



UNICAMP
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

BOLSA TRABALHO: POLÍTICA DE EMPREGO?

Lourival Rodrigues da Silva

Campinas
2008

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

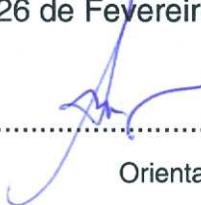
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

“Bolsa Trabalho: política de emprego?”

Autor: Lourival Rodrigues da Silva
Orientadora: Aparecida Neri de Souza

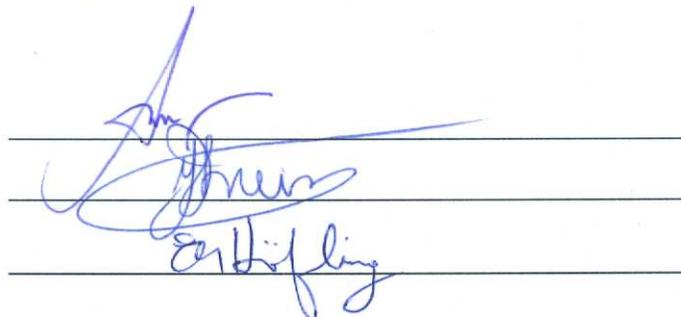
Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida por
Lourival Rodrigues da Silva e aprovada pela Comissão Julgadora.
Campinas, 26 de Fevereiro de 2008

Assinatura:.....



Orientadora

COMISSÃO JULGADORA:



2008

Vendiam suas propriedades e bens, distribuindo o produto entre todos, à medida que alguém tinha necessidade (Bíblia Sagrada- RA, 1993, At 2:45).

A partir do momento em que pareceu vantajoso para um homem possuir provisões suficientes para dois, a igualdade desapareceu; a propriedade foi introduzida; o trabalho tornou-se necessário; e as vastas florestas tornaram-se campos risonhos que tinham que ser regados com o suor humano e onde a escravidão e a miséria eram logo vistas, germinando e crescendo com as colheitas (ROUSSEAU, 1967, p. 211-212).

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
da Faculdade de Educação/ UNI CAMP**

Silva, Lourival Rodrigues da.
Si38b Bolsa trabalho : política de emprego? / Lourival Rodrigues da Silva. --
Campinas, SP: [s.n.], 2008.

Orientador : Aparecida Neri de Souza.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade
de Educação.

1. Políticas públicas. 2. Programa bolsa de trabalho. 3. Mercado de trabalho. 4. Jovens – Trabalho. 5. Política de emprego. I. Souza, Aparecida Neri. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

08-006
RP/BFE

Título em inglês : Work stock market : employment policy?

Keywords: Public Policies; Work stock market program; Labor market ; Youth-Labor; Employment policy

Área de concentração: Educação, Sociedade, Política e Cultura

Titulação: Mestre em Educação

Banca examinadora: Prof^a. Dr^a. Aparecida Neri de Souza (Orientadora)

Prof. Dr. José Dari Krein

Prof^a. Dr^a. Eloisa de Mattos Hofling

Prof. Dr. Amilton José Moreto

Prof^a. Dr^a. Selma Borghi Venco

Data da defesa: 26/02/2008

Programa de pós-graduação : Educação

e-mail : lourival.rodrigues@gmail.com

RESUMO

A dissertação tem como objetivo analisar uma política pública municipal de inserção de jovens, entre 15 e 24 anos, no mercado de trabalho, da cidade de São Paulo, na gestão Marta Suplicy (2001/2004). A pesquisa ao considerar o Estado como o agente fundamental para a promoção de políticas de emprego analisa o programa *Bolsa Trabalho* que, dentre outros, busca superar a exclusão social. O objetivo da análise é identificar os reflexos de tais políticas no emprego e desemprego de jovem. A dissertação foi desenvolvida com base em dados secundários estatísticos e entrevistas semi-estruturadas. A hipótese que orientou a pesquisa é de que adiar a entrada do jovem no mercado de trabalho e melhorar sua condição de inserção na sociedade é passo importante para o desempenho das políticas de emprego, ao lado de uma política econômica que mantenha níveis de crescimento adequado e sustentado. Nesse sentido este estudo vem somar esforços, sobretudo, na compreensão do caminho trilhado pelas políticas públicas de inserção no mercado de trabalho.

Palavras-chave: Políticas públicas; Programa bolsa trabalho; Mercado de trabalho; jovens - trabalho; Política de emprego.

ABSTRACT

The dissertation aims to analyze a municipal public policy of integration of young people between 15 and 24 years in the job market, the city of Sao Paulo, Marta Suplicy in the management (2001/2004). The search to consider the state as the key agent for the promotion of employment policies analyzes the Labor Scholarship program which, among others, seeks to overcome social exclusion. The purpose of the analysis is to identify the consequences of such policies on employment and unemployment of youth. The dissertation was developed on the basis of statistical data side and semi-structured. The hypothesis that guided the search is to delay the entry of young people in the labour market and improve its condition for integration in society is an important step for the performance of employment policies, along with an economic policy to maintain appropriate levels of growth and sustained. In that sense this study has added efforts, especially in understanding the path pursued by public policy of integration into the labour market.

Keywords: Public policy; Program scholarship work; Labour market; couples - work; Employment policy.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi realizado como dissertação de mestrado no Departamento de Educação, Política e Cultura, na Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas. É resultado de um esforço pessoal, sem dúvida. Mas sua concretização contou com o apoio e incentivo de inúmeras pessoas que, de uma forma ou de outra, auxiliaram nos momentos em que ele se desenvolveu. A essas pessoas quero deixar o meu agradecimento.

Primeiramente, ao meu terapeuta Jesus Cristo, o maior psicólogo que já existiu, o segredo da minha alegria.

Aos meus filhos Lucas e Yasmin, presentes de Deus em minha vida, que por muitas vezes superaram minha ausência. Amo muito vocês.

A professora Dra. Aparecida Néri de Souza que teve paciência para orientar-me ao longo de todo o percurso evitando que me desviasse dos objetivos e apoiando-me nos momentos de dificuldades.

Ao Sindicato dos Bancários de Campinas e Região, representado por toda a diretoria e funcionários pelo incentivo, apoio e colaboração, concedendo-me oportunidade para estudar, em especial aos meus companheiros de roteiro Damião, Mauri, Silvio, Wander e Elaine.

E, por fim, destaco a importância da ajuda dos meus familiares e amigos; agradeço a todos pela colaboração. Aos meus pais, pelo carinho de sempre e o exemplo que me ajudaram a chegar até aqui.

Dedico este trabalho a
minha esposa, a parte mais
gostosa dos meus dias.

ÍNDICE DE SIGLAS

CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados.

CUT – Central Única dos Trabalhadores.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-econômicos.

FHC – Fernando Henrique Cardoso.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

MEC - Ministério da Educação e Cultura.

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

OIT – Organização Internacional do Trabalho.

ONGs – Organizações não Governamentais.

ONU – Organização das Nações Unidas.

PEA – População Economicamente Ativa.

PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego.

PLANFOR - Plano Nacional de Formação Profissional.

PNQ - Programa Nacional de Qualificação.

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

PO – População Ocupada.

PT – Partido dos Trabalhadores.

RAIS - Relação Anual de Informações Sociais.

SDTS - Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade.

SEP – Sociedade Brasileira de Economia e Política.

SERT – Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho.

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição dos ocupados, por setor de atividade econômica do trabalho principal no Município de São Paulo – 2001/2004.....	35
Tabela 2 – População Total de 15 a 24 anos, segundo sexo Município de São Paulo - 2004.....	36
Tabela 3 – Estimativa da população acima de 15 anos e jovens de 15 a 24 anos no Município de São Paulo - 2004.....	37
Tabela 4 – Taxas de participação (1), por sexo, cor e faixa etária Município de São Paulo 2001-2004.....	38
Tabela 5 – Taxa de desemprego, segundo atributos pessoas Município de São Paulo 2001-2004.....	39
Tabela 6 – Taxas de participação e de desemprego dos jovens de 15 a 24 anos Município São Paulo 2001-2004.....	40
Tabela 7 – Distribuição dos ocupados, por setor de atividade econômica do Trabalho principal – Município de São Paulo.....	41
Tabela 8 – Distribuição dos assalariados do setor privado sem/com carteira de trabalho pelo atual empregador, por faixa etária - Município de São Paulo 2001-2004.....	43
Tabela 9 – Taxas de desemprego, por faixa etária município de São Paulo 2000-2004.....	46
Tabela 10 – Distribuição dos desempregados, por nível de instrução Município de São Paulo 2001-2004.....	48
Tabela 11 – População desempregada por anos de estudos – Brasil 2001-2004.....	49
Tabela 12 – Número de beneficiários atendidos pelo programa Bolsa Trabalho Município de São Paulo – 2001 a 2004.....	63

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Proporção dos jovens de 16 a 24 anos ocupados no setor de serviços e pertencentes ao 1º e ao 4º quartil de renda familiar Regiões Metropolitanas e Distrito Federal 2005.....	42
Gráfico 2 – Rendimento médio real dos jovens de 16 a 24 anos ocupados segundo o grupo de quartis do rendimento familiar mensal Regiões Metropolitanas e Distrito Federal – 2005.....	44
Gráfico 3 – Jornada média semanal dos jovens de 16 a 24 anos ocupados, segundo o grupo de quartis do rendimento familiar mensal Regiões Metropolitanas e Distrito Federal 2005.....	45
Gráfico 4 – Índice de desemprego do jovem no município de São Paulo 2001-2004.....	52

ÍNDICE DE QUADRO

Quadro 1 – Eixos programáticos da política Pública de São Paulo.....	58
--	----

SUMARIO

Introdução	01
CAPÍTULO I – O Estado e as políticas Públicas de emprego.....	07
1.1 A reorganização econômica e produtiva do Estado.....	07
1.2 A concepção de política pública de emprego.....	12
1.3 Resposta do Estado ao desemprego: políticas de emprego.....	14
1.4 Políticas de emprego e políticas de mercado de trabalho.....	19
1.5 Limites e possibilidades das políticas liberais de emprego.....	21
1.6 Políticas públicas de emprego no Brasil após os anos 90.....	26
CAPÍTULO II – A situação de jovem no mercado de trabalho na cidade de São Paulo, no período entre 2001/2004.....	30
2.1 Condições da inserção de jovens no mercado de trabalho no município de São Paulo.....	31
2.1.1 Dinâmica do mercado de trabalho em São Paulo.....	34
2.1.2 Participação do jovem no mercado de trabalho metropolitano.....	35
2.1.3 Nível de inserção do jovem no mercado metropolitano.....	37
2.2 O dilema do desemprego.....	45
CAPÍTULO III – A política municipal Bolsa Trabalho.....	57
3.1 A estratégia de inclusão social da cidade de São Paulo.....	57
3.2 Programa Bolsa Trabalho.....	60
3.3 As principais características do programa Bolsa Trabalho.....	64
3.4 A escolaridade como contrapartida.....	66
3.5 O fortalecimento dos direitos e da cidadania.....	67

CAPÍTULO IV – Bolsa Trabalho: uma bolsa que substitui o trabalho?.....69

4.1	A concepção do programa Bolsa Trabalho: da campanha eleitoral ao governo da cidade.....	69
4.2	A implantação: cadastramento.....	73
4.3	Implantação da Bolsa Trabalho: <i>se tivesse o crescimento econômico a gente pegava a onda e ia embora</i>	77
4.4	Implantação: acompanhamento.....	81
4.5	O programa Bolsa Trabalho: na visão dos beneficiários.....	82

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....88

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS.....95

Introdução

Estudar a inserção de jovens no mercado de trabalho no século XXI é relevante diante das altas taxas de desemprego que o sistema capitalista tem produzido, tanto nos países centrais como nos periféricos. Entretanto o contexto de reconfiguração que se deu no mercado de trabalho no final do século XX, sobretudo no Brasil, fruto de transformações de ordem política, econômica e social, alterou de forma radical a inserção de jovens no mundo do trabalho. De fato, o mercado de trabalho de hoje apresenta as seguintes características para jovens, aqui denominados entre 16 e 24 anos¹, sobretudo para aqueles pertencentes a famílias de baixa renda: (i) alto índice de desemprego; (ii) trabalho precário; (iii) aumento da escolaridade sem contrapartida do emprego; (iv) alta rotatividade; (v) fragilidade na manutenção do emprego formal.

