no que se refere aos movimentos

corporais e ao tempo de execução das tarefas, fragmentadas e repetitivas. (GOUNET, 1999; MATTOSO, 2003; CASTEL, 1998).

O rápido crescimento econômico dos países desenvolvidos que adotaram o modelo de produção fordista/taylorista, juntamente com a presença do estado de bem-estar social, propiciou uma evolução favorável ao mercado de trabalho e a elevação dos salários dos trabalhadores.

Conforme esclarece Mattoso (2001), modificações ocorreram nas relações de trabalho: generalizou-se o contrato coletivo de trabalho, deixando para trás o livre jogo do mercado e o livre arbítrio das empresas; aumentaram a segurança e a proteção do trabalhador na empresa e fortaleceu-se a ação sindical e suas centrais.

Dessa forma, estabeleceu-se, nos países de capitalismo avançado, uma nova ordem econômica mais civilizada para os trabalhadores nos “anos de ouro”, com medidas de proteção social estabelecidas.

Contudo, no início dos anos 1970, o Ocidente passa a enfrentar crise nesse modelo. O operariado que aceitou as regras rígidas e alienantes do fordismo se fortaleceu enquanto categoria trabalhista por intermédio das suas centrais sindicais e das novas configurações democráticas das relações de trabalho no interior da grande empresa. Logo, passa a expressar o descontentamento com as posturas autoritárias de controle, prevalecentes nas empresas. Instaura-se um período de embate entre o trabalho e o capital, no qual a classe trabalhadora pretendia “(...) o controle social dos trabalhadores e dos meios materiais do processo produtivo” (ANTUNES, 2000, p. 43).

Esse contexto proporcionou um confronto acirrado com o capital, tendo como conseqüência, um refluxo do movimento operário trabalhista.

A sociedade salarial, portanto, já continha contradições e desequilíbrios que se manifestavam com maiores proporções à medida que o Estado foi perdendo a capacidade de

regular a concorrência nas diferentes instâncias econômicas nas distintas esferas de sociabilidade.

2.3. A construção do Sistema Público de Emprego no período dos “anos de ouro” (1945-1975), no modo de produção fordista/taylorista

No período posterior à Segunda Guerra Mundial, o mundo presencia um grande movimento de reconstrução dos países europeus, que estava associado aos interesses de expansão da hegemonia americana com sua nova forma de produção e do trabalho e, ao mesmo tempo, ao receio da expansão do socialismo na Europa ocidental.

A Europa passa por uma transição de uma economia de guerra para a produção de bens de consumo. Mais uma vez, o papel da OIT é de grande relevância, principalmente para a estruturação do sistema público de emprego. Num contexto permeado pela crise depressiva de 1929, que ocasionou taxas elevadas de desemprego, acirrou-se a necessidade de organizar a mão-de-obra realocando-a para um outro modelo de produção fordista/taylorista.

Dessa forma, os países membros da OIT reconhecem a urgência de se organizarem e estruturarem a política pública de trabalho, diferentemente do que vinha sendo feito por meio dos auxílios aos desempregados, adotando políticas de pleno emprego e medidas econômicas que gerassem novos postos de trabalho.

Desse modo, a OIT lança duas normas - a de número 71 e a Recomendação número 72 (em 1944), além da Convenção de número 88 e Recomendação número 83 (em 1948), que buscam atender a uma transição da economia de guerra para a de paz, estabelecendo como função essencial do sistema público de emprego a estruturação do mercado de trabalho e o aproveitamento dos recursos produtivos.

Nesse contexto já estava prevista a qualificação do trabalhador frente às novas formas de produção e o reconhecimento do desemprego como resultado do mau funcionamento da política econômica adotada, e não apenas como um problema individual do trabalhador.

A Convenção de número 88 ressalta que, para se atingir a organização do mercado de trabalho, faz-se necessário ter alguns instrumentos de trabalho como a intermediação da mão-de-obra, o fomento ao deslocamento geográfico dos trabalhadores e a atualização constante das informações referentes ao mercado de trabalho.

Isto não significa afirmar que as funções anteriores de administração do seguro desemprego, criação de medidas para atender ao segmento juvenil de inserção profissional, etc, serão abandonadas.

Outra grande novidade é o indicativo para adoção de medidas de descentralização e de parceria com agências privadas não lucrativas.

Em 1964, a OIT lança a Convenção número 117 que trata do modelo de política social que deveria ser adotada objetivando a melhoria dos níveis de vida da população trabalhadora.

Para se atingir o pleno emprego, os governos deveriam acrescentar como função do sistema público de emprego iniciativas que buscassem incluir jovens no mundo do trabalho, criando programas e projetos especiais para esse segmento social.

Nesse contexto, amplia-se nos países europeus a construção da sociedade assalariada que, segundo Castel (1998), está imersa num cenário com postos de trabalhos regulados formalmente por contrato de trabalho fiscalizado pelo Estado interventor e com um sistema de seguridade e de proteções sociais.

Segundo este autor (1998, p. 416-417), nas sociedades salariais,

[...] o salário deixa de ser a retribuição pontual de uma tarefa. Assegura direitos, dá acesso à subvenções extra trabalho (doenças, acidentes, aposentadoria) e permite uma participação ampliada na vida social: consumo, habitação, instrução e até mesmo, a partir de 1936, lazer. [...] A sociedade salariada parece arrebatada por um irresistível movimento de promoção: acumulação de bens e de riquezas, criação de novas posições e de oportunidades inéditas, ampliação dos direitos e das garantias, multiplicação das seguridades e das proteções.

Castel (1998, p.418) ressalta a fragilidade desse modelo de sociedade salarial e os riscos de vivermos ainda hoje diante desse modelo:

[...] evidenciar as condições que a tornaram possível e fizeram da sociedade salarial uma estrutura inédita, ao mesmo tempo que sofisticada e frágil. A tomada de consciência dessa fragilidade é recente, data do início da década de 1970. Hoje é o nosso problema, pois continuamos a viver na e da sociedade salariada [...] (CASTEL, 1998, P. 418).

Em síntese, podemos afirmar que nos países de capitalismo avançado na Europa Ocidental, durante o período do pós-guerra até o final dos anos 1970, o mundo presenciou a construção da sociedade assalariada com sistema público de emprego de ampla proteção social aos trabalhadores.

Período ímpar na história do capitalismo mundial, com um serviço público de emprego eficiente e estruturador do mercado de trabalho com suas políticas de proteção social, a exemplo do seguro-desemprego que, objetivava proteger a renda do trabalhador no período de desemprego. Como também, a maneira de contratar a mão-de-obra, a remuneração, a demissão, deixaram de refletir o livre jogo do mercado e o livre arbítrio das empresas.

O contrato coletivo de trabalho, com seus direitos e deveres, passou a ser adotado nas empresas, democratizando cada vez mais as relações de trabalho no interior das mesmas e, ao mesmo tempo, assinala-se o respeito à ação sindical e suas centrais sindicais que passaram a adotar estratégias de negociação coletiva.

Por fim, é importante ressaltar que tais políticas econômicas e sociais destinadas a diminuir as desigualdades sociais não teriam se materializado não fossem as pressões exercidas pelos trabalhadores por intermédio dos sindicatos e suas centrais sindicais. (DEDECCA, 1999).

2.4. As mudanças no Serviço Público de Emprego a partir dos anos 1970, com as novas transformações no mundo do trabalho

A partir do final dos anos 1960, o modelo de desenvolvimento econômico e social adotado nos países de capitalismo avançado começou a dar indícios de falência.

Os anos 1970 foram caracterizados por oscilações nas atividades econômicas como resultado de intervenções governamentais na tentativa de manter as taxas de crescimento anteriores.

Esse período de estagnação e instabilidade econômica foi alvo de fortes críticas dos conservadores sobre a presença do Estado na economia e a excessiva rigidez do mercado de trabalho com políticas públicas paternalistas que contribuíam para acomodação dos desempregados, não favorecendo aos mesmos as possibilidades de retorno ao trabalho.

Porém, Antunes (2000, p. 29-30) chama a atenção para fatores associados à crise do período de acumulação capitalista, durante o apogeu do modo de produção fordista/taylorista, a saber:

- 1) queda da taxa de lucro, dada, dentre outros elementos causais, pelo aumento do preço da força de trabalho, conquistado durante o período pós-45 e pela intensificação das lutas sociais dos anos 60, que objetivavam o controle social da produção. A conjugação desses elementos levou a uma redução dos níveis de produtividade do capital, acentuando a tendência decrescente da taxa de lucro;
- 2) o esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção (que em verdade era a expressão mais fenomênica da crise estrutural do capital), dado pela incapacidade de responder à retração do consumo que se acentuava. Na verdade, tratava-se de uma retração em resposta ao desemprego estrutural que então se iniciava;
- 3) hipertrofia da esfera financeira, que ganhava relativa autonomia frente aos capitais produtivos, o que também já era expressão da própria crise estrutural do capital e seu sistema de produção, colocando o capital financeiro como um campo prioritário para a especulação, na nova fase do processo de internacionalização;
- 4) a maior concentração de capitais graças às fusões entre as empresas monopolistas e oligopolistas;
- 5) crise do Welfare State ou do “Estado do bem-estar social” e dos seus mecanismos de funcionamento, acarretando a crise fiscal do Estado capitalista e a necessidade de retração dos gastos públicos e sua transferência para o capital privado;
- 6) incremento acentuado das privatizações, tendência generalizada às desregulamentações e à flexibilização do processo produtivo, dos mercados

e da força de trabalho, entre tantos outros elementos contingentes que exprimiam esse novo quadro crítico.

De fato, a crise do fordismo/taylorismo refletia uma questão mais ampla que era a própria crise estrutural do capital, caracterizada pela taxa decrescente do lucro, conforme Antunes discorre, na citação acima, ao enumerar os seis fatores que levaram à crise do período de acumulação capitalista.

Iniciou-se, como resposta à sua própria crise, um processo de reestruturação e organização do capital, com uma nova roupagem, unindo o trabalhador que antes era fragmentado com a metáfora de “homem-boi” — separação do trabalho intelectual do braçal — para utilizar-se mais da capacidade de pensar e criar dos trabalhadores, apropriando-se do seu “saber”.

Instala-se um novo perfil a ser assumido pelo trabalhador, que deverá, então, ser polivalente, ter capacidade de realizar múltiplas tarefas ao mesmo tempo, saber atender às expectativas do consumidor, além da habilidade de trabalhar em equipe. Surge o toyotismo ou modelo japonês.

Segundo Antunes (2000),

Este modelo (japonês) se estrutura preservando dentro das empresas matrizes um número reduzido de trabalhadores mais qualificados, multifuncionais e envolvidos com o seu ideário (da empresa), bem como ampliando o conjunto flutuante e flexivo de trabalhadores temporários, etc, opções estas que são diferenciadas em função das condições de mercado em que se inserem. Enquanto mais o trabalho se distancia das empresas principais, maior tende a ser a sua precarização, (ANTUNES, 2000, p. 57).

O toyotismo realiza a produção com número reduzido de trabalhadores e com o ritmo intensificado do trabalho, permitido com a adoção de formas flexíveis de produção e de relações contratuais de trabalho.

Essa nova e atual forma de organização do trabalho apresenta-se como único caminho para a crise do capital, incentivando a expansão dos capitais financeiros especulativos.

A flexibilização se adequa ao novo modelo, atendendo às exigências da sociedade combinando o crescimento econômico com o crescimento da exploração do trabalho, além da ampliação dos empregos precários, temporários e do subemprego.

A ruptura do padrão de dominação de classe até então consolidado nos países europeus fazem parte da crise do capital que se reorganiza e instala com o advento do neoliberalismo e privatização do Estado, o desmanche do setor produtivo. Trata-se de um período caracterizado por uma ofensiva do capital e do Estado contra os interesses da classe trabalhadora, no qual os governos ao abandonarem as políticas expansionistas, adotando políticas fiscais e monetárias ortodoxas para tornarem-se confiáveis aos olhos do capital financeiro, fazem desse modo, a passagem do fordismo/taylorismo para a acumulação flexível.

Antunes (2000, p. 59), caracteriza esse novo período na história da humanidade como,

Desemprego em dimensão estrutural, precarização do trabalho de modo ampliado e destruição da natureza em escala globalizada tornaram-se traços constitutivos dessa fase da reestruturação produtiva do capital.

Para Mattoso (1995), o que aconteceu foi o abandono do compromisso com a política do pleno emprego e a adoção de políticas monetárias e fiscais com ênfase na estabilidade da moeda, privilegiando o mercado de capitais em detrimento da produção.

De maneira geral, a crise trouxe consigo novo paradigma tecnológico da microeletrônica, associado a novas formas de organização da produção.

Todas essas mudanças acarretaram o crescimento do desemprego, a insegurança no trabalho e condições precárias dos ambientes profissionais.

Nesse contexto de baixo crescimento econômico, com altas taxas de desemprego, o papel do sistema público de emprego se modifica também. Iniciou-se o incentivo a políticas públicas ativas, que eram aquelas que buscavam incentivar os trabalhadores desempregados a buscarem novos postos de trabalho.

Esse tipo de política vinha atender às críticas anteriormente feitas pelos conservadores, que acreditavam que os sistemas de proteção sociais criados no período dos “anos de ouro” levavam a uma determinada acomodação do desempregado na busca de outra oportunidade. Essas novas diretrizes de políticas públicas deveriam ter prioridade em relação às políticas ditas como passivas, ou seja, aquelas que transferem renda e são consideradas desincentivadoras da busca por trabalho.

Diante desse contexto, surgiram alguns estudos como o da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o da União Européia e da OIT, dentre outros, que objetivavam conhecer melhor o funcionamento do mercado de trabalho diante das transformações no mundo do trabalho, como também propor algumas diretrizes para melhor funcionamento do sistema público de emprego.

O diagnóstico feito pela OCDE, em 1999, denunciou as prioridades dos países membros que tinham maiores gastos com políticas públicas passivas, necessitando assim, o redirecionamento para políticas públicas ativas³⁷.

O enfrentamento do desemprego passou a ser feito por meio de políticas públicas ativas de mercado de trabalho, com programas e projetos dirigidos a grupos específicos, e, ainda, foi ressaltado pelo estudo acima a importância da integração das atividades desempenhadas pelo sistema público de emprego, tais como: colocação, programas de ajustes de mercado de trabalho, benefícios de desemprego.

Já o estudo elaborado pela União Européia tinha consonância com a OCDE, porém seu foco era centrado na importância de tentar prever o desemprego a longo prazo, no intuito de construir meios para evitá-lo.

Adotando medidas preventivas que priorizavam grupos vulneráveis a serem treinados

³⁷ Documento de 1993 elaborado pelo Banco Mundial ressalta a importância das políticas públicas ativas no mercado de trabalho para dinamizar a demanda de oferta de trabalho. Ele também ressalta a complementaridade das políticas públicas ativas e passivas.

e realocados no mercado de trabalho, a União Européia buscava evitar, por exemplo, que um indivíduo desempregado permanecesse na ociosidade por muito tempo, visto que tal condição poderia levá-lo ao desemprego por desalento, ou seja, esse indivíduo poderia desistir de procurar emprego, colocando-se numa situação de vulnerabilidade.

Por fim, a OIT, por meio da Convenção de número 181, de 1997, concordou que os serviços de realocação da mão-de-obra poderiam ser feitos por agências privadas e reconheceu a flexibilidade como característica fundamental para o dinamismo do mercado de trabalho.

Dessa maneira, parece que esta Organização, que tinha um passado comprometido com as causas dos trabalhadores, optou por comungar dos interesses neoliberais de flexibilização do mercado de trabalho e privatização das agências prestadoras de serviços públicos aos trabalhadores desempregados. Até então, caberia ao Estado esse papel garantido constitucionalmente.

É importante aqui dizer que a Convenção de 1997 afirma que as agências de emprego privadas são submetidas a avaliações dos governos, determinando o seu funcionamento por meio de licenças.

2.5. A experiência brasileira com o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda

A gênese e o desenvolvimento das chamadas “políticas de emprego” são fenômenos historicamente determinados que devem ser compreendidos como manifestações das sociedades contemporâneas para fazer frente às mazelas promovidas pela dinâmica da acumulação capitalista, particularmente em face da tendência geral da existência de um “contingente excedente” de força de trabalho no capitalismo.

Com efeito, as políticas públicas referentes ao Sistema Público de Emprego no Brasil ganharam destaque como política de governo a partir da década de 1990 (AZEREDO, 1998,

CARDOSO Jr, et al., 2006, entre outros), porém, antes existiram iniciativas decorrentes do próprio desenvolvimento tardio do capitalismo e do mercado de trabalho brasileiro, que é caracterizado pelo excesso de oferta da mão-de-obra.

Fica evidente, portanto, que a ausência de um sistema público de emprego durante a maior parte do século XX foi motivado também pela facilidade de os empresários terem acesso a mão-de-obra abundante.

A partir de 1930 e mais intensamente durante os anos 1950, o Brasil se transformou de uma base econômica agrária exportadora, na qual mais da metade da população residia no campo, para uma economia urbano-industrial.

Esse projeto de industrialização implantado pelo governo de Getúlio Vargas, e concretizado nos anos 1950, com Juscelino Kubitschek, mexeu com os interesses das oligarquias agrárias regionais brasileiras, que não tinham o interesse de implantar regras mais civilizatórias de trabalho, o qual, até meados do século 20, foi predominantemente agrícola.

A migração do trabalhador rural para a cidade em busca de novas oportunidades de trabalho no parque industrial que estava sendo formado acarretou alguns problemas sociais relacionados à questão social do País.

O inchaço nas cidades fez pressionar por mais e melhores serviços públicos de habitação, saúde, educação, praticamente desconhecidos pelo Estado oligárquico, até então, vigente, não respondendo mais às necessidades do novo panorama brasileiro.

Estabelece-se, então, o novo projeto de sociedade denominado de “pacto populista³⁸”. Esse projeto de industrialização necessitou que fosse criada uma aliança entre capital nacional, o Estado, e frações da classe trabalhadora.

Com essa aliança desenvolveu-se, assim, uma

industrialização por substituição de importação (ISI), o que demandava forte intervenção estatal, participação engajada de trabalhadores, enquanto

³⁸ Segundo Cueva (1983) citado por Montañó (2003), esse “pacto populista” nada mais foi do que o setor burguês industrial impondo a sua hegemonia ao setor agrário exportador.

produtores e enquanto consumidores, e a transferência de tecnologia produzida nos países centrais. [...] Assim a industrialização teve que ser feita tanto por meio da ampliação do emprego, para aumentar a produção, quanto da elevação do salário real, para aumentar o consumo (MONTAÑO, 2003, p. 32).

A consolidação efetiva desse novo projeto de nação necessitava de maior intervenção do Estado brasileiro como mediador dos interesses das classes envolvidas (capitalistas nacionais e trabalhadores).

Sônia Draibe (1985) ressalta que houve uma metamorfose do Estado brasileiro na década de 1930, não apenas na maior intervenção nos rumos da economia nacional como no oferecimento de uma proteção social associada com o exercício do trabalho. É todo um projeto de nação que começa a ser implementado.

Assim, o governo getulista altera a direção da política econômica e social do País, centralizando as diretrizes e decisões no Estado brasileiro. Dessa forma, conseguiu reunir forças sociais em torno da construção da indústria de base, assegurando direitos para a classe trabalhadora vinda do campo para a fábrica.

Desse modo, algumas iniciativas de políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho foram sendo implementadas no País à medida que o desenvolvimento industrial ia acontecendo.

Contudo, a modernização econômica e a urbanização avançaram sem que tivesse sido resolvida a questão agrária, sem que o trabalho fosse valorizado como fundante do processo de construção do País. E todo esse processo teve impacto sobre a constituição do mercado de trabalho brasileiro formado caracteristicamente pelos trabalhadores urbanos, uma vez que, diante do processo migratório, se acumulou um elevado excedente de mão-de-obra causado pelo próprio fluxo de migração rural.

Assim, a tardia e dependente construção de uma sociedade brasileira industrializada, fundada no trabalho urbano assalariado, propicia a constituição de um também tardio e inacabado Estado “protecionista”. (MONTAÑO, 2003, p. 32).

A partir desse marco anteriormente citado do papel do Estado brasileiro, mais “protecionista!”, diante da construção de uma sociedade industrial, fundada no trabalho urbano assalariado, afirma-se e consolida-se o avanço do padrão de acumulação industrial imposto aos Estados nacionais para que os mesmos se tornassem aptos a preencher as novas funções requisitadas pela reprodução ampliada do capital.

O contexto mundial dessa época vivia bons ventos do crescimento econômico dos países desenvolvidos e, no Brasil, acreditava-se que as melhorias das condições de vida do seu povo dar-se-ia como consequência direta do crescimento econômico.

Os problemas enfrentados quanto ao excesso da mão-de-obra fruto do crescimento populacional que levava ao desemprego, à migração rural e ao crescimento dos grandes centros urbanos eram entendidos como uma imperfeição decorrente do baixo nível de desenvolvimento econômico do país. Esse entendimento explicava a quase ausência de políticas públicas de emprego referentes a esse período.

Ao longo dos anos trinta do século passado, com a formação da classe operária, trabalhadora do setor industrial, acirrou-se a pressão dos trabalhadores por melhores condições de trabalho e de vida, que passaram a incluir novas reivindicações como a redução da jornada de trabalho, o seguro contra acidente, as regulamentações diversas, a exemplo da menoridade para se trabalhar, da inserção da mão-de-obra feminina, das férias, da aposentadoria, das horas extras, entre outras (WERNECK VIANNA, 1999).

Dessa forma, foi sendo criada e reformulada a legislação sobre o trabalho, resultando, em 1943, na promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Esse avanço causa profundos impactos em uma sociedade que estava assistindo ao desenvolvimento do capitalismo, em que os empregadores tinham total liberdade para determinar a contratação e uso da mão-de-obra, a remuneração e as condições do trabalho.

A partir de então, há um respaldo legal que define as condições mínimas para a

exploração do trabalho.

Os trabalhadores, por sua vez, continuam a desenvolver inúmeras formas de resistência para fazerem valer os direitos trabalhistas assegurados na CLT, constituindo um parâmetro na contraposição ao autoritarismo e às péssimas condições de trabalho vigentes na grande maioria das empresas.

Essa conquista por parte dos trabalhadores ainda foi limitada por não oferecer cobertura ao trabalhador rural, caracterizando um processo discriminatório entre o trabalhador urbano e o rural.

Ressalta-se que todas essas conquistas foram associadas a determinadas categorias de trabalho e como consequência, o sistema de proteção social ao trabalhador era conformado por categorias e geralmente os interesses que prevaleciam eram daquelas que possuíam maiores poderes de pressões.

Vianna (1999), estabelece um marco no Brasil antes e depois de 1930. O Estado brasileiro antes sofria influência da Constituição de 1891, que vigorou até 1934, com toda concepção do princípio liberal predominando os interesses do mercado. Posteriormente a 1930, o Estado passou a ter uma atitude mais decisiva na economia e na regulação do mercado de trabalho, atuação essa que transcendia à produção legislativa no campo do trabalho (WERNECK VIANNA, 1999).

Essa atitude mais decisiva na economia reflete-se também na criação da infra-estrutura para haver a regulação do trabalho, que se iniciou em 1930, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e, posteriormente, na proteção financeira do trabalhador em situação de desemprego, como ressalta José Celso Cardoso (2006, p. 8):

Apesar da Constituição de 1946 estabelecer a assistência ao desempregado como um direito do trabalhador, a primeira tentativa de criação de um seguro para o trabalhador desempregado foi feita apenas em 1965, com a Lei número 4.923/65 que criou o Cadastro Permanente de Admissões e Dispensas de Empregados e instituiu um plano de assistência ao desempregado. Esse benefício deveria ser custeado pelo Fundo de

Assistência ao Desempregado (FAD), com recursos provenientes da arrecadação de 1% da folha salarial da empresa e de uma parcela das contribuições sindicais. Para usufruir o benefício, o trabalhador deveria ter sido demitido sem justa causa ou por ocasião de fechamento total ou parcial da empresa.

A criação da infra-estrutura necessária para que houvesse um bom funcionamento e proteção do trabalho verifica-se desde a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1930, ampliando-se, posteriormente, com a estruturação das Delegacias Regionais do Trabalho (DRT), como também com a consolidação da Justiça do Trabalho. Essas iniciativas formaram o eixo fundamental para a execução da nova forma de produção e racionalização do trabalho brasileiro.

O fato de ter havido a construção do aparato institucional de regulação do mercado de trabalho no País, não significa afirmar que o mesmo funcionou devidamente. Reconhece-se a relevância dessas instituições, porém na era varguista sua atuação foi restrita vindo a funcionar melhor na segunda metade dos anos 1950, com JK, por seu governo ter propiciado um ambiente democrático de liberdade sindical aos trabalhadores.

O governo Juscelino (1956-1961), com seu Plano de Metas³⁹, aventurou-se num projeto de desenvolvimento voltado à construção de uma nação industrializada. As barreiras ao avanço industrial enfrentadas no período anterior foram superadas e o governo conseguiu viabilizar politicamente a aliança de interesses em favor da industrialização.

Baltar (2003a) chama atenção que, nesse período, a configuração da industrialização brasileira se dá com a entrada determinante do capital estrangeiro. Assim, a industrialização do país foi liderada por empresas estatais e multinacionais, sem, no entanto, constituir uma estrutura empresarial e um sistema de financiamento capaz de obter autonomia técnica e de

³⁹ Segundo Lopreato (2006, p. 80): “A ênfase da política de investimento privilegiou um conjunto de metas, altamente integradas entre si. [...] As principais metas, além da construção de Brasília, podem ser classificadas em três grandes grupos. Primeiro, os investimentos públicos nas áreas de energia e transporte. Segundo, a ampliação ou instalação de novos e importantes segmentos de bens intermediários, com destaque para as áreas de siderurgia, cimento, minerais não-metálicos, álcalis, papel e celulose, borracha e fertilizante. E, finalmente, o conjunto de metas relacionadas à indústria de bens de capital, compreendendo a construção naval, a indústria mecânica e a de material elétrico pesado, além da indústria automobilística”.

organização industrial e financeira.

No bojo dessa industrialização, acirrou-se o deslocamento da população das áreas rurais para as cidades sem nenhum planejamento, apesar da presença forte do Estado na economia.

O dinamismo econômico permitia a integração de grande parte dos migrantes à vida urbana, havendo oportunidades de trabalho na indústria, no comércio e nos serviços, com predominância do trabalho assalariado.

Mesmo assim, as ondas migratórias trouxeram conseqüências de um excesso de oferta de mão-de-obra que contribuiu para colocar o trabalhador numa posição de desvantagem diante do empregador. Isso se constitui num marco importante para compreendermos a evolução do mercado de trabalho brasileiro que trouxe na sua gênese a desigualdade e a concentração de renda.

A criação de mecanismos de proteção ao trabalhador e regulação do mercado de trabalho ocorre paralelamente ao processo migratório campo *versus* cidade. Essas iniciativas públicas atendiam, ao mesmo tempo, às reivindicações das categorias profissionais organizadas, como também os interesses dos capitalistas que desejavam a consolidação da indústria no país.

A industrialização, desde o seu início, necessitava de mão-de-obra especializada. Como esses trabalhadores eram oriundos do campo, com pouca escolaridade, os empresários se organizaram e criaram, em 1942, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e, em seguida, o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC), em 1943.

É importante lembrar que a incorporação do padrão de industrialização americano, baseado no taylorismo e fordismo, em que o trabalho é parcelado e há clara distinção entre concepção e execução, facilitou a adaptação dos trabalhadores, migrantes, pois o nível de treinamento exigido para a maioria das ocupações foi facilmente suprido.

Mesmo assim, o governo brasileiro criou, em 1963, o primeiro programa destinado à preparação da mão-de-obra para a indústria que, posteriormente, se ampliou para atender às necessidades do setor do comércio.

Estabelece-se o Programa Intensivo de Preparação da Mão-de-Obra (PIPMO), via decreto 53.324, cuja meta era formar o trabalhador na própria empresa ou em cursos volantes. Esse Programa só foi incrementado a partir de 1975, quando deixou de ser responsabilidade do Ministério de Educação e Cultura para ser do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio⁴⁰, pelo Decreto-Lei 75.081.

Posteriormente ao golpe militar em 1964, o avanço sindical foi contido, instaurando-se reformas liberais no mercado de trabalho, tornando-o mais flexível, com totais restrições aos direitos políticos dos cidadãos.

Inicia-se um processo de perda de direitos conquistados anteriormente, como, por exemplo, o fim da estabilidade no emprego após dez anos de trabalho. Criou-se, como moeda de troca, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1966, que veio a favorecer aos interesses das empresas permitindo-as demitir os trabalhadores sem justa causa a qualquer momento. Essa criação favoreceu a rotatividade da mão-de-obra nas indústrias mesmo que implantada com um discurso de proteção ao trabalhador. Para Cardoso Jr. et al. (2006, p. 9),

A criação do FGTS representou um enorme estímulo à rotatividade, visto que os empregadores não precisavam mais pagar grandes indenizações no momento da dispensa do trabalhador. Como consequência, reduziu-se a proteção financeira ao trabalhador desempregado. Isso porque os critérios do FGTS foram feitos para garantir ao trabalhador algo como um salário por ano trabalhado. No entanto, dada a instabilidade do mercado de trabalho brasileiro, grande parte dos trabalhadores permanecia menos de um ano em um mesmo emprego, obrigando-os a sacar constantemente os recursos do fundo. O resultado é que a proteção financeira no momento do desemprego, oferecida como substituto da estabilidade, deixou de existir.

Na Constituição de 1967, é citado o seguro desemprego pela primeira vez como um

⁴⁰ Para um melhor entendimento do Programa Intensivo de Preparação da Mão-de-Obra (PIPMO), ver Campino, Cacciamali e Nogami, 1985.

direito do trabalhador, porém o mesmo só vem a se tornar efetivo com o seu papel de proteção financeira ao trabalhador, em 1986, com o Decreto-Lei 2.284/86, que objetivava atender os trabalhadores demitidos sem justa causa ou por fechamento da empresa.

Mesmo assim, nesse período, o seu funcionamento foi restrito mediante ausência de fonte financiadora, a qual só se efetivou posteriormente, com a Constituição de 1988, no seu artigo 229, que define as fontes de financiamento para o sistema público de emprego, no qual o seguro desemprego compõe um dos seus eixos.

Em 1970, foram criados pelo governo federal o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep).

Segundo Cardoso Jr. et al., (Idem, Ibidem, p. 8), o Brasil, apesar dessas iniciativas, só pode considerar o início efetivo da construção da política pública de emprego a partir de 1990, embora reconheça as várias políticas existentes anteriormente. O documento ressalta:

Os programas existentes nesse período, os quais se voltavam à indenização do trabalhador demitido ou à formação de patrimônio Fundo de Garantia por tempo de Serviço (FGTS)/Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), não podem ser tomados como partes de um sistema público de emprego, porque lhes faltava a perspectiva de atuar no sentido da reincorporação do trabalhador ao emprego. Nesses termos, apenas com a criação do Sistema de Emprego (SINE), em meados dos anos 1970, é que começa a ser idealizado um formato de política de emprego que integra serviços de recolocação e proteção ao desempregado.

Dessa forma, acompanhando as diretrizes dos organismos multilaterais, como a OIT, com sua Convenção de número 88⁴¹, o Brasil cria, em 1975, o Sistema Nacional de Emprego (Sine).

Entretanto, a ausência de uma fonte estável para o financiamento de suas políticas limitou muito seu alcance até o início da década de 1990. Dos serviços previstos, apenas a intermediação de mão-de-obra se consolidou antes dessa década. O seguro-desemprego, a

⁴¹ A Convenção número 88 da OIT trata da constituição dos sistemas públicos de emprego, em especial os que visam a atender os trabalhadores desempregados.

qualificação profissional e os programas de geração de emprego e renda que, juntamente com a intermediação da mão-de-obra, constituem os eixos do Sistema Público de Emprego⁴².

A questão é que o intenso processo de industrialização do país, com o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, num contexto de crescimento econômico acelerado e sustentado entre 1930 e 1980, transformou radicalmente a economia e a sociedade brasileira sendo, no entanto, incapaz de superar certos problemas estruturais que ficam mais evidentes a partir dos anos 1980.

O Brasil inicia, nos anos 1980, um processo de redemocratização com uma economia já industrializada, urbanizada, mas em crise. Crise da dívida externa marcada pela elevação da inflação, estagnação da economia, poucos investimentos, fragilização do Estado — do ponto de vista fiscal — e baixo dinamismo do mercado de trabalho.

Baltar (2003a, p. 64) chama atenção:

[...] a industrialização no Brasil mostrou que uma forte interferência do poder público articulando, promovendo e garantindo o financiamento do investimento, foi capaz de conformar uma intensa acumulação de capital, transferindo a economia em meio a um rápido crescimento do produto e profunda eliminação e criação de empregos. Essa mesma experiência de industrialização mostrou que sem o empenho semelhante do poder público para proteger a população trabalhadora (facilitando sua organização, promovendo diretamente o desenvolvimento social, não deixando imperar o arbítrio dos empregadores no local do trabalho e a desigualdade social e econômica) a industrialização aumentou os lucros muito mais que a massa de salários, apesar do enorme aumento do nível de emprego.

Desse modo, apresentam-se as contradições no processo da industrialização entre os interesses dos empresários e os dos trabalhadores. E somente a partir da Constituição Cidadã de 1988 foi definido um mecanismo de financiamento extra-orçamentário para custear as ações na área de emprego⁴³.

⁴² O seguro-desemprego foi instituído em 1986, pelo Decreto-Lei número 2.284/86. Entretanto, devido à ausência de uma fonte de financiamento específica, o acesso ao benefício era bastante restrito, refletindo-se em muito baixa cobertura até o início da década de 1990.

⁴³ O mecanismo de financiamento extra-orçamentário nasceu para dar a garantia do bom funcionamento das políticas públicas de emprego. Todavia, o artifício das desvinculações constitucionais evidencia que a aplicação dos recursos do FAT não está imune a critérios discricionários. Desde 1994, as desvinculações são responsáveis

Portanto, o sistema público de emprego não havia se consolidado no país e o que existia era o início de ações que não estavam articuladas voltadas a apoiar, seja por via das indenizações (seguro-desemprego), seja através do SINE, a reinserção do trabalhador desempregado.

A Lei 7.998/90, de 11/1/1990 criou o abono salarial⁴⁴, regulamentou a nova estrutura institucional das ações do sistema público de emprego ampliando as atribuições do seguro-desemprego, estendendo-se para a intermediação da mão-de-obra e a qualificação profissional.

A novidade era que essa Lei buscava articular e integrar as ações do SPE, já que o seguro-desemprego tinha como um dos seus objetivos o auxílio ao desempregado, aproveitando para fazer o encaminhamento do mesmo para uma reciclagem profissional e, posteriormente, a intermediação de um emprego.

A citada Lei de 1990 criou o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), ações determinantes para o funcionamento do antigo Sistema Público de Emprego - SPE e hoje denominado de SPETR.

O FAT foi constituído como um fundo contábil, de natureza financeira, com gestão feita pelo Codefat, de caráter tripartite e paritário, sendo composto por segmentos institucionais do governo federal, das centrais sindicais dos trabalhadores e das confederações patronais, e tem como uma das suas atribuições a criação de Comissões Estaduais de Emprego. As Comissões Estaduais de Emprego (CEE) e as Comissões Municipais de Emprego (CME) foram instituídas a partir da criação do Programa de Geração de Emprego e

pela retenção de 20% dos recursos que deveriam ser alocados no Sistema Público de Emprego, pelo Fundo Social de Emergência (FSE), atualmente denominado de Desvinculação de Receitas da União (DRU), visando à formação do superávit fiscal primário.

⁴⁴ Benefício garantido pelo art. 239. Parágrafo 3 da CF/88, e regulamentado pelo art. 9 da Lei n. 7.998/90 que tem por finalidade assegurar o recebimento de um salário-mínimo anual aos trabalhadores contribuintes do PIS/PASEP cadastrado há pelo menos cinco anos no Cadastro Nacional do Trabalhador (CNT), com remuneração mensal de até dois salários-mínimos, em média, no período trabalhado, tendo exercido atividade remunerada pelo menos durante trinta dias no ano-base.

Renda (Proger). (AZEREDO, 1998).

Segundo Paiva (2006, p. 29):

O Brasil é um caso em que políticas ativas e passivas de emprego foram, nas últimas décadas, criadas em torno de um SPE (Sistema Público de Emprego) que, em alguma medida, ainda é incipiente e relativamente desarticulado. O tripé básico de políticas passivas e ativas de emprego (seguro-desemprego, qualificação profissional e ações de intermediação de mão-de-obra) começou a se formar ainda na década de 1940, com a criação do Senai e do Senac, as primeiras entidades do que viria a ser chamado Sistema S. Nos anos 1960 surgiu o FGTS. A década de 1970 foi marcada pela criação do Sistema Nacional de Emprego (Sine), responsável pela execução da ação de IMO. No final dos anos 1980 surgiu o seguro-desemprego que, entretanto, só contou com uma fonte sólida de financiamento com a criação do FAT, em 1990. Finalmente, em 1996 surgia a primeira ação estruturada de qualificação no âmbito do MTE, o Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor).

O FAT nasce para custear o seguro-desemprego e financiar diversos programas de desenvolvimento econômico, inclusive ações não propriamente direcionadas ao trabalhador recém-desempregado, como, por exemplo, as que auxiliam os jovens na busca de uma oportunidade ocupacional (aqui podemos citar os programas de incentivo ao empreendedorismo juvenil, ao trabalho informal, indivíduos em trabalhos precários, entre outros).

As fontes de financiamento do FAT são provenientes das contribuições para o PIS/PASEP (tributação sobre o faturamento de empresas), e das remunerações das aplicações dos recursos do fundo nas instituições financeiras oficiais federais, sendo 20% descontadas via Desvinculação das Receitas da União (DRU) e ao menos 40% do restante transferidas para o BNDES.

Em 1991, foi aprovada a Lei 8.352, que permite aplicação das disponibilidades financeiras do FAT em depósitos especiais remunerados em instituições financeiras oficiais federais⁴⁵.

⁴⁵ Segundo Cardoso Jr. et al. (2006), até o momento, a disponibilidade financeira do FAT era aplicada em títulos do Tesouro Nacional, por intermédio do Banco Central. A partir da instituição dos depósitos especiais, os recursos alocados em instituições financeiras oficiais federais passaram a ser remunerados segundo o seguinte

Em 1994, criam-se os Programas de Geração de Emprego e Renda que se caracterizam como política ativa do SPETR do país.

O objetivo desses programas é oferecer alternativas de geração de emprego e renda e de inserção no processo produtivo por meio de estímulo à capacidade empreendedora e à busca da auto-sustentação dos pequenos empreendimentos.

A operacionalização desses programas ficou com o Banco do Brasil e com o Banco do Nordeste do Brasil (BNB): ambos teriam linhas de crédito especiais para os empreendimentos informais, as cooperativas, as associações de produção, as pequenas empresas que tivessem dificuldades financeiras de acesso à linha de crédito no sistema financeiro do país.

Essa operacionalização representou um avanço legal referente à construção do SPETR frente ao mercado de trabalho que, nos anos 1980, já vinha dando sinais de deterioração e aumento das taxas de desemprego.

Em 1995, em um contexto de reestruturação econômica e produtiva que eliminava os postos de trabalho⁴⁶, o governo federal criou o Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor⁴⁷), que tinha como objetivo aumentar a oferta de educação profissional no país⁴⁸ diante da necessidade de qualificação da mão-de-obra para acompanhar as mudanças tecnológicas de informação, demandando um novo perfil de trabalhador mais qualificado, dinâmico e flexível.

Em 2003 o Planfor foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), que obteve mudanças tanto na introdução de novos conteúdos pedagógicos e metodológicos, quanto nas alterações nos perfis dos cursos, de cargas horárias, com aumento significativo de horas/aula, e certificação profissional.

critério: no caso de permanência dos recursos na instituição, esse eventual saldo sem aplicação deve ser remunerado ao FAT pela Selic. A partir do desembolso do empréstimo ao tomador final, o saldo passa a ser remunerado pela Taxa Juros Longo Prazo - TJLP.

⁴⁶ Segundo Mattoso (1996), na década de 90 foram destruídos mais de 3 milhões de postos de trabalho.

⁴⁷ No início, o Programa foi denominado de Plano Nacional de Educação Profissional.

⁴⁸ Cabe lembrar que, desde 1940, o Sistema S já utilizava a qualificação profissional de forma não articulada com outras políticas de emprego, independente do Ministério do Trabalho. (AZEREDO, 1998).

O PNQ sofreu modificação de foco, ampliou o conceito de qualificação profissional para atuar também na dimensão social. Objetivou, com isso, atuar na formação integral do trabalhador e no desenvolvimento de suas habilidades específicas para o trabalho.

Dedecca (1999) chama a atenção para a questão da qualificação profissional não virar apenas um discurso ideológico. Segundo o autor, ao oferecer cursos para os trabalhadores desempregados, o governo corre o risco de transferir para os mesmos a responsabilidade de, posteriormente à finalização do curso, conseguir ou não um lugar no mercado de trabalho formal. Como se dependesse da qualificação do trabalhador e de sua vontade o sucesso ou insucesso no mundo do trabalho.

Assumindo tal postura, o Estado, de certa forma, estaria se desobrigando da função real de proteger essa parcela da população, de buscar atingir resultados significativos no que diz respeito à redução da taxa de desemprego, de trabalhar a distribuição de renda de forma mais equânime, de atuar como um estado que não privilegia setores abastados.

Ao restringir sua linha de ação à qualificação de trabalhadores ou à ajuda de custo das empresas para que “aceitem” empregar trabalhadores, o estado tende a cair na falácia de se desobrigar de ajustar ou mesmo modificar o sistema socioeconômico na tentativa de se chegar a uma sociedade mais justa e menos excludente.

Ainda em 2003, o governo federal buscou atender os anseios da juventude lançando o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) voltado para o segmento de baixa renda e baixa escolaridade na faixa etária de 16 a 24 anos, financiado majoritariamente com recursos ordinários do Orçamento.

Segundo Cardoso Jr. et al. (2006), o Programa Primeiro Emprego encerrou suas atividades em 2006, devido à baixa capacidade de inserção produtiva dos jovens, apesar de ter gasto, no ano de 2005, aproximadamente cem milhões de reais, valor este que superou os gastos da qualificação profissional, e esses gastos foram em sua grande maioria destinados

aos Consórcios da Juventude⁴⁹, que forneciam bolsas e qualificação profissional, com poucos resultados em termos de contratação e baixa atratividade para as empresas.

No mesmo ano de 2003, criou-se o Programa da Economia Solidária que tem por objetivo fortalecer o segmento constituído pelos empreendimentos autogestionários, dirigindo suas ações para o público não assalariado. Esse programa não conta com recursos do FAT.

É importante ressaltar que, já em 1995, a partir da implantação do Plano Real, houve uma diminuição dos recursos do FAT para o financiamento dos programas sociais; segundo Azeredo (1998), as arrecadações do PIS/Pasep foram redirecionadas para o programa de ajuste financeiro. A parte inicial, que seria destinada ao FAT, para custear o seguro-desemprego, o abono salarial, a qualificação profissional e as demais políticas de mercado de trabalho passaram a ser inferiores às despesas desses programas, ocasionando déficit.

O que aconteceu, na verdade, foi um “desvio” de prioridade por parte do governo federal: os recursos que antes seriam para a área social passaram prioritariamente para o pagamento da dívida pública, visando fazer *superávit* primário, em detrimento da necessidade de proteção social do trabalhador brasileiro.

Esse procedimento governamental reflete que o país, durante toda década de 1990 e até os dias atuais, está preocupado em manter uma política econômica voltada para a estabilidade monetária, seguindo as instruções dos organismos internacionais, que prescrevem uma política macroeconômica restritiva e defendem a focalização das políticas de mercado de trabalho em grupos minoritários, vulneráveis, como e principalmente os jovens.

O novo (e antigo) modelo do SPETR adotado no Brasil vem atender às necessidades da política macroeconômica implantada e consolidada a partir dessa época.

O Estado brasileiro exime-se da responsabilidade de gerar emprego, cabendo ao

⁴⁹ Os Consórcios Sociais da Juventude são uma linha de ação do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego, do Departamento de Políticas para Juventude do Ministério do Trabalho e Emprego do governo federal. Cardoso Jr. (2000).

mesmo equilibrar um ambiente favorável ao investimento privado. Essa concepção de Estado reconhece as condições macroeconômicas como dadas e o problema do desemprego como circunscrito ao âmbito do mercado.

O Ministério do Trabalho, segundo Amadeo (1999), reafirma essa questão quando reconhece que: “o problema da geração de postos de trabalho não está na falta de dinamismo da economia, mas sim, em fatores ligados ao funcionamento do mercado de trabalho”.

Desse modo, as políticas públicas de emprego no Brasil são um conjunto de políticas ativas e passivas que buscam aprimorar o funcionamento do mercado de trabalho e a empregabilidade do trabalhador. (DEDECCA, 1999, PRONI, 2006).

2.6. Mercado de trabalho brasileiro no período de 1930 a 1990

A história do mercado de trabalho brasileiro pode ser dividida em dois períodos. O primeiro, que vai de 1930 até 1990, é caracterizado por um modelo de desenvolvimento econômico e social pautado no Estado Desenvolvimentista. A partir de 1990, outro modelo se instaura com abertura financeira, cambial e, principalmente, ausência do papel do Estado nas questões econômicas e sociais.

Durante o período entre 1930 a 1980, houve uma contínua e acentuada aceleração da economia com impactos no mercado de trabalho brasileiro, que apresenta características estruturais que permanecem até os dias atuais, como por exemplo: o excedente de mão-de-obra, a heterogeneidade, a informalidade e a alta taxa de rotatividade⁵⁰, o trabalho por conta própria, as ocupações nos pequenos negócios, os baixos salários e a desigual distribuição de renda no mercado de trabalho.

⁵⁰ A rotatividade torna-se mais intensa com a criação do FGTS, a partir de 1966, substituindo a estabilidade do emprego dos trabalhadores com mais de dez anos num mesmo local ou empresa, independentemente do ramo de atividade.

A industrialização acompanhada pelo dinamismo econômico do país⁵¹, assim como a regulação construída nos anos 1930 e 1940 proporcionaram um processo inicial de estruturação do mercado de trabalho, que passou a incorporar um número elevado de indivíduos no assalariamento, inclusive com acesso aos direitos trabalhistas e sociais, capazes de superar a herança da desigualdade social do período colonial.

Todavia, a formação do mercado de trabalho urbano no período de acelerado crescimento, entre 1950 e 1980, e um intenso processo de migração⁵² ocasionaram um grave problema de excedente de mão-de-obra que não pôde ser absorvido completamente pelo trabalho formal capitalista.

Esse contingente de trabalhadores advindos das zonas rurais, semi-analfabetos, desqualificados profissionalmente para o trabalho na indústria ajudou a construir novas formas de integrações precárias ao mundo do trabalho, com seu alto grau de instabilidade, rotatividade e sem garantias de direitos trabalhistas⁵³.

Isso significa dizer que fortes e graves assimetrias da relação entre capital e trabalho foram surgindo no Brasil⁵⁴. Apesar do mesmo já contar, nesse período, com toda uma regulação do trabalho (com normas e instituições), o país caracterizou-se por ter historicamente um mercado de trabalho heterogêneo, sem o mesmo grau de homogeneização e proteção social conquistado no pós-guerra pelos países desenvolvidos.

⁵¹ As taxas médias decenais de crescimento do produto estiveram acima de 4% nos anos 1930, de 5% nos anos 1940; de 7% nos anos 1950, alcançando a expressiva média de 8,8% nos anos 1970 — com recordes entre 10% e 14% no período 1970-1973. (SANTOS, 2006).

⁵² Em três décadas, segundo Cardoso de Mello e Novais (1998), migraram 39 milhões de pessoas em busca de uma vida melhor.

⁵³ Francisco de Oliveira, no seu livro “Crítica à razão dualista” (1972), alegou que a persistência de formas de ocupações precárias no interior do capitalismo brasileiro contribuiu para o rebaixamento do custo da mão-de-obra em que se apoiava a nossa acumulação sendo, portanto, parte funcional do desenvolvimento moderno do País. Exemplo dessa organicidade refere-se à oferta ilimitada de trabalho que a mão-de-obra precarizada representa para o setor capitalista formal, o que até hoje é condição para a manutenção em níveis baixos dos salários em geral.

⁵⁴ O perfil desigual da distribuição de renda brasileira se agravou consideravelmente a partir de meados dos anos 1960. O regime militar reprimiu os movimentos sociais e as representações sindicais. Com a ditadura e a exclusão da participação dos trabalhadores, o governo colocou em prática uma legislação salarial com o fim da estabilidade do emprego, provocando a incerteza e insegurança no emprego e a desigualdade entre os trabalhadores assalariados. Fatos esses que ocasionaram assimetrias entre os trabalhadores no mercado de trabalho do país, principalmente no que tange ao salário.

A partir da década de 1980, abriu-se um período de baixo crescimento do PIB, estabelecendo o fim do período desenvolvimentista anterior pautado na primazia do Estado. O baixo crescimento do produto interno bruto e o surgimento do nível elevado do desemprego fizeram a sociedade brasileira lidar com problemas jamais vistos.

Esse período caracteriza-se pelo fim do modelo conservador da ditadura militar, num contexto de efervescência do sindicalismo, de mobilizações e de novas forças políticas progressistas que influenciaram na regulação pública do trabalho.

A redemocratização do país ganha forças com a sociedade civil organizada na luta para retomar o projeto de desenvolvimento do país, mesmo com alianças e incorporações de parte do antigo *establishment*. A luta se dava no intuito de retomar de maneira alterada o projeto de desenvolvimento da nação, a partir de uma perspectiva democrática que ouvisse os anseios da população e olhasse para a questão social do país, enfrentando a pobreza, as desigualdades sociais, e, principalmente, levasse em consideração um sistema de proteção social universalista e não apenas para algumas categorias de trabalhadores.

O resultado de todo esse processo culminou na Constituição de 1988 e na própria presença do movimento sindical atuante e combativo no cenário nacional.

Quanto à estruturação do mercado de trabalho brasileiro, segundo Baltar e Dedecca (1991), o país chega aos anos 1980 com praticamente 2/3 dos ocupados urbanos assalariados com registro em carteira garantindo o acesso aos direitos e deveres trabalhista na CLT.

Por outro lado, apesar da crescente incorporação de pessoas ao assalariamento, nos anos 1980, um terço do contingente de pessoas ainda permanece no mercado informal de trabalho, em ocupações precárias, trabalhando por conta própria, sem vínculo empregatício.

Dessa forma, o mercado de trabalho brasileiro caracterizou-se por uma enorme quantidade de pessoas desqualificados ou superqualificados para ocupar os postos de trabalho existentes. A concorrência elevada, as péssimas condições de trabalho com seus baixos

salários, a alta rotatividade denunciam o alto grau de flexibilidade nas condições de uso e de remuneração do trabalho.

Ao final dos anos 1980, o processo de assalariamento entra em contenção, apesar de não ocorrer a desestruturação do mercado de trabalho. Tais características são acentuadas e agravadas nos anos 1990, vindo a surgir o que Pochmann (2000) denominou de desemprego como um fenômeno de massa, ou seja, o desemprego atinge todos os segmentos sociais em Idade Economicamente Ativa, e não apenas segmentos minoritários, como jovens, mulheres e idosos.

2.6.1. Transformações estruturais no mercado de trabalho brasileiro de 1990 até os dias atuais

Ao contrário da experiência vivida por países economicamente desenvolvidos durante os “trinta anos gloriosos” (1945 a 1975), na década de 1990 o desenvolvimento econômico não mais implica desenvolvimento social. Segundo Castel (1998), o desemprego já não resulta mais na ausência de crescimento econômico, mas se tornou inerente ao próprio crescimento econômico.

O trabalho assalariado, historicamente, quase sempre foi sinônimo de situação miserável, condenando os trabalhadores a viverem de forma miserável. Pouco a pouco, como bem salienta Castel, no interior de uma história de muitas lutas e contradições, começa a se constituir em um pilar, possibilitando garantias e direitos sociais, que vão consolidar a sociedade salarial. (CASTEL, 1998).

No Brasil, esta relação — crescimento econômico *versus* emprego formal — nunca havia se dado de forma intensiva. Talvez a melhor expressão do avanço do capitalismo no Brasil seja justamente o registro de uma profunda heterogeneidade produtiva e da desigualdade nas relações de trabalho.

O mercado de trabalho brasileiro não conseguiu estabelecer uma situação em que o

emprego formal (aquele que possibilita garantias e direitos sociais) tenha se tornado algo generalizado para o conjunto da população, tal como observado nos países desenvolvidos (Idem, *Ibidem*).

No Brasil, o que ocorreu a partir dos anos 1990 foi a adesão do modelo econômico de sociedade de cunho liberalizante, pautado na expansão das atividades financeiras em detrimento das produtivas⁵⁵

Essa financeirização, com a supremacia do capital financeiro, provocou maiores desequilíbrios e instabilidades nos países em desenvolvimento, alvos fáceis de ataques especulativos.

Dessa forma, as mudanças ocorridas no último quartel do século XX foram apresentadas à sociedade como elementos fundamentais para a estruturação de uma nova proposta de desenvolvimento do país.

Caminhando em sentido contrário à história construída desde 1930, que sempre destacou o Estado como o mecanismo articulador de uma estrutura produtiva voltada ao mercado interno, consolidou-se a valorização dos mercados como mecanismo organizador da produção nacional e catalisador da integração à nova economia mundial, responsável pela difusão dos recursos ideológicos e materiais, bem como das inovações técnicas e organizacionais capazes de viabilizar um novo avanço da acumulação.

O país não escapou à grande onda conservadora e foram implantadas reformas liberalizantes, promovendo intensa abertura comercial e financeira, privatizações de ativos públicos e redução da atuação do Estado. Período esse caracterizado por iniciar o processo de integração do país à nova ordem mundial que objetivava a globalização, a maior integração

⁵⁵ Para ilustrar essa passagem do modelo de Estado Nacional Desenvolvimentista para o modelo econômico de cunho liberalizante trazemos as palavras do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), numa entrevista a Folha de São Paulo, em 9 de agosto de 1998, por ocasião do anúncio das medidas contra o desemprego. Naquela oportunidade, o presidente FHC declarou estar “virando uma página da era Vargas”, estava comunicando os novos rumos do País na direção da maior flexibilização do mercado de trabalho e ao progressivo abandono das práticas corporativas, centralizadoras e autoritárias da legislação trabalhista brasileira.

das economias, a automação e informatização, a terceirização e a redução do número de assalariados, o fim da centralidade do trabalho e o poder disciplinador dos mercados financeiros.

Desse modo, aconteceram grandes transformações nas relações de trabalho, com acirramento das ocupações por conta-própria e do assalariamento sem registro em carteira de trabalho. O baixo dinamismo econômico fez intensificar a falta de postos de trabalho e o aumento do trabalho precário ao lado do elevado desemprego.

Pode-se afirmar que essa década foi marcada por um contexto de desemprego crônico e endêmico, enquanto os que continuavam empregados assistiam ao encolhimento das oportunidades de um emprego estável e bem remunerado. Período de queda da produção nacional e queda do emprego assalariado formal. O pouco que foi construído e consolidado ao longo dos anos de 1930 a 1990, em termos de proteção social, é posto sob ameaça de perda.

A partir do final da década de 1990 e início da virada do milênio, ressalta Santos (2007), a economia brasileira vem apresentando, entre 1999 e 2004, uma elevação do volume de emprego formal, fato que caracteriza uma “situação surpreendente” diante da manutenção de taxas médias reduzidas de crescimento do PIB. Nesse período, ocorreu uma geração líquida de quase sete milhões de empregos formais no país, segundo dados da RAIS (MTE).

Segundo Baltar, Krein e Moretto, (2006), Dedecca e Rosandiski, (2006), a atividade econômica depois de 2002 ficou mais contida, porém o quadro geral do mercado de trabalho modificou-se perante a década anterior, diante da forte entrada de capital no país.

Afirmam ainda que, apesar do escasso crescimento do PIB, aumentou o ritmo de crescimento do emprego em estabelecimentos e ampliou-se, também, o grau de formalização dos postos de trabalho.

Acreditam os autores que um dos motivos para tal modificação foi devido ao aumento das exportações, as grandes empresas passaram a contratar mais e diminuíram o ritmo do

crescimento em emprego no serviço doméstico remunerado, do trabalho por conta própria e do número de pequenos empregadores, bem como, praticamente, reduziu-se o número de pessoas que trabalham sem remuneração no contexto familiar, dos que ajudam os trabalhadores por conta própria.

Já em 2004 acontece uma recuperação no nível das ocupações no setor industrial, acarretando um crescimento considerável do volume de emprego na indústria de transformação.

Contudo, ainda se observa no Brasil, até a presente data, a permanência de altas taxas de desemprego aberto e de condições precarizadas do trabalho (POCHMANN, 2006).

Segundo Baltar e Leone (2007, p.5),

O PIB chegou inclusive a crescer 5,7%, em 2004, mas a política macroeconômica excessivamente preocupada com a inflação provocou uma desaceleração, e o PIB cresceu somente 2,9% em 2005 e, 3,7% em 2006. O núcleo da política macroeconômica girou em torno da contenção da expansão monetária e da obtenção de um expressivo superávit primário visando, de um lado, um baixo preço do dólar para reprimir os custos da produção e, de outro, uma baixa atividade (para dificultar o repasse dos custos aos preços) e reajustes nominais dos salários para evitar a diminuição do seu poder de compra. O crescimento médio anual da economia nesses dois últimos anos foi de 3,3%, insuficiente para modificar o quadro geral do mercado de trabalho brasileiro.

Desse modo, o panorama acima reflete o baixo ritmo de expansão da economia nacional, acompanhada de taxa reduzida de investimento, e a natureza conservadora da política macroeconômica nacional.

Em síntese, o moderado crescimento da economia brasileira nos últimos anos não foi suficiente para alterar o quadro geral da condição de atividade da população do país, principalmente do segmento juvenil.

Estima-se que, no Brasil, segundo a PNAD 2005, existiam 4,2 milhões de jovens desempregados em 2005, o que correspondia a uma taxa de desemprego de 17,7% cerca de três vezes a taxa dos adultos de 25 anos ou mais. Além disso, 10,3 milhões de jovens

ocupados estavam empregados em ocupações precárias no setor informal, ou seja, a taxa de informalidade dos jovens é de 59%, enquanto a dos adultos era de 51%.

Enquanto para alguns as mudanças no mundo do trabalho, com as novas tecnologias, pode oferecer novas oportunidades de trabalho produtivo e de renda, para muitos jovens em idade produtiva, estas mesmas tendências somente acirram a vulnerabilidade que é inerente à transição da infância para a vida adulta.

Em todo o país, muitos jovens não conseguem entrar no mercado de trabalho ou, quando entram, ocupam postos precarizados, com baixos rendimentos. Os grupos mais afetados são jovens, mulheres e especialmente os pobres, oriundos de famílias com renda per capita de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, com baixa escolaridade e residentes em grandes centros urbanos.

Esse quadro fez com que o governo brasileiro, desde o final da década de 1990, adotasse políticas públicas para auxiliar a inclusão dos jovens, mas as mesmas se configuraram em iniciativas isoladas e de baixo alcance nas esferas estaduais e municipais.

A partir de 2003, instituiu-se o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego, que durou apenas três anos, vindo a finalizar em 2006, podendo esta ser considerada a primeira iniciativa nacional de combate ao desemprego juvenil.

O Brasil, posteriormente ao ano de 1999, com a desvalorização do Real e a adoção do regime de câmbio flutuante, inicia um processo de recuperação de alguns ramos industriais. Com o aquecimento do comércio internacional e a elevação dos preços de alguns produtos para exportação, posteriormente a 2003, juntamente com as mudanças no regime cambial pode-se observar melhoras no conjunto da economia, assim como no nível de emprego e, de forma defasada, nos rendimentos do trabalho.

Segundo Baltar, Krein e Moretto (2006), houve uma inflexão da tendência mais geral do mercado de trabalho, a partir de 2004, período no qual ocorreram modificações da

elasticidade do emprego/PIB, estabilização das taxas de desemprego e ampliação mais proporcional da formalização dos contratos de trabalho, bem como absorção do aumento da população ativa, o que já vinha ocorrendo desde 1999, acentuando-se a partir de 2004.

Apesar das modificações no contexto do emprego/PIB acima indicados, os jovens continuaram com poucas chances de encontrar emprego. Segundo dados do IBGE, em 2001 existiam aproximadamente 3,5 milhões de jovens procurando emprego. Já em 2005 esse número ampliou-se para aproximadamente 4,2 milhões de jovens que desejam trabalhar em todo país. O que se pode afirmar é que o desemprego juvenil passou a ter uma dimensão numérica equivalente ao desemprego do adulto acima de 24 anos que, em 2005, chegou a 4,3 milhões de desempregados.

Segundo Proni e Ribeiro (2007), analisando o desempenho do mercado de trabalho no período de 2002 a 2005, ocorreram mudanças significativas na composição da ocupação dos jovens, ampliando-se a participação relativa do emprego com carteira assinada, de 33,8% do total da ocupação, em 2002, para 36,6%, em 2005. Esse aumento do emprego formal representou cerca de 80% do saldo positivo da ocupação dos jovens no período.

Os autores acima citados chamam atenção para a inserção dos jovens de 16 a 17 anos, que além de encontrarem maiores dificuldades, quando se inserem ocupam as piores vagas, que são as mais precárias, sem vínculo empregatício, com jornadas extensas e baixos salários.

Enquanto a ocupação jovem cresceu a uma taxa de 2,1% a.a., a ocupação para os jovens nesse grupo etário teve um desempenho bastante inferior, com uma taxa média de crescimento anual de apenas 0,6%. São também bastante afetados pelas formas mais precárias de inserção: em 2005, o trabalho sem carteira alcançava 50% do total das ocupações remuneradas; e as ocupações que não oferecem rendimento monetário (trabalho sem remuneração, trabalhador na produção para o próprio consumo e na construção para uso próprio) chegavam a quase 30% do total dos ocupados de 16 a 17 anos. (PRONI e RIBEIRO, 2007, p.26-27).

Os jovens se distribuíram das seguintes maneiras nos ramos de atividades, em 2005: 36% dos jovens estavam ocupados em serviços; 23%, no comércio, 19%, na agricultura, 16%, na indústria e 5,5%, na construção civil. As maiores perdas foram nas ocupações de

empregada doméstica e na construção civil. Os autores acima citados ressaltam que, no período de 2002 a 2005, foram 140 mil ocupações decrescidas nessas atividades tradicionais que ocupavam na sua maioria jovens pobres e de baixa escolaridade.

Para os jovens na faixa etária de 16 a 17 anos, as atividades que mais absorveram esse segmento foram as de comércio e reparação que, em 2002, era de 21%, passando para 22,5%, em 2005.

Já os jovens na faixa de idade entre 21 a 24 anos foram os que mais se inseriram no mercado de trabalho com vínculo empregatício. Foram cerca de 660 mil novos empregos com carteira assinada, que representam cerca de 75% do total de ocupados acrescidos entre 2002 e 2005, para esse grupo etário. Esse dado demonstra que os novos postos criados foram absorvidos por esse segmento etário, não sendo freqüentes, nem entre os mais novos, nem entre os mais pobres.

Os dados mais preocupantes são em relação à remuneração desses jovens. Em 2005, 83,5% dos jovens ganhavam no máximo 2 salários mínimos. Há indicações de que os tipos de postos ocupados pelos jovens são realmente de baixa qualidade, apesar de perceber-se que as ocupações associadas a maiores níveis de escolaridade foram as que tiveram maior dinamismo.

Dessa forma, observa-se que o mercado de trabalho nos primeiros anos do milênio não é favorável à inserção juvenil mediante a ampliação das taxas de desemprego.

De forma geral, a situação se agrava para os jovens com idade de 16 a 17 anos, e principalmente aqueles frutos de famílias pobres, com renda per capita de $\frac{1}{2}$ salário mínimo e com baixa escolaridade. Além de possuírem maiores dificuldades de inserção profissional, dados do IBGE demonstram que esse grupo juvenil se submete à informalidade com 50% das ocupações ou vivenciam as piores condições de trabalho e de remuneração.

As políticas públicas de emprego para o segmento juvenil seguem as orientações dos

organismos internacionais que assinaram a Declaração do Milênio, em 2004, na qual chefes de Estado e de governo decidiram “desenvolver e implementar estratégias que dêem aos jovens em todo o mundo uma oportunidade real de encontrar trabalho decente e produtivo”.

No Brasil, a OIT tem apoiado o MTE e outros parceiros na implementação de programas de promoção do emprego de jovens. Para tanto, a Organização desenvolve ações normativas, apóia a implementação de políticas e programas integrados com a prestação de assistência técnica aos países que assumiram o compromisso da Declaração do Milênio.

As principais Convenções Internacionais do Trabalho que regem a matéria são: número 83 — sobre normas de trabalho; número 88 — sobre o serviço de empregos; número 122 — sobre a política de emprego; número 138 — sobre a idade mínima, entre outras.

A OIT tem a colaboração do Banco Mundial e outras agências especializadas que auxiliam e apóiam os governos na elaboração e revisão de planos de ação nacional (Resolução número 57/165 da Assembléia Geral das Nações Unidas).

Desse modo, o que pode ser observado até o presente momento é que, no caso da sociedade brasileira, a introdução das políticas públicas de emprego não conseguiu diminuir o desemprego, tampouco o desemprego juvenil, nem foram capazes de proporcionar uma melhor estruturação do funcionamento do mercado de trabalho. Tudo isso de dentro de um contexto macroeconômico e político que não contribuiu para tal finalidade apesar do intenso debate para que fosse constituído um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. Falta determinação política em relação aos caminhos da macroeconomia do país reorientando o modelo econômico, que favoreça o desenvolvimento sustentado e como consequência, dinamize o mercado de trabalho com o surgimento de novos postos de trabalho.

O CONTEXTO DO PROGRAMA EMPREGO JOVEM

3.1. Panorama do Estado de Pernambuco

Com uma extensão territorial de 98.527 km², correspondendo a aproximadamente 6,3% da superfície do Nordeste e a 1,16% do território nacional, o Estado de Pernambuco possui uma população de 8.420.564 habitantes, equivalente a 16,6% da população nordestina e 5% da população brasileira (IBGE, 2006).

Em 2005, a População Economicamente Ativa (PEA) de Pernambuco era, segundo a PNAD 2005, de 4.077.932 pessoas, sendo composta de mais homens (2.347.061) do que mulheres (1.730.871). Na PEA do Estado, 1.554 milhões situam-se na Região Metropolitana do Recife. Ressalta-se que, do total de pernambucanos, 1.691.588 encontram-se na faixa etária de 16 a 24 anos.

O Estado de Pernambuco apresenta uma vasta diversidade de suas regiões, com grande centralização da economia e da população em algumas áreas, bem como expressa significativa desigualdade nos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida⁵⁶.

Segundo a Agência Condepe/Fidem (2006), no último trimestre de 2006 o Produto Interno Bruto (PIB) do Estado foi 4,1% superior ao do ano anterior. A agricultura cresceu 8,8%, a indústria 7,6% e os serviços 1,3%, sendo acumulado anual, ou seja, da comparação do ano de 2006 com 2005, o PIB a preços básicos apresentou um crescimento de 10,6% na agropecuária, 4,5% na indústria e 9,9% nos serviços.

Esse dinamismo recente das atividades econômicas estaduais, influenciado pela chegada de novos investimentos como o Pólo de Suape, a nova Refinaria, o Estaleiro, entre

⁵⁶ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – Indicador síntese criado pelo PNUD que combina dados de renda per capita, escolaridade e expectativa de vida – evidencia esta desigualdade social de Pernambuco.

outros, vem aquecer a economia no Estado e favorecer a inserção de novos trabalhadores no mercado de trabalho, ao gerar novos postos de trabalho.

Contudo, o contexto produtivo do Estado, marcado pelo excedente estrutural de força de trabalho, ao inserir o trabalhador no mercado de trabalho, absorve mais o grupo de pessoas do sexo masculino que está na faixa de idade entre 25 a 49 anos, segundo dados do PNAD 2005.

Os jovens que possuem entre 20 e 24 anos de idade ainda encontram inserção produtiva vindo a ter uma taxa de ocupação, em 2005, de 45,4% (PNAD). Todavia o que chama atenção no nosso processo de desenvolvimento é a prevalência de ocupações que se caracterizam pela precariedade das condições de trabalho e pelos baixos rendimentos, que variam de $\frac{1}{2}$ a 1 salário mínimo, num total de 34,8% dos jovens ocupados, em 2005. Dados esses que demonstram que o mercado de trabalho pernambucano não é favorável à absorção do público juvenil de 16 a 24 anos que freqüentam os programas e projetos sociais.

Em 2005, a equipe técnica da Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania (SDSC), responsável pela Gerência de Juventude do Governo do Estado de Pernambuco, realizou estudos para subsidiar os secretários de estado na elaboração de políticas públicas para a juventude.

As análises identificaram áreas de concentração da população jovem, na faixa etária de 16 a 24 anos, e o movimento migratório dos jovens no Estado bem como a evolução populacional desse segmento, entre os anos de 1998 e 2005.

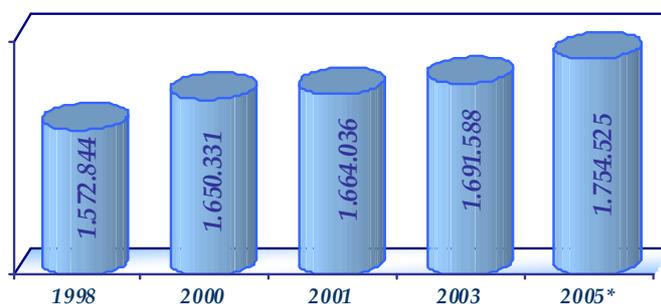


Gráfico 1 Evolução da População Jovem de 15 a 24 anos

Fonte: IBGE - Indicadores Sociais 1999 e 2004., Censo 2000, Pnad 2001 e 2003

* Estimativas do IBGE de população para o TCU.

1998 a 2005: mais 181.681 jovens.

Para efeito de comparação: Cabo de Santo Agostinho (169.229 pessoas);
População do Sertão Central (163.617 pessoas);
População do Sertão do Moxotó (189.263 pessoas)

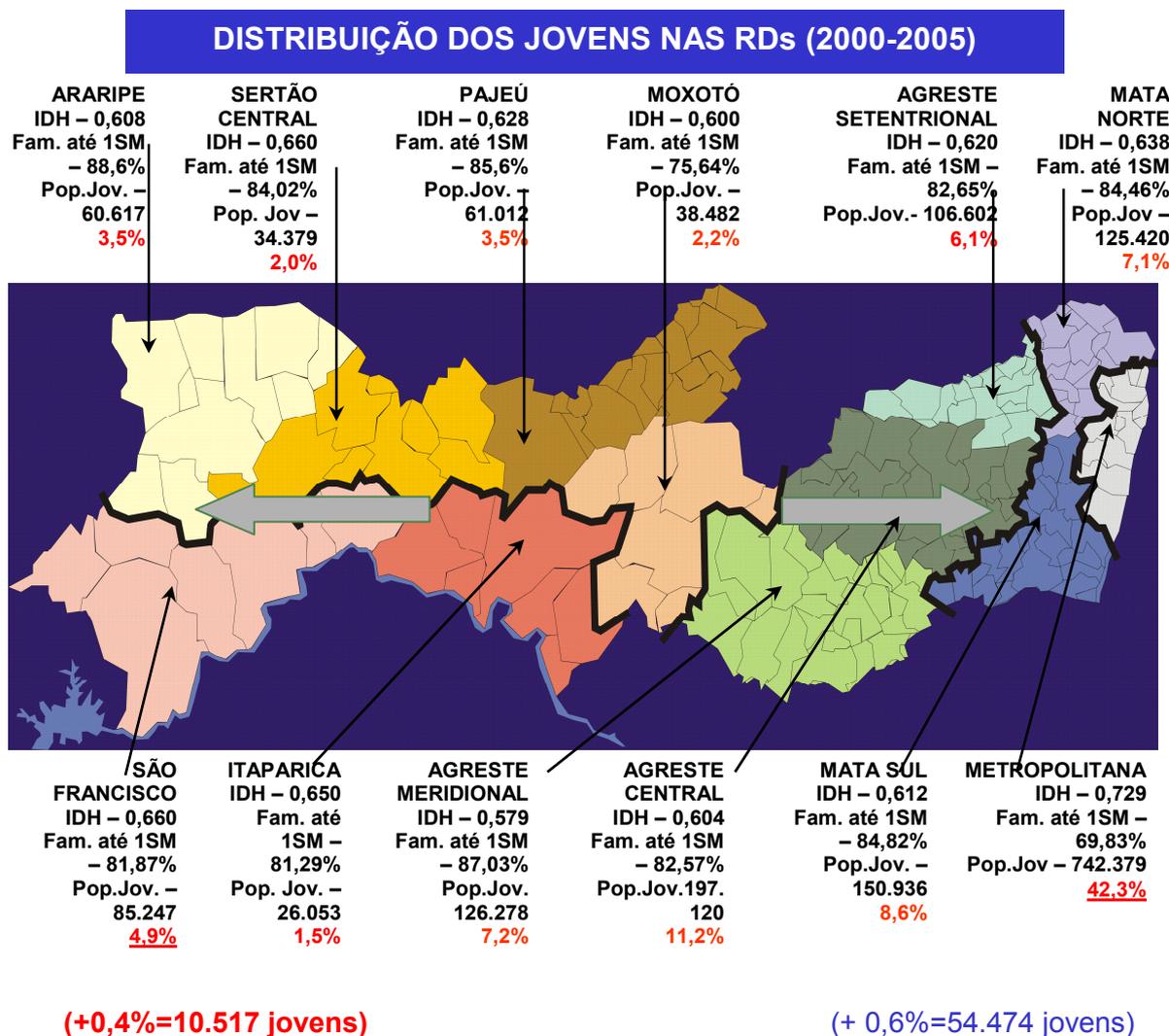
O crescimento da população jovem do Estado, no período de 1998 a 2005, foi de 181.681 habitantes, segundo o primeiro estudo realizado pela SDSC. Esse número é maior do que a população total da cidade do Cabo de Santo Agostinho, localizada na Região Metropolitana do Recife, com 169.229 pessoas, e maior do que a população total da Região de Desenvolvimento do Sertão Central do Estado, com seus 163.617 habitantes. O crescimento da população de jovens no Estado é praticamente igual à população do Sertão do Moxotó, que possui 189.263 habitantes de acordo com o Gráfico que se segue número 1.

O segundo estudo que foi realizado para saber onde se concentravam os jovens no Estado constatou um movimento migratório intenso dos jovens para as regiões extremas do mapa de Pernambuco como a Região Metropolitana do Recife e a Região de Desenvolvimento do São Francisco Pernambucano. Um dos motivos que favorecem esse movimento migratório é o desenvolvimento das atividades econômicas, principalmente depois dos incentivos criados por investimentos nas áreas de serviços e para o Pólo de Suape⁵⁷, na

⁵⁷ O Governo de Pernambuco, juntamente com o Governo Federal, investiram cerca de 6 bilhões de dólares nos novos empreendimentos do Porto de Suape, que objetivavam transformar a economia de Pernambuco.

Região Metropolitana do Recife, e na agricultura para exportação do Sertão do São Francisco.

O Mapa a seguir, número 1, demonstra esses deslocamentos.



Mapa 1 - Movimento Migratório dos Jovens nas Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco – 2000-2005.

Fonte: Estudo da SDSC.

O Mapa 1, resultado do estudo da SDSC, revela um grande número de habitantes jovens na RD do Agreste Central (197 mil jovens ou 11,2% dos jovens pernambucanos), provavelmente atraídos por oportunidades de trabalho geradas pelo pólo têxtil. Ainda assim, o movimento migratório ocorre mais expressivamente nas extremidades do Estado. Tanto que a taxa de migração dos jovens para a RMR é de 0,6% da população jovem (1.754.525 jovens), em 2005, o que corresponde a 54.474 jovens deslocando-se para essa área, no período de

2000 a 2005. Já a Região de Desenvolvimento do São Francisco Pernambucano recebeu um movimento migratório juvenil de 10.517 pessoas que equivale a 0,4% da população jovem no Estado.

Em síntese, essas observações serviram de subsídios para um redirecionamento das diretrizes políticas do Governo do Estado voltadas para o segmento jovem. Importante lembrar que as diretrizes de políticas públicas do governo estadual refletem as políticas públicas de juventude do governo federal, as quais recebem fortes orientações de organismos internacionais.

3.2. Os organismos internacionais e as políticas públicas para a juventude brasileira

A ONU se preocupa com questões acerca da juventude, desde 1965, lançando já naquela época a Declaração de Fomento sobre Juventude dos Ideais de Paz, Respeito Mútuo e Compreensão entre os Povos. É, entre os diversos organismos internacionais (OIT, BIRD, BID, entre outros), a entidade que mais avançou com a temática juvenil nos últimos anos do século XX e início do atual sem desmerecer as atuações dos demais órgãos.

Em 1985, criou o Ano Internacional da Juventude: Participação, Desenvolvimento e Paz, alertando o mundo sobre a relevância da questão social juvenil. Desde então, vem buscando fortalecer o compromisso de seus Estados-membros no enfrentamento de desafios atuais e futuros para melhoria de vida de milhares de jovens.

Em 2005 lançou um Informe sobre Juventude Mundial, chamando a atenção dos países-membros para que implementem políticas públicas juvenis integradas com as diversas áreas do conhecimento. Essas políticas são orientadas a priorizar os jovens mais vulneráveis⁵⁸, e que o jovem não seja visto como problema social ou relacionado a qualquer estereótipo negativo (jovens relacionados à violência, drogas, delinquência, entre outros).

⁵⁸ Vulnerabilidade neste trabalho comunga do entendimento das autoras Castro e Abromovay (2002), saindo da referência única ao risco, para situações que envolvem diferentes contextos, como: desencantos, buscas, pedido de socorro, falta de referências, entre outros.

Os países-membros da ONU, inclusive o Brasil, comprometeram-se a implementar políticas nacionais de juventude a partir de um reconhecimento do público juvenil como ator estratégico de desenvolvimento.

As políticas públicas nacionais de juventude devem, de acordo com as orientações da ONU, contemplar os diversos campos como educação, trabalho, saúde, segurança, qualificação sócio-profissional, lazer, estímulo à participação política não partidária, entre outras, que estimulem o protagonismo juvenil.

O Brasil, como um país membro das Nações Unidas, assinou e endossou o compromisso de implementar a Política Pública Nacional de Juventude. A partir da década de 1990, surgiram algumas iniciativas governamentais influenciadas não apenas pela força política de organismos internacionais, como a ONU, mas também por fenômenos mundiais como a *Onda Jovem* e o desemprego que acometiam o país.

A *Onda Jovem*, fenômeno recente no país, está relacionada à constatação do aumento demográfico da população juvenil, o que, em termos práticos, significa aumento relativo da população em idade ativa.

Dados de Projeção Populacional do IBGE apontam que, em 2006, o Brasil possuía 51,1 milhões de pessoas com idade de 15 a 29 anos, correspondendo aproximadamente a 27,4% da população total. As projeções afirmam que, em 2010, serão 51,3 milhões de jovens na mesma faixa de idade e só haverá uma redução no número absoluto de jovens a partir de 2050 quando o país terá um contingente de 49,5 milhões de jovens na referida faixa de idade.

O peso numérico do fenômeno recente no país *Onda Jovem* é agravado pela intensificação da “pressão” juvenil por meio de movimentos sociais, culturais, estudantis, associativos de geração de renda que cobram dos governos respostas, geralmente expressas em programas e projetos que priorizem o público juvenil do país.

O fenômeno do desemprego ameaça o segmento juvenil com taxas mais elevadas do

que as registradas entre os adultos. Nesse contexto, a sociedade vem observando duas tendências no comportamento dos jovens. Essas tendências refletem a questão de classe social, pois o jovem de origem social-financeira privilegiada retarda o seu ingresso no mundo do trabalho, uma vez que tem a oportunidade de investir no aumento da escolaridade. Normalmente esses jovens passam mais tempo de suas trajetórias de vida dependendo economicamente das suas famílias e tendem a ser os que conseguem postos de trabalhos mais favoráveis.

Já os jovens oriundos de famílias menos privilegiadas economicamente vêm-se obrigados a trabalhar por vezes cedo. É mais comum o abandono dos estudos, o que aumenta suas chances de ocuparem postos precarizados de trabalho, com remuneração baixa. De certa forma, essa difícil realidade também os torna dependentes das suas famílias, favorecendo a permanência do ciclo geracional da pobreza.

Diante desse contexto, as elites governantes, pressionadas com as elevadas taxas de desemprego e a precarização do trabalho que vêm acometendo o Brasil, resolveram implementar ações que são fruto das contradições de interesses entre capital e trabalho, a partir das diferentes esferas de governo — federal, estadual e municipal —, porém de maneira desarticulada e fragmentada.

Essas políticas públicas implementadas nas diferentes esferas de governo são “[...] resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo [...]” (Behring, 2006, p.36).

Desse modo, o Brasil chegou ao início do século XXI sem uma política nacional de juventude estabelecida, ganhando o ranking do país mais atrasado da América Latina em relação às questões de juventude. Num contexto semelhante, sem diretrizes de políticas públicas juvenis, se encontrava apenas Honduras, todos os demais países já possuíam suas

políticas públicas para o segmento jovem.

Apesar da ONU ter sinalizado e constituído demanda para a implementação de políticas de juventude no mundo desde 1985, com a promoção do Ano Internacional da Juventude, o Brasil demorou quase duas décadas para lançar sua primeira política pública juvenil. Esta foi configurada com o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), no ano de 2003, durando até 2007.

Ainda no ano de 2002, o Parlamento brasileiro constituiu a Comissão Especial de Políticas Públicas para a Juventude da Câmara dos Deputados. Essa Comissão, desde o seu início, vem trabalhando na elaboração do Plano Nacional da Juventude, que tem por objetivo a definição de metas e o estabelecimento de responsabilidades para todos os níveis de governo, assegurando a continuidade das políticas; assim como a elaboração do Estatuto dos Direitos da Juventude que deverá estabelecer um marco legal específico para este segmento, já que o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente, promulgado em 1990, não contemplou, em seus artigos, os jovens com mais de 18 anos de idade.