A noção de jovens, neste estudo, é compreendida como construção social e histórica, não isenta da necessidade de estabelecer critério de classificação relativo à faixa etária. Esta pesquisa se integra no conjunto a estudos que denominam jovens aqueles pertencentes a faixa etária entre 15 e 24 anos, referindo a estado estatístico da área demográfica no Brasil.

Nesse contexto, a nossa dissertação pretende analisar os limites e as perspectivas da política de inserção de jovem implementada no município de São Paulo, entre 2001 e 2004, na gestão Marta Suplicy (PT), pela Secretaria Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, denominada *Programa Bolsa Trabalho*, que segundo o idealizador do programa² “têm como objetivo devolver a cidadania àqueles que a perderam ou que nem sequer chegaram a tê-la” (POCHMANN, 2002,p.15).

O interesse em estudar de modo específico a política paulistana, se deu pelo fato desta política apresentar um diferencial em relação às tradicionais políticas de qualificação

¹ No Brasil, geralmente, as estatísticas seguem os parâmetros de organismos internacionais considerando o grupo etário entre 15 e 24 anos. Em outros países da América Latina e na Europa, o limite de idade fica em torno dos 30 anos.

² Marcio Pochmann, professor do Instituto de Economia da Unicamp, foi secretário da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS) da Prefeitura de São Paulo na gestão Marta Suplicy (PT) no período de 2001 a 2004.

para o mercado de trabalho. Posto que o *Programa Bolsa Trabalho* tem como eixo central da política oferecer uma bolsa, durante seis meses, para que o jovem não precise ir para o mercado de trabalho, e ainda incentiva a permanência deste na escola, ampliando a escolaridade e criando condições para futura inserção em melhores condições.

Envoltos num contexto de elevado excedente de mão-de-obra, o jovem brasileiro em idade de trabalhar constitui um dos segmentos mais frágeis na disputa por um posto de trabalho, e para quem o problema do desemprego é mais explícito. Mesmo quando consegue uma ocupação, verifica-se que esta apresenta características diferenciadas, normalmente é menos regular e mais precarizada. Potencializando, sobretudo, o problema da inserção ocupacional para público juvenil com determinados atributos pessoais, principalmente, para aqueles oriundos de famílias de menor renda que “quando ocupados”, sua inserção oscila: em função da renda familiar; quanto à possibilidade de frequentar escola; ao setor de atividade econômica em que trabalha; à forma de inserção; jornada de trabalho; e região de domicílio.

Em síntese, o desenvolvimento das políticas de emprego no Brasil se deu num momento adverso para o mercado de trabalho, quando o dinamismo do período de implantação e consolidação da indústria parecia chegar ao fim e exigia mudanças estruturais para superar as limitações postas para a economia brasileira. Depois da década de 1980 ter sido marcada pelo enfrentamento da questão da dívida externa, os anos noventa foram cenário da introdução de mudanças de cunho liberalizante que privilegiaram o setor financeiro em detrimento do produtivo. Essas mudanças levaram a uma trajetória de baixo crescimento do produto e do emprego, com crescimento das ocupações por conta-própria e do assalariamento sem registro em carteira de trabalho, num ritmo maior do que o crescimento do assalariamento com registro. Essas alterações reverteram a trajetória de estruturação do mercado de trabalho que se observava até o início da década de 1980. Esse baixo dinamismo colocou o problema do aumento do trabalho precário ao lado do elevado desemprego (MORETTO, 2007).

Por estas e outras transformações, grande parte do mundo capitalista passou a conviver com altos níveis de desemprego nas últimas décadas. Um desemprego elevado e estruturado de forma peculiar, que atinge com maior intensidade determinados segmentos da força de trabalho, particularmente os jovens, alvo desse estudo. Essa característica

evidente é recorrentemente utilizada como justificativa para a necessidade de focalização das ações voltadas ao mercado sobre determinados segmentos da força de trabalho, como por exemplo, a multiplicação de programas de inserção de jovens na experiência brasileira recente.

Nesse sentido este estudo vem somar esforços, buscando dar a sua contribuição para um melhor entendimento das políticas públicas de emprego focalizadas no segmento juvenil, bem como delinear seus limites, analisando suas similaridades, contradições, resultados e buscando responder à pergunta que não se cala – em que direção devem trilhar as políticas públicas direcionadas ao jovem nos países periféricos? Adiar a entrada do jovem no mercado de trabalho e melhorar sua condição de inserção no mercado de trabalho no futuro? Direcionar essas políticas no sentido de inserir o jovem imediatamente no mundo do trabalho? De uma forma ou de outra este jovem necessita de recursos financeiros para complementar a renda familiar.

Na tentativa de responder a essas questões percorremos o seguinte caminho: no 1º capítulo apresentamos a discussão sobre as políticas públicas de emprego, seus limites e possibilidades. Na seqüência, no capítulo 2, analisamos a situação do jovem, morador da cidade de São Paulo, no mercado de trabalho, nesta primeira metade dos anos 2000. No capítulo 3 observamos basicamente a política municipal, no período 2001 a 2004, referente à inserção de jovens no mercado de trabalho: o Programa Bolsa Trabalho. Finalmente, para discutir no capítulo 4 a concepção de política de emprego contida no programa Bolsa Trabalho, a partir de depoimentos orais de participantes do programa e do secretário municipal responsável pela política.

A pesquisa para a dissertação percorreu dois caminhos. O primeiro utilizou dados estatísticos produzidos pela PNAD³ e o Censo Demográfico do IBGE⁴, estatísticas do

³ Pesquisa feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE em uma amostra de domicílios brasileiros e que, por ter propósitos múltiplos, investiga diversas características socioeconômicas. Exemplos de características investigadas: população, educação, trabalho, rendimento, habitação, previdência, migração, fecundidade, nupcialidade, saúde, nutrição etc., e outros temas que são incluídos na pesquisa de acordo com as necessidades de informação para o País.

⁴ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, é uma fundação pública da administração federal criada em 1934, que tem atribuições ligadas às geociências e estatísticas sociais, demográficas e econômicas, o que inclui realizar censos e organizar as informações obtidas nesses censos, para suprir órgãos das esferas governamentais federal, estadual e municipal, e para outras instituições de pesquisa e o público em geral.

Ministério do Trabalho e Emprego e as taxas de desemprego da PED⁵ (Pesquisa de Emprego e Desemprego) do SEADE / DIEESE⁶ dados estatísticos produzidos pela PNAD⁷ e o Censo Demográfico do IBGE⁸, estatísticas do Ministério do Trabalho e Emprego e as taxas de desemprego da PED⁹ (Pesquisa de Emprego e Desemprego) do SEADE / DIEESE¹⁰ com o objetivo de analisar a dinâmica do mercado de trabalho na cidade de São Paulo.

No segundo caminho, qualitativo, foram realizadas entrevistas semi estruturadas, que buscavam apreender como um grupo de jovens, egressos do *Programa Bolsa Trabalho*, se inseriram no programa, como o vivenciaram e quais seus resultados mais visíveis. Também foram realizadas entrevistas o secretário Municipal responsável pelo programa no período entre 2001 e 2004 e o coordenador da Secretaria no período posterior (2005-2008).

As entrevistas semi-estruturadas, permitem, segundo Lang (1998) garantir ao entrevistado o maior espaço possível para o relato oral sobre sua experiência no programa,

⁵ Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) é um levantamento domiciliar contínuo, realizado mensalmente, desde 1984, na Região Metropolitana de São Paulo, em convênio entre a Fundação SEADE e o DIEESE. Em parceria com órgãos públicos locais, a pesquisa foi implantada em outras regiões, sendo realizada, atualmente, no Distrito Federal e nas Regiões Metropolitanas de Porto Alegre, Recife, Salvador e Belo Horizonte, além de Belém. A elaboração da metodologia da PED pretendeu dar expressão a comportamentos típicos de um mercado de trabalho pouco estruturado, com grande disponibilidade de mão-de-obra e dinamizado por uma estrutura produtiva marcada por grandes diferenças entre as empresas (tamanho, tecnologia, participação no mercado, etc).

⁶ Criado em 1955, o DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos com objetivo de dar suporte ao Movimento Sindical, tem como principal objetivo, desenvolver atividades de pesquisa, assessoria, educação e comunicação nos temas relacionados ao mundo do trabalho e que se ajustam aos desafios que a realidade coloca para a organização dos trabalhadores brasileiros.

⁷ Pesquisa feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE em uma amostra de domicílios brasileiros e que, por ter propósitos múltiplos, investiga diversas características socioeconômicas. Exemplos de características investigadas: população, educação, trabalho, rendimento, habitação, previdência, migração, fecundidade, nupcialidade, saúde, nutrição etc., e outros temas que são incluídos na pesquisa de acordo com as necessidades de informação para o País.

⁸ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, é uma fundação pública da administração federal criada em 1934, que tem atribuições ligadas às geociências e estatísticas sociais, demográficas e econômicas, o que inclui realizar censos e organizar as informações obtidas nesses censos, para suprir órgãos das esferas governamentais federal, estadual e municipal, e para outras instituições de pesquisa e o público em geral.

⁹ Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) é um levantamento domiciliar contínuo, realizado mensalmente, desde 1984, na Região Metropolitana de São Paulo, em convênio entre a Fundação SEADE e o DIEESE. Em parceria com órgãos públicos locais, a pesquisa foi implantada em outras regiões, sendo realizada, atualmente, no Distrito Federal e nas Regiões Metropolitanas de Porto Alegre, Recife, Salvador e Belo Horizonte, além de Belém. A elaboração da metodologia da PED pretendeu dar expressão a comportamentos típicos de um mercado de trabalho pouco estruturado, com grande disponibilidade de mão-de-obra e dinamizado por uma estrutura produtiva marcada por grandes diferenças entre as empresas (tamanho, tecnologia, participação no mercado, etc).

¹⁰ Criado em 1955, o DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos com objetivo de dar suporte ao Movimento Sindical, tem como principal objetivo, desenvolver atividades de pesquisa, assessoria, educação e comunicação nos temas relacionados ao mundo do trabalho e que se ajustam aos desafios que a realidade coloca para a organização dos trabalhadores brasileiros.

oferecendo a possibilidade de falarem e revelarem a complexidade, a realidade social a que se sujeitam. A pesquisa tomou como ponto de partida a compreensão de que o relato oral não constitui a verdade absoluta, mas retrata a verdade do entrevistado, é “o testemunho do entrevistado sobre a sua vivência ou participação em determinadas situações ou instituições que se quer estudar” (LANG, 1998, p. 12). As entrevistas foram gravadas e transcritas com a preocupação que aponta (QUEIROZ, 1991, p.56): o uso do gravador é um “mecanismo [que] permite apanhar com fidelidade os monólogos dos informantes, ou o diálogo entre informante e pesquisador”.

Também é oportuno registrar que o secretário tem um perfil profissional particular, é pesquisador sobre a temática na Universidade de Campinas, Unicamp, no Instituto de Economia, tendo realizado uma reflexão escrita sobre este programa, o que contribuiu muito para a pesquisa.

A seleção do grupo de jovens a ser entrevistado foi realizada a partir do Banco de Dados do Cidadão, desenvolvido no primeiro ano (2001) do programa. Este banco contém a relação dos jovens participantes com seus respectivos endereços. O critério utilizado para definir os quatro jovens a serem entrevistados foram: sexo e localização geográfica. Primeiro, selecionou-se a região geográfica (norte, sul, leste e oeste da cidade de São Paulo), em seguida, dentre os 96 distritos atendidos nos quatro anos, foram selecionados: Lajeado (o programa começou neste distrito), Iguatemi, Capão Redondo e Jardim Ângela, todos bairros periféricos. Em seguida, buscou-se na listagem homens e mulheres; o acesso foi dificultado, pois como os endereços eram de 2001 muitos estavam desatualizados, a maioria dos telefones eram de recados (poucos das residências dos jovens) o que ampliou a dificuldade. As entrevistas realizadas entre setembro e dezembro de 2006 foram realizadas como os seguintes jovens:

Leonardo, 20 anos, casado, participou do programa em 2002, possui o ensino médio completo, mora em Iguatemi e é autônomo, entrevistado em 07/12/2006.

Gislene, 21 anos, solteira, participou do programa em 2001, possui o ensino médio completo, mora em Capão Redondo e é assalariada com carteira assinada, entrevistada em 16/09/2006.

Ivanete, 20 anos, casada, participou do programa em 2002, possui o ensino médio incompleto, mora em Jardim Ângela e está desempregada, enfrentava um longo período de procura de emprego, entrevistada em 30/09/2006.

Diego, 22 anos, solteiro, participou do programa em 2001, possui o ensino médio completo, mora em Lajeado e é assalariado sem carteira assinada, entrevistado em 18/11/2006.

Embora três, dentre os quatro, tenham o ensino médio completo, estavam sem estudar no momento da entrevista. Os nomes dos jovens são fictícios para preservar seu anonimato, utilizou-se os nomes verdadeiros dos coordenadores do programa, por serem pessoas públicas. Os dois entrevistados foram Prof. Dr. Marcio Pochmann, Secretário de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS), no período entre 2001 e 2004 e Sr. Tito Valencia, Coordenador da Secretaria do Trabalho, no período entre 2005 e 2008. A primeira entrevista foi em 27/12/2007 e a segunda foi em 03/04/2007, a decisão de entrevistar o professor Pochmann ao final teve por objetivo de esclarecer e aprofundar questões colocadas no decorrer da pesquisa.

Capítulo 1

O Estado e as políticas públicas de emprego

No Brasil, as políticas públicas de emprego foram implementadas tardiamente, assim como foi tardia a transformação da economia brasileira numa economia industrializada. Ou seja, a característica brasileira é seu desenvolvimento tardio em relação às economias centrais, o que influencia todo o desenvolvimento das políticas sociais e também das políticas de emprego. Não foi por acaso que essas políticas ganham evidência a partir do momento em que o modelo de desenvolvimento entra em crise, em meados dos anos 1970. Até então, as medidas pontuais que foram introduzidas ao longo do processo de industrialização pareciam suficientes para responder às necessidades de cada momento.

Neste sentido temos o objetivo de resgatar a forma como se deu a construção das políticas públicas de emprego no Estado brasileiro e nos países centrais. O capítulo está dividido em cinco blocos: no primeiro, realiza-se uma discussão teórica acerca das políticas de emprego; no segundo, analisa-se a concepção de políticas de emprego; no terceiro, procuramos identificar a resposta do Estado ao desemprego; no quarto, nosso objetivo é apurar os limites e possibilidades das políticas “liberais” de emprego; e no último bloco analisa-se a política pública de emprego no Brasil após 1990.

1.1 A reorganização econômica e produtiva do Estado

Com mais ênfase, após o final da Guerra Fria, o papel do Estado vem sofrendo significativas mudanças. O conjunto de medidas, ações e opções políticas, indica uma redefinição do papel do Estado, sobretudo, nas relações de trabalho, que contribui para aprofundar a relação assimétrica entre capital e trabalho.

Após a década de 80, a prioridade dos governos do G7 (França, Alemanha, Canadá, Estados Unidos, Itália, Japão e Inglaterra), sob a liderança dos EUA e Inglaterra, passou a ser o combate à inflação e não mais o pleno emprego, como se deu nos chamados “anos

gloriosos¹¹”. A partir de então, sob a hegemonia dos liberais conservadores¹², houve, no plano internacional, uma reorientação na forma de acumulação do capitalismo, pressionando os Estados nacionais (BELLUZZO, 1996).

As principais novidades estavam no funcionamento do capitalismo, no nível internacional, de forma mais desregulada e sob o comando da lógica financeira. A *globalização* carregava, cada vez mais nitidamente, a marca de um capitalismo predominantemente financeiro (como padrão sistêmico de riqueza) e rentista, cujo funcionamento subordinava-se, crescentemente, às necessidades próprias das novas formas de centralização do capital.

Além disso, houve uma globalização dos negócios, onde os ‘agentes’ econômicos¹³ assumiam um novo papel a partir da introdução de um novo padrão tecnológico baseado na microeletrônica e do estabelecimento de novas prioridades de políticas econômicas. O conjunto das mudanças políticas possibilitadas pelas mudanças na base técnica, altera a relação de poder entre capital, Estado e trabalho característica do modelo de desenvolvimento capitalista do pós-guerra e também a relação entre centro e periferia, onde se acentua uma brutal assimetria entre os países dominantes e dominados (KREIN, 2001).

Segundo a visão dos *liberais conservadores*, o processo de globalização contribuiria para a promoção de uma convergência da renda, da riqueza, do crescimento econômico, da difusão tecnológica e da estabilidade monetária. Além dessa tendência, a economia teria um período de grande estabilidade e de crescimento sustentável, já que o processo de globalização teria a função de eliminar os grandes responsáveis pela crise dos anos 70: “o excesso de Estado, o excesso de regulação e o excesso de força dos organismos sindicais” (KREIN, 2001, p.19). No entanto, a instabilidade parece ter se tornado a regra na economia da globalização financeira; o aumento dos gastos público vincula-se, principalmente, aos compromissos com uma crescente dívida financeira; os sindicatos perderam força na sociedade; os salários reduziram a sua participação na riqueza nacional; e o desemprego manteve-se em níveis bastante elevados.

¹¹ Marcados pela confluência entre; inovação intensa e crescimento sustentado e pretensão à universalização de direitos, à inclusão política e à proteção social, assumidas como metas da arquitetura político-institucional nos países centrais: “*Welfare State*”.

¹² Segundo Belluzzo, “este bloco ideológico abriga desde os austríacos hayekianos até escola das expectativas racionais, passando pela economia política da estirpe de Mancur Olson ou pela vertente dos teóricos da escolha pública de James Buchanan” (BELLUZZO, 1996, p.10).

¹³ Estado, grandes corporações, fundos de pensão e de investimento, sistema financeiro.

No âmbito da periferia do sistema capitalista, o Brasil constituiu a principal experiência nacional de expansão das forças produtivas entre as décadas de 30 até 80. Essa experiência foi combinada com a ausência de um modelo de desenvolvimento social, que promoveu não apenas desigualdades extremas, mas também foi responsável pela geração de uma massa de excluídos, mais conhecida por ser despossuída dos frutos do crescimento econômico ocorrido durante o ciclo da industrialização brasileira.

O resultado da incapacidade de conformação de um Estado de Bem-Estar Social deu vazão à difusão de políticas sociais caracterizadas pelo autoritarismo e pela pequenez nos seus objetivos e resultados. Além da subordinação extrema das políticas sociais e do trabalho constituídas entre 1930 e 1980 ao modelo econômico excludente, observou-se também uma contínua relação combinada entre situação de paternalismo-nepotismo e repressão-assistencialista¹⁴ (FAGNANI, 1997).

Da mesma forma, a organização da política social e do trabalho pautou-se pela institucionalização discriminatória, fragmentada e dominadora, sem romper com as desigualdades, mas, garantindo a ordem social e política.

Com a Constituição Federal de 1988, fruto da luta pela redemocratização social e política do país, após 20 anos de ditadura militar (1964-84), a perspectiva de universalização cidadã das políticas sociais ganhou dimensão legal. A sua aplicação, contudo, mantém-se ainda postergada, pois com a implementação do modelo econômico neoliberal, desde 1990 uma “contra reforma” passou a ser estabelecida. Como consequência, assiste-se à estagnação da renda *per capita* da população brasileira, imposta pelo novo modelo econômico por meio do baixo crescimento da produção e da grave dependência comercial, produtiva e tecnológica internacional, com uma série de resultados nefastos (FAGNANI, 2005).

A partir de 1989, com a eleição de Collor, o Brasil adota a estratégia de buscar uma inserção competitiva no mercado internacional, através de um processo de desregulamentação comercial e financeira (MATTOSO, 1999). O *impeachment* de Collor é um percalço neste trajeto de inserção subordinada à lógica da globalização financeira que,

¹⁴ Sobre a experiência de políticas sociais no período da industrialização ver: AURELIANO, L & DRAIBE, S. “Especialidade do *Welfare State* Brasileiro”. In: Economia e Sociedade, nº 3. Brasília: Cepal/Impas, 1989; Fagnani, E. “Política social e pactos conservadores no Brasil”. Revista Economia e Sociedade, nº 8. Campinas, IE/UNICAMP, 1997.

no entanto, é retomado, com vigor, pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. Os principais elementos dessas reformas na década de 1990, com implicações nas relações de trabalho, são três: (i) o Estado deixou de ter a função de promotor e articulador do desenvolvimento sócio-econômico, passando a ser um agente estimulador do capital, ao fortalecer um processo de auto-regulação via mercado; (ii) a abertura indiscriminada e “atabalhoada” da economia (comercial e desregulação financeira) expôs as empresas que operavam no país a uma maior competitividade externa e provocou maior instabilidade da economia nacional pelo aumento das importações e pelo aumento dos déficits da balança comercial e dos serviços; (iii) e por fim, a política de estabilização da moeda foi construída, no contexto das reformas estruturais (MATTOSO e POCHMANN, 1999 e KREIN, 2001).

Sinteticamente, conclui-se que o resultado desta política de estabilização, a partir de uma inserção internacional subordinada, da abertura comercial e financeira, da sobrevalorização cambial e da elevada taxa de juros, foi prejudicial à produção e ao emprego nacional, trazendo constrangimentos para um crescimento sustentável da economia.

No Brasil, a questão central colocada, não só em relação ao sistema de relações de trabalho, mas também ao modelo de organização social e econômico implementado e à definição do papel do Estado, é sobre quem se apropria da riqueza gerada na sociedade. A tendência atual é que as empresas, especialmente do setor financeiro, se apropriem do excedente, em detrimento da construção de um sistema de proteção social e dos direitos dos trabalhadores. Nesta perspectiva, o Estado está a serviço desta lógica e grande parte de sua arrecadação e função destina-se a satisfazer “a fome insaciável das expectativas dos mercados”.

Nesse sentido, Castel (1998) considera que é a própria estrutura da relação salarial ameaçada com a profunda reviravolta da condição de assalariamento, está em vias de ser suplantada pela diversidade e descontinuidade da forma de emprego. Criticando as teorias que vinculam as taxas de desemprego à falta de qualificação da força de trabalho, Castel, segundo Leite (2003), observa a ilusão que é considerar que os desempregados possam vir a encontrar um emprego graças à elevação do nível de escolaridade e alerta para o novo e grave problema que constitui a “possível não-empregabilidade dos qualificados”.