Em 2004, foi criado o Grupo Interministerial da Juventude, vinculado à Secretaria Geral da Presidência da República, com a incumbência de formular uma política pública nacional de juventude. Esse Grupo realizou um diagnóstico das condições de vida dos jovens no Brasil e dos programas e projetos do governo federal focados no público juvenil. Propôs, ainda, a criação de um programa emergencial voltado para os jovens mais vulneráveis das principais capitais brasileiras.

Em 2005, foi criada a Secretaria Nacional de Juventude, por meio do Decreto-Lei 238, de 1/2/2005. Essa Secretaria não teria status de ministério, vinculando-se à Secretaria Geral da Presidência da República.

Nesse ano também foi criado o Conselho Nacional da Juventude (Conjuve), que possui caráter consultivo, composto por 60 membros sendo: 1/3 de representantes de

secretarias e ministérios e 2/3 de representantes da sociedade civil.

Contudo, em Pernambuco, já existiam ações para a juventude desde 2000, embora de maneira fragmentada. O Programa Primeiro Emprego Pernambucano havia sido lançado naquele mesmo ano, tendo como foco a qualificação profissional, que era a tônica da década dos finais anos 1990, diante das taxas elevadas de desemprego (22,1%, em 1999, de acordo com a PED/DIEESE) e do acirramento da pobreza entre os trabalhadores. A qualificação profissional era percebida como o caminho mais viável de inserção no mundo do trabalho.

Com a implantação do Programa Primeiro Emprego do Governo Federal (similar no processo de intermediação de jovens, mediante incentivo financeiro ao empresariado), o Programa Primeiro Emprego Estadual passou a chamar-se, em 2003, Programa Emprego Jovem, diversificando suas modalidades para atendimento de segmentos diferenciados da juventude, conforme já havíamos mencionado.

Desse modo, o Banco Mundial, como agência de fomento ao desenvolvimento internacional vinculada ao Fundo Monetário Internacional (FMI), participa do desenvolvimento econômico dos países-membros, orientando alguns procedimentos a serem seguidos, os quais podem ser observados no Relatório elaborado pelo Banco, no ano de 2007.

Nesse Relatório, fica clara a relevância dos países-membros terem suas políticas públicas de juventude. Políticas estas relacionadas à criação de oportunidades para os jovens, proporcionando o desenvolvimento de capacidades ou habilidades, uma vez que o entendimento da fase juvenil, por parte do Banco Mundial, é de um período de transição da infância para a fase adulta. Daí, a necessidade de se investir nos jovens, na condição de capital humano, para que assumam um papel produtivo no mundo adulto.

Segundo Castro et al. (2007, p. 6), em análise do relatório do Banco Mundial 2007:

O documento do Banco tem implícita a perspectiva de que os jovens devem ser preparados para ser 'a próxima geração', o que se entende por ocupar papéis na produção e na vida político-civil, ou ainda, tornarem-se os

‘trabalhadores, empresários, pais, cidadãos e líderes de amanhã’⁵⁹

Dessa maneira, as políticas seguem o receituário neoliberal de políticas compensatórias, focadas em grupos juvenis com vulnerabilidades específicas e pautadas em uma “segunda oportunidade”. Essa “segunda oportunidade” diz respeito à aprendizagem para os que deixaram a escola (primeira oportunidade) e que carecem dos conhecimentos básicos para a vida e o trabalho.

Tal diretriz, recomendada pelo Banco Mundial, focaliza os jovens vulneráveis com o objetivo de minimizar a condição de pobreza desse segmento e visa trazê-los para, por meio das “lentes jovens”⁶⁰, elaborarem as políticas públicas da juventude.

O Banco, contudo, constata no Brasil a ausência do jovem na elaboração dessas políticas públicas frente aos problemas que atingem a categoria juvenil. Segundo Castro et al. (2007), citando o Relatório do Banco Mundial, os jovens comumente “[...] não têm voz no desenho e implementação de políticas que os afetam” (Banco Mundial, op. cit., p. 211). Faz-se necessário, para o Banco, investir nos jovens com as “lentes jovens”, partindo da premissa de que os mesmos são sujeitos de direitos e são capazes de propor e assumir responsabilidades.

O interesse é o de formular políticas com os “olhares” ou “lentes” dos próprios jovens investindo no capital humano que, para o entendimento do Banco, é “[...] conhecimento, habilidade e capacidade para a vida e o trabalho”. (Banco Mundial, 1997, p. 28).

Diante desse contexto, o Banco iniciou um processo de escuta ao segmento jovem, denominado de “Vozes Jovens”, objetivando “(...) colaboração no trabalho de assistência estratégica ao Brasil” (CASTRO, 2007, p. 26).

Castro mostra a influência desse Organismo Internacional nas políticas de juventude, a

⁵⁹ WOLFOWITZ, Paul D., Presidente do Banco Mundial. In: Prólogo, Banco Mundial, 2007.

⁶⁰ Termo utilizado pelo BIRD que significa “ouvir os jovens”, “enxergar com o olhar dos jovens”. Por meio dos encontros proporcionados pelo próprio BIRD, denominado de “Vozes Jovens”.

qual é possível de detectar no depoimento do Ministro Luis Ducci, da Secretaria Geral da Presidência da República quando afirmou em discurso:

Vozes Jovens foi fundamental para contribuir para o diálogo lançado pelo Presidente para empoderar a juventude brasileira e que resultou em políticas como o programa de segunda oportunidade Pró-Jovem, o Conselho Nacional de Juventude e a Secretaria Nacional de Juventude, em dois anos de mandato do Presidente Lula (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 221).

Dessa forma, o BIRD assume, na sociedade brasileira, o papel de financiador e de estabelecedor de políticas públicas para o setor social. Investir nos jovens e prepará-los para fazer parte da “próxima geração”, desenvolvendo os novos papéis na produção e na vida político-social, passa por torná-los consumidores, antes mesmo de cidadãos, quebrando o ciclo da “reprodução intergeracional da pobreza do país”⁶¹.

Desse modo, o Banco ressalta que o Estado tem um papel maior de acompanhar e avaliar a qualidade dos serviços que oferece atuando nas imperfeições do mercado de trabalho.

Outrossim, o Estado deve ter uma ação mínima na economia, possuir um plano de ação para que haja investimentos do setor empresarial, mesmo que seja necessário investimento do setor público para alavancar o setor privado.

Esses princípios e diretrizes influenciam as políticas públicas do Terceiro Mundo. Para tanto, o Banco assume uma postura de preocupação com o social, recomendando que a educação seja integrada ao trabalho, com a finalidade de desenvolver competências necessárias ao desenvolvimento.

Para que isso venha a ocorrer é necessária a universalização do ensino médio e a ênfase na educação profissional, o estímulo à comunicação e às tecnologias e, fundamentalmente, o apoio aos jovens como produtores e criadores de oportunidades de trabalho para os próprios jovens.

⁶¹ Os termos aspeados são expressões do próprio Banco.

Entretanto, deve-se garantir o trabalho produtivo que possibilite ao jovem construir habilidades desenvolvidas na escola ou pelo setor público com ações pautadas em programas de “segunda oportunidade”, como, por exemplo, o Programa Federal Primeiro Emprego (2003), que proporcionam acesso à escolaridade, ao mercado formal de trabalho.

Para tanto, ressalta-se que há necessidade de investimento na parceria público-privada, incentivando a qualificação sócio-profissional dos jovens, e que sejam criados programas e projetos que subsidiem o setor privado para que o mesmo possa empregar a força de trabalho juvenil.

Neste caso, o Programa Estadual Emprego Jovem se ajusta às diretrizes internacionais, porém de baixa abrangência, no momento que intermedeia mão-de-obra juvenil para trabalhar em empresas que criaram vagas com a concessão de incentivos financeiros de até R\$ 300,00 por jovem contratado no ano de 2006.

“No período de 2002 a outubro de 2006, foram contratados 815⁶² jovens por empresa, mediante concessão de incentivo financeiro” (BALANÇO SOCIAL, 2006, p.69).

Essas recomendações, enfatizadas nos documentos de políticas públicas para a juventude do Banco, são representativas da maneira de ver o modelo econômico de sociedade pautado na concepção neoliberal. Desse modo:

se orienta para o perfil da oferta e sua relação com a demanda. Referindo-se a de “abertura de oportunidades” no mercado. Assim faz-se apologia do livre comércio; considera-se que “lente jovem em política” implica mudanças na regulação do mercado de trabalho, em minimizar políticas que limitem a flexibilidade e mobilidade através de setores; em medidas de proteção que impeçam o crescimento do desemprego, e o cuidado com níveis altos de salário mínimo que inviabilizam a ampliação do emprego. (BANCO MUNDIAL, 1997, citado por CASTRO, 2007, p.17).

No entanto, para o Banco, as conquistas históricas de proteção social dos trabalhadores brasileiros desde a década de 1930 são encaradas como medidas que prejudicam os jovens, dificultando a contratação dos mesmos.

⁶² Esse número se refere até o mês de outubro de 2006. Quando se considera os meses de novembro e dezembro esse número chega a 917 jovens contratados com incentivo financeiro no período de 2002 a 2006.

Segundo Castro (2007, p.18), de acordo com

O documento do Banco Mundial, instituições tidas como “restritivas no mercado de trabalho, como seguro desemprego, leis de proteção trabalhista e salário mínimo, são consideradas como tendo efeitos negativos para os jovens, uma vez que aumentariam os custos de contratação”. Ilustra-se com o caso do Brasil, notando que o aumento no salário mínimo significou perda de emprego para as mulheres, os jovens, os de menor especialidade, ou teve como resultado sua concentração nos níveis de mais baixos salários, inibindo a abertura de oportunidades de emprego, especialmente para os jovens.

O Mercado de Trabalho brasileiro começa a ser estruturado a partir dos anos 30 com o deslanche do processo de industrialização e a constituição de um sistema de regulação que procura definir a forma como o empregador pode utilizar a mão-de-obra.

A dinâmica econômica no particular desenvolvimento capitalista brasileiro altera profundamente não só o mercado de trabalho como toda a sociedade, ao comparar a expansão de ocupações, do emprego assalariado, industrial e na grande empresa, na construção civil e no setor público.

Ao mesmo tempo ocorre uma queda do emprego doméstico e um crescimento no peso do vínculo de emprego formalizado. Todos esses aspectos são evidências do processo de estruturação de um mercado de trabalho que caminha, entre 1930 e 1980, na perspectiva de ser cada vez mais nacional, urbano, industrial, marcado pelo assalariamento e formalização – trajetória rompida a partir de 1980, quando o País entra em crise não superada até os dias atuais. É nesse contexto que se evidencia, com maior nitidez, a importância do desenvolvimento econômico dos problemas estruturais causados pelo modo como se deu a industrialização tardia no Brasil.

Desse maneira, o documento do Banco Mundial citado acima reflete a nova lógica neoliberal de hegemonia das teses flexibilizadoras deslançadas no Brasil a partir de 1990, que buscam, tanto quanto possível, fazer com que a força de trabalho seja considerada uma mercadoria qualquer, o que tende a fortalecer a insegurança e a precariedade.

Desenvolve-se, ainda, uma rede informal de trabalho, inúmeras formas de trabalho autônomo, cujos padrões de contratação e assalariamento passam ao largo da legislação do trabalho e também de qualquer proteção das instituições públicas. Por outro lado e ao mesmo tempo, destacam-se sinais de resistências, pois a regulação do trabalho é fruto de uma conquista social.

Todas as diretrizes de políticas, programas e projetos do setor social no país recebem as influências neoliberais dos organismos internacionais, como já descrevemos anteriormente, via cooperação técnica.

O Programa Emprego Jovem foi criado em sintonia com diretrizes internacionais assumidas pelos países-membros da Organização das Nações Unidas, na Declaração do Milênio, adotada durante a cúpula do Milênio, a maior reunião de chefes de Estado e de Governo já ocorrida, no ano de 2000.

Nessa Declaração os líderes mundiais assumiram o compromisso de desenvolver estratégias que oportunizem trabalho decente para os jovens. Cita no seu parágrafo 20: “Para desenvolver e implementar estratégias que possibilitem aos jovens em todo o mundo oportunidades reais de trabalho decente e produtivo”. Essas recomendações não possuem um modelo ou formato definido, mas os Governos podem referir-se às recomendações que são:

empregabilidade, igualdade de oportunidade, empreendedorismo e criação de emprego (relação entre o emprego de jovens e a ampliação das políticas macroeconômicas e de emprego).[...] O Governo pode, também, convidar a sociedade civil, a comunidade empresarial, empregadores, sindicatos e organizações de jovens para contribuir para esse processo. (OIT, 2001).

A OIT, em 2003, apresentou na Assembléia Geral das Nações Unidas as Recomendações sobre políticas e processos 2003-2005, da Segunda Reunião do Painel de Alto Nível da Rede de Emprego de Jovem, um relatório para construção de uma aliança mundial em prol da empregabilidade de Jovens. Esse relatório envolveu organismos como Nações Unidas, Banco Mundial, Governos Nacionais e Organizações de Jovens:

- Endossar as recomendações de 2003 sobre políticas apresentadas neste relatório sobre Empregabilidade, Igualdade de Oportunidades, Empreendedorismo e Criação de Empregos e emanadas dos quatro grupos de trabalho do Painel de Alto Nível;
- Endossar um plano para incentivar os governos nacionais a traduzir as recomendações de 2003 em ação, através de planos de ação nacionais de emprego de jovens, conforme estabelecido na Resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas A/56/422;
- Convidar organizações sindicais e de empresários, juntamente com a sociedade civil, a participar da elaboração e da implementação destes planos de ação, a fim de viabilizar aos jovens o acesso a trabalho decente e produtivo;
- Convidar organizações juvenis a prestar assessoria na elaboração de programas de emprego de jovens, a contribuir com a implementação destes programas, a ajudar governos a monitorar seu progresso em relação aos seus compromissos relativos a emprego de jovens e trabalhar com o Painel de Alto Nível como assessor contínuo;
- Endossar uma iniciativa para a união e a cooperação regional na mobilização de recursos para programas nacionais de emprego de jovens. (OIT, 2005).

Em suma, o Programa Emprego Jovem, do Governo do Estado de Pernambuco, assim como as diretrizes do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda do País (SPETR) foram gestados à luz do novo modelo de acumulação capitalista e em comum acordo com as recomendações de organismos internacionais de fomento e cooperação técnica.

3.3. O contexto sócio-político do país e a questão da educação e do trabalho

Nos últimos 28 anos, o conjunto da economia brasileira tem passado por importantes transformações, cujos efeitos são observados a “olho nu” por todos. A partir da década de 1990, a questão da inserção do jovem no mercado de trabalho ganhou relevância em função das transformações no mundo do trabalho, principalmente com a escolha do modelo de desenvolvimento adotado pelo país e sua condução frente à reestruturação produtiva desregulada que afetou a produção e o emprego nacional (POCHMANN, 2006).

Esse modelo resultou numa combinação perversa entre abertura comercial e financeira, juntamente com a valorização do câmbio e das taxas de juros e profunda recessão econômica e social que proporcionou elevadas taxas de desemprego. (POCHMANN, 2006).

Segundo dados do IBGE, o desemprego juvenil no País, em 2001, atingia 3,5 milhões de jovens e, no ano de 2005, passou para 4,2 milhões de jovens. Esse quadro de desempregados jovens chegou a atingir uma proporção numérica equivalente ao desemprego do adulto. Entre os trabalhadores com mais de 24 anos, em 2005, havia 4,3 milhões de desempregados.

Desse modo, apesar do panorama recessivo da conjuntura nacional, influenciado por uma política macroeconômica inibidora do crescimento, nos primeiros anos do século XXI, permanece a hegemonia das teses flexibilizadoras, mas com algumas contradições e contraposições, especialmente em relação aos pequenos crescimentos da formalização e à elevação real do salário mínimo.

O Brasil apresentou um movimento de recuperação das ocupações, principalmente do setor industrial, que segundo dados do IBGE/PNAD, no período entre 1999 a 2004, gerou 3,3 milhões de novas ocupações no setor manufatureiro.

Não obstante, esse aumento recente na geração de postos de trabalho no setor manufatureiro não foi suficiente para reverter as elevadas taxas de desemprego tanto de jovens, quanto dos adultos. Pelo contrário, houve aumento da precarização dessas novas ocupações geradas, a qual permanece até os dias atuais.

Entre 2000 e 2004, por exemplo, houve a ampliação do saldo comercial — ainda que acompanhada por baixa expansão da produção nacional —, permitindo a recuperação do nível geral de emprego. [...] percebe-se também que, apesar do avanço da ocupação, permanecem ainda tanto uma elevada taxa de desemprego como uma baixa qualidade nos postos de trabalho gerados. [...] Noutras palavras, observa-se que, do total de postos de trabalho abertos entre 1999 e 2004, 63,7% respondiam pelo recebimento mensal de um salário mínimo (POCHMANN, op.cit. p. 19).

A reestruturação produtiva, fruto das transformações no mundo do trabalho, acarretou mudanças nos processos culturais e sociais, nas relações políticas e econômicas.

Essas mudanças são difundidas como inexoráveis com seus conteúdos progressistas e modernizadores, buscando não desvelar que o desemprego e a precarização social crescente, com perdas reais de direitos sociais são a face perversa da implantação das formas flexíveis de trabalho e de contratos de trabalho. Essa flexibilidade conduz ao “desassalariamento”, ou seja, à reestruturação do mercado de trabalho em bases não salariais. (POCHMANN, 1998).

Essas transformações ocorridas no mundo do trabalho fizeram surgir uma nova moral do trabalho alterando o perfil do trabalhador.

Os jovens que são vítimas do desemprego ou relegados a trabalhos precários vivenciam as incertezas, os empregos inseguros e escassos. Nesse contexto, desenvolvem o perfil “desenraizado”, pelo qual, segundo Richard Sennett (1999), no seu livro “A Corrosão do Caráter”, o indivíduo adota o desprendimento das condições de vida presente, não possuindo planos de futuro de longo prazo, procurando não ter elos sólidos com famílias, locais, culturas e com o próprio percurso biográfico. Deve ser uma pessoa criativa, flexível, maleável, que saiba trabalhar em equipe, porém superficial nos contatos pessoais, ou seja, deve ser “programada” para vencer.

Para muitos jovens, o planejamento de futuro só tem viabilidade se for de curto prazo, a realidade vivenciada é recheada de incertezas e o que importa é viver o dia-a-dia, viver “o aqui e o agora”. E nos termos de Jurandir Freire Costa (2004), o consumo, o sucesso econômico e o cuidado obsessivo pelo corpo são as expressões da nova moral do prazer e do trabalho nos dias atuais.

Diante das transformações no mundo do trabalho, com a reestruturação produtiva e a nova moral que se consolida alterando o perfil do trabalhador na atualidade, o Programa Emprego Jovem procura trabalhar a formação sócio-profissional do jovem articulando as necessidades do mundo do trabalho (educação e trabalho) com construções de trajetórias de vida para o jovem, pautadas pela socialização e nos direitos humanos.

Para tanto, o Programa trabalha com a educação básica na modalidade *Preparando para o Primeiro Emprego* (Módulo I), pelo qual busca elevar a escolaridade desses jovens, proporcionando aulas de reforço escolar de português e matemática.

Em casos de jovens que possuem defasagem entre idade e série — segundo a PNAD 2005, Pernambuco totalizava 365.039 indivíduos, ou seja, (47%) dos jovens com idade entre 15 e 24 anos com defasagem idade/série — o Programa desenvolve a Modalidade Emprego Social, em parceria com a Secretaria de Educação e Cultura do Estado, inserindo esses jovens de baixa escolaridade na Educação de Jovens e Adultos (EJA), num período mínimo de 1 ano.

O foco do Programa Emprego Jovem na qualificação escolar foi ganhando peso na medida em que pesquisas encomendadas pelo governo a institutos passaram a revelar a relação quase direta entre escolaridade e ocupação de postos de trabalho.

O Balanço Social 1999-2006, da SDSC, descreve a mudança no perfil do Programa na tentativa de acompanhar o desenvolvimento da realidade do mercado de trabalho e, com isso, cumprir com maior eficiência suas metas.

Com o passar do tempo, observou-se que a demanda por jovens trabalhadores existia, mas exigia jovens qualificados para execução das atividades na empresa, e em 2001 o Programa Primeiro Emprego inseriu uma nova linha de atuação: a melhoria das condições de empregabilidade dos jovens por meio da qualificação profissional, conhecida como **Preparando para o Primeiro Emprego** (BALANÇO SOCIAL, 2006)⁶³.

Pode-se observar que o Programa Emprego Jovem, ao se modificar e acrescentar novas modalidades, na medida em que vai percebendo e se relacionando com as necessidades do mercado de trabalho e do público juvenil, revela uma característica de flexibilidade. Essa capacidade de adaptação ao meio faz com que o Programa, ainda que com pequena capacidade de atendimento, atenda a um perfil amplo de jovens que vai dos de baixa escolaridade ou mesmo em situação de fragilidade, aos mais escolarizados com o ensino médio.

⁶³ Grifos da autora

A Tabela 1, extraída do Relatório Final do Instituto de Pesquisas Sociais Aplicadas (IPSA), do ano de 2007, mostra dados de 2006 do Programa, revelando a amplitude do público atingido pelo Projeto, ainda que com pequeno quantitativo de alunos.

TABELA 1 Programa Emprego Jovem e suas modalidades, no ano de 2006

| Modalidade | Recursos (R\$) | Metas | |
|--|---------------------|------------|--------------|
| | | Turmas | Alunos |
| Preparando para o Primeiro Emprego | 3.666.300,00 | 106 | 2.580 |
| Emprego Social | 2.648.107,50 | 100 | 2.455 |
| Jovem Aprendiz | 93.754,00 | 4 | 100 |
| Qualificação Profissional e Empreendedorismo Juvenil | 167.240,68 | 8 | 173 |
| Cursos Técnicos | 3.814.024,80 | 55 | 1.243 |
| TOTAL | 10.389426,98 | 273 | 6.551 |

Fonte: Agência do Trabalho (dados contratuais). Elaboração: IPSA

Os dados da Tabela 1, referentes às modalidades do Programa e ao quantitativo de jovens atendidos, contrastam com os números revelados pela Tabela 2, a qual expõe a situação de atividade ocupacional dos jovens no Estado, revelando o altíssimo número de jovens desocupados e que estão fora da escola num total de 92.639 jovens na faixa etária de 15 a 24 anos em todo Estado.

TABELA 2 Jovens de 15 a 24 anos, segundo as condições de atividade em Pernambuco — 2003

| Localização | Jovens de 15 a 24 anos de idade | | | | | | | | | | |
|-------------|---------------------------------|----------------------------------|------|-------------------|------|-------------|------|---------------------|------|-------------------------------|-----|
| | Total | Condição de atividade dos jovens | | | | | | | | | |
| | | Só estuda | | Trabalha e estuda | | Só trabalha | | Afazeres domésticos | | Não realiza nenhuma atividade | |
| | | Total | % | Total | % | Total | % | Total | % | Total | % |
| Pernambuco | 1.691.588 | 509.267 | 30,1 | 302.412 | 17,9 | 487.924 | 28,8 | 297.655 | 17,6 | 92.639 | 5,5 |
| RMR | 703.337 | 274.437 | 39,0 | 94.132 | 13,4 | 159.006 | 22,6 | 121.908 | 17,8 | 53.503 | 7,6 |
| Fora da RMR | 988.251 | 234.830 | 23,8 | 208.280 | 21,1 | 328.918 | 33,3 | 175.747 | 17,8 | 39.136 | 4,0 |

Fonte: PNAD 2003

Pode-se observar o alto número de jovens que não estudavam e apenas trabalhavam (487.924, em 2003), os quais somados ao número de jovens que não faziam nada (nem

estudavam, nem trabalhavam) chegavam a 580.563. Esses dados mostram a necessidade de um investimento na Educação Básica Regular desse público alvo.

O Programa Emprego Jovem, contudo, não se prestava a trabalhar a Educação Básica, ainda que no último ano (em 2006) tenha introduzido a modalidade Emprego Social com o EJA, para atender jovens que não completaram o Ensino Fundamental, apresentando defasagem idade/série.

Ainda assim, como mostram as Tabelas 1 e 2, a modalidade Emprego Social (com o EJA) abrangeu 2.455 jovens, num universo de 92.639 jovens de 15 a 24 anos que, no Estado de Pernambuco, não trabalhavam, nem estudavam. Ainda que nesse universo de 92.639 pessoas haja jovens que terminaram o ensino fundamental e médio, considera-se, para efeito de estudo, que a maioria tenha baixa escolaridade e se encontre em situação de vulnerabilidade, sendo, portanto, público alvo da assistência social⁶⁴ do Estado.

Pelo baixo quantitativo de abrangência de número de jovens e pelo pouco tempo de vigência do módulo Emprego Social, pode-se deduzir que o foco do Emprego Jovem continua sendo qualificação sócio-profissional.

Segundo o Estudo Prospectivo de Demanda de Mercado de Trabalho, de 1992 a 2003, realizado pelo IPSA (ver Tabela 4), o maior número de ocupações de postos de trabalho abrange trabalhadores com 9 a 11 anos de estudo, que equivale ao ensino médio.

“Esta consistente elevação da escolaridade das pessoas ocupadas em Pernambuco reflete, em verdade, a maior geração de ocupações nas faixas de escolaridade relativamente mais elevadas” (IPSA, 2005, p.26).

É possível perceber a redução no número de ocupações para os trabalhadores com

⁶⁴ A Partir da Constituição de 1988, a Assistência Social foi reconhecida como política de Estado e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que estabelece os direitos sócio-assistenciais a todos que deles necessitarem de maneira não-contributiva. A Política Nacional de Assistência Social, aprovada em 2004, deve garantir as seguranças de: 1) sobrevivência (autonomia e rendimento); 2) acolhida; 3) convívio, familiar e comunitário.

menor escolaridade. No período do estudo, 1992 a 2003, houve uma diminuição de 348 mil ocupações para aqueles trabalhadores sem instrução ou com 1 a 4 anos de estudos.

Percebendo essa tendência no mercado pernambucano, o Emprego Jovem criou, em 2005, a modalidade Ações de Qualificação Profissional de Nível Técnico, que oferecia cursos técnicos aos jovens que estariam cursando ou teriam terminado o ensino médio.

De acordo com a descrição do Balanço Social (2006, p.70) a modalidade Ações de Qualificação Profissional e de Nível Técnico:

[...] busca habilitar técnicos de nível médio para atender às demandas profissionais dos grandes arranjos produtivos. Incluem cursos com saídas intermediárias e cursos de habilitação de nível técnico. É desenvolvido simultaneamente com a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente de Pernambuco e atende via Agência do Trabalho 1.243 jovens com ensino médio concluído ou em andamento nos municípios do Recife, Paulista, Caruaru, Garanhuns, Santa Cruz do Capibaribe e Petrolina, nas áreas de Moda e Confecções, Gestão, Gastronomia, Informática, Saúde, Serviços Diversos, Telecomunicações e Turismo.

TABELA 3 Variação no número de ocupações de pessoas com 10 anos ou mais de idade, segundo grupos de anos de escolaridade no período de 1992-2003, em Pernambuco.

| Grupos de Escolaridade | Variação no Período | |
|--------------------------------|---------------------|-------------------------------|
| | Número de Ocupações | Percentual do Saldo Total (%) |
| Sem instrução e menos de 1 ano | -257.734 | -73,1 |
| 1 a 4 anos | -90.259 | -25,6 |
| 5 a 8 anos | 227.210 | 64,4 |
| 9 a 11 anos | 346.468 | 98,2 |
| Mais de 11 anos | 104.348 | 29,6 |
| Não identificados | 22.724 | 6,4 |
| Saldo Total | 352.757 | 100,0 |

Fonte: PNAD-IBGE. Relatório IPSA – Estudo Prospectivo de Demanda de Mercado de Trabalho, período de 1992 a 2003.

O movimento do mercado de trabalho pernambucano apontado por esses estudos segue a tendência nacional e mundial das transformações do trabalho, exigindo do trabalhador

(ou candidato ao posto de trabalho) uma maior escolaridade, mesmo que nem sempre vá aproveitá-la no posto de trabalho ocupado.

Assim, torna-se relevante discutir as questões presentes no debate atual entre educação e trabalho, salientando a qualificação sócio-profissional neste contexto de competitividade e de desemprego.

Segnini (2000), ao discutir a relação entre educação e trabalho, chama a atenção sobre os discursos e as políticas presentes na sociedade em diferentes esferas e os elementos contraditórios que os envolvem. Assim, propõe:

[...] chamar atenção para a relação educação, trabalho e desenvolvimento percorrendo caminhos na contra-corrente dos discursos e políticas observados neste momento, formulados com frequência pelos organismos internacionais reguladores (Banco Mundial, FMI e outros), pelo Estado, instituições representantes de interesses patronais, instituições representantes de interesses de trabalhadores, empresas, imprensa e um grande número de pesquisas científicas. Parece haver uma névoa que encobre essa relação, ou melhor, não é possível enxergá-la bem porque é portadora de excesso de luminosidade e forma um dos elementos que constroem o consenso, no interior de conflitos antagônicos (SEGNINI, 2000, p. 72).

Essas questões têm implicações concretas na esfera da relação entre educação e trabalho. As novas formas de emprego conduzem o trabalhador à flexibilidade, devendo estar preparado não para uma tarefa pontual, mas para adaptar-se às flutuações de demanda.

“Gestão em fluxo tenso, produção sob encomenda, resposta imediata aos acasos dos mercados tornaram-se imperativos categóricos do funcionamento das empresas competitivas”. (CASTEL, 1998, p. 517).

Ao assumir essa posição, a empresa pode recorrer à subcontratação ou à terceirização, ou investir em treinamento para a flexibilização e polivalência, a fim de enfrentar as novas situações e riscos.

No primeiro caso, as contratações são realizadas junto a outras empresas que o fazem à custa de constante precariedade do trabalho e de risco de desemprego. No segundo caso, ao

assumir a responsabilidade pela qualificação e treinamento de seu pessoal, a empresa elimina de seus quadros os que não conseguem atingir o nível desejado para o trabalho em flutuações de atividades.

Castel (1998, p. 519) analisa que a empresa, na sociedade salarial, tem o papel de integração pela geração de emprego, logo se caracteriza como:

[...] fonte de riqueza nacional, escola de sucesso, modelo de eficácia e de competitividade, sem dúvida. Mas deve-se acrescentar que a empresa funciona também, e aparentemente cada vez mais, como máquina de vulnerabilizar, e até mesmo como uma máquina de excluir. E isso faz duplamente.

No seio da própria empresa, a corrida à eficácia e à competitividade acarreta a desqualificação dos menos aptos [...].

A gestão participativa exige a mobilização de competências não só técnicas, mas culturais e sociais que se opõem ao modelo de cultura tradicional dos assalariados.

Nesse sentido, a formação permanente pode funcionar como uma seleção permanente, excluindo pessoas mais velhas ou sem formação para a reciclagem, mas ainda jovens para a aposentadoria.

Porém, a falha não está somente na exclusão dos grupos citados, mas também em relação à exigência cada vez maior de qualificação dos jovens para atividades pouco valorizadas. Isto resulta no fato de que o jovem se desmotiva e busca constantemente atividades que sejam compatíveis com sua qualificação. Os jovens menos qualificados correm risco de não conseguirem emprego, pois os postos de trabalho estão ocupados por pessoas mais qualificadas.

O desemprego não afeta apenas trabalhadores menos escolarizados. É necessário atenção a esse processo que afeta de diferentes formas o conjunto de trabalhadores. Objetivamente, segundo Segnini (2000, p.75),

[...] o desemprego crescente de trabalhadores escolarizados, sobretudo nos setores mais modernos da sociedade, é tomado com um dos argumentos para tornar relativa essa perspectiva instrumental da educação que se expressa como se fosse capaz de garantir o emprego ou até mesmo o trabalho.

Estas análises podem ser comprovadas observando-se dados de 1996, do Cadastro Geral de Desempregados do Ministério do Trabalho (Caged), ao informar que, no referido ano, o índice de trabalhadores desempregados da indústria com curso superior completo foi 6,1% maior que o de analfabetos, com 4,4%. No ano de 1997, embora tenha diminuído para 2,9%, a participação percentual ainda ficou acima da apresentada quanto aos trabalhadores com ensino fundamental concluído, que foi de 2,6% (SEGNINI, 2000).

Essa lógica ameaça invalidar as políticas que enfatizam a qualificação como o caminho mais glorioso para evitar o desemprego ou para sair dele, Sem dúvida, ainda é uma visão otimista da “crise” e que levou a pensar que, melhorando e multiplicando as qualificações, seria possível precaver-se contra a não empregabilidade. (CASTEL, 1998, p. 520).

Observa-se que, no geral, a escolarização e formação profissional têm sido estimuladas constantemente como forma de qualificar trabalhadores, como se fossem alternativas para minimizar o desemprego.

A qualificação (escolaridade e formação profissional) se transformou no fetiche capaz de romper esse processo. Somas vultosas estão sendo gastas no mundo inteiro para requalificar trabalhadores. Os resultados são pífios se mensurados a partir da reinserção no mercado de trabalho, como atestam pesquisas em vários países. (SEGNINI, 2000, p. 77).

Paiva (2001) aponta, em suas análises sobre qualificação e crise no trabalho assalariado, um reordenamento social das profissões no qual, ao mesmo tempo em que o processo de qualificação eleva-se e intensifica-se, caem os salários e o status profissional. Os riscos, antes cobertos pelo *Welfare State*, retornaram ou foram transferidos aos que trabalham.

Estas colocações não significam recusa e desprezo à qualificação. Contudo, é importante sinalizar que o aumento da escolarização e da qualificação não garante emprego automaticamente. Pode-se correr o risco de existir um contingente significativo de desempregados escolarizados e qualificados.

Do ponto de vista democrático, é justa a busca pela qualificação, mas esta não resolve o grave problema da “não possível empregabilidade dos qualificados”. (CASTEL, 1998, p. 521).

Onde está a saída? Para o autor não se pode esperar a salvação pelas empresas, pois, estas expressam a lógica do mercado, da economia. A sociedade não pode ignorar o mercado, mas tampouco a ele deve submeter-se.

Castel refere que “[...] a problemática da coesão social não é a do mercado, a solidariedade não se constrói em termos de competitividade e de rentabilidade” (Idem, *Ibidem*, p. 523).

Ainda segundo Castel (1998), o Estado deve assumir o enfrentamento da questão social, voltando-se aos aspectos de manutenção da coesão social. Faz uma correlação entre o pauperismo nos primórdios da industrialização e da precarização do trabalho na sociedade atual, ressaltando que esta faz parte das novas exigências tecnológicas e econômicas do capitalismo moderno.

A questão da qualificação parece ser imperativa na sociedade atual. Em todas as instâncias sociais, Estado, empresas e trabalhadores, através das organizações sindicais, o assunto passa a ser discutido. Embora necessária, a qualificação poderá não assegurar o emprego. Deixar de lado as implicações sociais a ela atreladas é ignorar a complexidade atual da questão do trabalho e do desemprego que afeta, de diferentes formas, os grupos etários como jovens, pessoas mais velhas, idosos e mulheres.

Afinal, a educação tem um papel relevante na formação social de um país, sendo tanto um investimento social como individual, mas não podemos atribuir a ela a responsabilidade única pelas mudanças estruturais e históricas que possibilitem um desenvolvimento social.

O aumento da escolaridade não é suficiente para romper com as desigualdades sociais que a ultrapassam, como a distribuição de renda, reforma agrária, proteção social.

A qualificação neste estudo é compreendida como uma relação social em que estão presentes os elementos de organização, divisão social e de gênero do trabalho, relações de poder que transcendem a esfera da escolaridade e da formação profissional, conforme analisa Segnini:

Trata-se de uma relação social (de classe, de gênero, de etnia, geracional) que se estabelece nos processos produtivos, no interior de uma sociedade regida pelo valor de troca e fortemente marcada por valores culturais que possibilitam a construção de preconceitos e desigualdades. Isso quer dizer que os conhecimentos adquiridos pelo trabalhador através de diferentes processos e instituições sociais — família, escola, empresas etc — somadas as suas habilidades, também adquiridas socialmente, acrescidas de suas características pessoais e de sua subjetividade, de sua visão de mundo que constituem um valor de saberes e habilidades que significa, para ele, trabalhador, valor de uso. Este só se transforma em valor de troca, em um determinado momento histórico, se reconhecido pelo capital como sendo relevante para o processo produtivo. (SEGNINI, 2000, p. 20).

Todavia, a qualificação não se restringe aos requisitos para o exercício de atividade em postos de trabalho, de condições estritamente técnicas, mas inclui o desenvolvimento de relações que se estabelecem objetivamente na esfera dos processos produtivos de uma sociedade e, subjetivamente, a partir do processo de socialização via instituições sociais, bem como de seus valores e da visão de mundo. A qualificação torna-se um valor de uso na sociedade capitalista marcada essencialmente pelo valor de troca.

Essas considerações proporcionam uma visão do lugar social em que se insere a qualificação na área do trabalho, por meio do Programa Emprego Jovem, viabilizado no Estado de Pernambuco.

PROGRAMA EMPREGO JOVEM**4.1. Desenho do Programa Emprego Jovem**

O Programa Emprego Jovem do Governo do Estado de Pernambuco foi criado para promover ações articuladas de incentivo à contratação de jovens pelas empresas e de capacitação desse público juvenil por meio de cursos de qualificação e, com isso, contribuir para minimização do grave problema social do desemprego jovem. Desenvolveu ainda um conjunto de ações de qualificação sócio-profissional no intuito de oferecer aos jovens do Estado uma oportunidade de situação ocupacional.

Ao objetivar a inserção de jovens de 16 a 24 anos no mercado formal de trabalho, o Programa Emprego Jovem procurou priorizar trabalhar indivíduos sem experiência anterior, oriundos de famílias de baixa renda. A escolaridade desse público variou do ensino fundamental ao ensino médio desde que inscritos na Agência do Trabalho (AT)⁶⁵.

As ações desenvolvidas pelo Programa Emprego Jovem visavam promover o desenvolvimento pessoal, social, educacional e profissional dos jovens, oportunizando-lhes trajetórias de vida socialmente integradas.

Para tanto, o Programa Emprego Jovem compreendeu duas linhas de ações: inicialmente, a intermediação de mão-de-obra e a promoção de cursos de qualificação

⁶⁵ Os serviços ofertados pela Agência do Trabalho em todas as suas unidades, num total de 22 Agências no Estado são integrados ao Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda do País – SPETR, com a oferta da Intermediação de Mão-de-obra, Qualificação Sócio-Profissional, Acesso ao Crédito, Emprego Jovem, Expedição de Documentos e Atendimento ao Seguro-Desemprego.

profissional, posteriormente organizadas em cinco modalidades⁶⁶, com cargas horárias e perfis específicos. São elas:

Modalidade Preparando para o Primeiro Emprego (PPE) — são cursos de qualificação sócio-profissional com 320 horas de carga horária, distribuídas nos módulos I, II e III.

Módulo I, com 80 horas/aula, composto por Socialização (Cidadania e Direitos Humanos) — conteúdos relacionados à identidade pessoal e social, relações interpessoais, sexualidade, saúde, meio ambiente, e Melhoria da Escolaridade (Estímulo à leitura, redação e raciocínio lógico).

Módulo II, com 80 horas/aula — composto por Informática Básica (Windows, Word, Excel e Internet).

Módulo III, com 160 horas/aula — composto por Habilitação Específica (140h) e Orientação Profissional (20h) direcionada a orientar o jovem para entrevistas de emprego e elaboração de currículos; proporcionar conhecimento acerca da legislação do trabalho e do estágio, além de incentivar o empreendedorismo, o auto-emprego e o associativismo, bem como meios de se acessar linhas de crédito.

Modalidade Jovem Aprendiz — compreende cursos de qualificação profissional, com carga horária de 320 horas, cujo objetivo é atender a Lei da Aprendizagem (Lei 10.097/2000), contribuindo na formação do jovem para uma melhor atuação dentro da

⁶⁶ O Programa Emprego Jovem possuía ainda a Modalidade Incentivo ao Acesso à Universidade que objetivava oferecer ações que visavam aumentar as possibilidades de ingresso na Universidade, de jovens estudantes da escola pública. Esta iniciativa deveria permitir a ampliação de conhecimentos específicos necessários à aprovação em processos seletivos de concurso vestibular. A ação destinou-se não somente à elevação da escolaridade para ingresso em curso superior, mas também à ampliação das possibilidades de acesso ao mercado de trabalho. Em 2004, esta modalidade apoiou ações desenvolvidas nos municípios do Recife, Garanhuns e Petrolina, que possuíam campus universitário da Universidade de Pernambuco (UPE), beneficiando jovens que estavam cursando ou já tinham concluído a terceira série do Ensino Médio em escolas públicas. As aulas eram ministradas por professores e alunos dos cursos de licenciatura da UPE. A meta atingida foi de 3.136 jovens, no período de maio a novembro de 2004, e 3.375 em 2005, nos mesmos municípios. Por esta modalidade possuir um foco na elevação da escolaridade e na continuidade dos estudos e não na inclusão dos jovens no mundo do trabalho no curto prazo, a mesma não será foco de análise da presente Tese.

empresa. A programação desta modalidade possui semelhança com a programação da modalidade Preparando para o Primeiro Emprego. O módulo de Habilitação Específica (160h) é focado no curso de Auxiliar Administrativo.