Dessa perspectiva Castel (1998) ressalta ainda que o problema não seja apenas o da constituição de uma periferia precária, mas também o da desestabilização dos estáveis, pois o processo de precarização atinge áreas de emprego desde muito estabilizado. De acordo com o autor, essas tendências do mercado de trabalho configuram uma nova questão social com a mesma amplitude e a mesma centralidade da questão suscitada pelo pauperismo na primeira metade do século XX. Marcada pela inclusão na precariedade de altas porcentagens de trabalhadores que vivem recorrentemente na situação de desemprego e, sobretudo, pela presença de um grande contingente de trabalhadores que não encontram lugar no processo produtivo, “os inúteis para o mundo, que nele estão sem verdadeiramente lhe pertencer”, a sociedade atual transformou em pesadelo o sonho proletário de acesso ao mundo de vida pequeno-burguês: “é como se quase um século de vitórias conquistadas contra a vulnerabilidade popular fosse apagado” (Castel, 1998, p. 537).

Nesse sentido, o Estado fruto da luta de classe, está a serviço do capital, deixando que as regras de mercado definam o emprego. Só que essa dominação não é mais pela força dos aparatos de repressão, mas pelo consentimento. Portanto, é necessário transferir para a vítima, que “não se qualificou”, a culpa pelo desemprego.

Segundo, Hist e Thompson (1998, p. 281) “A ideologia da revolução socialista pode ter poucos adeptos, mas ninguém deve imaginar que os pobres do mundo continuarão encolhidos ou aceitarão passivamente sua pobreza”. É oportuno dizer que a ONU, órgão de representação dos países centrais, já percebeu esta “ameaça” ao capital e tem estimulado os países, sobretudo os periféricos, a desenvolverem políticas públicas voltadas a manter sob controle os excluídos.

Como observa Singer (1996), assistimos atualmente a um processo generalizado de precarização do trabalho que atinge ao mesmo tempo os países centrais e os periféricos, e que “inclui tanto a exclusão de uma crescente massa de trabalhadores do gozo de seus direitos legais, como a consolidação de um ponderável exército de reserva e o agravamento de suas condições”.

1.2 A concepção de Política Pública de Emprego

Durante o pós-guerra, os estudos sobre políticas de emprego aparecem, em geral, nos trabalhos que tratam das políticas de regulação macroeconômica, e mais precisamente nos anos 1960, em estudos sobre políticas fiscais e monetárias. Barbier & Gautié, 1998 chamam atenção para as experiências do capitalismo avançado desde o pós-guerra; guardando as peculiaridades devidas, de fato ocorreu uma explosão de políticas chamadas de emprego a partir dos anos 70, nos países centrais e no Brasil nos anos 1990, sendo que, paradoxalmente, tal processo foi acompanhado de um número limitado de pesquisas sobre o tema.

Nos países centrais, do pós-guerra até a primeira metade da década de 1970, as políticas de emprego eram mecanismos acessórios na busca pelo pleno emprego. Mas, segundo Pochmann (2002), nas duas últimas décadas, tanto nas nações centrais quanto nas periféricas, ganharam importância as políticas de emprego, direcionadas apenas à compensação dos problemas do mercado de trabalho, posto que fosse abandonada a garantia do pleno emprego.

Nas condições de desenvolvimento das sociedades capitalistas no período recente, as políticas que continuaram convencionalmente conhecidas por “políticas de emprego” possuem um significado distinto daquilo que fora compreendido no pós-guerra. A partir da explosão de um conjunto de programas voltados ao mercado de trabalho e focalizados sobre determinados segmentos da força de trabalho, em nosso entendimento, as políticas de emprego podem ser consideradas como estratégias diversas de garantias de direitos sociais básicos. Estas estratégias se referem à garantia de renda via seguro-desemprego, ao acesso à educação profissionalizante, à atenção aos grupos em dificuldades de obtenção de emprego e renda (como os jovens), à retirada antecipada de trabalhadores do mercado de trabalho (aposentadoria), entre outras.

De fato, estamos diante da constituição de um padrão de tratamento das questões do mundo do trabalho, assim, o que é conceitualmente tratado por políticas de emprego, precisamente nos anos 1980 e 1990, não deve ser entendido como a expressão de um compromisso político em direção ao pleno emprego e da plena incorporação social que caracterizava as políticas de emprego no pós-guerra.

Diante desse posicionamento, segundo Gimenez (2001), observando as condições políticas e sociais de funcionamento das economias capitalistas nas últimas décadas, não deveríamos chamá-las de políticas de emprego; pela sua circunscrição e pressupostos, o mais adequado seria chamá-las de “políticas liberais de emprego”, ou ainda, aceitando a terminologia das instituições multilaterais¹⁵, “políticas voltadas ao mercado de trabalho”.

Estas mudanças, não responderiam simplesmente a aspectos epistemológicos, mas refletiriam, de alguma maneira, o sentido histórico e contemporâneo de circunscrever, na órbita do mercado de trabalho, problemas gerais do padrão de desenvolvimento econômico e social estabelecido.

As políticas liberais de emprego abrigam uma multiplicidade de instrumentos, diversidade de objetivos e uma enorme heterogeneidade entre as experiências nacionais, tornando mais complexa sua apreensão sob uma categoria universal. De acordo com Barbier & Gautié, (1998), as políticas de emprego referem-se a um conjunto de intervenções públicas sobre o mercado de trabalho, visando correção de “eventuais desequilíbrios” e/ou limitar os efeitos nefastos de seu funcionamento.

Uma característica fundamental que permite ainda hoje agrupar tais políticas sob uma mesma categoria, diz respeito aos seus pressupostos. Pela natureza da maior parte dos programas voltados à oferta de mão-de-obra, por sua circunscrição e isolamento, esses representam em linhas gerais um retorno ao passado, na medida em que materializam um processo que individualiza a responsabilidade do desemprego e das dificuldades de inserção no mercado de trabalho.

Sob esta ótica, subjacente, aos contornos das políticas liberais de emprego, o desemprego e as dificuldades de inserção no mercado de trabalho derivam não do funcionamento do sistema econômico, mas da insuficiência de atributos¹⁶ individuais dos trabalhadores, o que no limite recoloca sob uma “nova roupagem” as concepções neoclássicas acerca do desemprego voluntário.

¹⁵ Também denominado como agências globais; organismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, entre outras, procuram expressar o sentido da atuação dessas instituições sob a ordem global contemporânea, expressão de uma ordem internacional extremamente hierarquizada a partir do poder norte-americano (KREIN, 2006).

¹⁶ Escolaridade, experiência anterior, falar uma segunda língua, residir próximo a empresa e tantas outras características que na realidade escondem a raiz do desemprego, que é a falta de postos de trabalho.

Nos anos 1980 e 1990, consolidaram-se, não só nas pesquisas, como também nos organismos internacionais controvérsias a respeito do caráter das políticas de emprego. Se, no passado, os liberais negavam a possibilidade de execução destas políticas, já que o excedente de mão-de-obra era determinado, segundo suas convicções, pela resistência dos trabalhadores diante dos mecanismos de auto-ajuste do mercado de trabalho, nos últimos vinte anos, o pensamento liberal incorpora a necessidade da intervenção pública nas questões do emprego e da organização do mercado de trabalho, através de um conjunto de medidas vistas como necessárias para enfrentar os "desequilíbrios" no interior do mercado de trabalho.

Nesse sentido, até mesmo organismos multilaterais como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) reforçam a preocupação com o desemprego de jovens, na faixa etária entre 16 e 24 anos, que no Brasil, segundo o relatório sobre *Tendências Mundiais do Emprego* divulgado em 25 de Janeiro de 2006, atinge “3,5 milhões de jovens, cerca de 45% da força de trabalho nacional”. Outra questão levantada no relatório é se com crescimento econômico, haverá oportunidades de emprego suficientes para acomodar toda essa força de trabalho e se os empregos seriam produtivos e decentes, “já que 93% dos empregos até agora disponíveis para esse grupo estão na economia informal, de baixa remuneração, com pouca ou nenhuma segurança, sem benefícios e perspectivas de crescimento”¹⁷.

1.3 Resposta do Estado ao desemprego: políticas de emprego

As análises, no campo teórico, que envolvem a problemática do “excedente da força de trabalho”, mundialmente conhecido por desemprego nas economias capitalistas, devem estar balizadas por alguns parâmetros analíticos. Segundo Freyssenet (1991), o desenvolvimento do desemprego a partir dos anos 1970 é fruto de uma crise dos mecanismos de regulação do crescimento nas economias avançadas. Segundo o autor, fundamentalmente, a luta contra o desemprego não está colocada somente no nível de políticas voltadas ao mercado de trabalho, mas da variável “emprego” no sentido amplo, ou

¹⁷ Para maiores informações, consultar <http://www.ilo.org>

seja, o desenvolvimento do desemprego está conduzido pelo modo de inserção da variável emprego nas estratégias de desenvolvimento econômico e social de longo prazo.

O emprego se constitui no alicerce básico do funcionamento de uma economia capitalista. Sua determinação relativa à quantidade e à qualidade dos empregos se encontra associada a um conjunto amplo de elementos, dentre os quais, segundo Pochmann (1999), podemos destacar:

- as políticas macroeconômicas, como base da determinação do volume global da ocupação em cada nação, sendo o comportamento, maior ou menor de investimento e consumo, revelador da situação geral do emprego da força de trabalho;

- os paradigmas tecno-produtivos que estabelecem as condições operacionais de uso do trabalho e do capital nas atividades mercantis com efeito multiplicador para toda a economia, inclusive para atividades não-mercantis;

- as políticas de proteção social, que mediante a constituição de fundos de financiamento público ou privado, organizados em institutos governamentais ou não, estabelecem as garantias mínimas de proteção social, podendo ainda atuar como elemento de sustentação da atividade econômica, gerando novas oportunidades de ocupação e de ganhos de renda em segmentos não mercantis da economia;

- e por fim, o sistema de relações de trabalho que, ao impor os parâmetros regulatórios básicos do mercado de trabalho contribui para o estabelecimento do maior ou menor grau de concorrência no interior da classe trabalhadora. Em cada país, o direito do trabalho define o marco geral de uso e remuneração da mão-de-obra, seja por meios formais ou por meios informais.

A defesa do pleno emprego no pós-guerra, segundo Pochmann (1999), a partir da utilização efetiva das forças produtivas, seria o resultado histórico de compromissos políticos estabelecidos pelos principais atores sociais, com capacidade de instrumentalizar as políticas macroeconômicas voltadas para a universalização de direitos sociais. Em outras palavras, o emprego seria uma variável dependente da reação da sociedade frente ao fenômeno histórico da existência de excedente de força de trabalho no capitalismo.

Dessa maneira, a luta contra o desemprego ou contra a existência de um excedente da força de trabalho, especificamente, apresenta-se por meio de um conjunto de políticas voltadas ao mercado de trabalho - seguro-desemprego, qualificação profissional,

intermediação de mão-de-obra se refere à atuação sobre um espaço definido dentro do quadro de condições dadas ao funcionamento da economia e da sociedade, cumprindo o papel de “atenuador” dos custos econômicos e sociais do fenômeno.

No Brasil, as políticas de emprego se encontram em fase de desenvolvimento e separadas da articulação com os demais elementos-chave da determinação do emprego, isto é, a política macroeconômica, política social, modelo técnico-científico e sistema de relações de trabalho.