Modalidade Ações de Qualificação Profissional de Nível Técnico — busca habilitar técnicos de nível médio para atender demandas profissionais decorrentes dos grandes arranjos produtivos. As ações de educação profissional técnica de nível médio (Cursos Técnicos) incluem cursos com saídas intermediárias e cursos de habilitação técnica, realizados em parceria com a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente de Pernambuco. Essa modalidade compreende cursos técnicos de maior duração, que ultrapassam 900 horas e chegam até 1.800 horas, e os cursos técnicos com saídas intermediárias, com menos de 900 horas e mínimo de 375 horas. As entidades habilitadas a oferecer estes cursos são credenciadas junto ao Ministério da Educação e Cultura, além de integrarem o Cadastro Nacional de Cursos de Educação Profissional Nível Técnico (CNCT), do Sistema de Educação Profissional do MEC.

Modalidade Qualificação Profissional e Empreendedorismo Juvenil — com carga horária superior a 80 horas/aula, visa trabalhar temáticas de inserção no mercado de trabalho, com desenvolvimento de habilidades específicas diversas, inclusive aquelas relacionadas à criação de pequenos negócios.

Modalidade Emprego Social — Implementada no Programa em 2006, visa a inclusão social de jovens com baixa escolaridade, principalmente com ações voltadas para a educação (conclusão do ensino fundamental) e a qualificação profissional. Trabalha, em parceria com a Secretaria de Educação e Cultura do Estado de Pernambuco, associando a escola básica (Educação de Jovens e Adultos - EJA) com a qualificação sócio-profissional.

Os cursos da Modalidade Emprego Social possuem carga horária de 240 horas contemplando os seguintes conteúdos:

Informática (Windows XP e Office 2000) — 80 horas;

Habilitação Específica — 140 horas, com conteúdos centrados nas seguintes áreas de formação: Arte e Cultura, Agropecuária e Agroindústria, Artesanato, Comércio, Construção Civil e Naval, Educação e Meio Ambiente, Gastronomia, Gestão, Indústria, Informática e Telecomunicações, Moda e Confecção, Saúde e Estética, Serviços Diversos, Transporte e Turismo;

Orientação Profissional — 20 horas. Inclui conteúdos de preparação para entrevistas de emprego, elaboração de currículos, legislação trabalhista e de estágio, empreendedorismo, auto-emprego, acesso a crédito, associativismo, entre outros.

Os jovens participantes do Programa, exceto na modalidade Cursos Técnicos, receberam auxílio mensal de uma bolsa (R\$ 80,00 nos anos de 2001 a 2004, e R\$ 100,00 nos anos de 2005 e 2006), lanche diário, além do material didático utilizado. Essas modalidades foram criadas e alteradas com o decorrer do desenvolvimento do Programa, a partir das necessidades surgidas e das experiências adquiridas pelos técnicos do Programa.

A primeira modalidade criada foi o Programa Primeiro Emprego (PPE), em 2001, seguida de Jovem Aprendiz em 2002, Ações de Qualificação em Nível Técnico em 2005, Qualificação Profissional e Empreendedorismo em 2006 e, por fim, a última modalidade gerada foi Emprego Social, também em 2006, último ano do Programa.

Com recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador e do Tesouro Estadual e do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, o modelo de gestão do Programa Emprego Jovem nas ações de Qualificação Profissional se deu mediante seleção pública para contratação de entidades executoras, contando com uma equipe de profissionais externos, ligados a outros órgãos de âmbito estadual como Secretaria de Planejamento, Secretaria de Educação e Cultura e Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Estado; de

âmbito federal como Ministério do Trabalho e Emprego/Delegacia Regional do Trabalho (DRT); de âmbito não governamental, com entidades da sociedade civil como a Cáritas; de âmbito de ensino e pesquisa como Universidade Católica de Pernambuco (Unicap), Instituto de Qualidade do Ensino (IQE), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade de Pernambuco (UPE); e internacional como Fundo das Nações Unidas para Infância (Unicef), Organizações das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).

Ao descentralizar sua gestão implementando uma participação efetiva de instituições governamentais, da sociedade civil, de organismos internacionais no Comitê de Seleção para selecionar as entidades executoras dos cursos, o Programa Emprego Jovem investiu num caráter fortemente participativo e democrático que acresceu em sua credibilidade bem como na qualificação de suas ações.

A seleção pública das instituições candidatas a executar os cursos ocorreu por meio de publicação de edital de convocação para processo seletivo no Diário Oficial do Estado e nos principais meios de comunicação (como jornais e rádios). Iniciativa que proporcionou a Instituições de Ensino Superior e Escolas Técnicas, Instituições do Sistema S⁶⁷ (SENAI, SENAC, SEBRAI, SESC, SEST/SENAT, SESI), Centro de Formação Profissional e outras entidades governamentais e não-governamentais a competirem em igualdade de condições pela participação no Programa.

O processo seletivo se dava mediante as etapas descritas no quadro 1.

⁶⁷ O Sistema S desenvolve há quarenta anos uma política de qualificação profissional no Brasil. Esse Sistema é composto por entidades como: SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial); SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial); SESI (Serviço Social da Indústria); SESC (Serviço Social do Comércio); SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural); SENAT (Serviço Nacional de Aprendizagem dos Transportes); SEST (Serviço Social dos Transportes); SEBRAE (Serviço Brasileiro de Aprendizagem às Micro e Pequenas Empresas); SESCOOP (Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo).

| Etapas do Processo de Seleção e Contratação das Entidades Executoras do Programa Emprego Jovem | |
|---|--|
| • | Publicação do Edital |
| • | Preenchimento de Cadastro |
| • | Apresentação de Projetos |
| • | Documentação |
| • | Processo de Seleção |
| • | Divulgação dos Resultados |
| • | Negociação de metas, recursos e contratação. |
| • | Início dos Cursos |
| • | Liberação das Parcelas |

QUADRO Nº 1 - Processo de Seleção e Contratação das Entidades Executoras do Programa Emprego Jovem — 2001-2006

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania (SDSC), 2006

Para haver a participação no processo seletivo do Programa Emprego Jovem foi necessário que as entidades interessadas apresentassem as seguintes documentações: cópia autenticada do Estatuto e suas alterações/Regimento Interno (registrados na forma da Lei); atestados de capacidade técnica da entidade proponente e do técnico responsável, juntamente com o curriculum vitae; declaração contendo descrição detalhada das instalações, relação dos equipamentos e do pessoal técnico especializado, em conformidade com a Lei 8.666/93 e suas alterações, seguindo as instruções do Termo de Referência.

4.2. Execução do Programa Emprego Jovem

Ao assumir o governo do Estado de Pernambuco, em 1999, o governador Jarbas Vasconcelos deparou-se com um cenário de altos índices de desemprego, considerável aumento demográfico juvenil (Onda Jovem) e crescimento da violência no Estado.

A então Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social do Governo do Estado (Seplandes) tornou-se responsável por executar as políticas do Plano Nacional de

Qualificação do Trabalhador (Planfor), com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), vigente de 1995 a 2002⁶⁸.

Nacionalmente cada estado da federação executava o Programa Estadual de Qualificação (PEQ), visando trabalhar a qualificação do trabalhador para o mercado de trabalho a partir de diretrizes estabelecidas pelo governo federal por meio do Planfor.

Com isso, cada Estado definia os tipos de cursos e as metas a serem atingidas pelas ações do PEQ, porém o governo federal determinou que 70% das metas fossem definidas de acordo com as Comissões Municipais de Emprego (CMEs), mediante apresentação de Planos de Trabalho Municipais.

[...] para que estes servissem como um instrumento de consulta para as entidades ofertarem cursos de qualificação profissional nos municípios. [...] Isso demonstra, portanto, o alto grau de institucionalização que o Programa⁶⁹ atingiu em Pernambuco e o empoderamento das CMEs vis-a-vis às entidades executoras. (COÊLHO, 2003, p. 150)

Os 30% restantes eram direcionados para o atendimento das demandas conjuntas das Secretarias Estaduais e de alguns setores civis organizados e segmentos empresariais, em negociações específicas relacionadas às demandas de implantações de unidades fabris fora da RMR.

Todas as demandas, inclusive as municipais, eram pautadas nas necessidades dos arranjos produtivos locais.

A Comissão Estadual e as comissões municipais constituíam-se tripartites, paritárias com representações dos trabalhadores, empresários e governo. Elas exerciam a função de validação das demandas e, principalmente, de monitoramento e avaliação de ações de programas executados pelo governo.

⁶⁸ O Planfor tinha o objetivo geral mobilizar e articular, gradualmente, toda a capacidade e competência de educação profissional no País, de modo a alcançar, a médio prazo, capacidade de qualificar e requalificar, anualmente, pelo menos 20% da População Economicamente Ativa (PEA). Segundo dados do IPEA-2008, o Planfor, vigente entre 1995 e 2002, chegou a ter no seu último ano 40% dos seus educandos situados na faixa entre 16 e 24 anos.

⁶⁹ O Programa a que o autor se refere é o PEQ em Pernambuco.

Uma das inovações do governo do Estado foi o desenvolvimento do Programa Governo nos Municípios, implantado ainda em 1999, com a finalidade de discutir com a população de cada Região de Desenvolvimento do Estado (RD) definições de prioridades de investimentos e locais de desenvolvimento de ações governamentais.

Essa iniciativa aproximou o governo das comunidades, contribuindo para formação de canal de comunicação. Foi, por isso, considerado um instrumento de gestão pública participativa e inclusiva e apontado como uma inovação institucional em relação aos modelos de gestão de governos anteriores⁷⁰.

Assim, Denílson Coêlho (2003) ressalta “o alto grau de institucionalização que o Programa atingiu em Pernambuco”.

A partir das diretrizes do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, cujo título era “Mudança e Desenvolvimento”, pretendia-se promover o crescimento econômico, com diminuição das desigualdades sociais e garantia da participação da sociedade na seleção das prioridades, por meio do Programa Governo nos Municípios.

Além dos investimentos em infra-estrutura, o governo pretendia atuar na área social e na própria sociedade criando condições para que os grupos vulneráveis tivessem acesso a bens e serviços coletivos (BALANÇO SOCIAL 1999-2006, da SDSC).

O governo passou a focar, no campo social, o segmento dos trabalhadores mais vulneráveis, que são aqueles com baixa escolaridade, pouca qualificação, desempregados, sob risco de desemprego, em situação precária de trabalho ou trabalhadores que procuram emprego pela primeira vez.

Ao investir na qualificação desse perfil mais vulnerável da força de trabalho, o governo de Pernambuco seguiu as diretrizes estabelecidas pelo governo federal por meio do

⁷⁰ Para conhecer melhor o Programa Governo nos Municípios ver Lubambo, C et. al., 2005.

Planfor⁷¹. Essa estrutura, estabelecida pelo Planfor, tinha como objetivo contribuir para a inserção de trabalhadores no mercado de trabalho e fomentar a produtividade das empresas.

Em Pernambuco, o Planfor foi implementado de forma participativa e descentralizada, através do Programa Estadual de Qualificação (PEQ), coordenado pela Seplandes.

Com a intenção de atuar junto ao segmento vulnerável da população jovem, o governo movido por uma discussão da sociedade em torno da temática juvenil e respaldado pela Seplandes, desenvolveu ações focadas nesse público específico, como o **Programa Primeiro Emprego**.

Este Programa foi criado por meio da Lei 11.892/2000, alterado pela Lei 12.181/2002 e regulamentado pelo Decreto Estadual 24.506, publicado no Diário Oficial do Estado, em 9 de julho de 2002. O jovem contratado pela empresa, que firmava adesão ao Programa Primeiro Emprego, tinha seus direitos trabalhistas assegurados pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A lei também estabelecia que as empresas pudessem contratar até 20% dos novos postos abertos de sua força de trabalho por meio do Programa Primeiro Emprego, durante um período mínimo de 12 meses.

Outros estados, como São Paulo (com o Programa Jovem Cidadão Meu Primeiro Trabalho) e Rio Grande do Sul (com o Programa Primeiro Emprego) também executaram iniciativas de intermediação do público jovem ao mercado formal de trabalho, pioneiras no País.

Em Pernambuco, o Programa Primeiro Emprego tinha como diferencial em relação aos programas dos outros estados citados acima, o atendimento a jovens na faixa de 16 a 24 anos e contava com parte dos 30% dos recursos do FAT, destinados ao PEQ que eram

⁷¹ O Público-alvo do Planfor era composto de trabalhadores desocupados, principalmente beneficiários do seguro desemprego e candidatos ao primeiro emprego. Trabalhadores sob risco de desocupação, em decorrência da reestruturação produtiva ou novas tecnologias. Pequenos e microprodutores oriundos de outros programas [Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)]. E trabalhadores autônomos, cooperados, autogestionados do mercado formal e informal de trabalho.

reservados para demanda institucional do Estado.

O Primeiro Emprego estava, dessa forma, sob o guarda-chuva, inclusive financeiro, do PEQ, que visava trabalhar um público maior (trabalhadores de 14 a 30 anos).

No início, em 2000, o Programa Primeiro Emprego restringiu-se apenas à abrangência da intermediação de mão-de-obra juvenil para as empresas que se dispusessem a contratá-la mediante incentivo financeiro do Estado.

O Primeiro Emprego realizou, nesse período, a intermediação de jovens para o mercado de trabalho e a Orientação Profissional, podendo ser caracterizado da seguinte forma, de acordo com relatório Balanço Social (2006, p.69):

[...] principal objetivo a colocação de jovens trabalhadores sem experiência formal no mercado de trabalho e utilizava como principal atividade a concessão de incentivos financeiros (R\$ 300,00 por jovem contratado) aos empregadores (previstos na Lei número 11.892, de 12.12.2000) que se dispusessem a abrir um novo posto de trabalho por um período de 12 meses para efetivar contratações de jovens encaminhados pela Agência do Trabalho. Para isto, o empregador necessitava estar regular com as obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias.

As ações do Primeiro Emprego eram coordenadas pela Seplandes, com a execução da Agência do Trabalho e do Sistema Nacional de Emprego (SINE). A primeira unidade da Agência do Trabalho⁷² foi instalada em 2000, com o objetivo de executar toda política do SPETR, inclusive prestar atendimento aos trabalhadores público-alvo do Planfor/PEQ e, com isso, também desenvolver o Primeiro Emprego. Esta ação foi considerada pioneira no Estado e fundamental para a consolidação da política pública de qualificação de Pernambuco.

O Governo não demorou a perceber que o mercado de trabalho pernambucano era seletivo e as exigências das empresas demandavam um trabalhador, ainda que jovem, com níveis de qualificação elevados.

⁷² A primeira Agência do Trabalho ficou instalada no centro do Recife, na Rua da Aurora, 425, Boa Vista.

Mesmo com incentivo financeiro às empresas, a absorção dos jovens encaminhados pelo governo foi considerada baixa pela equipe da antiga Seplandes. O fato de o Governo exigir que as empresas estivessem em situação regular com suas obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias também pode ter influenciado na baixa adesão das instituições privadas ao Programa.

Em 2001, ainda em fase do primeiro ano de implementação, o Programa Primeiro Emprego passou a adotar ações, por meio de cursos de qualificação, com a finalidade de proporcionar melhoria de condições de empregabilidade dos jovens.

Inicialmente, o Programa seguiu a lógica metodológica do PEQ, buscando adaptações de acordo com as necessidades do segmento juvenil para inclusão no mercado formal de trabalho.

Foi criada a modalidade **Preparando para o Primeiro Emprego**, com cursos de carga horária de 320 horas, divididos em três módulos, com o objetivo de oferecer uma capacitação multidisciplinar, além de uma bolsa mensal (no valor de R\$ 80,00 à época) pela participação nos cursos. O custo do Primeiro Emprego em 2001 foi de R\$ 1.337.000,00, com recursos exclusivos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Uma necessidade observada no início de sua implantação foi a de trabalhar com o público juvenil da Região Metropolitana do Recife inscritos no Banco de Dados da Agência do Trabalho do Recife.

No ano de 2001, o total de jovens atendidos no curso de qualificação profissional foi de 1.500 jovens, sendo 100 oriundos do “Movimento Sem Teto” (MST) e 100 egressos do Projeto Jovem Educador de Trânsito. O público era formado por jovens sem experiência no mercado formal de trabalho, cursando ensino fundamental e médio.

A partir desse caráter de adaptação ao seu público-alvo, os jovens, o Programa Primeiro Emprego foi se moldando à realidade e às necessidades encontradas, reformulando-

se ao longo dos seus seis anos, inclusive quanto ao número de entidades executoras dos cursos que primeiramente iniciou com uma única executora ampliando esse número com o passar dos anos.

Desde o início, o Programa Primeiro Emprego, a fim de selecionar as unidades executoras, entidades responsáveis por executar o projeto, ou seja, ministrar as aulas de acordo com as modalidades estipuladas utilizou-se das diretrizes do governo federal do ponto de vista da execução do programa, com publicação de edital público, seleção das entidades executoras dos cursos, contratação das mesmas, negociação de metas, tudo de acordo com a política estadual.

Uma vez selecionadas, via edital, as entidades passaram a ser cadastradas na Agência do Trabalho, seguindo preenchimento contratual e obrigações jurídicas.

O Programa contou ainda com o sistema tecnológico e informacional do Cadastro de Entidades do Programa Estadual de Qualificação Profissional (CADPEQ), que tinha por objetivo sistematizar as informações e subsidiar a equipe técnica da própria Agência. Esse sistema informacional facilitou a dinâmica institucional e aproximou, ainda que por meio da Internet, as entidades executoras com o Programa e sua equipe técnica.

Em 2002, o governo federal estabeleceu um contingenciamento dos recursos do FAT, prejudicando o funcionamento do Programa PEQ e proporcionando uma determinada descontinuidade do mesmo no ano seguinte.

Isso afetou o funcionamento do Programa Primeiro Emprego, que precisou sofrer outro redirecionamento para continuar existindo: por receber menos recursos do FAT, passou a receber também recursos do Tesouro Estadual através da rubrica do Detran-PE.

Ainda em 2002, foi implantado no Estado a Lei da Aprendizagem (Lei n. 10.097/2000), em parceria com as Delegacias Regionais do Trabalho (DRT/PE).

Desse modo criou-se a modalidade **Jovem Aprendiz**, sendo encaminhados 234

jovens, pela Lei da Aprendizagem, para dez empresas privadas pernambucanas⁷³, na área de serviços. Esses jovens encaminhados fizeram parte de um total de 1.720, treinados em cursos de 240 horas na modalidade Preparando para o Primeiro Emprego no referido ano.

O perfil desses jovens também consistia em egressos do Programa Estadual Educador do Trânsito, Movimento dos “Sem Teto” (MST) e dos lixões de Aguazinha e Rio Doce. Todos dentro do perfil estabelecido pelo Programa Primeiro Emprego.

O custo total do Programa, no ano de 2002, foi de R\$ 1.334.486,90, sendo R\$ 584.476,80 do FAT, R\$ 510.000,00 do Governo do Estado, via Detran, e R\$ 240.000,00 do Senac.

A modalidade **Jovem Aprendiz**, criada com a Lei da Aprendizagem, visava atender as necessidades de qualificação e intermediação dos jovens para empresas. Essa modalidade atendia os jovens de 14 a 17 anos, faixa de idade posteriormente ampliada para 24 anos, com cursos de 320 horas, da modalidade Preparando para o Primeiro Emprego, na função específica para os cargos das empresas.

As modalidades Jovem Aprendiz e Preparando para o Primeiro Emprego atuaram de forma integrada, a fim de melhor preparar o jovem para o mercado de trabalho. Assim, um jovem auxiliar administrativo trabalhou, num período de nove meses, quatro dias por semana na empresa (Jovem Aprendiz) e um dia era dedicado ao aperfeiçoamento técnico (Preparando para o Primeiro Emprego), com curso da sua área.

No ano da implantação do Jovem Aprendiz, o Estado conseguiu colocar 234 jovens nas empresas privadas, conforme já foi mencionado, vindo posteriormente abranger instituições públicas para atuação na área administrativa.

Em 2003, com a posse no Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Planfor

⁷³ Segundo Relatório de Execução 2001-2003, da Agência do Trabalho, através do Programa Primeiro Emprego – Projeto Preparando para o Primeiro Emprego, foram intermediados 234 jovens para as seguintes empresas: Lojas Americanas, Riachuelo, Pão de Açúcar, Bompreço, Atacado dos Presentes, Ferreira Costa, Atacado da Construção, Comercial Batista, Nagem Informática e Livraria Siciliano.

foi extinto e substituído pelo Plano Nacional de Qualificação-PNQ.

De acordo com Araújo e Lima (2004) e Macêdo (2007), podem-se destacar mudanças do Planfor para o PNQ⁷⁴, com base na Resolução número 333 do CODEFAT.

Segundo os autores, houve mudança nas diretrizes da política de qualificação profissional do Plano Nacional de Qualificação, cujo nome passou de Qualificação Profissional para Qualificação Sócio-Profissional⁷⁵.

Essa alteração visou fortalecer o reconhecimento do trabalhador como um ser integral com direito a um trabalho decente e a uma educação básica de qualidade. A idade mínima do Planfor foi elevada para 16 anos, de acordo com a Lei da Menor Idade de Acesso ao Trabalho, dos participantes de cursos do Programa de Qualificação Sócio-Profissional do Plano Nacional de Qualificação.

O PNQ deve contribuir para a formação integral dos alunos (intelectual, técnica, cultural e cidadã); aumento da possibilidade de obtenção de emprego e trabalho decente; elevação da escolaridade, pela via da Educação de Jovens e Adultos; redução da vulnerabilidade da população; elevação da produtividade e articulação do Sistema Nacional de Formação Profissional ao Sistema Público de Emprego e ao Sistema Nacional de Educação. (MTE/SPPE/DEQ, p. 26). (Macêdo, 2007, p. 173).

Ainda no ano de 2003, com o lançamento, pelo Governo Federal, do Programa de Estímulo ao Primeiro Emprego Federal (PNPE⁷⁶), criado pela Lei 10.738/2003 e alterada pela Lei 10.940, em 2004, a recém-criada Secretaria de Cidadania e Políticas Sociais de Pernambuco⁷⁷ passou a ser responsável pela execução dos dois programas (federal e

⁷⁴ Segundo o IPEA-2008, o Plano Nacional de Qualificação - PNQ em 2004, chegou a ter 50% dos seus educandos situados na faixa entre 16 e 24 anos.

⁷⁵ Macêdo (2007) chama atenção para Qualificação definida como social e profissional, com base no CODEFAT: “Aquele que permite a inserção e atuação cidadã no mundo do trabalho (formação integral, redução da pobreza, diminuição da vulnerabilidade das populações, combate a discriminação, elevação da produtividade, da escolaridade e do potencial de obter emprego e trabalho decente e manter-se no mercado de trabalho). Resolução número 333 Art. 2 do CODEFAT”.

⁷⁶ O PNPE se constituía como proposta de campanha dos candidatos à presidência da República Luiz Inácio Lula da Silva e José Serra, em 2002. Ambos traziam o discurso de implementar programa específico para minimizar o desemprego juvenil no País.

⁷⁷ Criada via Lei Complementar 10/1/2003, com o desmembramento da então Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social (Seplandes) em duas: Secretaria de Planejamento (SEPLAN) e Secretaria de Cidadania e Políticas Sociais (SCPS).

estadual): o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) e o Programa Primeiro Emprego Estadual (PPE), ambos intermediando jovens para o mercado de trabalho.

Os recursos destinados ao Primeiro Emprego Estadual ainda eram oriundos do Tesouro Estadual e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)⁷⁸. Neste ano de 2003, o PPE passou a abranger seis municípios da Região Metropolitana do Recife, em áreas com maior índice de violência, juntamente com a Secretaria de Defesa Social em parceria com os Núcleos de Segurança Comunitária.

Os procedimentos de execução do Programa Emprego Jovem, tais quais editais públicos para seleção das entidades executoras e para entidades de monitoramento e avaliação, continuavam semelhantes aos do PEQ.

Os cursos foram ministrados por duas entidades executoras da sociedade civil organizada, capacitando um universo de 2.035 jovens na modalidade Preparando para o Primeiro Emprego.

Contudo, essa modalidade apresentou duas limitações: os jovens não vivenciaram a prática em empresas (primeiro contato com a execução prática do trabalho em atividades e programas sociais de instituições públicas, sem vínculo empregatício), limitando o processo de aprendizado, e, segundo, os tipos de cursos ofertados não estavam, em sua maioria, de acordo com a demanda dos grandes segmentos econômicos do mercado formal de trabalho.

Dessa forma, observa-se que, no período considerado, foi logrado êxito em aumentar a expansão territorial de abrangência de jovens, já que o PPE buscou qualificar mais pessoas em seis municípios com menos recursos.

Mas a ausência de período da vivência prática, aliada à oferta de cursos de baixa demanda, sinalizaram uma certa desconexão no que diz respeito às necessidades do mercado

⁷⁸ Os recursos do FAT destinados ao Emprego Jovem foram da ordem de R\$ 467 mil, em 2001; R\$ 234 mil, em 2002; R\$ 928 mil, em 2003 (valores arredondados).

de trabalho. O custo do Programa, em 2003, atingiu um total de R\$ 1.083.983,10, com recursos do DETRAN do Governo do Estado (R\$ 155.000,00) e do FAT (R\$ 928.983,10).

É oportuno salientar que os resultados do PPE, em 2003, foram fruto do planejamento referente ao exercício de 2002. Todas as ações foram contratadas com um saldo de recursos do exercício anterior e, por isso, as qualificações foram feitas em duas etapas: janeiro a março, e, fevereiro a abril de 2003. Os 2.035 jovens qualificados nesse período não foram contemplados com a bolsa de manutenção do Programa diante da limitação dos recursos financeiros deste ano.

O custo total da execução da modalidade Preparando para o Primeiro Emprego (Qualificação Profissional), de 2001 a 2003, foi de R\$ 3.755.469,90 e envolveu 5.335 jovens da Região Metropolitana do Recife. Contudo, foram contratados apenas 337 jovens (montante somado dos anos 2002 e 2003, 138 e 199, respectivamente).

No final do ano de 2003, o Programa mudou de nome por conta do lançamento, pelo governo federal, no mesmo ano, do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego, ambos similares no processo de intermediação de jovens, mediante incentivo financeiro ao empresariado.

O Primeiro Emprego no Estado de Pernambuco mudou para Emprego Jovem e passou a ser executado exclusivamente com recursos do Tesouro Estadual (Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FECEP), e de repasses da Agência de Regulação de Pernambuco (ARPE).

O Estado de Pernambuco, no mesmo ano, em paralelo ao desenvolvimento do Emprego Jovem, continuou a executar o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), pelo qual foram colocados apenas 4 jovens no mercado de trabalho, conforme Relatório Final das Atividades Desenvolvidas (1999 a 2006, p. 22). Agência do Trabalho/SINE-PE.

Em 2004, o Programa Emprego Jovem ampliou-se da RMR atingindo o Agreste Central, Sertão do Araripe e o Sertão do São Francisco. As metas, contudo, ainda se concentraram na cidade do Recife, com 1.386 pessoas, das 1.933 de todos os municípios⁷⁹. O custo total do Programa foi de R\$ 1.978.206,11 com recursos Estaduais do FECEP, executado por 14 (quatorze) Entidades Executoras.

No ano de 2005, o Programa Emprego Jovem continuou com a modalidade PPE, atingindo 2.519 jovens em 19 municípios, sendo executado por 11 (onze) entidades executoras (ver tabela 6).

Diante do fato de o Estado de Pernambuco ter um grande número de jovens no Ensino Médio, o Governo do Estado implantou, no ano de 2005, a modalidade **Ações de Qualificação Profissional de Nível Técnico**, objetivando capacitar técnico de nível médio em cursos com saídas intermediárias e cursos de habilitação de nível técnicos.

Segundo a PNAD (2005), o Estado de Pernambuco possuía uma população jovem de 15 a 24 anos que estava freqüentando a escola no Ensino Médio no montante de 335.964 jovens, ou seja, 43,1% dos jovens nesta faixa de idade que freqüentavam a escola no primeiro, segundo e terceiro graus, totalizando 778.733 pessoas de 1.691.145 totais de jovens pernambucanos.

A implementação dos cursos técnicos foi resultado do diagnóstico prévio realizado pela equipe técnica da Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania do Estado de Pernambuco, que percebeu um movimento intenso de jovens para a Região dos pólos têxteis na RMR, em Paulista, na Região do Agreste Setentrional, na cidade de Santa Cruz do Capibaribe, na região do Agreste Central, nas cidades de Caruaru e Pesqueira

Desse modo, os cursos ofertados foram de Costura Industrial, Modelista e Supervisor

⁷⁹ Muito embora os documentos oficiais apontem 4.953 jovens qualificados, a meta real de execução de qualificação profissional é de 1.933, uma vez que 3.136 jovens participaram da Modalidade Ações de Incentivo ao Acesso à Universidade.

de Qualidade — Vestuário, totalizando uma meta de 236 jovens nos quatro municípios. Abaixo a imagem ilustra o curso de Corte e Costura Industrial, ministrado na Cidade de Caruaru para 50 alunos da região.



FIGURA 1 - Curso de Costura Industrial em unidade móvel do SENAI

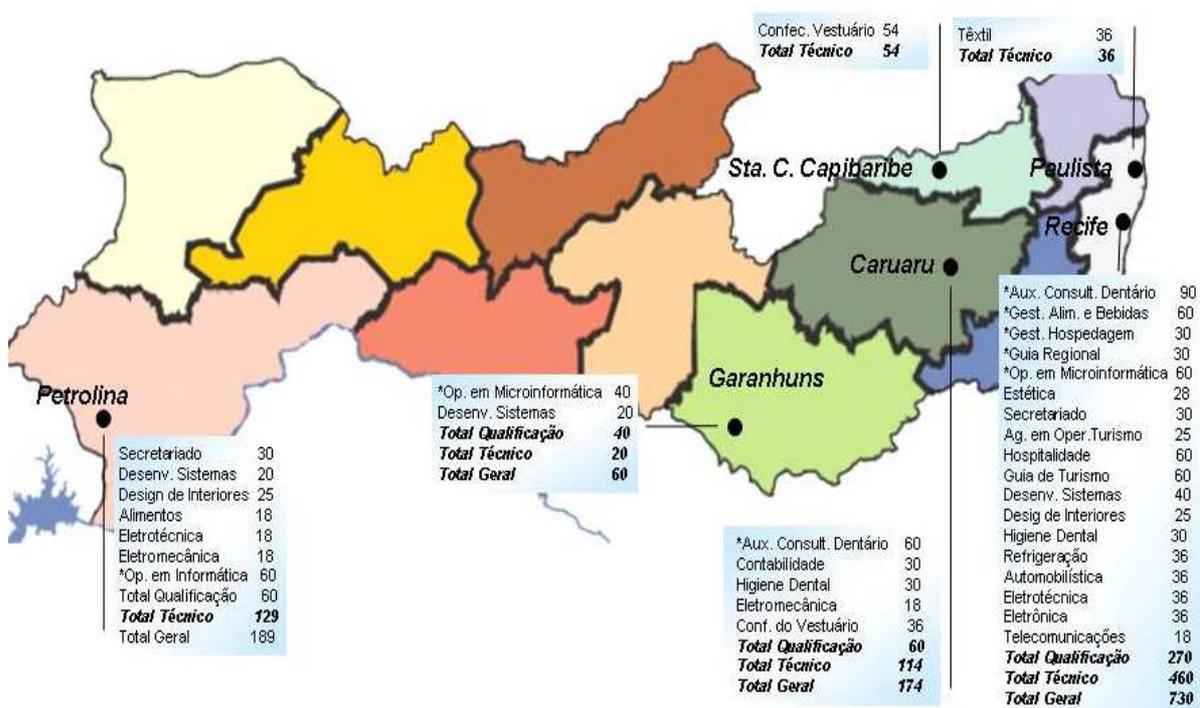
Em 2006, ampliaram-se as ações para as Regiões Metropolitanas do Recife, nos municípios do Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca, visando à formação de mão-de-obra para o segmento industrial de Suape.

Foram ofertados cursos de Técnico em Eletrônica, em Eletrotécnica e em Eletromecânica. Posteriormente outros municípios foram contemplados (Recife, Garanhuns, Santa Cruz do Capibaribe, e Petrolina), nas áreas de Moda e Confecções, Gestão, Gastronomia e Alimentos, Segurança do Trabalho, Construção Civil, Saúde, Telecomunicações, Turismo, entre outros. Todos ministrados pelas Instituições do Sistema S (SENAI e SENAC), no âmbito do Programa de Educação Profissional do Estado.

Durante os dois anos de funcionamento dessa modalidade, foram atendidos 1.243 jovens em todo o Estado de Pernambuco, conforme Relatório das Atividades Desenvolvidas 1999-2006, Agência do Trabalho/SINE-PE. Esse número demonstra a baixa abrangência do

Programa em relação à demanda de jovens por qualificação e por trabalho na região. Em todo o Estado de Pernambuco, no ano de 2006, encontraram-se desempregados 182.707 pessoas na faixa etária dos 18 aos 24 anos, segundo dados do IBGE/PNE (tabela 7).

Mapa 2 Metas de Atendimento da Modalidade de Ações de Qualificação Profissional de Nível Técnico do Programa Emprego Jovem em Pernambuco — 2006



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania (SDSC), 2006

Essa iniciativa governamental, a partir de 2006, de investimento no jovem de Ensino Médio contribuiu para formar a força de trabalho especializada para atuar nos pólos de desenvolvimento do Estado, como por exemplo, os pólos Têxtil, Agroindustrial.

O Estado passou a atuar menos na questão de subsídios para a contratação dos jovens pelas empresas, estratégia empregada ao longo de todo o ano do Programa Emprego Jovem, e passou a focar mais nas necessidades do mercado de trabalho, preparando a mão-de-obra para onde existia pré-disposição de abertura de vagas ou ofertas de trabalho já abertas.

Essa mudança de foco se deu, em parte, motivada por estudo da própria Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania do Estado, que observou o crescimento da população

jovem no Estado, de 181.681 habitantes no período de 1998 a 2005, e o perfil de escolaridade do público do Programa Emprego Jovem, em 2004, 44% possuía ensino médio completo.

Dados como esses demonstram que o crescimento da demanda jovem tensionava o mercado de trabalho, o que levou o governo do Estado a incrementar ações direcionadas a indivíduos do ensino médio.

Em 2006, a modalidade PPE atingiu uma meta de 2.580 jovens, em 45 municípios, com cursos diversos. Ainda neste ano, houve criação de nova modalidade no Programa Emprego Jovem voltada para jovens que possuem seus próprios negócios ou querem vir a desenvolvê-los, a modalidade de **Qualificação Profissional e Empreendedorismo Juvenil**.

Os cursos oferecidos partiam de carga horária diferenciada, mas nunca menor do que 80 horas. Eram cursos de Artesanato em Geral, Auxiliar de Serviços Gerais, Informática Aplicada a Escritório, Apicultura e Recreacionista que atendiam o interesse dos jovens, como se vê no depoimento, a seguir:

Estou interessada em aprender porque tenho responsabilidade, quero no futuro, quem sabe, criar minha própria empresa de serviços gerais.

Jovem Aline Kelly do Nascimento, atendida pela modalidade Qualificação Profissional e Empreendedorismo Juvenil, no Recife.

A criação da modalidade Qualificação Profissional e Empreendedorismo Juvenil denota a nova reorganização da sociedade frente à reestruturação produtiva dos anos 1990 no país que motivou, diante da escassez de empregos formais, a diversificação das possibilidades de ocupação da população.

Entretanto, carece, de uma maneira geral ao segmento juvenil, uma vivência profissional prévia que conduza ao amadurecimento das relações formais do mundo do trabalho e propicia um alicerce para o desenvolvimento de atividades profissionais com mais segurança.

O jovem, segundo Claudio Dedecca:

[...] está chegando ao mercado de trabalho e precisa adquirir experiência; para adquirir experiência é necessário interagir com outros que já se encontram no mercado de trabalho. Posteriormente, esse trabalho assalariado dá informação, dá habilidade, dá conhecimento, e aí ele pode transitar para uma situação de trabalho autônomo. A maioria dos trabalhadores autônomos e o associativismo são formas marcadas pela presença da população de idade mais avançada, em especial daquela com mais de 39 anos⁸⁰.

No último ano de execução, apesar de priorizar o grande Recife, as metas dessa modalidade Qualificação Profissional e Empreendedorismo Juvenil do Emprego Jovem se diluíram em municípios como: Abreu e Lima, Cabo de Santo Agostinho, Itaíba, Palmares, Paudalho, atingindo 263 jovens a um custo total de R\$152.470,00.

O governo, neste mesmo ano, lançou a modalidade **Emprego Social** direcionada a jovens que não concluíram o Ensino Fundamental e em situação de vulnerabilidade social da Região Metropolitana do Recife.

A iniciativa da criação dessa modalidade foi fruto de integração entre oito secretarias do Governo do Estado, dentre elas a SDSC, visando o combate à violência urbana da Região Metropolitana do Recife, em seis bairros mais violentos da mesma (Cajueiro Seco, em Jaboatão dos Guararapes; Ilha Joana Bezerra, Ibura, Iputinga Santo Amaro, no Recife e Peixinhos, em Olinda).

Essa ação, chamada de Ação Integrada pela Segurança, definiu as localidades a partir de estudos da Secretaria de Defesa Social (SDS), com base em critérios como: número de homicídios nos últimos três anos; concentração de população; disponibilidade de equipamentos públicos; acessibilidade ao interior das localidades; e integração com a metrópole.

Pode-se observar no gráfico 2 que o maior índice de homicídios encontra-se, no ano de 2005, na cidade do Recife, com quase 40% de mortes não naturais. Diante de dados dessa

⁸⁰ http://www.acaoeducativa.org.br/base.php?t=nger_02321&y=base&x=Inger_0001&z=0

natureza, o Estado concentrou maior número de metas para atendimento de jovens na capital, com ênfase nos seis bairros considerados mais violentos.

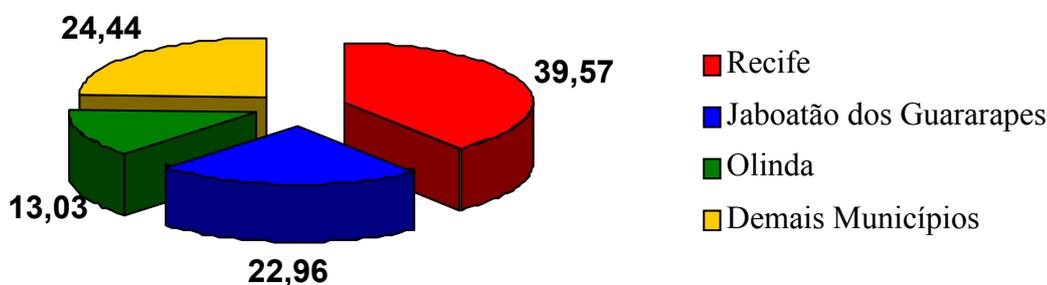


Gráfico 2 Distribuição Percentual das Mortes Não Naturais, segundo Municípios da Região Metropolitana do Recife — 2005

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania (SDSC)

Esse critério, adotado pelo Governo de Pernambuco ao implantar a modalidade Emprego Social nos seis bairros mais violentos da cidade do Recife que concentra 40% das mortes não naturais, parte do pressuposto de que os jovens são os responsáveis pela violência, enxergando, mais uma vez, os jovens como um problema social.

Ao assumir tal postura, o governo parece deixar de lado o aspecto macro econômico e político do modelo de sociedade adotado, o qual impossibilita o jovem desfavorecido economicamente de planejar sua vida.

Na motivação para implantação de um programa social de inserção profissional deveriam predominar dados de realidade como as taxas de desemprego juvenil e a desocupação dos jovens da escola e do trabalho⁸¹, reais responsáveis pela geração da violência.

Estranho constatar que o Governo do Estado, nesse período de seis anos, pouco priorizou uma política de educação de qualidade que mantivesse os jovens na escola. Ao lidar com as verdadeiras causas da violência e da dificuldade de inserção desses jovens na

⁸¹ A título de ilustração a RMR, segundo dados da PNAD 2005 existiam 912.412 jovens fora da escola na faixa etária de 15 a 24 anos e 208.864 procurando emprego.

sociedade, vem à tona a escolha do modelo econômico-social brasileiro, concentrador de renda e displicente com a educação pública e com formação profissional do País.

Ainda com relação à modalidade Emprego Social, para serem atendidos por essa modalidade do Programa Emprego Jovem os jovens precisaram, além de corresponder ao perfil da modalidade, estar cadastrados na Agência do Trabalho. Parte desse público foi fruto de mobilização feita pelos técnicos da SDSC e do Projeto de Monitoramento e Avaliação, da Ação Integrada pela Segurança.

Na modalidade Emprego Social os cursos tinham carga horária de 240h, compreendidos no repasse de conhecimentos de informática (80h), Habilitação Específica (140h) e Orientação Profissional (20h).

Como as competências profissionais desses jovens estavam longe de atender às necessidades de mercado de trabalho (o próprio termo de compromisso gerado pelo governo os descreve como “vulneráveis ao aliciamento ilegal por falta de alternativas inclusivas⁸²”), o Emprego Social os inseriu na Educação de Jovens e Adultos (EJA), promovido pela Secretaria de Educação, Cultura e Esportes de Pernambuco, para formar jovens e adultos no Ensino Fundamental.

Os jovens do Emprego Social assistiam a pelo menos um ano de aula do EJA durante o curso e, em paralelo, participavam das atividades inerentes a esta modalidade (informática, habilitação específica e orientação profissional). Os cursos foram ministrados por 9 (nove) entidades executoras da sociedade civil organizada, do Sistema S e das entidades vinculadas ao sistema de ensino.

Nessa modalidade, o governo utilizou-se da intermediação, colocando jovens em condições de trabalhar para atuar nas empresas públicas estatais inseridas, a partir de 2005, na Lei de Aprendizagem.

⁸² Termo de Referência para Ações de Qualificação Social e Profissional em Pernambuco (2006, p.5).

Durante a execução do Emprego Social, restrita apenas ao ano de 2006, a modalidade atendeu 2.455 jovens pernambucanos, conforme Relatório das Atividades Desenvolvidas (1999 a 2006) da Agência do Trabalho/SINE-PE.

Chama a atenção nessa modalidade o perfil do público extremamente vulnerável, fora da dinâmica do mercado formal de trabalho, por conta da trajetória de vida difícil e precária, chamado por Castel (1998) de os “supranumerários”, “inempregáveis” ou “inúteis para o mundo”. São grupos de pessoas, segundo Castel (1998, p. 530)

[...] inúteis para o mundo, que nele estão sem verdadeiramente lhe pertencer. Ocupam uma posição de supranumerários, flutuando numa espécie de *no man's land* social, não integrados e sem dúvida não integráveis, pelo menos no sentido que Durkheim fala da integração como pertencimento a uma sociedade que forma um todo de elementos interdependentes.

Esses termos utilizados por aquele autor, embora fortes, traduzem um grupo de pessoas que dificilmente se adaptam às normas sociais e à estrutura de mercado, excludente e rígida demais.

Desse modo, presencia-se, na sociedade atual e, neste estudo, na sociedade pernambucana, um “[...] reagrupamento de algumas dessas categorias em amplos conglomerados de populações que têm em comum o não poder adaptar-se às exigências da sociedade salarial [...]” (CASTEL, op. cit, p. 540).

Ainda assim, o Governo objetivava, com essa modalidade, qualificar tais pessoas, a fim de inseri-las num emprego formal. Implementam-se políticas públicas de inserção que seguem uma lógica positiva, ainda segundo Castel (op. cit), que obedecem a uma lógica de conjuntos de estratégias para o reequilíbrio social. Essas políticas, no início, possuem caráter pontual (clientela definida, zonas singulares do espaço social) e provisório, mas, sua consolidação progressiva marca a instalação no provisório (Castel, op. cit).

Desse modo, as políticas públicas procuram atender às necessidades postas pela própria dinâmica do mercado de trabalho, flexível, heterogêneo, excludente, buscando

neutralizar de forma superficial os efeitos negativos ocasionado pelo próprio mercado e se desenhando como políticas compensatórias, desarticuladas de outras políticas sociais e estas com a política macroeconômica do País.

Sintetizando a evolução do Programa Emprego Jovem e suas modalidades, pode-se considerar que houve, ao longo dos seis anos, ampliação das metas, recursos e municípios contemplados, conforme tabela 4 abaixo.

TABELA 4 Meta do Número de Jovens, Municípios Atendidos, Modalidade de Cursos e Total de Recursos, segundo os anos de atendimento do Programa Jovem em Pernambuco — 2001-2006

| Ano | Meta | Municípios | Modalidade de Cursos do Programa Empresa Jovem | Total de Recursos (R\$) |
|------|-------|------------|---|-------------------------|
| 2001 | 1.500 | 1 | PPE | 1.337.000,00 |
| 2002 | 1.720 | 1 | PPE, Aprendiz | 1.334.486,90 |
| 2003 | 2.035 | 6 | PPE, Aprendiz, | 1.083.983,10 |
| 2004 | 1.933 | 11 | PPE, Aprendiz, | 1.978.206,11 |
| 2005 | 2.792 | 19 | PPE, Aprendiz, Técnico. | 3.070,805, 00 |
| 2006 | 6.551 | 46 | PPE, Aprendiz, Técnico, Qualificação e Empreendedorismo e Emprego Social. | 10.389.426,98 |

Fonte: Documentos da Agência do Trabalho. Elaboração própria.

Chama a atenção o aumento relativamente alto de recursos entre o ano de 2005 para 2006, que passou de R\$ 3.070.805,00 para R\$ 10.389.426,00. Em parte esse aumento de recurso se deu por influência da criação das duas novas modalidades — Emprego Social e Qualificação Profissional e Empreendedorismo. O fato desse período ter sido o último ano do Governo Jarbas, logo caracterizado pelo fim de gestão governamental e ano eleitoral, pode ter motivado também um maior investimento em ações e programas voltados para os jovens.

O governador Jarbas Vasconcelos saiu candidato ao Senado Federal e o vice-governador Mendonça Filho assumiu o governo com intenções claras de se manter nas próximas eleições como governador do Estado.

Isso reflete o quanto os programas sociais se encontram à mercê dos interesses

políticos econômicos de elites governamentais e são utilizados como mecanismos a serviço da consolidação de grupos políticos dominantes. Sem esquecer que um processo de implementação de políticas públicas dá-se também como resultado de conflitos de classes, de correlações de forças de diferentes grupos e classes sociais. A implementação, contudo, continua sofrendo interesses de vários lados, implicando em ganhos, maiores ou menores, das partes envolvidas.

O aumento de aproximadamente R\$ 7 milhões no último ano, contudo, reflete que, apesar da existência de uma forte demanda social e mesmo tensão por políticas públicas de mercado de trabalho, prevalece a manipulação dos interesses do grupo dominante da época que parece aumentar os recursos de acordo com a conveniência de suas necessidades.

4.3. Avaliação do Programa Emprego Jovem

O processo de avaliação do Programa Emprego Jovem era composto de dois modelos distintos: Apoio à Gestão de Qualificação Social e Profissional para Avaliação Externa (AGE), que possuía como objetivo “[...] o acompanhamento, o controle e as adequações que se fizerem necessárias na execução dos programas [...]” e o Acompanhamento de Egressos, realizado apenas com base nos qualificados no ano de 2000, que tinha como objetivo “[...] explorar a eficácia da qualificação profissional recebida pelos participantes [...]”.

O primeiro modelo⁸³ está focado na análise prévia dos perfis das entidades, dos projetos dos cursos e dos contratos firmados com a SDSC/Agência do Trabalho; na análise, conjuntamente com a equipe da SDSC/Agência do Trabalho, do kit do material didático, utilizando como critério de avaliação a conveniência, a atualidade do conteúdo e a qualidade

⁸³ Este modelo foi realizado, em todos os anos, no período 2000 a 2006. Nos anos 2000, 2001, 2002 e 2003 o AGE era feito para o PLANTEQ sem diferenciar nem citar o Programa Emprego Jovem. Contudo, a partir de 2004 os Relatórios foram feitos conjuntamente, mas com itens separados: PLANTEQ e Emprego Jovem em capítulos distintos.

do material, e em visitas aos locais de realização dos cursos, para verificar se as condições de funcionamento atendem as exigências apresentadas pela SDSC/Agência do Trabalho.

Já o segundo modelo está focado na verificação do processo de inclusão dos egressos das ações de qualificação profissional da Agência do Trabalho após um ano de conclusão dos cursos⁸⁴.

Essas avaliações eram realizadas por meio da contratação de instituições com experiência em processo de monitoramento e avaliação via edital de seleção pública lançado concomitantemente com o processo de seleção das instituições para execução dos cursos de qualificação profissional.

No presente estudo, para fins de avaliação do processo de execução das ações de qualificação profissional do Programa Emprego Jovem no que tange a entidades executoras, frequência dos alunos, estrutura física, material didático e inclusão dos jovens no mercado de trabalho serão utilizadas como fonte secundária os Relatórios Finais dos Programas de Qualificação Social e Profissional⁸⁵, Relatório de Acompanhamento de Egressos 2000⁸⁶ e Impactos do Programa Emprego Jovem — Recife⁸⁷

4.4. Avaliação da avaliação do Programa Emprego Jovem

a) *Processo de seleção das entidades executoras*

O Estado de Pernambuco, com o Programa Emprego Jovem ao longo dos seus seis anos de existência, revelou um *mix* de entidades executoras diversificadas que demonstra o alto grau de institucionalização que o Programa atingiu, vindo a consolidar uma rede

⁸⁴ Neste modelo foi realizada apenas uma avaliação dos egressos do ano de 2000.

⁸⁵ Esses Relatórios foram elaborados pelo IPSA, nos anos 2004, 2005 e 2006, com base nas ações executadas nos referidos anos.

⁸⁶ Relatório elaborado pelo IPSA e NEPPU no ano de 2001, com base nos dados sobre os egressos das ações de qualificação profissional ano 2000.

⁸⁷ Realizado pela Equipe Técnica de Assessoria à Pesquisa e Ação Social (ETAPAS) divulgado em março de 2006 com base no banco de dados fornecido pela Agência do Trabalho, do ano de 2004. A pesquisa foi realizada em 2005 com os egressos do ano de 2004, residentes no Recife.

descentralizada⁸⁸ e diversificada de entidades. Esse processo foi atribuído ao contexto histórico e cultural de formação do Estado aglutinando uma rede caracterizada pelas Organizações não Governamentais, Entidades de Ensino Superior, Universidades e o Sistema “S” que atendia a recomendações do Codefat.

Para participação do Processo Seletivo do Programa Emprego Jovem as Entidades Proponentes se submeteram às Orientações de Seleção e os Projetos são aprovados mediante critérios apresentados no quadro 2.

QUADRO 2 - Processo Seletivo das Entidades Executoras dos Cursos de Qualificação Sócio-Profissional para o Programa Emprego Jovem em Pernambuco — 2001-2006

| Processo Seletivo das Unidades Executoras dos Cursos de Qualificação Sócio-Profissional | |
|--|--|
| Orientação para Seleção das Entidades Proponentes | Crítérios para Avaliação de Projetos |
| • Histórico da Entidade | • Justificativa |
| • Principais Atividades Realizadas em Qualificação para Jovens | • Objetivo |
| • Experiência na Inserção de Jovens no Mundo do Trabalho | • Metodologia |
| • Principais Parcerias com o Setor Educacional e Setor Produtivo | • Conteúdo Programático |
| • Projeto Político Pedagógico | • Acompanhamento Pedagógico do Projeto |
| • Qualificação do Corpo Gestor | • Coerência na Especificação do Material Didático com o Projeto Proposto |
| • Qualificação do Corpo Docente com Experiência em Ações Formativas para Jovens | |
| • Adequação do Perfil da Entidade com as Áreas Selecionadas para a Oferta de Cursos | |

Fonte: Documentos Agência do Trabalho, 2006. Elaboração própria

⁸⁸ Para Montañó (2003, p. 46-47), citando Bresser Pereira (1998), “A descentralização, definida de forma ampla, ‘engloba tanto a transferência de decisões para as unidades subnacionais, como a delegação de autoridade a administradores de nível mais baixo’ (cf. Bresser Pereira, 1998, p. 23). ‘Ela obedece ao princípio da subsidiaridade: o que pode ser feito pela cidade, não deve ser feito pela região, o que pode ser feito pela região não deve ser feito pelo poder central. A lógica por detrás dela é simples: as atividades sociais, como educação básica e saúde, e as atividades de segurança local podem ser feitas com um controle muito maior da população se forem realizadas descentralizadamente’(idem, p. 105).

TABELA 5 - Número e discriminação de Entidades Executoras do Programa Emprego Jovem em Pernambuco, segundo os anos de execução - 2001-2006

| Ano | Entidades Executoras | |
|------|----------------------|--|
| | Nº | Discriminação das Entidades |
| 2001 | 1 | IAUPE (Ensino Superior) |
| 2002 | 2 | IAUPE (Ensino Superior); SENAC (Sistema S) |
| 2003 | 2 | CPD e MTNM (ONGs) |
| 2004 | 14 | UFPE e IAUPE (Ensino Superior); SENAI E SENAT (Sistema S); Saber Informática, ITEP, IDSTP, ETAPAS, CPD, Casa de Passagem, Grupo Origem, Saber Informática, Escola Dom Bosco, MTNM (ONGs) |
| 2005 | 11 | UFPE e IAUPE (Ensino Superior), SENAI e SENAC (Sistema S), SERTA, ITEP, IPAD, ETAPAS, CPD, Casa de Passagem, CIEE (ONGs) |
| 2006 | 17 | UFPE (Ensino Superior), SENAC, SENAT, SENAC (Sistema S), CIEE, ETAPAS, IPAD, Pró-Cidadania, IDS, MTNM, CPD, IATEC, ITEP, SERTA, SPEMVE (ONGs), FUNDAC (OGOV). |

Fonte: Documentos da Agência do Trabalho. Elaboração Própria

Desde o Relatório de Avaliação Externa do PEQ-PE (2001, p. 57), observa-se predominância das entidades executoras ligadas à sociedade civil organizada (ONG):

Em termos da quantidade comparativa de tipos institucionais o PEQ 2001 manteve o perfil do ano anterior. Esses dados sugerem que o processo de fortalecimento e descentralização ocorrido procurou ampliar a participação de organizações do Terceiro Setor e, por extensão, desenvolveu mecanismos de ampliação do envolvimento da sociedade civil organizada na implementação dos projetos contratados (RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO EXTERNA DO PEQ-PE 2001, p. 57).

Os anos de 2004⁸⁹ a 2006 continuaram com a ampliação da participação de organizações do Terceiro Setor: ver tabela 6.

⁸⁹ Importante ressaltar que no ano de 2004 o Programa só executava a intermediação com incentivo financeiro e as modalidades PPE e Jovem Aprendiz.

Tabela 6 **Modalidade de qualificação e Entidades Executoras do Programa Emprego Jovem, segundo as metas contratadas e os anos de execução em Pernambuco — 2004-2006**

| Modalidade | Entidades Executoras — Meta abrangida | | |
|---------------------------------|--|--|--|
| | 2004 | 2005 | 2006 |
| PPE | Grupo Origem (com 19% das metas) e Instituto Pró-Cidadania, IAUPE, UFPE e SENAI respondem, em conjunto, por cerca de 66% das metas | UFPE, SENAC e SENAI (com 63% das metas contratadas) | UFPE (com 26,2% das metas) e SENAC (com 23,3% das metas). Ambas responderam por cerca da metade da execução. |
| Jovem Aprendiz | Apenas Intermediação | CIEE (única entidade executora da modalidade com 100% das metas) | CIEE (com 100% das metas) |
| Qualificação e Empreendedorismo | - | - | SENAC (com 43,4% das metas) e Pró-Cidadania (com 27,7% das metas). |
| Cursos Técnicos | - | SENAI (com 100% das metas) | Sistema “S” SENAI e SENAC |
| Emprego Social | - | - | MTNM (com 25% das metas) e Pró-Cidadania (com 22% das metas). |

Fonte: Documentos da Agência do Trabalho. Elaboração própria

A predominância verificada das entidades organizadas da sociedade civil na execução do Programa Emprego Jovem nas suas cinco modalidades reflete o movimento do Estado brasileiro a partir da década de 1990 com a expansão da parceria entre o Estado e as Organizações sociais. Dessa forma, legitima-se o novo trato à questão social do País.

Essa maneira de intervir nas questões sociais atende aos interesses de organismos internacionais, e segue a tendência de modelo sócio-econômico de País pautado nas políticas neoliberais.

Montaño (2003, p .47) esclarece esse movimento com a seguinte passagem:

Esta parceria entre Estado e as “organizações sociais” (instituída mediante a Lei número 9.790, de 23 de março de 1999), mais do que um estímulo estatal para a ação cidadã, representa desresponsabilização do Estado da resposta à

‘questão social’ e sua transferência para o setor privado (privatização), seja para fins privados (visando o lucro), seja para fins públicos. No entanto, a motivação do governo para tal reforma não é a declarada, qual seja: aumentar a esfera pública, melhorar o atendimento à população, desenvolver a democracia e a cidadania mediante a ampliação da participação e do controle social. Quem poderia imaginar que estes fossem os objetivos do FMI, dos “Chicago boys” e das autoridades e intelectuais que deram sustentação ao Consenso de Washington? A verdadeira motivação desta (contra-) reforma, o que está por trás de tudo isto, no que refere à chamada “publicização”, é, por um lado, a diminuição dos custos desta atividade social — não pela maior eficiência destas entidades, mas pela verdadeira precarização, focalização e localização destes serviços, pela perda das suas dimensões de universalidade, de não-contratualidade e de direito do cidadão —, desonerando o capital.

Montaño (2003, p. 87) continua denominando esse movimento de “tendência de intenção progressista”:

A tendência de “intenção progressista”: menos Estado e maior ‘sociedade civil’. [...] acaba por ser funcional ao neoliberalismo. [...] O caminho, de (aparente) ‘intenção progressista’, não conduz a outro sentido senão ao de reafirmar/legitimar o aspecto conservador/regressivo da (contra) reforma do Estado e do novo trato à “questão social”.

Desse modo, as diversas entidades executoras da sociedade civil, as instituições sociais, as ONGs e outras deveriam desenvolver, de maneira focalizada e descentralizada, as políticas públicas de qualificação social, atendendo às necessidades da estratégia neoliberal.

Ainda segundo Montaño (op. cit., p. 23):

Isto não ocorre por motivos de eficiência (como se as ONGs fossem naturalmente mais eficientes que o Estado), nem apenas por razões financeiras: reduzir os custos necessários para esta função estatal. O motivo é fundamentalmente político-ideológico: retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão quanto a políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de autculpa pelas mazelas que afetam a população, e de auto-ajuda e ajuda mútua para o seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades e, por outro, a partir da precarização e focalização (não-universalização) da ação social estatal e do ‘terceiro setor’, uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial.

Ao repassar recursos às entidades executoras, o Estado criou uma rede de entidades beneficiárias do segmento da capacitação profissional, semelhante à existente em todo o País, consolidando, assim, uma prática implementada desde 1995, com a política pública de emprego do Brasil, expressa no Planfor.

b) A problemática da frequência dos cursos

Durante todos os anos de execução do Programa, nos cursos das modalidades do PPE, Jovem Aprendiz, Qualificação e Empreendedorismo e Cursos Técnicos, a frequência é caracterizada como elevada (as frequências na primeira visita situaram-se, no global, acima de 90%, embora fosse observada uma redução pequena nas visitas seguintes), o que sugere uma boa receptividade dos jovens aos mesmos.

Contudo, é observado nos Relatórios 2004, 2005 e 2006 que, ao longo dos anos de execução do Programa, a frequência entre os jovens se reduziu do primeiro ao último módulo III (Habilidade Específica). Em 2004, o índice global da frequência foi 82%, em 2005 ficou em torno de 92% a 87% e, em 2006, acima de 90%. Isto sinaliza para uma melhora no desempenho do curso perante o interesse dos alunos. O que observamos ao se analisar a frequência por módulo é que existe uma redução do módulo I para o III, mas se formos verificar o índice global da frequência, este sinaliza uma evolução, melhorando a participação dos jovens nos cursos.

Em entrevistas realizadas com os representantes das entidades (Relatórios 2004 e 2005), algumas questões foram apontadas sobre a redução da frequência dos jovens no final do curso:

- 1 - os jovens se apresentavam para fazer os cursos sem idéias claras acerca do que iriam encontrar, “[...] sendo encaminhados para os cursos que não seriam a preferência ou a vocação” (op. cit., 2005, p. 138);
- 2 - como se tratava de jovens com famílias abaixo da linha da pobreza, conforme perfil do público-alvo do Programa, quando chegava o final do curso, após pagamento da última parcela do auxílio financeiro que no ano de 2005 e 2006 era de R\$ 100,00, aumentava o número de ausências;

- 3 - frustração por chegar ao término do curso sem ser encaminhado para o mercado de trabalho;
- 4 - necessidade da redefinição da carga horária dos cursos, pois foi alegado “excesso” de horas/aula para alguns jovens, além de algumas dificuldades de acompanhamento do conteúdo por uma parcela de jovens;
- 5 - saída de diversos jovens para assumir postos de trabalho conseguidos durante a frequência do curso. Este item 5 não é caracterizado como frequência e, sim, como evasão, porém de maneira positiva já que o jovem deixou de frequentar o curso por ter arrumado emprego.

Na modalidade Emprego Social essa frequência média se situou abaixo da média do conjunto das modalidades (entre 87,6% e 84,7%), segundo o Relatório Final dos Programas de Qualificação Social e Profissional 2006:

No resultado global, os cursos ministrados no âmbito da modalidade Emprego Social se caracterizam por índices de frequência mais baixos do que os observados na modalidade Preparando Para o Primeiro Emprego.

Esse resultado reflete a especificidade do público alvo, que são jovens vulneráveis, de baixa escolaridade, “[...] jovens que não concluíram o ensino fundamental, cujas competências encontram-se abaixo dos padrões de competitividade apresentados para o mercado de trabalho⁹⁰ [...]”, residentes em áreas urbanas com elevados índices de violência.

Esse perfil de jovens necessita de políticas públicas específicas para as suas necessidades que antecedem a sua preparação para o mundo do trabalho, conforme ilustrado por autores como Castro e Abromavay (2005), quando ressaltam a necessidade de serem criadas políticas públicas de juventude pautadas em valores de solidariedade, formação ética, respeito a si e ao próximo, criatividade, entre outros valores que antecedem a lógica da formação para o mundo do trabalho individualista, excludente e seletiva.

⁹⁰ Objetivo Geral da modalidade Emprego Social: “Promover ações de desenvolvimento pessoal, social, educacional e profissional que permitam aos jovens criar perspectivas para a construção de um projeto de vida socialmente integrado”.

Para Bourdieu, (1983), existem várias juventudes mesmo que pertença a mesma classe social, como é o caso dos jovens freqüentadores do Programa Emprego Jovem. Logo, faz-se relevante reconhecer que esses usuários não constituem uma unidade social, portanto, as políticas públicas devem levar em consideração as especificidades de cada segmento juvenil, mesmo que eles sejam da mesma classe social ou participante de um mesmo Programa Social.

Desse modo, os jovens do Programa Emprego Jovem nas suas cinco modalidades aqui analisadas, todos eram oriundos de famílias de baixa renda, com renda per capita de até ½ salário mínimo, e estavam na faixa de idade dos 16 aos 24 anos. Porém, a escolaridade os diferenciava.

Os jovens da modalidade Emprego Social não concluíram o Ensino Fundamental e os demais, das outras modalidades, já haviam concluído o Fundamental e estavam no Ensino Médio, cursando ou já concluído. Além de serem jovens em situação de risco, violência, drogas e conflito com a lei.

Aqui é importante lembrar a desconexão entre o conteúdo dos cursos, carga horária, clientela e mercado de trabalho, no caso dos jovens que freqüentavam a habilidade específica do curso de Produção em Vídeo e Edição de Vídeo, tendo em vista que o material didático “[...] exige bom conhecimento prévio, inclusive noções de Inglês, sendo o curso adequado para quem tem conhecimentos de jornalismo. Trata-se, portanto, de curso cujos pré-requisitos básicos não são atendidos pela clientela”.

As autoras Castro e Abramovay (2004) chamam atenção para a necessidade de trabalhar com as diferenças e vulnerabilidades da juventude quando são formuladas as políticas públicas.

[...] Daí, mais do que decretar programas, ampliar serviços, aumentar matrículas, fixar metas, há que estar atento/atenta para enfoques que desestabilizem cultural, política e economicamente as desigualdades sociais, exclusões e vulnerabilidades negativas, potencializando as positivas — a solidariedade intra e entre gerações pelo bem comum, por mudanças —, que colaborem com a formação ética, o exercício da criatividade e sejam

combinadas com medidas de proteção social, além da ênfase na educação de qualidade.

Uma das sugestões relevantes por parte dos instrutores para o aperfeiçoamento do Programa na modalidade Emprego Social foi o registro da necessidade de

[...] apoio de psicólogos para que sejam trabalhadas as dificuldades relacionadas aos problemas da comunidade trazidos para sala de aula: consumo de drogas, violência, carências, etc.

A sugestão acima deflagra a necessidade de políticas públicas para o segmento juvenil vulnerável, articuladas com outras secretarias como a de saúde, educação, esporte e lazer. Aqui se faz relevante lembrar um trecho dos escritos do Paulo Freire (1981, p. 18), sobre a necessidade de articulações sociais no processo formativo dos homens:

A humanização do homem, que é a sua libertação permanente, não se opera no interior da sua consciência, mas na história que eles devem fazer e refazer constantemente.

Todas essas questões antecedem ou estão lado a lado com as necessidades do mundo do trabalho. O módulo de Socialização, contido na modalidade do Preparando Para o Primeiro Emprego foi excluído da modalidade Emprego Social, o que representou um dos maiores equívocos do Programa, por contemplar um universo de jovens que necessitariam de ações diversas como Socialização, Cidadania, Direitos Humanos, entre outras.

A grande maioria dos instrutores das cinco modalidades ressaltou a existência da heterogeneidade da turma de jovens no sentido do conhecimento, o que contribuiu para dificultar o andamento do curso, embora não chegando a prejudicar o desempenho do mesmo.

Sugeriram ainda a necessidade de ser estabelecida parceria com as empresas para viabilizar a experiência prática dos jovens para término do curso.

Um ponto importante a ser retratado no tangente às Entidades Executoras refere-se ao perfil dos instrutores dos cursos para os jovens. Todos os instrutores, de todas as modalidades,

alegaram ter vivência profissional de no mínimo um ano com o segmento juvenil. Fato este relevante para que houvesse melhor desempenho do Programa.

A postura adequada do instrutor no trato com os jovens inseridos no Programa é o ponto de partida para o sucesso do mesmo. Perceber o jovem como sujeito de direitos e deveres torna-se fundamental para a boa evolução do Emprego Jovem.

Dessa forma, Moreira (2005) sintetiza a postura adequada de um instrutor e/ou educador quando se trabalha com a juventude, sinalizando a necessidade de outro “olhar”, ou uma nova abordagem ao se relacionar com o segmento juvenil, segundo o autor,

A necessidade de romper com a visão — até então vigente de que o jovem é somente um problema social fez-se imperiosa. Essa incumbência cabe, hoje, aos jovens, mas principalmente aos detentores do poder estabelecido, que, ao buscar superar essa máxima e potencializar a atuação das juventudes nos processos de construção social, tornam possível o entendimento do jovem como uma das alternativas reais para o desenvolvimento social e humano do país (MOREIRA 2005, p. 145).

c) Perfil dos instrutores

De maneira geral, o nível escolar dos instrutores foi considerado bom com a sua grande predominância, nos anos 2004, 2005 e 2006, do pessoal com nível universitário concluído. Apenas uma das entidades (IATEC) contava com instrutores ainda cursando o ensino médio (14,2% deles), segundo informação da própria entidade.

A faixa de idade dos profissionais oscilava entre 25 a 35 anos e preponderava o vínculo trabalhista de prestação de serviços, exceto para a entidade Etapas e SENAC que possuíam no seu quadro funcional a maioria dos instrutores contratados via carteira assinada: 76,5%, na primeira; 66,4%, na segunda.

A predominância da contratação dos instrutores como prestadores de serviços vem atender às características impostas pela reestruturação produtiva acometida após a década de 1980 e, mais precisamente, nos anos de 1990, no Brasil.

Antunes (2000, p. 119) descreve essa nova organização do trabalho com a seguinte passagem:

[...] a sociedade do capital e sua lei do valor necessitam cada vez menos do trabalho estável e cada vez mais das diversificadas formas de trabalho parcial ou *part-time*, terceirizado, que são, em escala crescente, parte constitutiva do processo de produção capitalista.

Desse modo, os novos vínculos profissionais atendem ao novo modelo social do mundo do trabalho dos governos neoliberais, continua Montaño (2003, p. 48):

Em síntese, o projeto político de (contra-) reforma do Estado do governo FHC persegue a desregulação (“flexibilização”) da acumulação, abrindo fronteiras, desvalorizando a força de trabalho, cancelando (total ou parcialmente) os direitos trabalhistas e sociais, desonerando o capital e desresponsabilizando-o da “questão social”.

Nesse processo crescente das novas formas de trabalho precarizado, Castel (1998) analisa uma nova configuração da “questão social” na sociedade contemporânea, não se trata de problemas sociais particulares, mas da condição de assalariado, pois este marcou profundamente a sociedade atual em sua estruturação. O trabalho, para o autor, foi bem mais que uma atividade; ao se constituir um pilar sólido de direitos sociais, ocupou o centro da sociedade, construiu identidade. Na atualidade, a situação se modifica no sentido de ampliar o desemprego, desestabilização dos direitos conquistados e os novos empregos são precarizados, instáveis, flexíveis.

Esse contexto de contratação profissional pautado na prestação de serviços proporciona algumas conseqüências negativas para o bom desempenho dos cursos, uma vez que não estabelece um corpo docente permanente, estável nas entidades executoras dificultando a execução dos referidos cursos do Programa objeto desse estudo.

d) *Infra-estrutura para execução dos cursos*

A avaliação realizada pela Agência do Trabalho constatou, em geral, boas condições de infra-estrutura das entidades executoras no desenvolvimento dos cursos nos três anos

analisados (2004, 2005 e 2006). Quando as entidades não preenchiam condições mínimas consideradas satisfatórias para a execução dos cursos, eram notificadas, atendendo prontamente às orientações e exigências da equipe técnica do Programa. Isto reflete o empenho da equipe da Agência do Trabalho juntamente com o apoio da entidade de acompanhamento e monitoramento das ações.

O planejamento das visitas aos locais dos cursos é feito com base no cronograma de execução acordado entre cada entidade e a Agência do Trabalho, informação que é tornada disponível via Internet, no sistema CADPEQ, de onde também são extraídos dados referentes às datas de início e de conclusão dos cursos, endereços, metas previstas (turmas e educandos), entre outras informações. [...] À medida que as turmas são visitadas, um panorama do andamento dos cursos, por turma e por entidade — com base nas informações coletadas — é transmitido *on-line* para a Gerência de Qualificação Profissional (RELATÓRIO FINAL, 2006).

Desse modo, o acompanhamento das ações, que se constitui num procedimento objetivo, “frio”, pragmático da execução do Programa, transforma-se na máxima que, segundo Moreira (2005, p.175) ilustra o sentido dos esforços da equipe governamental:

[...] os governos devem estar preparados para impulsionar uma nova educação cívica popular (pactuada no conteúdo e descentralizada na execução), reconhecer o valor da educação não-formal e da educação para o desenvolvimento desse processo, além de difundir práticas e dinâmicas participativas, para fomentar o debate sobre a condição real da população e da situação juvenil e sua interação com o meio, em cada localidade, no estado e no âmbito nacional, buscando mobilizar e envolver esses atores estratégicos na elaboração, no desenvolvimento e no controle social dos programas públicos.

e) *Qualidade do material didático*

A análise do material didático apresentado pelas entidades executoras foi realizada com o objetivo de verificar se o conteúdo dos cursos que seriam desenvolvidos com os jovens era compatível com o esperado em termos de qualificação profissional e nos aspectos didáticos e pedagógicos.

O Relatório 2005 registra, numa de suas observações acerca do Programa,

[...] o fato de que, nesses 11 anos de política pública de qualificação profissional, as entidades nunca foram confrontadas com uma discussão avaliativa do material didático e do conteúdo dos cursos que ministram (op. cit., p. 133).

No que se refere ao Programa Emprego Jovem, no entanto, desde o ano de 2004 o IPSA vem sinalizando a necessidade de ser contemplado o planejamento teórico-metodológico do conteúdo do material a ser utilizado nos cursos de Qualificação Profissional.

Além disso, a necessidade de se avaliar os egressos, principalmente no que tange às habilidades específicas referentes ao mercado de trabalho, fato este essencial no processo de aprimoramento do curso.

O que foi observado é que o leque de opções ofertadas pela AT às entidades executoras é amplo e, na maioria das vezes, responde à demanda do mercado de trabalho, ou seja, segundo o IPSA se encontra em sintonia com o mercado de trabalho e sendo bem ministrado pode aumentar as chances dos jovens qualificados se inserirem no trabalho.

As entidades se candidatam procurando se adequar às áreas em que normalmente atuam. Contudo, independente de qual módulo viesse a ser desenvolvido, não existia uma padronização no conjunto de temas abordados pelas diversas executoras, ao longo dos três anos em que foi realizado o Apoio à Gestão Externa (2004, 2005 e 2006). Na verdade, segundo os relatórios, as entidades executoras desenvolviam o módulo de acordo com sua experiência e vocação.

Em análise do material didático referente às modalidades PPE e Emprego Social⁹¹, observou-se que se

[...] deveria contemplar a produção de material didático compatível com essas especificidades, isto é, levando-se em conta as características do público-alvo a ser atendido e com conteúdo prático/operacional que facilite o aprendizado e seja compatível com as exigências de mercado. (RELATÓRIO FINAL, op. cit., p. 101)

⁹¹ Únicas modalidades no tangente a Material Didático avaliadas pela instituição contratada pela Agência do Trabalho.

Desse modo, a abordagem pedagógica deveria ser compatível com o público-alvo a que o Programa se destinava e, por ser voltado para a qualificação profissional do jovem, não poderia ser desconectado do mundo do trabalho, mas “compatível com as exigências de mercado” (Idem, *Ibidem*).

Todavia, é relevante lembrar que o conhecimento é a “arma” do mundo, e segundo Paulo Freire (1997), conhecer é descobrir, criar e não copiar. Moacir Gadotti, em *Lições de Freire* (1997), citando-o, lembra que “[...] a educação não pode ser orientada pelo paradigma de uma empresa, que dá ênfase apenas à eficiência. Este paradigma ignora o ser humano”. Desse jeito, o processo educativo é para além do mercado de trabalho, envolve o pensar, criar, conhecer, conforme nos lembra Freire (1991, p. 45):

Toda situação educativa — mesmo quando nos referimos à aprendizagem de procedimentos e valores, e não só conceitos —, por implicar atos de consciência, envolve o conhecimento: parece-me importante dizer da impossibilidade, em todos os tempos, de termos tido e de termos uma prática educativa sem conteúdo, quer dizer, sem objeto de conhecimento a ser ensinado pelo educador e apreendido, para poder ser apreendido pelo educando. E isto precisamente porque a prática educativa é naturalmente gnosiológica.

Freire desenvolveu a concepção de um modelo de educação como uma situação gnosiológica que desafia o pensar. Nessa perspectiva, a educação não deve ser tendenciosa ou manipuladora.

Seguindo as instruções do mestre Paulo Freire (1997), a educação, para ser humanista, deverá ser libertadora, entre as suas preocupações centrais deve constar a conscientização que se produz nos homens quando agem, quando trabalham, relações de transformações para o bem coletivo e não apenas de grupos detentores do poder.

Com base nessas premissas, seguem algumas considerações acerca do material didático produzido para os Módulos I, II e III dos cursos de Qualificação Profissional do Emprego Jovem.

Com relação aos cursos do Módulo I, em 2004, observou-se que no item Cidadania e Direitos Humanos não eram contemplados assuntos relativos a eleições, direitos políticos, Constituição, Congresso Nacional, Assembléia e Câmara — temas fundamentais para se falar em Cidadania.

No Relatório de 2006, textos produzidos para abordar o tema da Socialização eram pautados em apostilas elaboradas em textos da Internet, que são pedagogicamente inadequados e sem fundamentações teóricas, além de dados não atualizados.

Já no Módulo II, que contempla Informática, são poucas as diferenças entre as entidades executoras, no que respeita ao material didático utilizado, o qual, na sua maioria, é de boa qualidade, nos três anos analisados. Porém, no Módulo de Habilidade Específica, referente aos cursos de informática, foram percebidas algumas inadequações.

No relatório de 2005, observou-se o uso de uma determinada apostila “cujo conteúdo não está devidamente atualizado. É o caso, observado em uma entidade, de uso de apostilas de Informática em que os softwares abordados são o Windows 97 e o Office 97, quando se sabe que tais pacotes, na versão 2000, incorporam diversas inovações que deveriam ser de conhecimento de egressos do Programa” (RELATÓRIO, 2005, p. 134).

Já os cursos específicos de Administradores de Rede e Programador de Computador, os mesmos são cursos com conteúdo elevado para o público jovem do Programa. Esses exigem conhecimentos técnicos anteriores, conforme citação: “Requerimento de familiaridade com a linguagem DOS e programa Windows, linguagem de programação, além de noções de inglês — são alguns dos requisitos para um bom profissional em tais ocupações” (op. cit., p. 135).

A questão se agrava quando se considera que a apostila era utilizada para os jovens da modalidade Emprego Social, os quais possuem baixa escolaridade e vivenciavam situação de risco social, sem a preocupação inicial de situar os alunos no contexto do programa, conteúdo

a ser desenvolvido e resultados esperados.

Seguem alguns exemplos extraídos sobre a Modalidade Emprego Social:

1) **Apostila de Informática.** Bem organizada, muita informação, completa. No entanto, trata-se de um texto para curso regular oferecido pelo Núcleo de Tecnologia da Informação da Universidade Federal de Pernambuco (NTI/UFPE), para diversas clientelas (principalmente universitários ou pessoas com escolaridade mínima de segundo grau). A apostila tem 163 páginas, incluindo — além de conceitos básicos de microinformática — Windows, Word, Excel, PowerPoint e Internet. Considerando as especificidades da clientela, será muito difícil a absorção do conteúdo da apostila nas 80 horas previstas⁹².

A inadequação do material pedagógico é clara, no relatório do IPSA. Além de prejudicar o processo de absorção do conhecimento, essa didática inadequada contribuía para o aumento da baixa auto-estima dos alunos e proporcionava o desestímulo aos estudos.

Em muitos programas que focalizam qualificação e incluem informática, tanto o currículo como a extensão deixam a desejar, não necessariamente colaborando para a inclusão digital mais sólida, o exercício da criatividade e a mobilidade no mercado de trabalho.

Para o módulo de Orientação Profissional, o Relatório 2006 ilustra a inadequação da apostila:

Do ponto de vista da pedagogia, o texto também é equivocado. Assume e propaga a ideologia do ‘salve-se quem puder’: “Todo mundo quer ter o que há de bom, é claro. Mas, para isso existe uma verdadeira guerra (sic)..., porque, apesar de todo o mundo querer ter, para si, o que vê na televisão,..., na internet, não tem para todo mundo. E como a vida dos homens, no que se refere à sobrevivência, tem a mesma natureza que a dos (sic) animais vence sempre o mais forte”. (p. 4-5).

Essa postura é equivocada para todos os níveis sociais e educacionais, principalmente, por se tratar de um público jovem vulnerável, sofrido, excluído dos seus direitos sociais.

O módulo do curso de Orientação Profissional transmitia informações que incitavam o caráter individualista da lei do mais forte, só contribuindo para “formar” ou deformar o conteúdo que seria apreendido pelo jovem.

⁹² Grifos da autora.

Na educação, a melhor pedagogia é aquela que leva as pessoas a aprenderem, conteúdos éticos, morais de respeito ao próximo e que seja uma orientação profissional para a vida e não apenas para a lógica do mercado, ou a lógica do “salve-se quem puder”.

A educação deve construir valores mais amplos para além da aquisição de um posto de trabalho, principalmente, quando se lida com jovens em processo de formação psíquico-físico e intelectual.

Outro exemplo em relação ao módulo de Orientação Profissional refere-se à Elaboração do Currículo:

Orientações sobre a necessidade do currículo incluem na exemplificação o caso académico postulante a programas de pós-graduação ou especialização em instituições de ensino e pesquisa. Profissional da área médica na solicitação de credenciamento junto a planos de saúde, como médico, psicólogo, dentista, entre outros. Trata-se de um indício de que o material foi tão somente extraído de algum texto que nada tem a ver com a clientela focada pelo Emprego Jovem.

Constata-se, assim, a completa inadequação do material didático analisado pelo IPSA para os jovens do Programa em relação aos primeiros passos para elaboração e sistematização do currículo, diante da pouca ou quase nenhuma vivência profissional desses jovens ainda no início das suas vidas profissionais.

A entidade executora denominada de Movimento Tortura Nunca Mais, adotou exemplos distantes das realidades dos jovens, contrariando os métodos de aprendizagem que ressaltam a importância de aproximar o conteúdo a ser aprendido da realidade de vida do educando.

Segundo os construtivistas, aprende-se quando se quer aprender e só se aprende o que é significativo para suas realidades.