As políticas públicas de emprego são políticas sociais, mas, geralmente, atuam de forma isolada em relação às demais políticas públicas, pois quase sempre estão desvinculadas da política econômica e de boa parte das ações sociais¹⁸. Em sentido oposto a esta concepção, na cidade de São Paulo, na primeira metade dos anos 2000, foi articulada uma nova concepção de política pública de emprego¹⁹. O governo municipal (gestão Marta Suplicy – PT) criou a Secretaria de Desenvolvimento Trabalho e Solidariedade (SDTS), cuja concepção de política concentra-se em programas articulados e integrados com o objetivo de diminuir os custos sociais. As três linhas de programas são:

- *Programas Redistributivos*: Renda Mínima, Bolsa-Trabalho, Operação Trabalho e Começar de Novo;

- *Programas Emancipatórios*: Oportunidade Solidária, São Paulo Confia e Capacitação Ocupacional;

- *Programas Desenvolvimentistas*: Desenvolvimento Local e São Paulo Inclui.

Partindo do entendimento que as políticas de emprego são de suma importância na criação e na consolidação de rede de proteção social. Procuramos observar se a política “Bolsa-trabalho”, voltada para jovens, rompeu com a concepção de condução das políticas públicas existentes anteriormente.

Segundo Pochmann (1998), as políticas de emprego são instrumentos de intervenção estatal no mercado de trabalho, que buscam minimizar tanto o desemprego quanto os efeitos negativos sobre a oferta de força de trabalho, pois é uma tendência estrutural do capitalismo gerar força de trabalho excedente. Segundo Gimenez (2003), política de emprego pode ser definida como:

¹⁸ É oportuno registrar que o poder de ação das políticas públicas é limitado e muitas vezes paliativo.

¹⁹ Sobre esse assunto ver Pochmann 2004.

Estratégias diversas de garantias de direitos sociais básicos, como a garantia de renda via seguro-desemprego, o acesso à educação (profissional), a atenção aos grupos especialmente em dificuldades de obtenção de emprego e renda, retirada antecipada de trabalhadores do mercado de trabalho, entre outras (GIMENEZ, 2003, p.90).

As políticas de emprego também se justificam, sobretudo, porque a economia capitalista apresenta ciclos de crescimento e momentos de queda do nível de atividades que têm grande influência sobre o mercado de trabalho. De acordo com Offe (1998), as políticas de emprego devem também garantir que os indivíduos com emprego continuem empregados e aqueles que têm ou só encontram empregos no setor informal consigam ter melhorado suas condições de trabalho e de acesso a renda. Por isso, Guimarães (1998) afirma que as políticas de emprego têm como um dos principais objetivos possibilitar a inclusão social e reduzir a desigualdade sócio-econômica.

Segundo Pochmann (2002), as políticas de emprego são um dos elementos-chave para a determinação da quantidade e da qualidade do emprego da força de trabalho no capitalismo. Deste modo, estas se mostram necessárias, mas não suficientes para, de maneira isolada, levar a uma melhora na geração de postos de trabalho e na conseqüente diminuição do desemprego.

Contudo, o tipo de desemprego que cada país enfrenta define, ou deveria definir, o conjunto de políticas de emprego a serem adotadas tomando-se por base escolhas e respostas governamentais ao problema da ausência de postos de trabalho para todos os que buscam uma ocupação.

Neste sentido, as políticas de emprego refletem interpretações sobre o funcionamento do mercado de trabalho. Por exemplo, na visão liberal, a dinâmica deste mercado reflete o problema da falta de qualificação. Por este prisma, a solução seria melhorar a qualificação da força de trabalho. Outra interpretação para o mesmo fenômeno refere-se aos *keynesianos*²⁰ que visualizam o desemprego como resultado do nível de

²⁰ Conhecido como escola de pensamento econômico keynesiana, tem suas origens no livro escrito por John M. Keynes chamado "Teoria Geral do Emprego, Juros e Moeda". A influência de suas idéias - consideradas por muitos economistas como a base da recuperação da economia capitalista, vigorosamente abalada pela Grande Depressão - foi tão ampla que se tornou comum o emprego da expressão consenso keynesiano, em razão da proliferação de políticas econômicas inspiradas em suas idéias. Os pilares básicos desse consenso

atividade econômica, entendendo que o problema do emprego não está no mercado de trabalho.

Embora se possa compreender as políticas de emprego inseridas em mudanças mais abrangentes, de forma geral elas se referem tão somente às ações que buscam atingir a oferta e/ou demanda de emprego. Por conseguinte, as políticas de emprego seriam, apenas, o conjunto de medidas que atuam sobre o mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que supõem ser o desemprego gerado na esfera do mercado.

Na análise de Ramos (2003), as políticas de emprego ocupam um lugar secundário na estratégia para diminuir o desemprego. Desse modo, a ação principal dos governos, no sentido de combatê-lo, seria o crescimento econômico, entendendo, portanto que as causas do desemprego não são ausência de políticas de emprego, mas, sobretudo a falta de postos de trabalho.

De acordo com Pochmann (2002), as políticas de emprego ganharam maior importância na agenda governamental brasileira, na década de 1990, por causa da baixa geração de empregos, da ausência de políticas adequadas de bem-estar social e pela falta de um sistema democrático de relações de trabalho. Outro ponto destacado pelo autor é o fato de políticas de emprego terem suas ações descentralizadas e recursos cada vez mais focalizados a frações específicas da população desempregada.

Em relação à eficiência das políticas de emprego alguns fatores interferem no seu desempenho, tais como o baixo crescimento econômico. Para tornar a situação ainda mais grave, as políticas de emprego são formuladas e implementadas em muitos casos sem levar em consideração as especificidades nacionais, regionais, setoriais e locais.

Outro aspecto importante em relação às políticas de emprego é que elas podem ser classificadas em dois tipos: passiva e ativa. São consideradas políticas passivas aquelas que buscam diminuir a quantidade de trabalhadores em busca do emprego, isto permitiria tanto a diminuição do desemprego como do tamanho da População Economicamente Ativa (PEA). Essas políticas têm natureza compensatória, porque buscam auxiliar

keynesiano: 1º) Defesa da economia mista, com forte participação de empresas estatais na oferta de bens e serviços e a crescente regulamentação das atividades do setor privado por meio da intervenção governamental na economia; 2º) Montagem e ampliação do Estado do Bem-Estar (Welfare State), garantindo transferências de renda extra mercado para grupos específicos da sociedade (idosos, inválidos, crianças, pobres, desempregados etc.) e buscando promover justiça distributiva; 3º) Política macroeconômica ativa de manipulação da demanda agregada, inspirada na teoria keynesiana e voltada, acima de tudo, para a manutenção do pleno emprego no curto prazo, mesmo que ao custo de alguma inflação".

financeiramente o trabalhador desempregado com o instrumento do seguro desemprego ou programas voltados para atender aqueles que não têm acesso ao benefício (MESQUITA, 2006).

Em contrapartida, as políticas ativas objetivam, normalmente, atuar sobre a oferta ou demanda de trabalho, tanto no sentido de alterar o perfil da força de trabalho quanto em aumentar o número de vagas oferecidas no mercado de trabalho (AZEREDO, 1998). Contudo, há situações em que a política de emprego é uma mistura de ambos. A OIT (1995), por exemplo, recomenda que as nações realizem políticas de emprego baseadas na interação entre políticas ativas e passivas.

1.4 Políticas de emprego e políticas de mercado de trabalho

Considero oportuno, fazer uma diferenciação entre o que entendemos como “política de emprego” e “políticas de mercado de trabalho”, aceitando a discussão apresentada por Amilton Moretto (2007) na sua tese de doutoramento. As políticas de qualificação profissional, de intermediação de “mão-de-obra”, o seguro-desemprego, os programas de geração de emprego e renda, assim como outras ações focadas no trabalhador, têm sido comumente denominadas de políticas de emprego. Neste estudo, classificaremos essas ações como políticas de mercado de trabalho. Com isso, queremos explicitar nosso entendimento em relação à determinação do nível de emprego e à capacidade de regulação do mercado de trabalho. Consideramos que a política de emprego deve caminhar em sintonia com o modelo de desenvolvimento adotado pelo país, compondo fundamentalmente os instrumentos que influenciam as decisões sobre investimento e ocupação da capacidade produtiva, decisões que, em última instância, definem o nível de emprego na economia (MORETTO, 2007).

Dessa forma, para evitar que a utilização do termo “políticas de emprego” transmita a idéia de que as mesmas podem elevar o volume de emprego em proporção suficiente para reduzir o desemprego, preferimos utilizar o termo “políticas de mercado de trabalho”, segundo Moretto (2007),

“estas incluem o conjunto de políticas cuja ação é direcionada à demanda ou a oferta de mão-de-obra com o objetivo de facilitar o funcionamento do mercado de trabalho, proteger a renda do trabalhador no momento de desemprego e auxiliá-lo a encontrar uma nova ocupação, bem como ajudar as empresas a preencherem, rapidamente, os postos de trabalho vagos. As políticas de mercado de trabalho podem contribuir para reduzir o nível de desemprego, mas essa redução é limitada pelo nível das atividades econômicas, que é dado exogenamente ao mercado de trabalho” (MORETTO, 2007, p. 10).

Nesse sentido, propomos que a política de emprego seja entendida como desdobramento das políticas de desenvolvimento regional e de estímulo a certos ramos de atividade prioritários, assim como do perfil do gasto público em áreas prioritárias e da orientação dada pela política macroeconômica, por meio de seus diversos instrumentos. Todas estas políticas têm impacto sobre o nível de emprego da economia. De fato, a partir desta abordagem é possível pensar dois tipos de intervenção governamental no campo do combate ao desemprego.

O primeiro corresponde à implementação de uma política de emprego ativa, na qual o Estado assume a responsabilidade de garantir os gastos necessários para manter a demanda agregada²¹ em níveis suficientes para incorporar todos os indivíduos capacitados que desejam trabalhar. Neste caso, temos uma “política de pleno emprego” como a defendida por Beveridge (1988) apud Moretto (2007), isto é, a geração de um número de novos postos de trabalho superior ao aumento do número de indivíduos em busca de trabalho.

A segunda possibilidade é adotar uma política de emprego passiva, em que o Estado deixa às forças de mercado a determinação do nível de emprego “adequado”. Neste caso, a incorporação ao mercado de trabalho de todos que desejam um trabalho remunerado é sacrificada em nome da liberdade de iniciativa, de baixas taxas de inflação e da redução do tamanho do Estado, tendo-se como resultado uma taxa de desemprego significativa, aceita como “normal” ou natural (MORETTO, 2007).

O primeiro tipo de intervenção surgiu no interregno dos anos dourados do pós-guerra, período em que o compromisso assumido nos países de industrialização avançada

²¹ Demanda Agregada (DA) é a soma dos gastos dos agentes macroeconômicos (Consumo das famílias, gastos das empresas com Investimento, Gastos do Governo e Despesas líquidas do setor externo).

de ocupar toda a força de trabalho disponível resultou em forte crescimento econômico, com incorporação crescente da população ativa, desemprego desprezível, crescimento da renda pessoal e do padrão de vida da população operária. O segundo tipo foi característico nos anos de auge do liberalismo, até a década de 1930, e retornou com nova roupagem nos tempos atuais, com o neoliberalismo que conhecemos a partir do final dos anos setenta. A característica principal desses períodos é o desemprego massivo de parte importante da população ativa, sobretudo dos jovens. O que se tem verificado atualmente é o aumento da desigualdade social, com um crescente percentual da população excluída do mercado de trabalho ou restrição no consumo, minando as fontes de solidariedade social (MORETTO, 2007).