Outro exemplo, referente à apostila preparada para o curso de Qualidade no Atendimento ao Turista, nos dá conta de que:

A apostila tem uma Apresentação, mas a autoria não é informada. É afirmado que se trata de “fruto de trabalho interdisciplinar que temos feitos desde o ano 2000, com excelentes resultados”. Portanto, concerne a uma instituição que desenvolve trabalho de capacitação, mas fica-se sem saber de que instituição se trata. Anote-se que o mesmo parágrafo consta do texto referente à apostila de outros cursos — ‘Recepcionista de Hotel’, por exemplo. Com respeito ao conteúdo específico de ‘Qualidade no Atendimento’ não consta nada concernente a turismo. Na parte denominada “Anexo”, formulada a pergunta “Quem é o cliente?”. As respostas se referem às situações que envolvem hospital, lojas de departamento, imobiliária.

Percebe-se que o texto didático era incompatível com o curso a que se destinava sendo utilizado de forma geral para os vários cursos do Programa nas diversas habilitações específicas.

A análise deixa explícito o descaso com o planejamento do material a ser utilizado no curso, mostra a necessidade de uma maior articulação entre conteúdo, carga horária, adequação ao público-alvo e às possibilidades de colocações no mercado de trabalho.

O último exemplo traduz o aligeiramento ou pouca qualidade do material didático preparado para o curso Atendente de Enfermagem, qualidade insuficiente, tal qual se reproduz em outros cursos do Programa Emprego Jovem.

A apostila utilizada não possuía um sumário, uma apresentação, tampouco uma introdução. Além disso, não fazia referência à profissão Atendente de Enfermagem, nem discutia os objetivos do curso.

A esse respeito, não se sabe se o curso visava preparar o indivíduo apenas para recepcionar o paciente ou se realmente qualificava o jovem em atividades específicas de enfermagem. Até mesmo as atividades mais corriqueiras de uma enfermagem não eram mencionadas, tais como: medir pressão, temperatura, controle de soro, aplicação de injeções, manuseio de roupa de cama, etc. Além da insuficiência da quantidade de páginas (33 no total), para serem trabalhadas em 140 horas.

O item 11.3, por exemplo, trata das Políticas de Saúde da Mulher, e é aqui reproduzido em sua totalidade:

“O que é mulher”, “Geradora de muitos questionamentos em solo fértil de tantas respostas. SER MULHER... assumir polaridade feminino-masculino, criando e re-criando, como em um caleidoscópio, imagens e formas de viver. Viver sendo, fazendo, conhecendo e re-conhecendo a criação construída a cada dia. Momento fugaz que mostra e esconde a essência do feminino presente em todos nós”.

“Mulher-criança, mulher-adolescente, mulher-madura, mulher-mulher, que assume papéis diversos. Heroínas do viver, quando o viver é prova de flexibilidade, Mulher-mãe, sedutora, intelectual, espiritualizada, facetas de um mesmo ser que aparecem — desaparecendo no jogo de luzes e sombras. Escolhe, enterra, desenterra, descobre, mistura possibilidades, caminhos de SER, encontros consigo”.

Desse modo, os autores supostamente entendem que o trecho acima é suficiente para informar e qualificar um jovem no que diz respeito às políticas voltadas para a saúde da mulher. Isso no contexto de uma qualificação profissional destinada a formar atendentes de enfermagem. Trata-se de um texto retórico, que nada significa em termos de aprendizado, denotando ausência do poder público no planejamento e avaliação do Programa.

Apesar dos esforços realizados pela equipe técnica da SDSC/AT, a qualidade do material didático utilizado nos cursos ficou aquém do esperado. Indica a falta de compromisso das Entidades Executoras no desempenhar de suas funções, primando pela não qualidade dos trabalhos referente aos conteúdos dos cursos, apesar dos relatórios contemplarem uma nota afirmando que as entidades executoras demonstraram-se atentas e acessíveis às críticas e recomendações.

O Estado de Pernambuco foi pioneiro no País na iniciativa de um trabalho de avaliação do material didático utilizado nos cursos de qualificação sócio profissional, seja do Programa Emprego Jovem como do próprio Plano Estadual de Qualificação Sócio Profissional (Planteq), porém apesar dessa iniciativa os resultados foram inconclusos do ponto de vista do governo no sentido efetivo de ter impacto na aprendizagem dos jovens freqüentadores dos cursos do Programa emprego Jovem.

4.5. Perfil dos egressos participantes do Programa Emprego Jovem nos anos de 2000 a 2004

O Perfil considerado trata de 350 jovens do Relatório de Acompanhamento de Egressos 2000 e de 1.035 jovens participantes da pesquisa realizada pela Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social (Etapas).

Considerando os 350 jovens egressos do ano 2000, percebe-se que a faixa de idade mais abrangente de jovens era a de 18 a 21 anos (55,7%), já em 2004 predominava a média de idade de 20 anos (52,3%).

Desse modo, o Programa sempre absorveu mais a população juvenil acima dos 18 anos de idade. Isso pode refletir o período da fase juvenil em que predomina a busca da autonomia financeira na sociedade salarizada pernambucana, cujo estudo sobre mercado de trabalho demonstrou maior receptividade para essa faixa de idade.

Em ambos os Relatórios (2000 e 2004), no que se refere o gênero, percebe-se certo equilíbrio entre os sexos, mas uma leve predominância das mulheres nos cursos de qualificação com 51,8%, no primeiro, e 52,1%, no segundo.

Assim sendo, observa-se uma ligeira ampliação do movimento do universo feminino na busca da qualificação profissional, o que retrata o inegável crescimento nos últimos anos, da participação das mulheres na busca de inserção profissional.

A esse respeito, estudos, como a pesquisa do DIEESE, em 2004, confirmam a presença das mulheres jovens no mercado de trabalho da cidade do Recife.

Esse processo da participação feminina no mercado de trabalho, em termos históricos, se inscreve no contexto de reestruturação produtiva já apontada anteriormente, caracterizada pelo crescimento do trabalho assalariado sem registro, dos contratos temporários e empregos terceirizados.

Nesse sentido, pode-se afirmar que as mulheres foram pioneiras ao ocupar postos de trabalho precários, que estavam por vir para ambos os sexos, no contexto da reestruturação produtiva. Ainda assim, elas continuam campeãs em informalidade e precariedade e começam a ser atingidas intensamente pelo desemprego em vários setores.

Essas questões precisam ser pesquisadas mais intensamente, mesmo porque possibilitam melhor compreensão dos processos de mudanças sociais a partir da reestruturação econômica, que ainda está em curso.

Já em relação à escolaridade, os dados dos relatórios indicam que em 2000 constatou-se 66,9% dos jovens entrevistados cursando o Ensino Médio e, em 2004, esse percentual reduziu-se para 55,8%.

É interessante observar, no entanto, que, ao contrário do que apregoa o senso comum, os jovens pernambucanos oriundos de Programas Sociais, neste caso do Emprego Jovem, possuíam níveis escolares elevados.

Quanto à renda familiar, em 2000 os jovens egressos confirmaram a maior participação relativa entre os mais pobres. Note-se, em particular, que 238 jovens dos 350 da faixa de idade de 16 a 24 anos ocupavam a posição de dependentes dos seus familiares e a sua renda familiar não atingia 2 salários mínimo/mês (SM). Já em 2004, 40,6% dos jovens egressos teriam renda familiar de no máximo 1 a 2 SM. Dessa forma, verifica-se a relevância do Programa na vida dos jovens, por sinalizarem uma oportunidade de ruptura com o ciclo intergeracional da pobreza.

Diante dos dados, pode-se afirmar que os jovens participantes do Programa, tanto em 2000 quanto em 2004, corresponderam ao perfil exigido pelo mesmo, ou seja, o Programa atendeu a uma parcela de jovens menos favorecidos economicamente.

4.6 . Jovens qualificados e jovens colocados

As ações de qualificação social e profissional e suas modalidades buscavam promover o desenvolvimento pessoal, social, educacional e profissional de modo a permitir aos jovens oportunidades de trajetórias de vida socialmente integradas.

Nessa ótica, os cursos foram oferecidos nas áreas de Arte e Cultura, Agropecuária e Agroindústria, Artesanato, Comércio, Construção Civil e Naval, Educação e Meio Ambiente, Gastronomia, Gestão, Indústria, Informática e Telecomunicações, Moda e Confecção, Saúde e Estética, Serviços Diversos, Transportes e Turismo.

Conforme ressaltado ao longo deste estudo, o Programa Emprego Jovem compreendeu a execução de cursos de qualificação profissional para jovens de 16 a 24 anos, contemplando cinco modalidades com cargas horárias e perfis específicos. São elas: Preparando para o Primeiro Emprego; Emprego Social; Cursos de Nível Técnico; Jovem Aprendiz; e Qualificação Profissional e Empreendedorismo Juvenil.

TABELA 7 Jovens Qualificados pelo Programa Emprego Jovem e Jovens Desempregados em Pernambuco, no período de 2001-2006

| Ano | Jovens Pernambucanos | |
|--------------|------------------------------|----------------------------|
| | Desempregados ^{93*} | Qualificados |
| 2001 | 180.166 | 1.500 |
| 2002 | 173.986 | 1.720 |
| 2003 | 183.885 | 2.035 |
| 2004 | 203.026 | 1.933 |
| 2005 | 208.864 | 3.052 |
| 2006 | 182.707 | 6.551 |
| Total | - | 16.791⁹⁴ |

Fonte: IBGE-PNAD. Relatórios de Ações de Apoio à Gestão anos de 2004 a 2006 e Agência do Trabalho.

⁹³ Jovens desempregados da faixa etária de 16 a 24 anos, de todas as classes sociais.

⁹⁴ Este quantitativo difere do apresentado nos Relatórios Oficiais do Governo, onde consta um número total de qualificados da ordem de 23.653 jovens, no mesmo período da tabela. A diferença é que, nesta, tese não são computados os jovens da Modalidade de Incentivo ao Acesso ao Ensino Superior (PREVUPE).

As ações foram financiadas, a partir de 2003, com recursos do Tesouro Estadual, oriundos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FECEP), cujos investimentos foram de R\$ 10,3 milhões para a qualificação de 16.791 jovens participantes do Programa, atendendo 45 municípios do Estado, em 2006 (ver tabela 7).

Quanto aos jovens colocados, no período de 2000 e 2001, foi criada a Lei 11.892, de 12 de dezembro de 2000, que estimulou a contratação de jovens pelas empresas, a partir da dedução de ICMS.

Este modelo não teve a adesão da classe empresarial, pois o recebimento de bônus foi considerado bastante burocrático por parte dos empregadores. Além desta questão, o universo de empresas com possibilidade de adesão ao Programa ficou limitado, haja vista que nem todas pagam ICMS.

Em decorrência dessa situação, o Governo decidiu reformular a legislação, e passou a vigorar a Lei 12.181/2002 regulamentada pelo Decreto 24.506, de 9 de julho de 2002. Neste caso, a parceria firmada junto aos empregadores deu-lhes o direito de receber um incentivo financeiro de até R\$ 1.800,00 por cada jovem contratado, sendo distribuído em seis parcelas mensais de R\$ 300,00.

O empregador ficava obrigado a abrir um novo posto de trabalho por um período de 12 meses e receber jovens encaminhados pelo SINE/Agência do Trabalho (AT), além de tornar-se regular com as obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias.

O Programa apresentou, no período de 2002 a 2006, os resultados apresentados na tabela 8, abaixo.

TABELA 8 Colocações com Incentivos Financeiros no Mercado de Trabalho, pelo Emprego Jovem no Estado de Pernambuco, segundo os anos no período de 2002-2006.

| ANOS | Colocações com Incentivos Financeiros | |
|--------------|---------------------------------------|-------------------------|
| | Número de Colocações | Valor Total Pago |
| 2002 | 138 | R\$ 92.442,21 |
| 2003 | 199 | R\$ 300.583,54 |
| 2004 | 195 | R\$ 275.559,59 |
| 2005 | 165 | R\$ 259.200,21 |
| 2006 | 230 | R\$ 258.350,00 |
| TOTAL | 927 | R\$ 1.186.135,00 |

FONTE: Agência do Trabalho/SINE-PE. Programa Emprego Jovem

Os dados da tabela mostram, no período de 2002 a 2006, o aumento crescente de verba aplicada, ano a ano, nas colocações com incentivos financeiros no mercado de trabalho pelo Programa e o aumento no número de jovens inseridos no mercado de trabalho.

Diante dos baixos resultados atingidos, 927 jovens empregados até 2006, a partir da lei de incentivo ao Primeiro Emprego Estadual, o governo continuou buscando alternativas para a inserção dos jovens no mercado formal de trabalho.

Em 2002, firmou-se a parceria com a Delegacia Regional do Trabalho (DRT) implementando a modalidade Jovem Aprendiz de acordo com a Lei da Aprendizagem (Lei 10.097/2000), cuja finalidade é contribuir para a formação profissional do jovem.

A programação prevista em lei incluiu a contratação dos jovens por parte de empresas identificadas e orientadas pela DRT/PE, o acompanhamento dos mesmos na Escola Básica e a participação simultânea em cursos de qualificação social e profissional, cuja carga horária é de 320 horas, distribuídas em nove meses.

Registra-se, no período de 2002 a 2006, a contratação de 1.018 jovens no formato da Lei da Aprendizagem, por empresas públicas e privadas, conforme Relatório Final das Atividades Desenvolvidas 1999 a 2006, da Agência do Trabalho-SINE/PE.

No período de 2003 a 2006, o PNPE intermediou 128 jovens para o mercado de trabalho. O governo federal, preocupado com a baixa adesão do setor empresarial, realizou uma série de mudanças na legislação e no sistema que operacionalizava o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego.

Desse modo, o governo, com as modificações, tornou o Programa mais flexível, permitindo ao empresariado, caso achasse necessário, fazer recortes nas suas solicitações de gênero, escolaridade e residência dos jovens que desejassem contratar. Até então o referido Programa tinha seu banco de dados programado para encaminhar o jovem no formato de “fila única”, ou seja, quem estava na vez. Como exemplo: se um empresário solicitasse um jovem para trabalhar em uma oficina de automóveis e se, na vez do banco de dados, estivesse inscrita uma jovem, o sistema criado não permitia que os técnicos da AT mudassem a seqüência, vindo a encaminhar uma pessoa do sexo masculino. Assim, teria que ser encaminhada a pessoa da vez, mesmo que não preenchesse as necessidades do perfil da vaga.

Pode-se constatar ao se observar o baixíssimo número de jovens colocados no mercado de trabalho, no período de 2003 a 2006, pelo PNPE, a falta de adesão das empresas aos programas de estímulo à inserção de jovens no mercado de trabalho.

Dificuldades como documentação, baixa escolaridade, pouca qualificação e inexperiência desses candidatos são alguns dos fatores que dificultaram o processo de absorção, por parte das empresas, desse segmento de trabalhadores, além da “fila única” já citada acima.

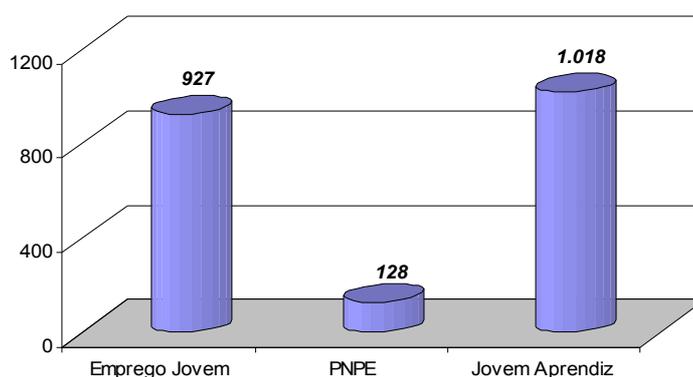
Outra questão abordada por Araújo e Lima (2003, p 14) é o fato de as empresas almejarem eficiência e produtividade, requisitos usualmente associados a trabalhadores com

nível de escolaridade bem mais elevado do que os beneficiados por programas como o PNPE e Emprego Jovem. Isso denota uma contradição interna da concepção do PNPE, reproduzida no Estado de Pernambuco pelo Emprego Jovem, como reproduzida desde o antigo Planfor, e como no atual PNQ. Conforme os autores acima citados:

[...] a maioria da força de trabalho alcançada pelo Programa⁹⁵ é composta por trabalhadores cujo nível de escolaridade não é compatível com os requerimentos de assimilação de conhecimento técnico inovador, em geral demandando por atividades dos segmentos mais modernos da economia.

O gráfico a seguir retrata a realidade dos programas sociais com intermediação subsidiada pelos governos.

GRÁFICO 3 Colocações de jovens no mercado de trabalho pelo Programa Emprego Jovem em Pernambuco, segundo o Emprego Jovem, Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) e Jovem Aprendiz no período de 2002-2006.



Fonte: Agência do Trabalho até outubro de 2006

Apesar da reformulação feita na legislação dos programas, tanto o estadual quanto o federal, os resultados de contratação de jovens a partir do incentivo financeiro não atingiu metas significativas para o volume de jovens que buscavam inserção⁹⁶ no mercado de trabalho.

Pode-se observar que, mesmo com subsídio financeiro, as empresas pernambucanas absorveram apenas 927 jovens num período de quatro anos. Somados esses 927 jovens com

⁹⁵ O Programa de que falam os autores Lima e Araújo refere-se ao Planfor.

⁹⁶ Segundo o banco de dados do SIGAE, o universo de jovens inscritos no Programa Emprego Jovem, no período de 2000 a 2006, chegava a atingir um número aproximado de 100 mil na faixa de idade de 16 a 24 anos.

os da modalidade Jovem Aprendiz, com o quantitativo de 1.018 jovens, o Programa Emprego Jovem⁹⁷, em sua modalidade incentivada, colocou no mercado de trabalho 1.945 jovens de 2002 a 2006⁹⁸.

Apesar da pouca extensão, percebe-se que houve um crescimento de 16% dos jovens colocados em 2006 quando comparado ao ano de 2002 e, no total, 927 jovens foram colocados no mercado de trabalho formal durante todos os anos de implantação do Primeiro Emprego, o que nada alterou na baixa capilaridade do Programa, conforme já mencionado neste capítulo.

Com essa baixa adesão aos programas estadual e federal, em 2005 a SDSC encomendou ao IPSA uma pesquisa denominada “Pesquisa de Mão-de-Obra Juvenil e Divulgação dos Programas Emprego Jovem e PNPE” que tinha por objetivo, segundo relatório final da própria pesquisa (2005, p. 5):

Realizar um levantamento junto ao conjunto de empresas situadas na RMR, Caruaru e Petrolina, sobre o interesse na contratação de jovens, com idade entre 16 a 24 anos, que buscam o primeiro emprego; identificar ocupações mais ofertadas e investigar a demanda por qualificação profissional. Ademais, no contato com a empresa divulgam-se os referidos Programas, com intuito de buscar a adesão de cada empresa — via incorporação de jovens ao quadro de pessoal.

Observou-se, posteriormente à pesquisa realizada durante o ano de 2005, que pouco se ampliou o número de jovens contratados pelo Programa Emprego Jovem (passou-se de 165 adesões, em 2005, para 230 novas adesões, em 2006, e para o PNPE houve uma completa estagnação do processo de adesão dos empresários, refletindo apenas uma nova contratação em 2006).

⁹⁷ Anexo a este trabalho a lista de todas as empresas aderentes ao Emprego Jovem que contrataram os jovens no mercado formal de trabalho, todas no ramo de atividade de serviços, predominando área de comércio.

⁹⁸ A Agência do Trabalho só possui dados da colocação de jovens no mercado de trabalho via incentivos financeiros a partir de 2002, mesmo tendo iniciado o Programa Primeiro Emprego em 2000. Em 2000, a Lei lançada na forma de dedução do ICMS não conseguiu êxito, o processo foi lento e burocrático não registrando adesão do empresariado. Em 2002 foi Regulamentada nova Lei transferindo os incentivos em parcelas mensais, quando se iniciou a adesão dos empresários e o encaminhamento de 138 jovens ao mercado de trabalho.

Na verdade, o que se observa no Estado de Pernambuco, durante os seis anos de existência do Programa Emprego Jovem, segundo dados da SDSC/AT, é que existia um outro caminho de contratação dos jovens, denominado popularmente de “processo de intermediação por demanda espontânea”, que não possuía incentivo financeiro à contratação de jovens.

Essa outra forma de contratação de jovens atendia aos interesses dos empregadores, pois desvinculava as empresas dos entraves burocráticos via exigências legais obrigatórias dos programas sociais governamentais e possibilitava, em algumas situações, a identificação de jovens trabalhadores por parte dos empresários de acordo com o perfil da vaga de trabalho existente.

Percebe-se que, para aqueles jovens na faixa de idade entre 16 e 29 anos⁹⁹, houve um aumento das contratações nas empresas privadas. Esse fato é independente de incentivo financeiro por parte do Estado, conforme tabela 9..

Esse processo vem responder às novas formas de flexibilização do trabalho que adquire grande importância econômica e social em todo o País.

TABELA 9 **Jovens Colocados no Mercado de Trabalho por Intermediação Não Incentivada, segundo os anos — 2000-2006**

| Ano | Jovens colocados no Mercado de Trabalho com Intermediação Espontânea* |
|--------------|--|
| 2000 | 1.789 |
| 2001 | 5.614 |
| 2002 | 11.054 |
| 2003 | 15.072 |
| 2004 | 29.366 |
| 2005 | 23.929 |
| 2006 | 17.011 |
| Total | 103.835 |

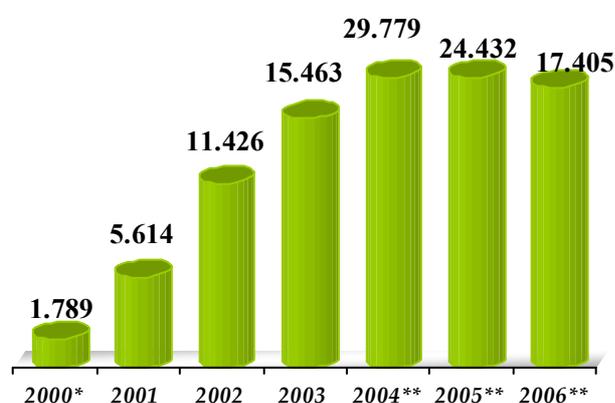
Fonte: Agência do Trabalho. Elaboração própria.

* De 16 a 29 anos, conforme consulta ao SIGAE

⁹⁹ O Banco de Dados da Intermediação de jovens da Agência do Trabalho só fornece o recorte da faixa etária de 16 a 29 anos. É importante ressaltar que nem todos os jovens de 16 a 29 anos colocados no mercado de trabalho foram qualificados pela Agência do Trabalho.

Dessa forma, no geral, foram colocados 105.908 jovens (incentivo + não incentivo), o que confirma que as empresas possuíam o interesse em contratar jovens, conforme os resultados da “Pesquisa de Demanda de Mão-de-Obra Juvenil e Divulgação dos Programas Emprego Jovem e PNPE” realizada em 2005, que apontou que das 3.542 empresas pesquisadas, “62,4% possuem interesse na contratação de jovens e 23,3% não revelaram tal interesse” (p. 21), porém, sem ser por adesão a programas sociais via incentivo financeiro.

GRÁFICO 4 Colocações de Jovens no Mercado de Trabalho pela Agência do Trabalho em Todas as Modalidades¹⁰⁰ 2000 a 2006



Fonte: UT/Agência do Trabalho — Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania

*Implantação do atual modelo de gestão da Agência do Trabalho (fevereiro)

** Atendimento a jovens de 16 a 29 anos

4.7. Qualificação *versus* inserção dos jovens no mercado de trabalho

Com base nos dados analisados anteriormente, pode-se perceber que em Pernambuco, no período de 2001 a 2006, foram qualificados 16.791 jovens¹⁰¹ de 16 a 24 anos, em diversas modalidades ao longo do desenvolvimento metodológico do programa.

Percebe-se ainda que, para o período de 2000 a 2006, foram intermediados para o mercado de trabalho 105.908 jovens de 16 a 29 anos, seja de forma incentivada (2.073 com

¹⁰⁰ Modalidades: PNPE, Jovem Aprendiz, Intermediação Incentivada e Intermediação Aberta.

¹⁰¹ Exceto os participantes da Modalidade Ações de Incentivo ao Acesso à Universidade.

idade de 16 a 24 anos do Emprego Jovem) ou de forma espontânea (103.853 com idade entre 16 e 29 anos).

TABELA 10 Jovens Desempregados, Qualificados e Colocados no Mercado de Trabalho em Pernambuco, segundo a intermediação incentivada e intermediação espontânea no período de 2001-2006

| Ano | Jovens Desempregados* | Jovens Qualificados | Jovens Colocados no Mercado Formal de Trabalho | | | | Total de Intermediados*** |
|--------------|-----------------------|---------------------|--|----------------|------------|----------------------------|---------------------------|
| | | | Intermediação Incentivada | | | Intermediação Espontânea** | |
| | | | Emprego Jovem | Jovem Aprendiz | PNPE | | |
| 2000 | - | **** | - | - | - | 1.789 | 1.789 |
| 2001 | 180.166 | 1.500 | - | - | - | 5.614 | 5.614 |
| 2002 | 173.986 | 1.720 | 138 | 234 | - | 11.054 | 11.426 |
| 2003 | 183.885 | 2.035 | 199 | 188 | 4 | 15.072 | 15.463 |
| 2004 | 203.026 | 1.933 | 195 | 191 | 27 | 29.366 | 29.779 |
| 2005 | 208.864 | 3.052 | 165 | 242 | 96 | 23.929 | 24.432 |
| 2006 | 182.707 | 6.551 | 230 | 163 | 1 | 17.011 | 17.405 |
| Total | - | 16.791 | 927 | 1.018 | 128 | 103.835 | 105.908 |

* Fonte: IBGE — PNAD, com exceção para o ano de 2000, por ter ocorrido o Censo Demográfico

** De 16 a 29 anos, conforme consulta ao SIGAE

*** Somatório das intermediações incentivadas e espontâneas

**** Não foi computado nesta tabela o número aproximado de 67.696 jovens qualificados com recursos do FAT, considerando o percentual amostral identificado pelo Relatório de Acompanhamento de Egressos 2000, tendo em vista que esta amostra representa estratificadamente o universo pesquisado. Porém nem todos os jovens qualificados estiveram relacionados com a demanda governamental, uma vez que 70% da demanda por qualificação eram oriundas das Comissões Municipais de Emprego.

A tabela acima mostra a relação assimétrica entre os jovens intermediados com incentivo (total de 2.073), ou seja, que entraram no mercado de trabalho porque o governo pagou incentivo à empresa empregadora *versus* jovens intermediados sem incentivo (total de 103.835), que são os que entram no mercado por demanda espontânea, sem interferência alguma do Estado.

O total de jovens intermediados para o período de 2002 a 2006, de acordo a tabela, mesmo considerando a faixa etária de 25 até 29 anos não incluída na ação de intermediação incentivada, foi de 98.505, sendo 96.432 por demanda espontânea e 2.073 por intermediação incentivada.

O número baixo de jovens que conseguiram êxito na busca, via subsídio do Governo, por emprego, explica-se em parte pelo fato de as empresas, de forma geral, optarem pela liberdade de gerir seus negócios sem a interferência do Estado.

De maneira geral no País, e principalmente na cidade do Recife, por exemplo, o mercado tem preferência por absorver jovens na faixa de idade acima dos 20 anos, conforme foi constatado na pesquisa realizada pelo IPSA (Pesquisa de Demanda de Mão-de-Obra Juvenil, e Divulgação dos Programas Emprego Jovem e PNPE) encomendada pela SDSC no ano de 2005:

É importante mencionar que, das empresas em análise, 35,1% revelaram que demandam jovens a partir de 20 anos de idade. Portanto, um número significativo de empresas não absorve jovens na faixa de 16 a 19 anos (2005, p. 17).

Compromissos com obrigações fiscais e trabalhistas, impostos nos contratos dos Programas Públicos Sociais de Incentivo à Inserção dos Jovens no Mercado Formal de Trabalho, também parecem ser um empecilho na formação de parcerias entre a iniciativa privada e a pública, pelo fato de muitas empresas não cumprirem as exigências legais determinadas pelo Governo.

Como o trabalho é central na vida das jovens, por ser o principal meio de integração na sociedade, a inserção desse público nesse cenário é essencial para o desenvolvimento social, psicológico, familiar e profissional dessas pessoas. Pelo fato de o trabalho, na sociedade atual, ter adquirido sentido ético e valor moral, assumindo o sentido de um dever

social, algo que traz dignidade ao ser humano, o ambiente de trabalho tornou-se um grande canal de sociabilidade humana.

Diante dessa centralidade, o jovem brasileiro sócio-economicamente desfavorecido, de maneira geral e aqui neste estudo em particular, possui dois caminhos: ou acessa o mercado de trabalho se submetendo às suas normas e exigências, mesmo encontrando-se em posição bastante desfavorável na disputa pelo posto de trabalho já escasso; ou o acessa por meio das políticas sociais existentes.

A resposta encontrada pelo Governo de Pernambuco, na formulação de suas políticas públicas de juventude para inserção no mercado de trabalho, reflete uma tendência nacional de valorizar a Qualificação Profissional desse público, tendência essa que pode ser observada ainda na tabela 10, no item “jovens qualificados”.

Isso demonstra a inversão estratégica do Programa Emprego Jovem que, a partir do foco na concessão de subsídios às empresas para atingir o objetivo de empregar os jovens, passou para o foco no investimento em qualificação. Com isso, o Governo pretendeu diminuir sua relação de intervenção com a iniciativa privada e passou a investir na capacidade do jovem em conquistar o espaço almejado.

Voltando para a Tabela 4, na página 180, pode-se perceber que a modalidade Preparando para o Primeiro Emprego (PPE), responsável pela Qualificação dos jovens para o mercado de trabalho, encontra-se presente de 2001, desde sua criação no Programa Emprego Jovem, até 2006, último ano do Programa.

O dado acima demonstra o esforço do Governo Estadual em priorizar a política pública de Qualificação Profissional. Ao fazer isso, o governo reflete uma visão da relação Educação *versus* Trabalho em que a formação profissional é vista como resposta para minimizar o desemprego.

A qualificação (escolaridade e formação profissional) se transformou no

fetiche capaz de romper esse processo. Somas vultosas estão sendo gastas no mundo inteiro para requalificar trabalhadores. Os resultados são pífios se mensurados a partir da reinserção no mercado de trabalho, como atestam pesquisas em vários países. (SEGNINI, 2000, p. 77).

A Qualificação Social e Profissional pode ser observada também nos dados obtidos por meio do **Relatório de Acompanhamento de Egressos 2000**.

Avaliando a amostra de 350 jovens¹⁰², dos quais 213 oriundos da RMR e 137 das demais regiões do Estado, percebe-se que, ao final do curso, 22,6% do total de entrevistados foram incluídos produtivamente no mercado de trabalho, ou seja, 79 jovens. Destes, 3,1% (11 jovens) possuía carteira de trabalho assinada, o que demonstrou elevada informalidade no mercado de trabalho pernambucano.

TABELA 11 Jovens de 16 a 24 anos de idade da amostra que foram incluídos no Mercado de Trabalho com carteira assinada e sem carteira assinada ao término do Curso, em 2000

| Território | Questionários Aplicados | Inclusos produtivamente | | | | | |
|-----------------------|-------------------------|-------------------------|------|-----------------------|-----|-----------------------|-----|
| | | Total | % | Com Carteira Assinada | % | Sem Carteira Assinada | % |
| Recife ¹⁰³ | 123 | 19 | 15,4 | 3 | 2,4 | 2 | 1,6 |
| RMR | 213 | 33 | 15,5 | 7 | 3,3 | 5 | 2,3 |
| Pernambuco | 350 | 79 | 22,6 | 11 | 3,1 | 13 | 3,7 |

Fonte: Banco de dados do Relatório de Acompanhamento de Egressos 2000. Elaboração própria.

Um ano após o término do curso, constataram-se a evolução de 22,6% para 36,6% de jovens inseridos em atividades produtivas no Estado, elevando-se de 3,1% para 7,7% os que possuíam vínculo formal de trabalho (carteira de trabalho assinada). Para Recife, o percentual de jovens inseridos passou de 15,4% para 28,5%, e os com vínculo formal de trabalho, de 2,4% para 8,9%.

¹⁰² Referente à análise do banco de dados relativo à amostra de 850 egressos contendo 350 jovens.

¹⁰³ Foi feito o recorte da situação dos jovens em Recife, tendo em vista os resultados da pesquisa de Impactos do Programa Emprego Jovem – Recife feita pelo Etapas.

Essa relativa evolução reflete uma expressão concreta do processo de reestruturação produtiva do capitalismo, já descrito anteriormente. O mercado de trabalho brasileiro não conseguiu estabelecer uma situação onde o emprego padronizado (aquele que cumpre a legislação social, a jornada de trabalho determinada socialmente e com remuneração digna) tenha se tornado algo generalizado para o conjunto da população; ao contrário, criou-se um mercado “altamente flexível” com situações completamente diferenciadas e, em sua maioria, precárias. A desigualdade econômica e social marcou o desenvolvimento no País.

TABELA 12 Jovens de 16 a 24 anos de idade da amostra que foram incluídos no Mercado de Trabalho com carteira assinada e sem carteira assinada um ano após o término do Curso, em 2000

| Território | Questionários Aplicados | Inclusos Produtivamente | | | | | |
|------------|-------------------------|-------------------------|------|-----------------------|------|-----------------------|-----|
| | | Geral | % | Com Carteira Assinada | % | Sem Carteira Assinada | % |
| Recife | 123 | 35 | 28,5 | 11 | 8,9 | 7 | 5,7 |
| RMR | 213 | 60 | 28,2 | 22 | 10,3 | 9 | 4,2 |
| Pernambuco | 350 | 128 | 36,6 | 27 | 7,7 | 33 | 9,4 |

Fonte: Banco de dados do Relatório de Acompanhamento de Egressos 2000. Elaboração própria.

Quando se avalia os resultados obtidos para os egressos do Emprego Jovem, em 2004, mediante avaliação do **Relatório de Impactos do Programa Emprego Jovem — Recife** do Etapas, percebe-se que, dos 1.035 entrevistados residentes em Recife, 30,8% (equivalente a 319 jovens) conseguiram inserir-se produtivamente. Do total de inseridos, 13,2% possuíam carteira assinada, percentual levemente acima do encontrado pelo estudo do banco de dados do Relatório de Acompanhamento de Egressos 2000.

TABELA 13 Jovens de 16 a 24 anos de idade incluídos no Mercado de Trabalho um Ano após o Término do Curso em Recife, em 2004

| Território | Questionários Aplicados | Inclusos produtivamente | | | | | |
|------------|-------------------------|-------------------------|------|-----------------------|------|-----------------------|-----|
| | | Total | % | Com Carteira Assinada | % | Sem Carteira Assinada | % |
| Recife | 1.035 | 319 | 30,8 | 137 | 13,2 | 80 | 7,7 |

Fonte: Impactos do Programa Emprego Jovem em Recife

Em relação à **renda dos jovens egressos de 2000**, observa-se que 50,8% dos 128 jovens que conseguiram inserção em alguma atividade produtiva após um ano de conclusão do curso possuíam rendimentos variados entre mais de ½ até 1 salário mínimo vigente à época (R\$ 180,00).

É interessante mostrar que, muito embora apenas 7,7% dos jovens possuíssem carteira de trabalho assinada, observa-se que 32% ganhavam mais do que o salário mínimo exigido por lei. Este contingente poderia sofrer uma pequena elevação tendo em vista que 6,3% dos entrevistados não informaram o valor de seus rendimentos.

TABELA 14 Renda dos Jovens de 16 a 24 Anos Incluídos no Mercado de Trabalho um Ano Após o Término do Curso em Pernambuco, em 2000

| Renda atual* | RMR | Demais RDs | Pernambuco | % |
|--|-----------|------------|------------|--------------|
| Até ½ SM (até R\$ 90,00) | 1 | 13 | 14 | 10,9 |
| Mais de ½ SM até 1 SM (De R\$ 90,01 até R\$ 180,00) | 30 | 35 | 65 | 50,8 |
| Mais de 1 SM até 3 SM (De R\$ 180,01 até R\$ 540,00) | 25 | 12 | 37 | 28,9 |
| Mais de 3 SM até 5 SM (De R\$ 540,01 até R\$ 900,00) | 1 | 1 | 2 | 1,6 |
| Mais de 5 SM (Mais de R\$ 900,00) | 1 | 1 | 2 | 1,6 |
| Não sabe/não respondeu | 2 | 6 | 8 | 6,3 |
| Total** | 60 | 68 | 128 | 100,0 |

Fonte: Banco de dados do Relatório de Acompanhamento de Egressos 2000. Elaboração própria.

*Salário mínimo vigente na época: R\$ 180,00

** Total de jovens que foram incluídos no mercado de trabalho um ano após o término do curso em Pernambuco, de acordo com o banco de dados do Relatório de Acompanhamento de Egressos 2000

Quanto à escolaridade, percebe-se que 66,9% dos 350 jovens da amostra dos jovens egressos 2000, possuíam Ensino Médio completo ou em andamento.

TABELA 15 Escolaridade dos Jovens de 16 a 24 Anos Entrevistados em Pernambuco, em 2000

| Escolaridade | RMR | % | Demais RDs | % | Pernambuco | % |
|--------------------------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|
| Fundamental incompleto | 42 | 19,7 | 41 | 29,9 | 83 | 23,7 |
| Fundamental II completo | 18 | 8,5 | 11 | 8,0 | 29 | 8,3 |
| Médio incompleto | 49 | 23,0 | 31 | 22,6 | 80 | 22,9 |
| Médio completo | 102 | 47,9 | 52 | 38,0 | 154 | 44,0 |
| Superior incompleto e completo | 2 | 0,9 | 2 | 1,5 | 4 | 1,1 |
| Total | 213 | 100,0 | 137 | 100,0 | 350 | 100,0 |

Fonte: Banco de dados do Relatório de Acompanhamento de Egressos 2000. Elaboração própria.

Porém, quando se avalia a escolaridade dos jovens que conseguiram a inclusão em alguma atividade produtiva, verifica-se que este percentual cai para 62,5%. Na RMR, este percentual eleva-se para 70,0%. Percebe-se, ainda, que 32,0% dos jovens que se inseriram possuíam apenas o Ensino Fundamental completo ou em andamento, o que justifica os baixos salários anteriormente apresentados.

Nesse sentido o que se percebe nos dias atuais é que a educação, bem como a formação profissional, aparecem como questões centrais, pois lhes são conferidas funções essencialmente instrumentais, ou seja, como capazes de possibilitar a competitividade e intensificar a concorrência, adaptar trabalhadores às mudanças técnicas e minimizar os efeitos do desemprego.

Contudo, o que se viu aqui foi a relativização desta questão, ou seja, ter escolaridade não assegurou a empregabilidade pois os jovens contratados foram os de escolaridade mais baixas.

TABELA 16 Escolaridade dos Jovens de 16 a 24 Anos Incluídos no Mercado de Trabalho Um Ano Após o Término do Curso em Pernambuco, em 2000

| Escolaridade | RMR | % | Demais RDs | % | Pernambuco | % |
|------------------------|-----------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|
| Fundamental incompleto | 10 | 16,7 | 21 | 30,9 | 31 | 24,2 |
| Fundamental completo | 3 | 5,0 | 7 | 10,3 | 10 | 7,8 |
| Médio incompleto | 12 | 20,0 | 11 | 16,2 | 23 | 18,0 |
| Médio completo | 30 | 50,0 | 27 | 39,7 | 57 | 44,5 |
| Superior incompleto | 3 | 5,0 | 1 | 1,5 | 4 | 3,1 |
| Superior completo | 2 | 3,3 | 1 | 1,5 | 3 | 2,3 |
| Total | 60 | 100,0 | 68 | 100,0 | 128 | 100,0 |

Fonte: Banco de dados do Relatório de Acompanhamento de Egressos 2000. Elaboração própria.

Resultado similar foi encontrado para os jovens residentes em Recife e egressos dos cursos de qualificação do Emprego Jovem de 2004. Dos 319 inseridos em alguma atividade produtiva, 83,4% possuíam o Ensino Médio completo ou em andamento.

TABELA 17 Escolaridade dos Jovens de 16 a 24 Anos de idade incluídos no Mercado de Trabalho em Recife, em 2004.

| Situação Atual | Jovens de 16 a 24 anos de idade, segundo a escolaridade (Última Série Concluída) | | | | | | | | | | | | Total |
|----------------------------------|--|------------|----------------------|------------|------------------|-------------|----------------|-------------|------------------------|------------|-------------------|------------|------------|
| | Fundamental incompleto | | Fundamental completo | | Médio incompleto | | Médio completo | | Supletivo Ensino Médio | | Superior completo | | |
| | Abs. | % | Abs. | % | Abs. | % | Abs. | % | Abs. | % | Abs. | % | |
| Empregado com carteira | 5 | 3,6 | 2 | 1,5 | 25 | 18,2 | 103 | 75,2 | - | - | 2 | 1,5 | 137 |
| Empregado sem carteira | 7 | 8,8 | 14 | 17,5 | 15 | 18,8 | 43 | 53,8 | - | - | 1 | 1,3 | 80 |
| Conta própria ou autônomo | 10 | 18,5 | 2 | 3,7 | 15 | 27,8 | 25 | 46,3 | 1 | 1,9 | 1 | 1,9 | 54 |
| Empregado doméstico sem carteira | - | - | 1 | 25,0 | - | - | 3 | 75,0 | - | - | - | - | 4 |
| Empreendedor/Dono do negócio | 1 | 25,0 | - | - | - | - | 3 | 75,0 | - | - | - | - | 4 |
| Estagiário | - | - | 1 | 2,5 | 18 | 45,0 | 16 | 40,0 | - | - | 5 | 12,5 | 40 |
| Total | 23 | 7,2 | 20 | 6,3 | 73 | 22,9 | 193 | 60,5 | 1 | 0,3 | 9 | 2,8 | 319 |

Fonte: Impactos do Programa Emprego Jovem — Recife

Com relação à correlação entre a área do curso e a função exercida no mundo do trabalho, os dados identificados no Banco do Relatório de Acompanhamento de Egressos 2000, registraram que 70,3% dos 128 jovens que conseguiram uma ocupação no mercado após um ano de conclusão do curso afirmaram que trabalhavam em outra ocupação sem relação com o curso oferecido pelo Programa Emprego Jovem. Esse dado reflete a falta de conexão entre a demanda do mercado de trabalho e o planejamento das ações de qualificação profissional que compõem um perfil central de formação por parte do Governo do Estado.

TABELA 18 Relação entre o Curso Ofertado pelo Programa Emprego Jovem e a Ocupação dos Jovens de 16 a 24 Anos Incluídos no Mercado de Trabalho em Pernambuco, em 2000

| Relação do curso com a ocupação atual | Total | % |
|--|------------|--------------|
| Trabalha na ocupação do curso | 21 | 16,4 |
| Trabalha em outra ocupação, mas relacionada | 12 | 9,4 |
| Trabalha em outra ocupação sem relação com o curso | 90 | 70,3 |
| Não sabe/Não respondeu | 5 | 3,9 |
| Total | 128 | 100,0 |

Fonte: Banco de dados do Relatório de Acompanhamento de Egressos 2000.
Elaboração própria.

Com relação à percepção dos jovens participantes sobre os cursos realizados, verifica-se que há diferenças entre os jovens que conseguiram inserção em alguma atividade produtiva e os jovens desempregados.

Quanto à percepção dos ocupados¹⁰⁴, observa-se que 16,0% dos jovens disseram que houve um aumento de informação sobre o mercado de trabalho e 12,3% mencionaram que o programa estimulou o prosseguimento da qualificação profissional. Porém, apenas 8,6% informaram que o programa estimulou o prosseguimento dos estudos.

¹⁰⁴ É importante ressaltar que os jovens puderam mencionar até 4 respostas.

TABELA 19 Percepção dos Jovens de 16 a 24 Anos Incluídos no Mercado de Trabalho com Relação às Ações do Programa Emprego Jovem em Pernambuco, em 2000

| Benefícios de ter feito o Curso | RMR | Demais RDs | Total | % |
|--|-----|------------|-------|------|
| Não vê benefícios | 6 | 6 | 12 | 3,4 |
| Melhorou cargo/função | 1 | 2 | 3 | 0,9 |
| Melhorou salário/renda | 2 | 1 | 3 | 0,9 |
| Elevou produtividade | 3 | 6 | 9 | 2,6 |
| Melhorou qualidade do trabalho | 11 | 18 | 29 | 8,3 |
| Melhorou relacionamento no trabalho | 7 | 5 | 12 | 3,4 |
| Melhorou relacionamento na família | 3 | 3 | 6 | 1,7 |
| Aumentou informação sobre o mercado de trabalho | 30 | 26 | 56 | 16,0 |
| Melhorou condições de vida, aplicando em cada o que aprendeu | 9 | 8 | 17 | 4,9 |
| Estimulou o prosseguimento dos estudos | 13 | 17 | 30 | 8,6 |
| Estimulou o prosseguimento da qualificação profissional | 23 | 20 | 43 | 12,3 |
| Melhorou a chance de conseguir outro emprego | 12 | 13 | 25 | 7,1 |
| Estimulou maior participação e organização no trabalho e na comunidade | 1 | 3 | 4 | 1,1 |
| Outros | 9 | 9 | 18 | 5,1 |
| Não sabe/Não respondeu | 4 | 0 | 4 | 1,1 |

Fonte: Banco de dados do Relatório de Acompanhamento de Egressos 2000. Elaboração própria.

No que diz respeito aos desocupados¹⁰⁵, 48,9% informaram que houve o aumento de informação sobre o mercado de trabalho e 38,4% afirmaram que o Programa tanto estimulou a procurar trabalho e aumentou a confiança no processo de procura, como estimulou o prosseguimento da qualificação profissional.

¹⁰⁵ É importante ressaltar que os jovens puderam mencionar até 4 respostas.

TABELA 20 Percepção dos Jovens de 16 a 24 Anos Desocupados com Relação às Ações do Programa Emprego Jovem em Pernambuco, 2000

| Benefícios de ter feito o curso (4 respostas) | RMR | % | Demais RDs | % | Total | % |
|---|-----|------|------------|------|-------|------|
| Não vê benefícios | 8 | 3,8 | 3 | 2,2 | 11 | 4,6 |
| Estimulou a procurar trabalho e aumentou a confiança no processo de procura | 71 | 33,3 | 20 | 14,6 | 91 | 38,4 |
| Melhorou relacionamento na família | 15 | 7,0 | 7 | 5,1 | 22 | 9,3 |
| Aumentou informação sobre o mercado de trabalho | 83 | 39,0 | 33 | 24,1 | 116 | 48,9 |
| Melhorou condições de vida, aplicando em cada o que aprendeu | 18 | 8,5 | 10 | 7,3 | 28 | 11,8 |
| Estimulou o prosseguimento dos estudos formal | 34 | 16,0 | 24 | 17,5 | 58 | 24,5 |
| Estimulou o prosseguimento da qualificação profissional | 64 | 30,0 | 27 | 19,7 | 91 | 38,4 |
| Melhorou a chance de conseguir emprego | 48 | 22,5 | 25 | 18,2 | 73 | 30,8 |
| Estimulou maior participação e organização no trabalho e na comunidade | 7 | 3,3 | 2 | 1,5 | 9 | 3,8 |
| Outros | 14 | 6,6 | 11 | 8,0 | 25 | 10,5 |
| Não sabe/não respondeu | 2 | 0,9 | 0 | 0,0 | 2 | 0,8 |

Fonte: Banco de dados do Relatório de Acompanhamento de Egressos 2000. Elaboração própria.

Para a análise dos dados de 2004, as informações não estão agregadas por *status* profissional dos jovens, permitindo apenas a identificação da percepção dos entrevistados como um todo.

Dessa forma, 48,2% dos jovens residentes no Recife afirmaram que o Programa contribuiu/melhorou a qualificação profissional do participante, 22,8% alegaram melhoria das relações de amizade e 12,6% afirmaram melhoria no desempenho escolar.

TABELA 21 Percepção dos Jovens de 16 a 24 Anos Relação às Ações do Programa Emprego Jovem em Recife, em 2004

| Alternativas | Respostas | % |
|---|--------------|--------------|
| Contribuiu para as suas relações de amizade | 236 | 22,8 |
| Contribuiu para as suas relações em família | 123 | 11,9 |
| Melhorou o seu desempenho escolar | 130 | 12,6 |
| Estimulou o seu envolvimento em grupos ou movimentos sociais | 27 | 2,6 |
| Contribuiu para a sua inserção no mundo do trabalho | 90 | 8,7 |
| Não obteve nenhum resultado | 125 | 12,1 |
| Contribuiu/Melhorou na qualificação profissional | 499 | 48,2 |
| Contribuiu para uma visão melhor sobre política | 3 | 0,3 |
| Melhorou na convivência e diálogo com outras pessoas, desenvoltura/comunicação em público, relações pessoais, expressão verbal e corporal | 45 | 4,3 |
| Melhorou a auto-estima e/ou auto-confiança | 11 | 1,1 |
| Melhorou os conhecimentos em matemática e português | 7 | 0,7 |
| Contribuiu no conhecimento sobre cidadania e meus direitos como cidadão | 18 | 1,7 |
| Ainda não concluiu o curso | 6 | 0,6 |
| Melhorou a qualificação/desenvolvimento pessoal | 5 | 0,5 |
| Contribuiu na renda familiar | 3 | 0,3 |
| NS/NR | 2 | 0,2 |
| Total das respostas | 1.330 | 128,5 |

Fonte: Impactos do Programa Emprego Jovem — Recife. Total de casos válidos 1.035

A partir dos resultados obtidos nas tabelas 19, 20, e 21, podemos verificar que a percepção da maioria dos jovens egressos de 2000 ou 2004 do Programa Emprego Jovem é o de reconhecimento da importância da política de qualificação profissional, seja ampliando informações sobre o mercado de trabalho, estimulando o prosseguimento da qualificação profissional ou estimulando a procura do trabalho e ampliando a confiança no processo de procura do trabalho. Esses jovens assumem o mercado de trabalho como guia das suas trajetórias profissionais deflagrando a centralidade do mesmo nas suas vidas.

O trabalho constitui a categoria central da gênese do homem, com ela tem início o processo de desenvolvimento humano.

Segundo Antunes (1996, p.99) citando Lukács: “[...] o simples fato de que o trabalho se efetiva, uma posição teleológica é uma experiência elementar da vida cotidiana de todos os homens”.

Desse modo, os jovens oriundos de programas sociais, frutos de famílias desfavorecidas economicamente, frente aos seus carecimentos materiais, suas necessidades humanas põem em movimento a busca por alternativas de sobrevivência por meio do próprio trabalho e por intermédio do desenvolvimento das forças produtivas, podendo ampliar sua sociabilidade, constituindo um dos pólos decisivos da evolução do homem.

Concordamos com Antunes (op.cit, p.100) citando Lukács que ressaltam que o trabalho é um “ato de tornar-se consciente”, em que os indivíduos buscam caminhos frente às suas realidades concretas “o homem é um ser que dá respostas”.

Assim, o trabalho proporciona que as relações entre homem e natureza sejam cada vez mais mediadas por categorias sociais complexas residindo não só o caráter decisivo do trabalho no mundo dos homens, mas a sua centralidade, meio de inserção e sociabilidade humana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de um contexto de elevado desemprego foram criadas políticas públicas focadas na inserção do jovem no mercado de trabalho como forma de o Estado responder a essa realidade, tentando-se neutralizar os efeitos sociais do desemprego.

Ainda que originados por demanda social, esses programas e projetos não dão conta da realidade por não propor mudanças estruturais sócioeconômicas como alteração das formas de produção capitalista, modificação das correlações de forças produtivas e substituição da política macroeconômica. São, antes de tudo, políticas sociais compensatórias, fragmentadas e desarticuladas.

O Programa Emprego Jovem, fruto de políticas construídas com objetivo de minimizar tensões sociais, encontra-se imbuído do ambicioso objetivo de incrementar a produtividade do trabalho e o dinamismo da economia na medida em que busca inserir o segmento juvenil no mercado de trabalho. O próprio nome “Emprego Jovem” traz em si a expectativa de solução do problema de empregabilidade para o usuário dessa faixa etária.

Nesse contexto adverso, o trabalho se caracteriza como “[...] protoforma da atividade humana” (ANTUNES, 2000), ocupando centralidade na vida dos jovens, os quais vivenciam, por meio do trabalho, a sua sociabilidade.

Os jovens, participantes do Programa Emprego Jovem, na sua maioria, possuíam perfil de baixa escolaridade e pouca qualificação profissional, encontrando-se na “contra-corrente” do mercado de trabalho, o qual caracteriza-se pela escassez de postos de emprego, flexibilização das relações profissionais e precarização das condições de trabalho, exigindo do jovem um perfil dinâmico, flexível, permanentemente qualificado, com boa aparência, postura de polivalência e condições de trabalhar em equipe.

Novamente é desconsiderada a importância do fato de que a maioria da força de trabalho alcançada pelo Programa é composta por trabalhadores cujo nível de escolaridade não é compatível com os requerimentos de assimilação de conhecimento técnico inovador, em geral, demandado por atividades dos segmentos mais modernos da economia.

Frente ao contexto de falta de postos de trabalho, o governo seguindo diretrizes internacionais, dava ênfase ao empreendedorismo juvenil chegando a criar a modalidade Qualificação Profissional e Empreendedorismo Juvenil para atender à faixa vulnerável de difícil absorção pelo mercado de trabalho. Iniciativa essa que, num contexto de baixo dinamismo da economia, pode ajudar como medida paliativa para evitar a inatividade e a falta de renda, porém possui limites e não consegue substituir os efeitos dinamizadores do crescimento econômico.

O Programa Emprego Jovem adaptou-se, ao longo dos anos, à demanda do Estado criando modalidades de acordo com o público a ser trabalhado. Uma das últimas executada em 2006 foi a modalidade de Qualificação Profissional de Nível Técnico, que abrangeu estudantes do ensino médio, atuando com jovens de escolaridade mais elevada, potencialmente aptos para atender às exigências de mercado.

Embora mais acertada, a iniciativa pouco contribuiu para grandes melhorias no número de jovens inseridos, uma vez que, do universo de 16 mil qualificados, num período de seis anos, apenas dois mil atingiram sucesso na inserção, sendo 927 com incentivo financeiro aos empresários. De 2002 a 2006, um total de 103 mil jovens conseguiu espaço no mercado de trabalho por meio de demanda espontânea.

Dessa forma, pode-se observar que o Programa Emprego Jovem, apesar de se articular para atender às necessidades do mercado de trabalho, não o faz e, pior, não pode garantir os direitos de inserção profissional para o público jovem envolvido.

Assim, a baixa efetividade das políticas públicas que buscam inserção no mercado de trabalho não se deve apenas à falta de articulação com as demais políticas sociais, e sim ao contexto econômico no qual estão inseridas, bastante adverso à produção e ao emprego.

Incluir os grupos mais vulneráveis só será possível com a retomada do crescimento no plano macroeconômico, associado a uma maior integração e articulação das políticas públicas de emprego com a criação de novos postos de trabalho.

O Estado, conforme ressalta Macedo (2007, p. 308) “[...] vem respondendo de forma precária aos problemas do desemprego crescente, da qualificação profissional e das dificuldades de re-inserção no mercado de trabalho, fruto do processo de globalização econômica neoliberal, o qual vem buscando reduzir o sujeito político a agente econômico”.

Desse modo, atendendo a orientações econômicas presentes nas diretrizes dos organismos internacionais, estabelece-se a parceria público – privada que vem atender aos interesses do capital, isentando o Estado das suas responsabilidades, delegando para o terceiro setor funções que o mesmo, através das ONG’s, não consegue atingir na sua maioria, conforme vimos no caso do material didático analisado pelo IPSA no seu trabalho de Apoio à Gestão.

Outrossim, o Estado além de não acompanhar o tipo de conteúdo que é passado para o jovem nos cursos de qualificação profissional, não o protege das precariedades do mundo produtivo ao inserir o jovem nos postos de trabalho. A qualidade dessa inserção e o acompanhamento do mesmo no dia a dia do trabalho é totalmente inexistente por parte da ação pública.

Com base na análise dos dados encontrados no banco de dados do **Relatório de Acompanhamento de Egressos 2000** e no **Relatório Impactos do Programa Emprego Jovem Recife**, referentes ao ano de 2004, percebemos que, de cada 100 jovens recifenses que

participaram dos cursos de qualificação profissional, de 28¹⁰⁶ a 30¹⁰⁷ conseguiram, após um ano, uma ocupação no mercado de trabalho. Este indicador eleva-se para 36 de cada 100 jovens qualificados quando se considera o Estado de Pernambuco como um todo, que possui influência de atividades econômicas de outros territórios na RMR (industrial, incluindo Suape), no Agreste Central e no Setentrional (pólo têxtil), no Sertão do Araripe (pólo gesseiro), e no Sertão de Itaparica e no de São Francisco (pólos agroindustrial e vitivinícola), dentre outros.

Esse resultado torna-se relevante tendo em vista as condições seletivas do mercado de trabalho para absorção de um público-alvo com escolaridade relativamente elevada, porém de qualidade questionável.

Os constrangimentos atuais do sistema nacional de ensino dificultam o avanço da escolaridade com qualidade para os jovens. Esses jovens se utilizam da rede pública de Educação Básica fazem projetos para o futuro a partir do conhecimento escolar, porém percebem que a escola que lhes cabe não corresponde às suas mínimas necessidades e expectativas. Têm em mãos um diploma, embora não “carreguem em sua bagagem”, como dizem, o conhecimento correspondente.

Ademais, foi evidenciada a estrutura de organização do programa que possuía falhas em componentes importantes, como o material didático contando com alguns dos seus conteúdos fragilizados e deficitários.

É ainda importante ressaltar que o percentual de inserção de jovens no mundo do trabalho não se deveu apenas na participação destes em ações do Programa Emprego Jovem. Outras variáveis, como experiência prévia profissional, conhecimento em informática, outros cursos feitos pelo jovem, motivação para o trabalho, residência próxima ao local do trabalho e indicações, entre outras, também contribuíram para a colocação desses jovens em alguma

¹⁰⁶ Considerando o banco de dados do Relatório de Acompanhamento de Egressos 2000, via análise da amostra de jovens, composta de forma estratificada e representativa do universo de qualificados.

¹⁰⁷ Considerando o Relatório Impactos do Programa Emprego Jovem Recife referentes ao ano de 2004.

atividade produtiva.

Outrossim, a identificação de 70,3% dos jovens trabalhando em áreas diferentes dos cursos realizados reforça que, tanto a inserção quanto a oferta de vagas no mercado de trabalho, relativas aos cursos, não foram disponibilizadas imediatamente, uma vez que o mercado tem seu ciclo próprio de renovação, que depende, dentre outros, do crescimento econômico do Estado.

Outra variável importante é que dos 28 a 30 inseridos em cada grupo de 100, no município de Recife, apenas 9¹⁰⁸ a 13¹⁰⁹ conseguiram vaga com os direitos trabalhistas garantidos conforme a legislação brasileira. Isso reflete o elevado grau de informalidade do mercado de trabalho pernambucano, como também a inserção precária do jovem no mundo do trabalho.

Não obstante, observamos alguns ganhos subjetivos do ponto de vista da sociabilidade dos jovens, como o autoconhecimento, a possibilidade de fazer amizade e trabalhar em equipe, ampliação da capacidade de confiança em si para buscar novas oportunidades produtivas.

Do ponto de vista dos entraves na execução dos cursos e do processo de aprendizagem dos jovens, destacamos a necessidade de maior planejamento das apostilas que compõem o material didático, adaptadas à carga horária e ao público-alvo do Programa.

E ainda, do ponto de vista da execução do Programa, identificamos a necessidade de se evitar os atrasos no repasse do auxílio financeiro (bolsa) e a necessidade de aulas práticas, vivência prática em ambiente de trabalho, e, por fim, maior articulação do Programa com os empresários para que os alunos fossem encaminhados ao mercado de trabalho, no final dos cursos.

¹⁰⁸ Referente a 8,9% dos que possuem CTPS, considerando o banco de dados do Relatório de Acompanhamento de Egressos 2000.

¹⁰⁹ Referente a 13,2% dos que possuem CTPS, considerando o Relatório Impactos do Programa Emprego Jovem Recife referentes ao ano de 2004.

Desse modo, é relevante considerar que as políticas de emprego que se utilizam da qualificação profissional como fator determinante para minimização do desemprego agem como instrumentos capazes de substituir uma política macroeconômica dinamizadora da oferta de mão-de-obra, porém seus resultados ficaram a desejar diante da possibilidade de inserção desses jovens no mercado de trabalho.

Esse mercado de trabalho, caracterizado por poucos postos de trabalho, precarização das relações contratuais e flexibilização das relações sociais que refletem um modelo econômico de sociedade excludente, que quando absorve o jovem, o faz em condições heterogêneas, precárias de trabalho, impedem a possibilidade de constituição de trajetórias ocupacionais associadas à ascensão social.

Segundo Pochmann (2005, p. 2),

O processo de imobilidade social e intrageracional (a última ocupação não se diferencia do primeiro emprego), quando não o caso de regressão intergeracional (a posição de vida e trabalho do filho é inferior a do pai), pode tornar frustrada a perspectiva de construção de um futuro pelo trabalho decente, mesmo no ambiente de elevação da escolaridade.

No entanto, como já foi dito anteriormente, para que se estruture um mercado de trabalho menos excludente é necessário que haja crescimento econômico e geração de ocupações em níveis mais adequados, melhorando as condições de trabalho no que se refere aos salários, às formas de contratação, entre outras.

Desse modo, o enfrentamento da temática social em relação ao trabalho exige um novo olhar sobre as ações públicas que envolvem os jovens, demandando uma avaliação do que vem sendo feito no país por meio das políticas públicas de qualificação e inserção juvenil no mercado de trabalho.

Assim, ao se implementar um Programa Social que objetiva a inserção do jovem no mercado formal de trabalho, imagina-se que esse jovem estaria sendo protegido minimamente

da exploração por parte do empregador (capital) e, com o exercício laboral, teria a oportunidade do crescimento e amadurecimento necessários para sua evolução humana.

Na verdade, o que foi encontrado com este trabalho é que o Programa Emprego Jovem não possuiu a capacidade de inserção do segmento juvenil no mercado de trabalho e, por ser uma política pública dentro das diretrizes do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, deveria contribuir para a melhor organização e funcionamento do mercado de trabalho pernambucano, minimizando a situação do desemprego juvenil no Estado.

Acreditamos que os baixos resultados do Programa articulam-se ao contexto econômico adverso à produção e ao emprego. As ações que prevêm a inserção de grupos juvenis vulneráveis são paliativas, podendo ajudar momentaneamente na falta de renda, evitando, ainda, a inatividade do jovem.

Todavia, estão longe de serem alternativas viáveis que proporcionem quebra do ciclo geracional da pobreza dos jovens usuários dos programas sociais no Estado. Não se trata de desconsiderar algumas experiências bem sucedidas no âmbito do Programa, principalmente nas conquistas subjetivas relatadas pelos próprios jovens, mas sim, de evidenciar que essas medidas possuem limite e não substituem os efeitos dinamizadores do crescimento econômico.

As conclusões encontradas refletem, em parte, os resultados do Programa Emprego Jovem, tendo em vista a inexistência de pesquisa de egressos para os anos de 2001, 2002, 2003, 2004¹¹⁰, 2005 e 2006, apesar dos Relatórios de Apoio à Gestão 2004, 2005 e 2006, indicarem a necessidade de execução da mesma, devido tanto às alterações do mercado de trabalho, como a necessidade de mensuração da efetividade do Programa.

¹¹⁰ A Pesquisa Impactos do Programa Emprego Jovem Recife foi executada pela ETAPAS por iniciativa e recursos próprios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS

ABRAMO, H. 1997. “*Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil*”. In *Juventude e Contemporaneidade*. Revista Brasileira de Educação. São Paulo: ANPED. Nºs 5 e 6.

ABRAMO, L. e LEITE, M.P. 2002. *Novas institucionalidades e novas formas de regulação no mundo do trabalho*. In *Proposições*. Revista Quadrimestral da Faculdade de Educação de Campinas, vol.13, n.1 (37) –jan/abr 2002.

ABRAMOVAY, , et all. *Juventude e Sexualidade*. Brasília: UNESCO Brasil, 2004.

_____. *Cultivando vidas, desarmando violências: experiências em educação, cultura, lazer, esporte, cidadania com jovens em situação de pobreza*. Brasília: UNESCO, Brasil Telecom, Fundação Kellogg, BID, 2001.

_____. *Jovens em situação de pobreza e violência; casos em áreas urbanas*. Brasil 2000. In: ISTIENNE, B, et al. *População e pobreza*. São Paulo: Loyola, 2003.

_____. *Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas*. Brasília: UNESCO, BID, 2002.

AMADEO, E. *Mercado de trabalho brasileiro: rumos, desafios e o papel do Ministério do Trabalho*. In: POSTHUMA, A. C. (Org.). *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil*. 34ª ed. Brasília: OIT/MTE, 1999.

ANDERY, M. A. *Para Compreender a Ciência: uma perspectiva histórica*. Rio de Janeiro: Garamond; São Paulo: EDUC, 2004

ANDRADE, M. C. de. *A terra e o homem no nordeste: contribuição ao estudo da questão agrária do nordeste*. 6ª ed. Recife: Ed. Universitária – UFPE. 1998.

_____. 1980. *Dinâmica das Microrregiões de Intensa Atividade Migratória*. Recife: SUDENE/ UFPE. Vol.3. 1980.

ANTUNES, R. *Os sentidos do trabalho. Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. 6ª ed. Campinas: Cortez, Ed. Unicamp. 2000.

ANTUNIASSI, M.H.R. *A Construção do objeto de Pesquisa na Sociologia*. In: LANG, A.B.S.G. (org). *Desafio da Pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: NAP/CERU/USP. 2001

ARAÚJO, T. P; LIMA, R A. *Mudanças Recentes na Política Pública de Qualificação Profissional no Brasil*. In: Vieira, Ana Cristina e Uchoa, Roberta. *Discussão: Desenvolvimento Social na Economia Globalizada*. Recife: Ed.Universitária da UFPE – 2007. pp. 249-267.

_____. *Ensaio sobre o mercado de trabalho e políticas de emprego*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2001.

ARCOVERDE A C. B, SILVA, M.G., ARAÚJO, T. P. e PINHEIRO, K. I. A. *Avaliação de Programas Sociais: a intermediação de mão-de-obra da Agência do Trabalho – Recife/PE*. Recife: Ed.Universitária - UFPE, 2004.

ARENDT, H. *A Condição Humana*. 8ª ed. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003, p. 352..

ARIÉS, P. *História Social da Criança e da Família*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978

AZEREDO, B. 1998. *Políticas Públicas de Emprego: a experiência brasileira*. Org. Cláudio Salvadori Deddecca – São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET. (Coleção Teses & Pesquisas, v.1).

AZEVEDO, F. P. de (Org.). *Juventude, cultura e políticas públicas: intervenções apresentadas no seminário teórico-político do Centro de Estudos e Memória da Juventude* (Realizado de 15 a 18 de julho de 2004, São Paulo). Anita Garibaldi, São Paulo, 2005.

BALTAR, P. E. A. *O mercado de trabalho no Brasil dos anos 90*. Tese (Livre –Docência) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003^a.

_____. *Estrutura econômica e emprego urbano na década de 1990*. In: PRONI, M. WILNES, H (org). *Trabalho, Mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo: Unesp / Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, 2003.

BALTAR, P., DEDECCA, C.; HENRIQUE, W. *Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil*. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C. E., MATTOSO, J. E. L. *Crise e trabalho no Brasil, modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta, pp. 87-108, 1996

BALTAR, P.; LEONE, E, T. *Economia e Mercado de Trabalho no Brasil*. In: Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho – CESIT – Carta Social e do Trabalho número 6 – Maio a Agosto 2007.

BALTAR, P.; KREIN, J.D.; MORETTO, A.. *O Emprego Formal nos Anos Recentes*. Carta Social e do Trabalho. Campinas: Unicamp. IE. Centro de Estudos de Economia Sindical e do Trabalho, n.3. 2006. Disponível em:

<http://www.eco.unicamp.br/cesit/boletim/versaoIntegral7.pdf>

BANCO MUNDIAL (2007). Relatório de Desenvolvimento Mundial 2007-1. O Desenvolvimento e a Próxima Geração, Banco Mundial, Washington 2007 (Original em inglês).

BANDEIRA, M. (2008). *Bandeira de bolso: Uma antologia poética*. Coleção L&PM – POCKET. São Paulo, 2008.

BARBOSA, A. F; MORETTO, A. *As Políticas de mercado e sua evolução tardia e fragmentada no Brasil*. In: DEDECÇA, C. S.; PRONI, M.W. (Orgs). Políticas públicas e trabalho: textos para estudo dirigido. Campinas, SP: Unicamp. IE/Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego; Unitrabalho, 438p. 2006.

BEHRING, E. R. *Política social no capitalismo tardio* – 2. ed. São Paulo: Cortez. 2002

_____ e BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez. (Biblioteca Básica de Serviço Social; v.2). 2006

_____. *Principais abordagens teóricas da política social da cidadania*. In: Capacitação em serviço social e política social. Módulo 3. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância. 259p; 21x28cm. 2000.

BELUZZO, L. G. & ALMEIDA, J. S. *Depois da Queda – A economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro. 2002.

BILLIARD, I. *Le “Grand Intégrateur” Selon Yves Barel* In: APPAY, B., MONY, A. T. (orgs) *Précarisation sociale, travail et santé*. IRESCO. Paris, 1997.

BOURDIEU, P. A. *O Poder Simbólico*. Bertrand do Brasil, Rio de Janeiro. 1998.

_____. *A Juventude é apenas uma palavra*. In: Questões de Sociologia. Editora Marco Zero, b, p. 112-121, Rio de Janeiro, 1983.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Relatório da força-tarefa sobre políticas de emprego: diagnósticos e recomendações*. 1998. Disponível no sítio:

http://www.mte.gov.br/Menu/Publicacoes/Livros_Periodicos/ acesso em 16/04/08.

_____. *Relatório gerencial do FAT: 1991 a 1999*. Brasília: CGFAT/MTE. 1999

BRESSER PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo, Editora 34, 1998.

BRITO, S. *Sociologia da Juventude*. Vol. 1. Zahar Editores. Rio de Janeiro. 1968.

CACCIAMALI, M.C. et al. *Sistema Nacional de Emprego: desempenho interestadual*. In: OLIVEIRA, M. A. de. (Org.). *Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp. 1998.

CALDAS, M. A. E. et al. *Documentos Acadêmicos: um padrão de qualidade*. Editora Universitária UFPE, Recife, 2006.

CAMPINO, A. C. C.; CACCIAMALI, M. C. & NOGAMI, O. *Recurso e desempenho dos programas de formação de mão-de-obra*. São Paulo: Nobel/Ministério do Trabalho, 1985. Coleção Estudos Econômicos e Sociais.

CARDOSO DE MELLO, J. M & NOVAIS, F. A. *Capitalismo Tardio e Sociabilidade Moderna*. In: SCHWARCZ, Lillian M. *Historio da Vida Privada no Brasil: contraste da intimidade contemporânea*. Companhia das Letras. São Paulo, 1998.

CASTEL, R. *As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário*. Tradução: Iraci D. Poleti. Vozes. Rio de Janeiro. 1998.

CARDOSO JR. J. C., et al. *Longa caminhada, fôlego Curto: O desafio da inserção laboral juvenil por meio dos consórcios sociais da juventude*. In: Texto para discussão 1224, IPEA, 2006.

CASTRO, M. G. e ABRAMOVAY, M. *Jovens em Situação de Pobreza, Vulnerabilidades Sociais e Violências*. In: FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS, Cadernos de Pesquisa, julho 2002, n 116: p 143. 350p.

_____. *Por um novo paradigma do fazer políticas – políticas de/para/com juventude*. Revista Brasileira de Estudos da População. V.19-46, Campinas, 2002.

CASTRO, M. G. *Políticas públicas por identidades e de ações afirmativas: acessando gênero e raça, na classe, focalizando juventudes*. In: Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação. NOVAIS, Regina e VANNUCHI, Paulo. (Orgs). Editora Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 2004.

CASTRO, M G. et.al. *Juventude Tempo Presente ou Tempo Futuro? Dilemas em Propostas de Políticas de Juventude*. Texto apresentado em Seminário “Tempo Presente ou Tempo Futuro”, Brasília, agosto/2007.

COÊLHO, D. B. *Descentralização e Inovação Institucional: A Política Pública de Qualificação Profissional em Pernambuco e na Bahia (1996-2002)*. Dissertação de Mestrado do Centro de Filosofia e Ciências Humanas do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2003.

CONJUVE. *Política Nacional de Juventude: Diretrizes e Perspectivas, Conselho Nacional de Juventude*. Brasília, 2006.

COSTA, J. F. *Perspectivas da Juventude na Sociedade de Mercado*. In: NOVAES, R e VANNUCHI, P. (Orgs) Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação. Editora Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 2004.

COSTA, L. S. *O Desemprego e seus Indicadores*. Dissertação de Mestrado, IE/Unicamp. 2002

DEDECCA, C. *Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado*. Campinas: Unicamp-IE, 1999.

_____. S. M. *Avaliação de Implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas*, In. CARVALHO, Maria do Carmo Brandt e a BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre (Orgs.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais/São Paulo. IEE/PUC – São Paulo, 2001. 224p.

DIEESE – *Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos. O comportamento das negociações coletivas de trabalho nos anos 90: 1993 – 1996*. Pesquisa DIEESE, nº 15. São Paulo, 1999.

DI GIOVANNI, G. *Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual*. In: OLIVEIRA, Maria de (Org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Unicamp-IE, Campinas, São Paulo, 1998.

_____. PRONI, M. W. *Metamorfose do Estado, Proteção Social e Cidadania*. In: *Economia e Proteção Social: textos para estudo dirigido*. DEDECCA, C. S.; PRONI, M. W (Orgs). Campinas, SP. Unicamp. IE/ Brasília, DF; Ministério do Trabalho e Emprego; Unitrabalho, 2006. 366p.

DRAIBE, S. M. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930 – 1960)*. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1985.

_____. “*Repensando a política social: dos anos 80 ao início dos anos 90*”. In: Sola, L., Paulani, L. (Orgs.). *Lições da década de 80*. Edusp/Enriscd. São Paulo, 1995.

_____. *Novas formas de política social*. NEPP/Unicamp (Mimeo).

FAGNANI, E. et al. *Crescimento econômico e pobreza*. In: Centro de Estudos Sindicais e de Trabalho – Cesit – Carta Social e do Trabalho, Nº 4 – Maio a Agosto de 2006.

_____. *Seguridade Social no Brasil - 1988/2006: Longo Calvário e Novos Desafios*. In: Centro de Estudos Sindicais e de Trabalho – Cesit – Carta Social e do Trabalho Nº 7 – setembro a dezembro 2007.

FAGNANI, E. *Déficit Nominal Zero: A Proteção Social na Marca do Pênalti*. Carta Social e do Trabalho, Campinas: Unicamp. IE. Centro de Estudos de Economia Sindical e do Trabalho, Nº .2, 2005.

FALEIROS, V. *Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil*. In: *Capacitação em serviço social e política social, Módulo 3*. UNB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância. 259p. ; 21X28 cm. Brasília, 2000.

FLITNER, A. *Os problemas Sociológicos nas Primeiras Pesquisas sobre a Juventude*. In: Britto, Sulamita de (Org). *Sociologia da Juventude I: da Europa de Marx à América Latina de hoje*. Zahar. Rio de Janeiro, 1968.

FORACCHI, M. M. *A Participação dos Excluídos*. Ed Hucitec. São Paulo. 1982.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. Cia Editora Nacional, São Paulo, 1995.

FREIRE, P. *Pedagogia da autonomia*. Edição Especial, Coleção Leitura. Ed. Paz e Terra, 1997.

GADOTTI, M. *Convite à leitura de Paulo Freire*. Scipione, São Paulo: 1991. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-7330199800300002&Ing-pt&nrmiso. Acesso em 20 de maio de 2008.

GENTILI, P. *Educar para o desemprego: A Desintegração da Promessa Integradora*. In: FRIGOTTO, G. Educação e Crise do Trabalho. Vozes. Petrópolis, 1999.

GORZ, A. *Crítica da Divisão do Trabalho*. São Paulo, Martins Fonte, 1996.

GRAMSCI, A. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. Civilização Brasileira, 5a ed. Rio de Janeiro, 1984.

GROPPO, L. A. *Juventude: Ensaio sobre Sociologia e História das Juventudes Modernas*. DIFEL, Rio de Janeiro, 2000.

GRUNSPUN, H. *O Trabalho das Crianças e dos Adolescentes*. LTR. São Paulo, 2000.

HARVEY, D. *A Condição Pós-Moderna*. Loyola. São Paulo, 1996.

HENRIQUE, W. *O capitalismo selvagem: um estudo sobre a desigualdade no Brasil*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas. 1999.

HIRATA, H. *Competências e Divisão Social do Trabalho no Contexto dos Novos Paradigmas/Produtivos*. (s.n.t.) 1996.

_____. *Da polarização das qualificações ao modelo da competência*. In: FERRETTI, C. et.al (Orgs). *Novas Tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar*. Petrópolis, Vozes, 1999.

HOBBSAWM, E. J. *Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. Companhia das Letras, São Paulo, 1995.

IAMAMOTO, M. V. *Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. Cortez. São Paulo, 1998.

IANNI, O. *O Jovem Radical*. In: Sulamita de Britto (Org.). *Sociologia da Juventude I – Da Europa de Marx à América Latina de Hoje*. 1968.

IBGE. *Censo Demográfico 2004*. Tabulações avançadas.

KEYNES, J. M. *A Teoria Geral do Emprego, dos Juros e da Moeda*. Atlas. São Paulo, 1985.

KREIN, J. D. *O Avanço da Contratação Flexível. Carta Social e do Trabalho*. Unicamp. IE. Centro de Estudos de Economia Sindical e do Trabalho, Nº 6. Campinas, 2007.

LASSANCE, Jr. A. “*Teorias e modelos de análise e avaliação de políticas públicas*”. Cadernos do CEAM, Nº 10, set. 2002.

LIMA, R. A; ARAÚJO, T. P. *Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador: considerações sobre o Planfor e sobre o processo de avaliação*. Texto. Recife: CCSA/UFPE, 2003. 38p.

LOPREATO, F. L. *Características fundamentais do crescimento da economia brasileira no período 1950/1980*. Economia e Proteção Social: textos para estudo dirigido. In: DEDECCA, C. S. PRONI, M. W. (Orgs). Campinas, SP. UNICAMP. IE/Brasília, DF; Ministério do Trabalho; Unitrabalho, 2006. 366p.

LUBAMBO, C. W. Et.AL. *Atores sociais e estratégias de participação no Programa Governo nos Municípios*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

MACÊDO, L. M. R *A Qualificação Profissional na Globalização: avaliação do Plano Territorial de Qualificação em Pernambuco (RECIFE) 2004-2005*. Tese de doutorado apresentada no Centro de Ciências Sociais Aplicadas do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco. 2007.

MACHADO PAIS, J. *Jovens em trajetos de “exclusão social”: estratégias de sobrevivência. Comunicação*. In: IV Congresso Luso-Afro-Brasileiro. Rio de Janeiro. 1996a

_____. *Culturas Juvenis*. Lisboa, Imprensa Nacional da Casa da Moeda, 1996.

_____. *Ganchos, Tachos e Biscates: jovens, trabalho e futuro*. Porto, Âmbar, 2001.

MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, K. *El Capital*, livro I, capítulo VI (inédito). México: Siglo XXI. Editores. 1984

_____. *O Capital*. Volume 1 2ªedição.São Paulo: Nova Cultural. 1985.

_____. *O Capital*, Livro I, v.1, RJ: Betrand Brasil. 1989.

_____. *O Capital*, livro III, v.6, RJ: Civilização Brasileira. 2004.

MATTOSO, J. *O Brasil desempregado: como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90*. 2ªed, 3ª reimpressão. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2001.

_____. *A desordem do trabalho*. São Paulo: Scritta, 1995.

MEIRELES FILHO, J. *Reestruturação Produtiva*. In: CARVALHO NETO, A.M; CARVALHO, R. (Org). *Sindicalismo e negociação coletiva anos 90*. Belo Horizonte; IRT/PUC – MG. 1998.

MELLO, A. F. de. *Marx e a globalização*. S.Paulo: Boitempo, 1999.

MELO, M. A de (1991). “*Interesses, atores e a construção histórica da agenda social do Estado no Brasil (1930/90)*”. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, Ed. Vértice, 1991.

MESQUITA, M.R. *O Desemprego dos Jovens e as Políticas Públicas no Brasil pós 1990*. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Unicamp. 2006

MONTANO, C.E. *O Serviço Social frente ao Neoliberalismo: mudanças na sua base de sustentação funcional-ocupacional*. In: *Revista Quadrimestral de Serviço Social*. Ano XVIII – numero 53 - marco 1997.

_____. *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção*. 2ª. Ed. – São Paulo: Cortez, 2003.

MTE. *II Congresso Nacional: Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda*. São Paulo: MTE, Codefat, Fonset, 2005.

NOVAES, R; VANNUCHI (2004). *Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo/Instituto Cidadania, 2004, 334pp.

OCDE. *Lê service public de l’emploi aux ‘Etats-Unis*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 1999.

Organização Internacional do Trabalho – OIT. *Diretrizes para Países Líderes da Rede de Emprego de Jovens*. 2001.

PAIVA, L. H. *O dilema do financiamento orçamentário das políticas públicas de emprego*. Brasília: Ipea, 2006. (Notas Técnicas, Mercado de Trabalho).

PAIVA, V. *Qualificação, crise do trabalho assalariado e exclusão social*. In: GENTILI, P; FRIGOTTO, G (org.). *A cidadania negada. Políticas de exclusão na educação e no trabalho*. São Paulo, Cortez Editora 2^a. Edição 2001.

POCHMANN, M. *O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século*. São Paulo: Contexto. 1999

_____. *Qualidade das Ocupações no Brasil*. Carta Social e do Trabalho, Campinas: Unicamp. IE. Centro de Estudos de Economia Sindical e do Trabalho, n.3. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/cesit/boletim/versaoIntegral7.pdf> 2006

_____. “*Situação do Jovem no mercado de trabalho: um balanço dos últimos 10 anos*” (1995 – 2005). CESIT. IE / UNICAMP. 2007

_____. “*Transformações Contemporâneas no Emprego*”. In: Economia e proteção social: textos dirigidos / organizados por Cláudio Dedecca / Marcelo Weishaupt Proni. Campinas, SP: Unicamp. IE / Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego; Unitrabalho, 2006. 366p.