Segundo Moretto (2007), feita tal distinção, as políticas de mercado de trabalho assumem um caráter subordinado e sua efetividade depende da adoção de uma política de pleno emprego. Assumimos, tal como Amilton Moretto, a posição defendida por Beveridge (1988), Robinson (1980) e Myrdal (1964), que tem na política de elevação da demanda agregada o ponto principal para a geração de empregos em níveis necessários para atender a oferta de mão-de-obra da economia. Por outro lado, apesar do caráter secundário em relação à política de pleno emprego, as políticas de mercado de trabalho têm um papel importante para organizar o mercado de trabalho fazendo com que o desemprego seja baixo e de pouca duração, tornando-se uma situação mais suportável para os indivíduos e para a sociedade, particularmente por meio do programa de seguro-desemprego.

1.5 Limites e possibilidades das políticas “liberais” de emprego

Nos países centrais, a variedade do conjunto de programas considerados políticas de emprego, aparece como elemento novo a partir da década de 1980, herança do movimento iniciado ainda nos anos 1970. Se o padrão de desenvolvimento econômico e social construído no pós-guerra levou à homogeneização das ações públicas no âmbito dos países centrais no que diz respeito ao bem-estar social e às ações pelo emprego; tal variedade implica, hoje, em maiores dificuldades para o conjunto de políticas de emprego, já que o nível de pulverização dos programas e a diversidade das formas de enfrentamento das questões sociais nos diversos países ampliaram-se consideravelmente.

Nos anos 2000, visualiza-se uma tendência de redução nas restrições de acesso aos programas de bem estar, como resposta ao aumento de demanda por direitos sociais, diante das maiores dificuldades no que se refere à obtenção de renda e colocação no mercado de trabalho.

Em compensação, mesmo tendo ocupado maior espaço dentre os gastos públicos, as despesas sociais, e especificamente, os dispêndios registrados como “atenção ao emprego”, os programas destinados ao atendimento de desempregados e a promoção do emprego, nas últimas décadas, passaram por um processo de engessamento de suas estruturas quanto ao acesso aos benefícios; “multiplicaram-se critérios” como forma de atenuar as pressões sobre o aparato de proteção aos desempregados.

Esse é um movimento característico dos anos 1980 e 1990, que persiste ainda a partir de 2000, distinto daquele observado no período anterior, com uma intensidade que varia significativamente entre os diversos países.

As políticas liberais de emprego, em seu conjunto, apresentam dois movimentos, simultâneos, em vários países centrais, nessas duas últimas décadas. Por um lado, o sustento e a elevação dos gastos públicos em políticas voltadas ao mercado de trabalho, mesmo num cenário de rigidez orçamentária diante da austeridade no controle das contas públicas; por outro lado um processo de descentralização, desregulamentação dos procedimentos e focalização de tais políticas sobre determinados segmentos sociais que, de maneira mais acentuada, são atingidos pelo desemprego. Fruto das mazelas do sistema capitalista, que dentre o exército de reserva – desempregados – seleciona aqueles em condições mais precárias para participar das políticas públicas.

A manutenção e a elevação dos gastos públicos em vários países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, assim como o processo de descentralização, desregulamentação e focalização das políticas direcionadas ao mercado de trabalho buscaram fazer frente em determinadas linhas, às necessidades que provém da baixa dinamicidade das economias nacionais no que se refere à geração de empregos²².

²² Ao mesmo tempo, cabe ressaltar que mediante a heterogeneidade internacional, alguns países reduziram seus gastos com as políticas voltadas ao mercado de trabalho, comprimindo programas, deixando marginalizados e desassistidos da atenção pública segmentos sociais significativos de trabalhadores sem emprego ou com empregos precarizados.

Essa mesma tendência é potencializada nos países periféricos, como o Brasil, que não escapa a essa lógica.

Em especial no que diz respeito à grande parte das sociedades européias, é fato que se encontram diante não só de um desemprego alto, mas também, estruturado de forma peculiar. Esse é um grande argumento para as teses sobre a necessidade de focalização das políticas de atenção ao mercado de trabalho.

Segundo Offe (1989), o problema político do mercado de trabalho consiste, não só no crescimento global da demanda por força de trabalho, mas também na distribuição equilibrada e justa dessa demanda entre as categorias afetadas pelos riscos do mercado de trabalho. Assim, pontuamos algumas questões apresentadas pelo autor.

Em primeiro lugar há uma irregularidade característica na distribuição social dos riscos do mercado de trabalho. Assim, verificam-se grupos entre a força de trabalho, como por exemplo, os jovens, sobretudo os de sexo feminino e de cor negra, que de forma característica, ficam e permanecem mais tempo na situação de desempregados do que outras faixas etárias, além de em geral, obterem renda inferior à média de seus pares. Uma segunda característica vinculada à primeira decorre das condições de exposição de determinados grupos, de forma mais acentuada, ao desemprego e às mazelas do capitalismo contemporâneo.

Tais condições podem derivar de características sociais não adquiridas, educação, renda, local de residência, mas socialmente atribuídas e ligadas a aspectos fixos e intencionalmente imutáveis, tais como idade, sexo, condição física, etnia, entre outros. Pode-se dizer, em síntese, que uma alteração no perfil dos desempregados, na magnitude como é observada nos países avançados, exige modificações gerais ou pelo menos pontuais no âmbito das políticas de mercado de trabalho. Assim, um terceiro fato significativo particularmente relevante, diz respeito à desagregação das políticas de emprego para grupos específicos, como foi o programa Bolsa Trabalho, objeto desta pesquisa, que atendeu uma parcela ampla de jovens desempregados em quatro subprogramas: (i) Bolsa Trabalho e Renda que garante uma renda ao jovem enquanto ele amplia sua escolaridade e numa maior integração à comunidade local; (ii) Bolsa Trabalho Cursinho que qualifica os jovens para o vestibular; (iii) Bolsa Trabalho Estágio que articula a educação ao mercado de trabalho e por fim (iv) Bolsa Trabalho Emprego que visa a formação no próprio local de trabalho.

As políticas liberais de emprego passam a não mais se dirigir somente aos objetivos globais de emprego, qualificações e mobilidade, elas cada vez mais, procuram influenciar positivamente a situação no mercado de segmentos da força de trabalho, bem específicos, quanto à idade, ao sexo ou à ocupação (OFFE, 1989).

Ledrut (1966) chama a atenção para o fato de que a seletividade é um princípio da composição relativa ou diferencial das populações desempregadas. Segundo ele, a “seletividade é da natureza do desemprego”, ou seja, havendo desemprego, haverá grupos preteridos, característica que pode variar quanto à sua intensidade, segundo a demanda geral por trabalhadores, por características sociais ou particulares, pela diferenciação a partir de condições individuais ou dos grupos que compõem a força de trabalho.

Observando a experiência norte americana no início dos anos 1960, Myrdal (1964) caminha no mesmo sentido da análise de Ledrut (1966) e por isso aponta para a necessidade de se adotar uma política seletiva de prevenção do desemprego. Entretanto afirma:

O remédio principal contra o desemprego, independentemente de quais foram suas causas e caráter nos casos particulares, consiste em manter a demanda de produtos em um nível elevado e permanente, em consequência, uma demanda total de mão-de-obra constantemente ativa. Uma vez conseguido isso, a adaptação da oferta de mão-de-obra à sua demanda é obtida sem maiores dificuldades através de políticas acessórias dirigidas aos segmentos preferencialmente atingidos pelo desemprego (MYRDAL, 1964, p.34).

Myrdal (1964) afirma que uma política de expansão econômica geral, essencial para a manutenção de baixos níveis globais de desemprego, requer também esforços orientados a aumentar a demanda por força de trabalho em alguns setores especiais da economia. Isto pode ser perfeitamente realizado atuando sobre as próprias necessidades imediatas da sociedade, como medidas de cuidado ambiental, educacionais, incluindo as de formação profissional ou ainda aquelas voltadas ao bem-estar em geral. Prossegue, acentuando a importância de medidas dirigidas aos jovens, particularmente voltadas a “mantê-los fora do mercado de trabalho” através do prolongamento de sua vida escolar. Este é o escopo do programa Bolsa Trabalho, que busca manter os jovens fora do mercado de trabalho, pelo menos durante 6 meses. Também, Myrdal (1964) compreende as diferentes medidas dirigidas aos trabalhadores com idade mais avançada, que preferencialmente devem ser

retirados do mercado de trabalho e aproveitados em funções sociais variadas, entre outras medidas que compõem a política seletiva de prevenção ao desemprego e acessória à política de crescimento global.

Considerando a importância das condicionalidades apresentadas por Offe (1985) acerca da seletividade do mercado de trabalho e da insuficiência do crescimento global do emprego como forma de combate ao desemprego; assim como as indicações de Myrdal (1964), é interessante observar a reflexão de Coutrot (1997) sobre as políticas de emprego no período recente. Este último autor chama a atenção para o que denomina “contradições fundamentais”, quando analisamos essas políticas nas últimas décadas.

A prática de taxas de juros elevadas como forma de atração dos fluxos de capitais de uma economia internacional desregulada, o pavor da inflação que tomou conta das autoridades monetárias, sensibilizadas com os apelos dos rentistas; a prática generalizada de políticas de restrição salarial e de restrição à elevação dos níveis de emprego, adicionada à crise fiscal dos Estados, dilapidados pelos compromissos financeiros, cria uma “camisa de força” sobre todas as variáveis determinantes da geração de emprego.

Esse é o delineamento internacional, cuja idéia básica está assentada em promover a “concorrência perfeita” no âmbito do mercado de trabalho, a partir da flexibilização da contratação, da alocação e do uso da força de trabalho, redução dos benefícios aos desempregados, descentralização das negociações coletivas, redução generalizada dos custos do trabalho, particularmente do pouco “qualificado”.

Nesse sentido, a luta global contra o desemprego torna-se impraticável, devido à grandeza dos constrangimentos políticos e econômicos característicos das últimas duas décadas, apresentados por Coutrot (1997). Parece restar aos formuladores e gestores das políticas de emprego, sob a ordem liberal, dirigirem seus esforços contra os efeitos da seletividade do mercado de trabalho.

A leitura liberal, acerca do funcionamento do mercado de trabalho e do papel do poder público como promotor do desenvolvimento econômico e social, acarreta uma ruptura fundamental entre as políticas de emprego características do pós-guerra e as políticas liberais de emprego típicas dos anos 1980, 1990 e continuam presentes também nos anos 2000.

As “políticas liberais” de emprego caracterizam-se pelo seu distanciamento e por sua autonomização em relação tanto às políticas macroeconômicas, quanto aos outros pilares que determinam o desenvolvimento econômico, sendo identificadas somente num conjunto de programas e iniciativas focalizadas do poder público sobre o mercado de trabalho.

Com efeito, se, por um lado, ocorre a perda de importância da variável emprego nas estratégias de políticas macroeconômicas por outro, a pressão política exercida pela sociedade organizada em torno de direitos historicamente conquistados, mesmo as “políticas liberais de emprego” cumprem um importante papel no escopo dos sistemas de proteção social. Políticas públicas de transferência direta ou indireta de renda continuam sendo executadas conjuntamente à resistência dos sindicatos diante das "políticas de flexibilização salarial" praticadas em vários países.

1.6 Políticas públicas de emprego no Brasil após os anos 1990

No campo das relações de trabalho, a desregulamentação de direitos e a flexibilização das relações de trabalho são apresentadas, nos anos 1990, como forma de ajustar o Brasil à nova realidade da economia e como “arma” para enfrentar o problema do desemprego e diminuir a alta informalidade da estrutura ocupacional brasileira. As interpretações sobre o caráter do sistema de relações de trabalho construído no país a partir dos anos 30.

Destacam-se, entre outros, Pastore (1994), que caracteriza o sistema de relações de trabalho como excessivamente rígido, tese assumida por boa parte das entidades empresariais e defendida por Zylberstajn (1998, 1999) e Jatobá (1998).

A segunda interpretação classifica o atual sistema de relações de trabalho como flexível, mas de uma flexibilidade inadequada para o aumento da produtividade e da competitividade na atual ordem econômica. Esta posição apesar de apresentar diferenças em relação à interpretação do sistema de relações de trabalho existente no Brasil, acaba sugerindo propostas muito parecidas com as indicadas acima. Expressando esta posição encontram-se Amadeo e Camargo (1996), Amadeo (1998), Camargo (1996b), Urani (1996), Barros e Mendonça (1996) .

Estes autores concluem que o problema do mercado de trabalho não está na geração de ocupações, mas nas instituições que o regulam, ao incentivarem contratos de trabalho de curto prazo e com pouquíssimos vínculos entre empregados e empregadores. A alternativa, então, seria desregular para eliminar os incentivos e criar um mercado de trabalho mais “competitivo”, ou seja, com menor regulação social.

Essas interpretações que, em conjunto com outros fatores, num período de transformações profundas nas relações de trabalho, refletiram o desemprego juvenil, em 2005, como já visto no capítulo 1, entre jovens de 16 a 24 anos, com taxas de 34%, nas Regiões Metropolitanas e Distrito Federal. Apresentando-se como um dos principais desafios do Brasil, nessa ótica as políticas públicas interferem no sistema de relação de trabalho.

É nesta perspectiva que as políticas de emprego para jovens, realizadas a partir da década de 1990, são classificadas em 3 tipos: i - políticas de qualificação profissional, ii - políticas de inserção ao mercado de trabalho e iii - políticas de retardamento do ingresso ao mercado de trabalho.

As políticas de qualificação profissional objetivam preparar os jovens para disputar uma vaga no mercado de trabalho. Na visão dos formuladores dessas políticas, o problema principal enfrentado pelo segmento juvenil não é a ausência de postos de trabalho, mas de qualificação, assim diversas vagas abertas pelas empresas não seriam preenchidas pelos jovens “não qualificados”.

Outro objetivo seria permitir que diferentes grupos sociais tivessem as mesmas oportunidades na competição pelas vagas do mercado de trabalho. Exemplos desse tipo de política são: o Planfor (Plano Nacional de Formação Profissional), o Programa Nacional de Qualificação (PNQ), o Capacitação Solidária realizado durante o governo FHC e também desdobramento em Programas estaduais e municipais de qualificação.

As políticas de inserção no mercado de trabalho buscam criar mecanismos que facilitem a entrada dos jovens no mundo do trabalho. Para isso diversas ações são realizadas, mas as de maior relevância são a inserção por meio de estágios ou o estabelecimento de subsídios financeiros para as empresas contratarem jovens, tanto em empregos formais como em estágios.

Na percepção dos formuladores dessas políticas, o desemprego juvenil se resolveria por intermédio da inserção no mercado de trabalho, e em muitos casos, se coloca o ingresso à estrutura produtiva como forma de evitar o aumento da violência e da vulnerabilidade juvenil. Exemplos dessas políticas: Programa Jovem Cidadão Meu Primeiro Trabalho²³ realizado pelo governo do Estado de São Paulo nas gestões: Mario Covas (1995-2001), Geraldo Alckmin (2001-2006) e José Serra (atual); Programa Primeiro Emprego²⁴ - realizado pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul na gestão Olívio Dutra (1999-2002) e o Programa Nacional Primeiro Emprego (PNPE) que já vimos

As políticas de retardamento do ingresso no mercado de trabalho são ações que tentam diminuir o desemprego dos jovens e a pressão desse segmento social sobre o mercado de trabalho através de medidas que visam retardar a inserção ao mundo do trabalho. Essas medidas se destacam por ampliar o tempo de permanência dos jovens na escola, bem como sua qualificação profissional, além do incentivo à cidadania pelo exercício de trabalhos sociais. Contudo, isso somente é possível pelo recebimento de uma bolsa de estudos pelos jovens, que enquanto estão vinculados aos programas podem procurar emprego, desta maneira podem ter renda e auxiliar no orçamento familiar.

As ações das políticas de retardamento não garantem que ao final desse processo existam empregos para os grupos atendidos. Esta situação foi vivenciada por aqueles que participaram do programa Bolsa Trabalho.

No Brasil, como as políticas desse tipo são poucas e a desigualdade verificada no país é enorme, somente os jovens de famílias de maior renda acabam ampliando o tempo de

²³ Segundo dados da Secretaria do Emprego e Relações de Trabalho (SERT), aproximadamente 30% dos jovens atendidos são efetivados pelas empresas, em contrapartida, houve o problema de atender a menos de 10% dos jovens inscritos. Em 2002, por exemplo, dos 147.596 inscritos apenas 12.508 foram atendidos tendo acesso a uma vaga de estágio. Em relação, ao perfil das empresas que aderiram ao programa temos que 43% são do setor de serviços e 41,5% do comércio, quanto ao número de trabalhadores, 20% dos contratos eram de microempresas, ao passo que empresas com mais de 100 funcionários responderam por quase 40% dos estágios concedidos.

²⁴ Programa implementado pelo governo gaúcho, que segundo dados do Estado 81% das 10.629 empresas que aderiram ao programa tinham no máximo cinco funcionários. Em pouco mais de três anos (entre 1999 e 2002), o programa garantiu o acesso a empregos formais a cerca de 20.500 jovens, sem nenhuma ou com pouca experiência. O Programa esteve presente em 406 dos 497 municípios gaúchos. Os investimentos foram de R\$ 30 milhões. Em relação à permanência dos jovens, 74,4% se encontravam empregados 12 meses após o período de sua inserção no programa, pouco mais de 40% destes permaneciam empregados na mesma empresa que tiveram o primeiro emprego por intermédio dessa política. É oportuno destacar que houve pouca participação no programa das grandes empresas, responsáveis por gerar empregos de melhor qualidade na economia.

escolaridade. Entretanto, é preciso considerar que essas políticas, de alguma forma, tentaram manter a trajetória escolar elevada não como privilégio apenas dos estratos sociais com maior renda. Pois, segundo Pochmann (2002), para o jovem oriundo das famílias pobres o acesso à renda por meio do trabalho é condição para a manutenção de vínculos com a rede escolar. Precisa-se sublinhar que o ingresso precoce ao mercado de trabalho e o abandono da escola restringem as possibilidades de inserção mais qualificada no mercado de trabalho.

É oportuno frisar que os três tipos de política possuem limitações: a escassez de recursos governamentais para atender a muitos jovens, a necessidade de criação de empregos em proveito desse grupo social após passarem por essas políticas, em especial para que seja evitada a necessidade de recorrer a outra política de emprego.

Nesse sentido, no próximo capítulo, estaremos analisando a estratégia do governo municipal, em São Paulo, no período compreendido entre 2001 e 2004 para construir políticas para os jovens. Em especial as que se referem ao ingresso ao mercado de trabalho.

Capítulo 2

A situação do jovem no mercado de trabalho na cidade de São Paulo, no período entre 2001/2004.

No capítulo anterior resgatamos a construção de políticas públicas de emprego no Brasil e nos países centrais. Fizemos a discussão sobre a concepção das políticas de emprego e a resposta do Estado ao desemprego, identificando os limites e possibilidades das políticas “liberais” de emprego.

Neste sentido, nesse capítulo nosso objetivo é observar o mercado de trabalho e nele os jovens, sobretudo do município de São Paulo, no período entre 2001 e 2004, localizando o jovem de 15 a 24 anos²⁵ nesse contexto, identificando a sua participação visando construir as possibilidades de análise sobre a inserção no mercado de trabalho. A hipótese que orienta a análise é de que o desemprego atinge com força esse grupo social e, principalmente, o grupo vindo de estratos sociais²⁶ mais precários da sociedade, o que inclui ainda os jovens negros e, sobretudo, mulheres.

O capítulo está dividido em duas seções. Na primeira, apresentamos em que condição se dá a inserção de jovem no mercado de trabalho no município de São Paulo, qual a dinâmica do mercado de trabalho paulistano, a participação do jovem e qual o significado dessas mudanças para a juventude. Por fim, na segunda seção analisamos o reflexo do desemprego de jovens no município de São Paulo.

²⁵ Os dados disponíveis no Seade atribuem como jovens aqueles entre 15 e 24 anos, mas nossa pesquisa ira utilizar a referência entre 16 e 24 anos, até porque em 15 de dezembro de 1998, foi aprovada a Emenda Constitucional número 20, que proíbe o trabalho infantil antes dos 16 anos de idade.

²⁶ A noção de estrato, construída por Weber, refere-se às hierarquias sociais definidas com base no prestígio, na renda e no poder. Essa noção é descritiva e construída de forma geral com base em relações estatísticas observáveis entre os diferentes critérios (WEBER, 1971).

2.1 A inserção de jovens diante da metamorfose do mercado de trabalho em São Paulo.

Um dos eixos principais deste texto é analisar as condições de inserção de jovens no mercado de trabalho, sobretudo no município de São Paulo. Neste sentido é importante contextualizar as transformações no mercado de trabalho e as conseqüências para a inserção da juventude neste mercado, que a cada dia se apresenta como um grande funil, de um lado alarga a extremidade – mais pessoas disponíveis para o trabalho, tanto os desempregados como aqueles que estão chegando a cada ano – e do outro lado, a população ocupada se estreita ainda mais.

Podemos dizer que o processo de globalização da economia brasileira, em curso desde os anos 1990, foi um divisor de águas, provocando inevitavelmente, mudanças no sistema de organização da produção, estabelecendo competitividade entre as nações que fazem parte desse espaço globalizado, bem como entre as corporações. Entretanto, é no âmbito das relações de trabalho que se verificam profundas alterações que atingem os trabalhadores.

Fruto de circunstâncias advindas da orientação política, econômica e social predominante nos anos 1990, de orientação eminentemente liberal, a pressão gerada dos, e sobre os jovens que precisam ingressar no mercado de trabalho foi enorme.

Essas mudanças afetam indiscriminadamente todos os trabalhadores, todavia, os reflexos são evidentemente diferenciados, na medida em que dependem das relações de trabalho que são estabelecidas, do grau de inserção econômica e da ação sindical, entre outros.

Os trabalhadores, de forma geral, têm enfrentado desafios decorrentes da reestruturação das atividades produtivas, têm sofrido os efeitos desta sobre o mercado de trabalho, principalmente, os trabalhadores dos países periféricos.

Uma parcela significativa do mercado de trabalho é constituída por jovens²⁷, estes são duramente afetados pelo desemprego, que registrou no município de São Paulo no período 2001/2004, na faixa etária entre 15 e 17 anos e 18 e 24 anos respectivamente a taxa

²⁷ No Brasil, o desemprego de 3,5 milhões de jovens com idades entre 16 e 24 anos em 2005, cerca de 45% da força de trabalho nacional, deveria reforçar a preocupação das autoridades com o emprego de jovens (SEP-SEADE/DIEESE).

de 44,5% e 23,8% e de 57% e 32,1% (SEP – convênio Seade/Dieese), conforme tabela 9. Os jovens são responsáveis por mais da metade do índice de desemprego²⁸, parecem se constituir no “exército de reserva” necessário e/ou indispensável à própria produção capitalista, na análise de Marx²⁹ sobre a população relativa excedente em relação às leis de acumulação.