_____. *Política de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo*. Brasília: IPEA. Texto para Discussão número 1.237. 2005.

POCHMANN, M. “*O Flagelo dos jovens trabalhadores*” in Folha de S. Paulo, 22/02/1986.

_____. *Desigualdade e concentração de renda no Brasil*. São Paulo: DIEESE. 1995

_____. *O Movimento da desestruturação do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90: Uma análise regional*. Campinas: CESIT/IE/UNICAMP. 24 páginas. 1998.

_____. *Mudança na Ocupação e Formação Profissional*, In: **Trabalho e Educação**. Revista do NETE. Jul/dez 1999. Jan/jun (2000) No. 06. 1999.

_____. *A Batalha pelo Primeiro Emprego: as perspectivas e a situação atual do jovem no mercado de trabalho brasileiro*. São Paulo: Publisher Brasil. 2000.

_____. *O Excedente de mão obra no município de São Paulo*. In Mapa do Trabalho Informal: perfil socioeconômico dos trabalhadores informais na cidade de São Paulo. São Paulo, Fundação Perseu Abramo. 2001.

_____. *Outra Cidade é Possível*. São Paulo: Cortez Editora. 2002

_____. *Atlas da Exclusão Social*. São Paulo. Cortez Editora. 2004.

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. N. 15. Março de 2008.

POULANTZAS, N. *As classes sociais no capitalismo hoje*. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1975.

PRONI, M.W. *Economia e sociedade nos anos de ouro*. In: DEDECÇA, C.S; PRONI, M.W. (Orgs). **Economia e proteção social: textos para estudo dirigido**. Campinas, SP: Unicamp. IE / Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego; Unitrabalho, 2006. 366p.

_____ et al. *A Inserção do Jovem no Mercado de Trabalho Brasileiro*. Carta Social e do Trabalho, Campinas: Unicamp. IE. Centro de Estudos de Economia Sindical e do Trabalho, n.6. 2007

Revista da Faculdade de Educação. Vol.23. n 1 – 2. São Paulo. Jan/Dec. 1997

(Lições de Freire – Moacir Gadotti) Scielo – Brasil site revedu@edu.usp.br em 03-07-2008

RESENDE, C.B. *Identidade: O que é ser jovem?* In: Revista Tempo e Presença número 240, CEDI, 1989.

SANTOS, J.B.F. *O Averso da Maldição do Gênesis. A Saga de Quem Não Tem Trabalho*. São Paulo: Annablume, 2000.

SANTOS, A. L. *Trabalho em pequenos negócios no Brasil: impactos da crise no final do século XX*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia de Campinas, Campinas – 2006.

SANTOS, A. L dos. *Recuperação do emprego formal e baixo crescimento*. Carta Social e do Trabalho, Campinas: Unicamp. IE. Centro de Estudos de Economia Sindical e do trabalho, n.3. 2006.

SANTOS, G. C. dos. “*Qualificação profissional versus inserção no mercado de trabalho na Região Metropolitana do Recife: um estudo sobre egressos do Plano Estadual de Qualificação de Pernambuco PEQ-2002*”. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Serviço Social, 2004.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E CIDADANIA DO GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO – *Balanco Social – 1999 – 2006*. Dezembro/2006

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA/SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE. *Relatório Final do Grupo Inteministerial da Juventude*. Brasília, 2004.

SEGNINI, L, R. P. *Educação, trabalho e desenvolvimento: uma complexa relação*. Campinas, Faculdade de Educação. UNICAMP, 2000.

SENNETT, R. *A Corrosão do Caráter: conseqüências pessoais do trabalho no capitalismo*. Rio de Janeiro: Editora Record, 1999.

SILVA, M. O. S. “*Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos*”. In: *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática* / Maria Ozanira Silva (org). São Paulo: Veras Editora. 2001.

SOUZA SANTOS, B. *Introdução a Uma Ciência Pós-Moderna*. Rio de Janeiro, Graal. 1989.

SPOSITO, M. P. *Trajetórias na constituição de políticas públicas de juventude no Brasil*. In: FREITAS, M. V; PAPA, F.C. *Políticas Públicas. Juventude em pauta*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 57-75.

SPOSITO, M. P. *Os jovens no Brasil: desigualdades multiplicadas e novas demandas políticas*. São Paulo: Ação Educativa – Assessoria, Pesquisa e Informação, 2003a. 37 f. Disponível em <www.acaoeducativa.org>.

SPOSITO, M. P; CARRANO, P. *Juventude e políticas públicas no Brasil*. In: **Revista Brasileira de Educação**. Número 24. São Paulo: ANPED, 2003.

SPRANGER, E. *Psicologia da Juventude*. Rio de Janeiro: Block 1970. Stendler, C.B. Readings in Child. The People’s Instituto Publishing Company, 1924.

TAVARES, M. A. *Os Fios (In)Visíveis da Produção Capitalista: informalidade e precarização do trabalho*. São Paulo: Cortez. 2004.

TAVARES, M. C. & FIORI, J. L. *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Vozes, Petrópolis, 1997.

VELHO, G. *Subjetividade e Sociedade: uma experiência de geração*. Rio de Janeiro; Zahar. 1986.

WERNECK VIANNA, L. *Liberalismo e Sindicato no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

WORLD BANK. *Developing Effective Employment Services*. World Bank Discussion Papers, number 208. Washington: World Bank, 1993.

Fontes eletrônicas on-line

MTE - Ministério do Trabalho e Emprego. Codefat – Resoluções. Disponível em: http://www.tem.gov.br/codefat/leg_assunto.asp, acesso em 22. out.2007.

OIT – Organización Internacional Del Trabajo. Constitución Disponible em: <http://www.ilo.org/public/spanish/about/iloconst.htm>, acesso em 08.03.2008.

OIT – Organización Internacional Del Trabajo. Convencoes. Disponível em: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm>, acesso em 10.09.07.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): <http://www.ipea.gov.br>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: <http://www.ibge.gov.br>

ANEXOS

**GOVERNO DO ESTADO
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E CIDADANIA
AGÊNCIA DO TRABALHO**

EDITAL 2006

PROGRAMA EMPREGO JOVEM

SELEÇÃO PÚBLICA DE ENTIDADES E DE PROJETOS

1 – O Governo do Estado de Pernambuco, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania/Agência do Trabalho/SINE-PE, abre o processo de Seleção Pública de Entidades e de Projetos para execução de **Ações de Qualificação Social e Profissional do Programa Emprego Jovem e Ações de Apoio à Gestão**, a serem executadas com recursos do Governo do Estado, oriundos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECEP) e da Agência de Regulação de Pernambuco (ARPE), e de recursos de outras fontes.

2 – Poderão participar deste processo **instituições de ensino superior, escolas técnicas, unidades do Sistema S, centros de formação profissional e outros órgãos ou entidades governamentais, não-governamentais ou intragovernamentais** que atendam, conforme o caso, ao disposto nos incisos VIII, XIII e XX do Artigo 24, da Lei 8.666/93 e suas alterações, ou seja:

VIII – “para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado”;

XIII – “na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos”;

XX – “na contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado”.

3 – Serão atendidos, nas ações de qualificação social e profissional, **jovens com idade entre 16 e 24 anos**, sendo dada a prioridade aos jovens:

- em situação de vulnerabilidade e/ou de risco social;
- atendidos em medidas socioeducativas ou em conflito com a lei;
- vítimas de abuso e exploração sexual;
- mulheres vítimas de violência.

4 – Este processo de seleção contempla dois **Termos de Referência**, disponíveis no site da Agência do Trabalho (www.agenciadotrabalho.pe.gov.br), sobre as **Ações de Qualificação Social e Profissional**, desenvolvidas no Programa Emprego Jovem, nas modalidades Preparando para o Primeiro Emprego, Emprego Social, Jovem Aprendiz, Qualificação Profissional e Empreendedorismo Juvenil e **Ações de Apoio à Gestão**, visando à realização de ações de acompanhamento, supervisão e monitoramento da execução dos cursos de qualificação social e profissional desenvolvidos no Estado, bem como prestar suporte técnico nas atividades de planejamento e operacionalização dos programas da Agência do Trabalho.

As entidades que apresentarem projetos para realizar ações de Apoio à Gestão não poderão concorrer à execução de cursos de qualificação social e profissional.

5 – As ações de qualificação social e profissional, desenvolvidas no Programa Emprego Jovem, traduzem um conjunto de práticas coerentes com a inserção social da juventude. Nesse sentido, o processo seletivo levará em consideração o atendimento, pelas entidades proponentes, pelo menos das exigências abaixo:

I - Capacidade técnica comprovada em qualificação social e profissional de jovens em situação de vulnerabilidade e/ou de risco social, incluídos aqueles em medidas socioeducativas ou em conflito com a lei; vítimas de abuso e exploração sexual e mulheres vítimas de violência.

II – Disponibilidade de profissionais com experiência em ações formativas para a juventude;

III – Disponibilidade de infra-estrutura e equipamentos adequados aos objetivos de formação propostos nos cursos e atividades ofertados.

6 – Serão contratados, prioritariamente, em função dos arranjos produtivos locais, cursos e outras ações de qualificação social e profissional **nas seguintes áreas: Arte e Cultura, Agropecuária e Agroindústria, Artesanato, Comércio, Construção Civil e Naval, Educação e Meio Ambiente, Gastronomia, Gestão, Indústria, Informática e Telecomunicações, Moda e Confecção, Saúde e Estética, Serviços Diversos, Transportes e Turismo.**

7 – Os projetos das ações de qualificação social e profissional devem atender às especificidades de cada modalidade, levando em consideração proposta pedagógica, carga horária e clientela específica, de acordo com o Termo de Referência.

8 – O Projeto de Apoio à Gestão, a ser financiado com recursos internos do Governo do Estado, prevê a constituição de uma rede de acompanhamento, supervisão e monitoramento que se traduza em um sistema de informações atualizado e acessível sobre as Ações de Qualificação Social desenvolvidas no Estado.

9 – **Preenchimento de Cadastro e Apresentação de Projetos** – As entidades deverão preencher, no período de **15 a 30 de março de 2006**, os Formulários de Cadastro, disponíveis no site da Agência do Trabalho

(www.agenciadotrabalho.pe.gov.br), e apresentar, **exclusivamente** através deste site, os projetos de oferta de cursos relativos às quatro modalidades de qualificação social e profissional. Os projetos de Apoio à Gestão devem ser entregues na Agência do Trabalho – Rua da Aurora, 425 – Boa Vista, no período de **15 a 30 de março de 2006 até às 18h**, conforme Termo de Referência disponível no site.

10 – **Documentação** – As entidades deverão entregar, na primeira fase, no período de **15 a 31 de março de 2006** (exceto sábado e domingo), **no horário das 8h às 18h**, na sede da Agência do Trabalho – Rua da Aurora, 425 – Boa Vista – Recife, cópia autenticada do Estatuto e suas alterações/Regimento Interno (registrados na forma da lei); Atestados de Capacidade Técnica da Entidade Proponente e do Técnico Responsável, juntamente com o currículo do mesmo; Declaração contendo relação explícita das instalações, do aparelhamento e do pessoal técnico especializado, conforme Termos de Referência.

11 – **Processo de Seleção** – Os projetos serão analisados pela Comissão Técnica de Avaliação de Projetos e pela Comissão Especial de Licitação da Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania/Agência do Trabalho.

12 – **Divulgação do Resultado** – A lista das entidades habilitadas será divulgada pela Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania/Agência do Trabalho/SINE-PE, no Diário Oficial do Estado, nos jornais de grande circulação no Estado e no site da Agência do Trabalho. O resultado desta seleção não implica, necessária ou obrigatoriamente, na contratação da entidade, uma vez que será ainda procedida a avaliação dos custos de cada curso e sua compatibilidade com a disponibilidade orçamentária do programa.

13 - **Negociação de metas, recursos e contratação** - As entidades habilitadas na Etapa 1 serão convidadas a comparecer à sede da Agência do Trabalho para negociação de metas e recursos da proposta de oferta de cursos e outras ações e entrega de documentação complementar, de acordo com informação contida no site www.agenciadotrabalho.pe.gov.br. Após a negociação, a entidade fica obrigada a apresentar dois kits do material didático para serem analisados e aprovados pela equipe da Agência do Trabalho, utilizando como critério de análise a conveniência, atualidade do conteúdo e qualidade do material.

As instruções necessárias à participação no referido processo estarão disponíveis no site www.agenciadotrabalho.pe.gov.br. Todo o processo de seleção e contratação será feito em conformidade com a Lei 8.666/93 e suas alterações.

Mais informações na Agência do Trabalho – Rua da Aurora, 425, Boa Vista, Recife/PE, na Gerência de Qualificação Profissional, pelos telefones: 3413.7053 / 7055 ou pelo e-mail: qualificacao@agenciadotrabalho.pe.gov.br.

Recife, 10 de março de 2006

Lygia Maria de Almeida Leite
Secretária de Desenvolvimento Social e Cidadania

**GOVERNO DO ESTADO
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E CIDADANIA
AGÊNCIA DO TRABALHO**

**TERMO DE REFERÊNCIA PARA AÇÕES DE QUALIFICAÇÃO SOCIAL
E PROFISSIONAL EM PERNAMBUCO**

AÇÃO: EMPREGO JOVEM 2006

A Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania e a Agência do Trabalho/SINE-PE executam, por meio de entidades contratadas, **Ações de Qualificação Social e Profissional**, no âmbito do **Programa Emprego Jovem**, com recursos do Governo do Estado, oriundos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECEP) e da Agência de Regulação de Pernambuco (ARPE), e recursos de outras fontes. Estas ações integram a Agenda da Juventude, conjunto de iniciativas estaduais que objetivam maior inclusão social do jovem.

A finalidade deste Termo é orientar, do ponto de vista conceitual, metodológico e estrutural, entidades interessadas em executar ações das modalidades **Preparando para o Primeiro Emprego, Emprego Social, Jovem Aprendiz e Qualificação Profissional e Empreendedorismo Juvenil**.

Para a elaboração deste documento, foram consideradas como base as diretrizes da Política de Capacitação e Formação Profissional do Estado de Pernambuco, do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE), além de todas as contribuições assimiladas nos processos operacionais e avaliativos das ações de preparação de jovens para o mundo do trabalho, realizadas pelo Governo do Estado desde 2001.

As ações de qualificação social e profissional do Emprego Jovem representam estratégias que visam à melhoria das condições de empregabilidade dos jovens e, conseqüentemente, da possibilidade de ampliação de parcerias com o setor produtivo, no que se refere à criação de oportunidades de emprego. Partiu-se do conhecimento de que a busca pelo primeiro emprego não encontra apenas a barreira da escassez do emprego formal e da exigência de experiência profissional comprovada, mas também da deficiência na qualificação profissional e formação educacional.

1. JUSTIFICATIVA

De acordo com relatório divulgado recentemente pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) – “Tendências Mundiais de Emprego em 2005” – a taxa de desemprego mundial permaneceu em 6,3%, o correspondente a 191,8 milhões de pessoas, representando um aumento de 2,2 milhões de pessoas em relação a 2004 e de 34,4 milhões em relação ao ano de 1995.

Segundo avaliação da OIT, *“apesar de existirem efetivamente mais pessoas com trabalho, ao mesmo tempo o volume de desempregados é o maior de todos os tempos”*. O relatório informa que, mesmo diante de um crescimento de 4,3% do PIB mundial em 2005, apenas 14,5 milhões dos mais de 500 milhões de trabalhadores que vivem em condições de pobreza extrema (um dólar dia/por pessoa) conseguiram superar a linha de pobreza (dois dólares diários).

O fenômeno do desemprego representa, portanto, um grave problema da sociedade moderna, atingindo 6,8% em países ricos e 12,2% em regiões mais empobrecidas do mundo.

Sabe-se que o desemprego atinge, de forma diferenciada, determinados segmentos da população, segundo gênero, faixa etária, escolaridade, raça-cor, condição econômica familiar e outros fatores. Jovens com idade entre 15 e 24 anos, por exemplo, têm maior dificuldade de inserção no mundo do trabalho.

De acordo com a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), desenvolvida pelo DIEESE, em 2004, em seis regiões metropolitanas do País, o desemprego juvenil é maior entre os jovens mais pobres. No caso da nossa região, por exemplo, as taxas ficam em 66% para os jovens de famílias de baixa renda e de 31,1 para os jovens de origem mais abastada.

No Brasil, os jovens representam cerca de 20% da população total, um contingente de 34 milhões de pessoas e respondem por 49% do desemprego no País. São 6,9 milhões de trabalhadores desempregados, dos quais 3,3 milhões são jovens. Um crescimento do desemprego juvenil bastante acentuado se comparado aos números de 1989, quando tínhamos um milhão de jovens fora do mercado de trabalho, de acordo com dados do IBGE.

Em 1989 tínhamos um milhão de jovens desempregados e 16,9 milhões de jovens empregados; em 1998, eram 16,1 milhões, ou seja, em dez anos o quantitativo de jovens empregados se manteve estável, ao mesmo tempo em que houve um crescimento da população nessa faixa etária.

No tocante aos postos de trabalho que tradicionalmente eram ocupados por jovens, hoje são disputados também por trabalhadores adultos, com experiência profissional e muitas vezes com níveis de qualificação elevados para a função que ocupam. Uma consequência do excedente da força de trabalho comparado ao volume de vagas de emprego disponíveis no mercado de trabalho. Uma realidade que deixa o jovem em situação de desvantagem perante a concorrência.

São vários os fatores que colocam a juventude em condição de vulnerabilidade perante o mercado de trabalho, dentre os que já foram citados, podemos acrescentar que as deficiências com a escolarização e com a qualificação profissional são talvez as maiores dificuldades enfrentadas quando da busca pelo emprego.

Em Pernambuco, de acordo com dados do IBGE – PNAD 2003 e DATASUS, 51,9% dos jovens estão fora da escola, 50,1% freqüentam o Ensino Fundamental, 41,7% encontram-se no Ensino Médio e apenas 8,4% chegam ao Ensino Superior, a taxa de analfabetismo é de 8,4%.

Para aqueles que estão na escola, 50% fazem parte do grupo com uma realidade de distorção idade-série, ou seja, apesar de estarem freqüentando a escola, o grau de escolaridade encontra-se abaixo dos padrões de competitividade exigidos pelo mercado de trabalho, comparado a sua idade.

Diante dessa realidade, as discussões em torno da temática juvenil vêm adquirindo visibilidade expressiva, haja vista, as suas conseqüências em relação ao aumento da violência, especialmente nas grandes metrópoles com grande concentração populacional.

No Brasil, os custos estimados da violência atingem 10% do PIB, aproximadamente R\$ 130 milhões, segundo estudos da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Estudos comprovam que os principais fatores responsáveis pelo aumento da violência urbana estão relacionados à ausência do poder público em áreas de baixa renda, onde se constata a precariedade e a insuficiência na infra-estrutura urbana de equipamentos e serviços; ao desemprego juvenil, especificamente em relação à primeira inserção profissional; e à ausência de um convívio familiar, onde estejam presentes manifestações de afetividade, valores éticos, morais e de solidariedade.

Nesse contexto, a Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania, por intermédio da Agência do Trabalho/SINE-PE, coordena um conjunto de programas e serviços voltados para o atendimento às demandas do trabalhador. Destacam-se as ações desenvolvidas no Programa Emprego Jovem, que atende jovens com idade entre 16 e 24 anos, sem experiência formal de emprego ou com atuação em atividades precárias, cuja finalidade é melhorar as suas condições de empregabilidade a partir de ações de qualificação social e profissional.

Sabe-se que os empregadores, em busca de qualidade e competitividade, condições fundamentais para a permanência no mercado atual, não buscam ampliar postos de trabalho apenas pela responsabilidade social, pois levam em consideração os custos envolvidos, inclusive a possibilidade de aumento de produtividade por parte das novas contratações efetivadas.

Em se tratando de jovens em busca de primeiro emprego, há uma resistência histórica a sua contratação, pois a comprovação de experiência formal é exigência freqüente, associada a um nível de escolaridade e qualificação profissional cada vez mais elevado. Nesse sentido, serão realizados, em função dos arranjos produtivos locais, cursos e outras ações de qualificação social e profissional **nas seguintes áreas: Arte e Cultura, Agropecuária e Agroindústria, Artesanato, Comércio, Construção Civil e Naval, Educação e Meio Ambiente, Gastronomia, Gestão, Indústria, Informática e Telecomunicações, Moda e Confecção, Saúde e Estética, Serviços Diversos, Transportes e Turismo.**

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GERAL

- ✓ Promover ações de desenvolvimento pessoal, social, educacional e profissional que permitam aos jovens criar perspectivas para a construção de um projeto de vida socialmente integrado.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- ✓ Desenvolver atividades que contribuam para o reconhecimento e a valorização dos direitos humanos e da cidadania;
- ✓ Assegurar a melhoria das condições de competitividade dos jovens para o acesso e a permanência no mercado de trabalho;
- ✓ Estimular, apoiar e apresentar alternativas de elevação da escolaridade;
- ✓ Apresentar alternativas de acesso ao mundo do trabalho a partir de iniciativas de auto-emprego, associativismo e cooperativismo.

3. PÚBLICO-ALVO

Serão atendidos, nas ações de qualificação social e profissional, **jovens com idade entre 16 e 24 anos**, sendo dada prioridade aos jovens:

- em situação de vulnerabilidade e/ou de risco social;
- atendidos em medidas socioeducativas ou em conflito com a lei;
- vítimas de abuso e exploração sexual;
- mulheres vítimas de violência.

4. MOBILIZAÇÃO DOS PARTICIPANTES

A mobilização dos jovens será realizada pela Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania, com a participação efetiva de técnicos da entidade executora contratada.

5. MODALIDADES

Os cursos serão oferecidos nas seguintes modalidades:

- 5.1 Preparando para o Primeiro Emprego;
- 5.2 Emprego Social;
- 5.3 Jovem Aprendiz; e
- 5.4 Qualificação Profissional e Empreendedorismo Juvenil.

5.1 PREPARANDO PARA O PRIMEIRO EMPREGO

a) Cursos com carga horária de 320 horas - Os projetos devem contemplar os seguintes módulos, de acordo com as respectivas cargas horárias:

- **Socialização** (Cidadania e Direitos Humanos – conteúdos relacionados a identidade pessoal e social, cidadania, direitos humanos, relações interpessoais, juventude, sexualidade, saúde, meio ambiente, combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes, e questões relacionadas com a violência contra a mulher, entre outros) – **40 horas**, e **Estímulo a Leitura, Redação e Raciocínio Lógico** (conteúdos básicos em Língua Portuguesa: função social da língua e seus diferentes usos, interpretação, identificação e produção dos mais diferentes tipos de

textos, entre outros; e de Matemática: sistema de numeração decimal, operações matemáticas, resolução de situações-problema, entre outros) – **40 horas**;

- **Informática** (Windows XP e Office 2000) – **80 horas**;
- **Habilitação Específica – 140 horas** – Os conteúdos de Habilitação Específica deverão estar de acordo com o curso proposto nas áreas definidas no Edital;
- **Orientação Profissional** (preparação para entrevistas de emprego, elaboração de currículos, legislação trabalhista e de estágio, empreendedorismo, auto-emprego, acesso a crédito, associativismo) – **20 horas**.

b) **Cursos com certificação com carga horária entre 400 e 800 horas** - Poderão ser apresentados projetos para cursos de educação profissional nas áreas definidas no Edital, a serem oferecidos por entidades credenciadas junto ao Ministério de Educação e Cultura e que integram o Cadastro Nacional de Cursos de Educação Profissional Nível Técnico (CNCT) do Sistema de Educação Profissional do MEC. A carga horária dos cursos deverá ser entre **400 e 800 horas** (cursos de qualificação – saídas intermediárias, de acordo com o Decreto 5.514, de 23 de julho de 2004, que regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – LDB).

5.2 EMPREGO SOCIAL

Entre as medidas desenvolvidas pelo Governo do Estado voltadas para o enfrentamento da violência urbana, o Emprego Social visa à inclusão social de jovens residentes em áreas urbanas com índices de violência elevados, cuja escolaridade encontra-se abaixo dos padrões de competitividade apresentados pelo mundo do trabalho.

Esta ação será desenvolvida em parceria com a Secretaria de Educação e Cultura do Estado, seguindo um modelo de formação que associa a Escola Básica (inserção dos jovens na Educação de Jovens e adultos – EJA) com a qualificação profissional e a construção de uma experiência em ambientes de trabalho nas instituições públicas, coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania.

Esta modalidade deverá atender exclusivamente jovens de 16 a 24 anos, em situação de risco social e que não tenham concluído o ensino fundamental.

Os projetos devem contemplar ações de qualificação social e profissional com carga horária de 240 horas, englobando módulos de Informática Básica e Habilidade Específica, com os conteúdos já descritos no item 5.1, letra “a”, nas áreas definidas no Edital.

5.3 JOVEM APRENDIZ

As entidades poderão apresentar projetos direcionados para o público jovem de **16 a 24 anos**, semelhantes à modalidade Preparando para o Primeiro Emprego, item 5.1, letra “a”, no que se refere aos conteúdos programáticos. Esta modalidade destina-se à preparação de jovens absorvidos pelas empresas em cumprimento à Lei da

Aprendizagem (Lei nº 10.097/2000 e Medida Provisória nº 251 de 14/06/2005). A carga horária total deverá ser de 320 horas, sendo 80 horas concentradas no início do curso (Socialização e Estímulo a Leitura/Redação e Raciocínio Lógico) e o restante a ser distribuído em 8 horas semanais preferencialmente às sextas e aos sábados.

5.4 QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E EMPREENDEDORISMO JUVENIL

Cursos de qualificação profissional e empreendedorismo juvenil – Podem ser apresentados projetos nas diversas áreas definidas no Edital, cuja carga horária não poderá ser inferior a 80 horas.

Os custos dos projetos das modalidades 5.1 letra “a” e 5.4 devem contemplar valor de incentivo financeiro mensal de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) para cada jovem, a ser repassado ao educando pela entidade executora, ficando a critério da Contratante a supressão deste custo.

6. ALÉM DAS RESPONSABILIDADES CONSTANTES NO CONTRATO A SER FIRMADO CABE ÀS PARTES:

CONTRATANTE

- a) Coordenar e supervisionar a execução das ações de qualificação social e profissional e educação profissional, no âmbito do Emprego Jovem;
- b) Convocar e encaminhar jovens inscritos na Agência do Trabalho para as ações;
- c) Acompanhar, orientar e fiscalizar os serviços prestados pela **CONTRATADA**, exigindo o seu fiel cumprimento, competindo à Contratante adotar todas as providências nesse sentido;
- d) Analisar o relatório final das ações que comprovem a aplicação dos recursos previstos;
- e) Fornecer à **CONTRATADA** o Manual de Identificação Visual, contendo todas as logomarcas e modelos do Programa.

CONTRATADA

- a) Executar as ações previstas na Proposta de Trabalho, mantendo a qualidade e compromisso com os resultados a serem alcançados;
- b) Fornecer ao jovem encaminhado informações relativas à programação do curso e dos conteúdos a serem abordados no momento do processo de inscrição, com o objetivo de auxiliar na sua opção pelo curso;
- c) Orientar o jovem sobre o objetivo do programa e a estrutura da ação de qualificação, incluindo carga horária e concessão de incentivo financeiro mensal;
- d) Prover a infra-estrutura necessária, mediante instalações, laboratórios e unidades de serviço, e materiais didáticos, em quantidade e qualidade pedagógica, necessários e

apropriados ao desenvolvimento das ações de qualificação social e profissional e educação profissional;

e) Efetuar o pagamento periódico respectivo do incentivo financeiro mensal aos beneficiários das ações do Programa Emprego Jovem nas modalidades Preparando para o Primeiro Emprego e Qualificação Profissional e Empreendedorismo Juvenil;

f) Disponibilizar todo o mobiliário e equipamentos necessários para a realização das ações previstas;

g) Produzir todo o material didático, preservando a qualidade e a atualidade desse material;

h) Entregar, após a negociação, duas vias impressas do material didático;

i) Emitir e entregar certificados de conclusão, de acordo com modelo fornecido pela Contratante;

j) Apresentar, no momento da contratação, informações sobre a equipe técnica (Coordenador pedagógico e instrutores e respectivos currículos em formato A4, com a devida documentação comprobatória, particularmente no que se refere a atividades dirigidas ao público-alvo. As alterações no corpo técnico devem ser comunicadas à Agência do Trabalho, acompanhadas dos respectivos currículos;

l) Fornecer 02 (duas) camisetas de malha, por aluno, com a estampa de identificação das ações e marcas institucionais, conforme padrão fornecido pela Agência do Trabalho;

m) Fornecer diariamente um lanche diversificado e nutritivo, a cada um dos educandos;

n) Apresentar Relatório final, impresso (duas vias) e em meio magnético, dos serviços executados, considerando resultados quantitativos e qualitativos das ações desenvolvidas.

7. SELEÇÃO DAS ENTIDADES EXECUTORAS

Poderão participar deste processo instituições de ensino superior, escolas técnicas, unidades do Sistema S, centros de formação profissional e outros órgãos ou entidades governamentais, não-governamentais ou intragovernamentais que atendam, conforme o caso, ao disposto nos incisos VIII, XIII e XX do Artigo 24, da Lei 8.666/93 e suas alterações:

VIII – “para aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.”

XIII – “na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente de pesquisa, ensino e desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada a recuperação social do preso, desde que detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos”.

XX – “na contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.”

As ações desenvolvidas no âmbito do Programa Emprego Jovem estão contidas num conjunto de práticas coerentes com a inserção social da juventude. Nesse sentido, o processo seletivo levará em consideração o atendimento, pelas entidades proponentes, de pelo menos as seguintes exigências:

I - Capacidade técnica comprovada em qualificação social e profissional e/ou educação profissional de jovens em situação de vulnerabilidade e/ou de risco social, incluídos aqueles em medidas socioeducativas ou em conflito com a lei; vítimas de abuso e exploração sexual e mulheres vítimas de violência.

II – Disponibilidade de profissionais com experiência em ações formativas para a juventude; e

III – Disponibilidade de infra-estrutura e equipamentos adequados aos objetivos de formação propostos nos cursos e atividades ofertadas.

Não serão admitidos consórcios na execução dos projetos.

7.1 Etapas do Processo Seletivo:

A seleção de projetos executivos para ações de qualificação social e profissional no âmbito do Programa Emprego Jovem será desenvolvida nas seguintes etapas:

Etapa 1:

- a) **Preenchimento de Cadastro e Oferta de Cursos**- As entidades deverão preencher os Formulários de Cadastro disponíveis no “site” da Agência do Trabalho (www.agenciadotrabalho.pe.gov.br), no período de **15 a 30 de março de 2006**. O cadastro consta de informações gerais, histórico da entidade, principais atividades realizadas em qualificação, projeto político-pedagógico, qualificação do corpo gestor e docente, considerando a área de atuação e as ações que pretende ofertar. Após preencher o Cadastro, será gerada uma senha que permitirá o preenchimento da oferta de cursos;
- b) **Documentação** - As entidades deverão entregar, na primeira fase, no período de **15 a 31 de março de 2006**, (exceto sábado e domingo), **no horário das 8h às 18h**, na sede da Agência do Trabalho – Rua da Aurora, 425 – Boa Vista – Recife, cópia autenticada do Estatuto e suas alterações/Regimento Interno (registrados na forma da lei); Atestados de Capacidade Técnica da entidade proponente e do Técnico Responsável, juntamente com o currículo do mesmo; Declaração contendo relação explícita das instalações, do aparelhamento e do pessoal técnico especializado;
- c) **Processo de Seleção** - Os projetos serão analisados pela Comissão Técnica de Avaliação de Projetos e pela Comissão Especial de Licitação da Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania/Agência do Trabalho;
- d) **Divulgação do Resultado** – A lista das entidades habilitadas será divulgada pela Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania/Agência do Trabalho/SINE-PE, no Diário Oficial do Estado, nos jornais de grande circulação no Estado e no site da Agência do Trabalho. O resultado desta seleção não implica, necessária ou obrigatoriamente, na contratação da entidade, uma vez que será ainda procedida

a avaliação dos custos per capita de cada curso e sua compatibilidade com a disponibilidade orçamentária do programa.

Para que as entidades passem à segunda etapa, é necessário que atendam à Lei 8.666/93 e suas alterações.

Etapa 2:

Negociação de metas, recursos e contratação - As entidades habilitadas na Etapa 1 serão convidadas a comparecer à sede da Agência do Trabalho/SINE-PE para negociação de metas e recursos da proposta de oferta de cursos, outras ações e entrega de documentação complementar, de acordo com informação contida no site www.agenciadotrabalho.pe.gov.br. Após a negociação, a entidade fica obrigada a apresentar dois kits do material didático para serem analisados e aprovados pela equipe da Agência do Trabalho, utilizando como critério de análise a conveniência, atualidade do conteúdo e qualidade do material.

Apenas no momento da contratação é que a entidade deverá apresentar o restante da documentação exigida. As instruções referentes à contratação serão divulgadas juntamente com o resultado da seleção. A documentação complementar (disponibilizada no "site" da Agência do Trabalho) deverá estar atualizada no momento da negociação/contratação.

8. OBSERVAÇÕES ADICIONAIS

O Governo do Estado – por meio da Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania/Agência do Trabalho/SINE-PE – manterá normas e exigências já adotadas em exercícios anteriores, no que diz respeito ao processo de Seleção Pública de Entidades e de Projetos para execução de Ações de Qualificação Social e Profissional, no âmbito do Programa Emprego Jovem:

1. **Cadastro da Entidade** – Integram o Cadastro da Entidade os seguintes quesitos: Histórico da Entidade; Principais Atividades em Qualificação para Jovens; Projeto Político-Pedagógico; Qualificação do Corpo Gestor e Docente (com experiência em ações formativas para juventude); parcerias com os setores educacional e produtivo; experiência na inserção de jovens no mercado de trabalho.
2. **Carga Horária** - As entidades deverão ofertar projetos de Qualificação Social e Profissional, respeitando as cargas horárias de cada modalidade, de acordo com este Termo de Referência.
3. **Oferta de Cursos** - Integram a oferta de cursos os seguintes quesitos: justificativa; objetivos; metodologia utilizada e especificação do material didático; do material de consumo; acompanhamento pedagógico; conteúdo programático; carga horária; clientela a ser atendida; encaminhamento ao mercado de trabalho; cronograma de execução e planilha financeira.
4. **Contrapartida** – Serão priorizadas as entidades que oferecerem contrapartida real e comprovada de, **no mínimo, 5% em educandos**, utilizando recursos de outras fontes.

5. **Ações** - Este Termo de Referência contempla as ações de Qualificação Social e Profissional, no âmbito do Programa Emprego Jovem.

8.1 - A Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania/Agência do Trabalho/SINE-PE poderá lançar anexos a este Termo de Referência sempre que se fizer necessário.

8.2 - Todo o processo de seleção, contratação e execução será feito em conformidade com a Lei 8.666/93 e suas alterações, seguindo as instruções deste Termo de Referência.

Mais informações na Agência do Trabalho – Rua da Aurora, 425, Boa Vista, Recife/PE, na Gerência de Qualificação Profissional, pelos telefones: 3413.7053 / 7055 ou pelo e-mail: qualificacao@agenciadotrabalho.pe.gov.br.



GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania
Agência do Trabalho

AÇÕES DE QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL NO ÂMBITO DO
PROGRAMA EMPREGO JOVEM - 2006

Critérios para Avaliação das Entidades Proponentes

Nome da Entidade:

| Itens considerados | Nota do Avaliador | | | | | | | | | |
|---|-------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| Histórico da entidade | | | | | | | | | | |
| Principais atividades realizadas em qualificação para jovens | | | | | | | | | | |
| Experiência na inserção de jovens no mundo do trabalho | | | | | | | | | | |
| Principais parcerias com o setor educacional e setor produtivo | | | | | | | | | | |
| Projeto político pedagógico | | | | | | | | | | |
| Qualificação do corpo gestor | | | | | | | | | | |
| Qualificação do corpo docente com experiência em ações formativas para jovens | | | | | | | | | | |
| Adequação do perfil da entidade com as áreas selecionadas para a oferta de cursos | | | | | | | | | | |

ÁREAS HABILITADAS:

Número do Avaliador

Rubrica do Avaliador:



GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania
Agência do Trabalho

AÇÕES DE QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL NO ÂMBITO DO
PROGRAMA EMPREGO JOVEM - 2006

Orientações para Avaliação das Entidades Proponentes

Histórico da entidade

A entidade deverá apresentar a sua trajetória em ações de qualificação profissional demonstrando a sua notória especialização nas áreas que pretende atuar, considerando o público-alvo do programa;
Coerência entre as áreas selecionadas para a oferta de cursos e as experiências apresentadas.

Principais atividades realizadas em qualificação profissional para jovens

Analisar a experiência da entidade em ações de qualificação profissional focadas na juventude.

Experiência na inserção de jovens no mundo do trabalho

Analisar as articulações feitas pela entidade no encaminhamento de jovens ao mundo de trabalho, considerando as diversas formas de inserção profissional (emprego formal, constituição de cooperativas e associações, entre outros).

Principais parcerias com o setor educacional e setor produtivo

Analisar a capacidade de articulação da entidade proponente, em parcerias que viabilizam a inclusão social de jovens.

Projeto político-pedagógico:

Espera-se no projeto político-pedagógico que, em um texto claro e objetivo, a entidade explicita princípios éticos, diretrizes da sua ação política e pedagógica, refletindo o seu compromisso na formação dos educandos que serão atendidos nas ações de qualificação profissional para as áreas em que pretende atuar.

Qualificação do corpo gestor:

Qualificação adequada às dimensões e características para a implementação dos projetos.

Qualificação do corpo docente com experiência em ações formativas para jovens

As informações apresentadas sobre o corpo docente devem ser compatíveis com as áreas selecionadas pela entidade para a oferta de cursos, bem como com a clientela do programa.

Adequação do perfil da entidade com as áreas selecionadas para a oferta de cursos:

Coerência entre o histórico da entidade, perfil do corpo gestor e docente à luz do projeto político-pedagógico.

No campo **Áreas Habilitadas**, o avaliador deverá informar em que área(s), a entidade estará apta para atuar nas Ações de Qualificação Social e Profissional, no âmbito do Programa Emprego Jovem 2006.

No campo **Parecer Técnico**, o avaliador deverá fazer observações adicionais sobre o curso e eventualmente, ressaltar outros aspectos não destacados.



GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania
Agência do Trabalho

AÇÕES DE QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL NO ÂMBITO DO
PROGRAMA EMPREGO JOVEM - 2006

Critérios para Avaliação dos Projetos

Nome da Entidade:

| Itens considerados | Nota do Avaliador | | | | | | | | | |
|--|-------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| Justificativa | | | | | | | | | | |
| Objetivo | | | | | | | | | | |
| Metodologia | | | | | | | | | | |
| Conteúdo Programático | | | | | | | | | | |
| Acompanhamento Pedagógico do Projeto | | | | | | | | | | |
| Coerência na Especificação do Material Didático com o Projeto Proposto | | | | | | | | | | |

Número do Avaliador

Rubrica do Avaliador:



GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania
Agência do Trabalho

**AÇÕES DE QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL NO ÂMBITO DO
PROGRAMA EMPREGO JOVEM - 2006**

Critérios para Avaliação dos Projetos

1. Justificativa:

- A entidade deverá convencer o avaliador da importância do Estado em contratá-la para a execução de cursos de qualificação social e profissional, demonstrando porque tem notória especialização nas áreas que pretende qualificar.

2. Objetivo:

- Verificar se está claro que há compatibilidade entre os objetivos propostos e a linha de ação em que a entidade está concorrendo.

3. Metodologia:

- Verificar se a metodologia que será utilizada no projeto, está apresentada de forma clara e adequada aos conteúdos propostos;
- O público-alvo que será qualificado em cada curso apresenta características distintas, dessa forma, a metodologia utilizada deverá considerar as suas especificidades.
- Serão atendidos, nas ações **jovens com idade entre 16 e 24 anos**, sendo dada prioridade aos jovens:
 - em situação de vulnerabilidade e/ou de risco social;
 - atendidos em medidas socioeducativas ou em conflito com a lei;
 - vítimas de abuso e exploração sexual;
 - mulheres vítimas de violência.

4. Conteúdo Programático:

- Conteúdo dos cursos pretendidos deve ser apresentado de maneira clara, coerente com o número de horas planejado para a sua execução. Deve-se observar a compatibilidade entre o conteúdo proposto e a sua contribuição com a inserção do educando no mercado de trabalho.

5. Acompanhamento Pedagógico do Projeto:

- A entidade deverá apresentar a forma que irá implementar o seu acompanhamento e avaliação das práticas educativas, com vistas a garantir a qualidade dos cursos oferecidos.

6. Coerência na Especificação do Material Didático com o Projeto Proposto

A entidade deverá especificar todo o material utilizado no projeto, que ofereça contribuição intelectual ao educando, estando compatível com as ações propostas.