A indagação é se, mesmo em uma conjuntura favorável ao crescimento econômico sustentável, haverá oportunidade de emprego suficiente para contemplar toda essa força de trabalho jovem e se os empregos seriam produtivos e decentes³⁰.

Se a economia brasileira não consegue criar novos postos de trabalho, como abrir espaço para os jovens que constantemente chegam para disputar a uma vaga nesta arena chamada mercado de trabalho? Quadros (2000) aponta uma possível saída em direção oposta à criação de novos postos de trabalho: em primeiro lugar, o prolongamento dos anos de estudo, que contribuiria para que o jovem chegasse ao mercado de trabalho mais qualificado, assim não precisaria decidir se estuda, se trabalha ou se faz ambas ao mesmo tempo; e depois a pressão no mercado de trabalho seria melhor e dilataria os números de desempregados, ao mesmo tempo em que a precarização de postos de trabalho e o aumento da informalidade seriam mais equacionados.

É oportuno salientar que o aumento das oportunidades de trabalho decente para jovens não pode estar dissociado da melhoria de perspectivas de emprego para adultos. Segundo estudo do Dieese (2006), a inserção de jovens no mercado de trabalho dá-se de forma distinta e varia de acordo com a condição socioeconômica da família, revelando a influência da crise social no perfil de jovens ocupados. Além do mais, o problema do desemprego de jovens reflete e perpetua *déficits* de trabalho decente nas famílias, comunidades e grupos.

Na Declaração do Milênio³¹, realizada em setembro de 2000, os diferentes Estados nacionais assumiram o compromisso de "desenvolver e implementar estratégias que dêem

²⁸ Índice de desemprego total em 2001 16,1% e 2004 19,7%, de acordo com pesquisa SEAD/DIEESE -tabela 9.

²⁹ Marx, Karl. O Capital. Buenos Aires, ed. Cartaga, 1973, volume I, pp. 615-617.

³⁰ A noção de trabalho decente foi construída pela OIT – Organização Internacional do Trabalho – em 1999 como aquele suficiente em qualidade e em quantidade. É o trabalho produtivo em condições de liberdade, equidade, securidade e dignidade, no qual os direitos são protegidos e conta com remuneração adequada e proteção social (Uriarte, 2001 pp.9-26).

aos jovens, em todo o mundo, oportunidade real de encontrar trabalho decente e produtivo". O compromisso, no contexto da *Meta de Desenvolvimento do Milênio*, será implementado por meio de parcerias entre governos, empresários, trabalhadores, a sociedade civil, a comunidade empresarial e, especialmente, os próprios jovens.

Resta saber se esse compromisso dos países centrais³² chega à periferia do sistema capitalista, como possibilidade de suprir não só a demanda por emprego, como também garantir que direitos vinculados ao trabalho sejam mantidos. Só o Brasil acumula um *déficit* de emprego, para jovens de 16 a 24 anos, de 3,5 milhões em 2005.

Quadros (2001), propõe que os jovens possam adiar, ao menos até o início da fase adulta, o ingresso pleno no mercado de trabalho, mediante a oferta de uma formação escolar sólida. Para os estratos sociais de baixa renda, deveria ser assegurado que, pelo menos, concluíssem o nível secundário ou nível médio, inclusive com ensino técnico.

À luz da experiência internacional, as formas de enfrentamento do desemprego ou dos desafios postos sobre a inserção dos jovens no mercado de trabalho, respondem não somente à própria entrada desse segmento na vida ativa; mas também a preocupação com o aumento da escolaridade da população brasileira. Esta é compreendida como um importante instrumento de acesso aos direitos fundamentais de cidadania.

Dentre as diferentes ações governamentais para o enfrentamento do desemprego de jovens, destaca-se o programa *Bolsa Trabalho* desenvolvido na primeira metade dos anos 2000, na cidade de São Paulo. A sua singularidade está na articulação entre escolarização e trabalho; na compreensão de que é necessário ampliar as possibilidades de cidadania, no sentido atribuído por Marshall (1967), com dimensão social, isto é, que políticas sociais propiciem aos cidadãos pertencimento a uma determinada sociedade.

É generalizada a percepção de que as difíceis condições vigentes no mercado de trabalho são particularmente adversas à imensa maioria de jovens, projetando um cenário bastante problemático para o futuro.

³¹ Aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, a Declaração do Milênio, reúne os planos de todos os Estados-Membros da ONU. É um documento histórico para o novo século. Aprovada na Cúpula do Milênio - realizada de 6 a 8 de setembro de 2000, em Nova York, reflete as preocupações de 147 Chefes de Estado e de 191 países, que participaram da maior reunião de chefes mundiais já realizada.

³² É oportuno salientar que a juventude dos países centrais também enfrenta dificuldade de inserção no mercado de trabalho.

A próxima seção observará a dinâmica do mercado de trabalho para compreender o lugar de jovens neste espaço.

2.1.1 Dinâmica do mercado de trabalho em São Paulo

Como o objetivo é estudar os limites e as perspectivas de políticas de inserção de jovens no mercado de trabalho; isto é, os reflexos destas políticas no mercado de trabalho, é oportuno analisar a dinâmica do mercado. Considerando que o estudo refere-se à primeira política municipal, desenvolvida entre 2001-2004, em São Paulo, o foco da análise é o mercado de trabalho da cidade de São Paulo na primeira metade dos anos 2000.

As transformações sociais e econômicas pelas quais o Brasil vem passando, nestas três últimas décadas, refletem o novo processo de acumulação, de internacionalização de mercados internos e da globalização financeira. O município de São Paulo que, desde o final do século XIX é considerado o principal centro econômico do país, recebeu como herança dessa política o enfraquecimento da cidade enquanto núcleo estratégico de concentração da produção e do emprego industrial. Segundo Pochmann (2004), até 1970 a dinâmica da industrialização era conduzida pela cidade de São Paulo, que gerava a cada ano um de cada quatro empregos industriais criados no país.

Em relação à indústria, o município participa hoje com pouco mais de 10% do produto industrial nacional, ainda que continue concentrando os setores mais intensos em tecnologia. Assim, não se pode falar de uma desindustrialização de São Paulo, mas de uma estagnação com reorganização da base industrial e rápida eliminação de empregos. Segundo Pochmann (2004), a estagnação econômica gerou compressão do nível de emprego formal nas atividades produtivas, com crescente precarização dos vínculos empregatícios e uma elevação da informalidade nas atividades do setor de serviços e comércio. Como consequência, o nível de emprego formal no município sofreu pequenas alterações entre 2001 e 2005.

Tabela 1 – Distribuição dos ocupados, por setor de atividade econômica do trabalho principal no Município de São Paulo 2001-2005

Anos	Em porcentagem						Total
	Indústria	Construção Civil	Comércio	Serviços Domésticos	Serviços	Outros	
2001	17,7	2,3	16,4	8,0	55,0	0,6	100,0
2002	17,6	2,3	16,2	8,3	55,0	0,6	100,0
2003	16,7	2,2	16,2	8,7	55,8	0,4	100,0
2004 (2)	16,4	2,0	16,7	8,3	56,4	(1) -	100,0

Fonte: SEP. Convênio Seade-Dieese. Pesquisa de Emprego e Desemprego - PED.

(1) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

(2) Dados de Janeiro a Maio 2004.

As transformações no tecido econômico do município, ao longo dos anos 1990, desdobraram-se em elementos cada vez menos positivos em termos de ocupação e cada vez mais negativos em termos de desemprego³³. No que se refere à indústria, milhares de postos de trabalho foram eliminados pelas empresas que saíram do município ou que simplesmente descontinuaram sua produção. No que diz respeito aos serviços, foram ampliados os postos de trabalho que durante os anos 1990 experimentaram seu auge, e nos primeiros anos de 2000 quase estacionaram, é o que nos mostra a tabela 1. Contudo, deve ser registrado que os postos criados nos serviços, como um todo, não se igualam aos eliminados na indústria, sendo relativamente comum o emprego informal.

Paralelamente a este quadro de desestruturação do mercado de trabalho, evidenciou-se uma tendência de desgaste do tecido social, que se refletiu na expansão da violência urbana e ficou expressa nos indicadores de desigualdade e concentração da riqueza na cidade de São Paulo (POCHMANN, 2004).

2.1.2 Participação do jovem no mercado de trabalho metropolitano

Diante das profundas transformações pelas quais a economia mundial, e em particular a brasileira, vem passando, cria-se um excedente exponencial³⁴ que dificulta a inserção ocupacional da força de trabalho, sobretudo da população jovem. No contexto de um elevado excedente de mão-de-obra, os jovens em idade de trabalhar constituem um dos

³³ Conferir Pochmann (2001b e 2002) e Sposati (2001).

³⁴ Ou exército de reserva.

segmentos mais frágeis na disputa por um posto de trabalho e para quem o problema do desemprego é maior.

Conforme os dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), realizada em conjunto pelo Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-econômicos - Dieese (2006)³⁵ e pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade³⁶), os jovens enfrentam grandes dificuldades de inserção no disputado mercado de trabalho. Essa pesquisa infere que mesmo quando ocupados “suas inserções variam em função da renda familiar, quanto à possibilidade de freqüentar escola, ao setor de atividade econômica em que trabalham, rendimentos, jornada de trabalho e região de domicílio”.

Considerando que a população residente no município de São Paulo, em 2004, situada na faixa etária acima de 15 anos era de 8 milhões, a população jovem, entre 15 e 24 anos equivalia a aproximadamente 1.837.439 milhão de jovens, sendo 49% homens e 51% mulheres. Esses dados evidenciam a forte participação dos jovens no conjunto da população brasileira, representando próximo de um quarto dos trabalhadores (25,0%), é o que podemos conferir na tabela 2 e 3.

Tabela 2 - População total e de 15 a 24 anos, segundo sexo no Município de São Paulo 2004

Sexo	População Total	15 a 19 Anos	20 a 24 Anos	Total Jovem
Homem	5.087.583	438.353	466.943	905.296
Mulher	5.592.177	440.674	491.469	932.143
Total	10.679.760	879.027	958.412	1.837.439

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

³⁵ Ver mais na Pesquisa e Estudos “A ocupação dos jovens nos mercados de trabalho metropolitanos”, Dieese nº 24, ano 3, Setembro de 2006.

³⁶ Seade (Sistema estadual de análise de dados), centro nacional de produção e disseminação de pesquisas, análises e estatísticas socioeconômicas e demográficas. Descendente da Repartição de Estatística e Arquivo do Estado, criada em 1892, transformou-se em Fundação, em dezembro de 1978.

Tabela 3 - Estimativa da população acima de 15 anos e jovens de 15 a 24 anos no Município de São Paulo 2004

(em 1.000 pessoas)

Sexo	População total acima	Jovens de 15 a 24 nos	B/A(%)
	de 15 anos (A)	(B)	
Homem	3.762	905	24,1
Mulher	4.308	932	21,6
Total	8.070	1.837	22,7

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

2.1.3 Nível de inserção do jovem no mercado de trabalho metropolitano

Segundo a pesquisa realizada pelo Dieese (2006), o nível de inserção dos jovens nos mercados de trabalho metropolitanos pode ser obtido por dois indicadores. O primeiro: “a pressão exercida por essa população em seus respectivos mercados de trabalho”, expressa pela “taxa de participação”³⁷ e; por último, a “falta de oportunidades”, expressa pela “taxa de desemprego”³⁸.

De acordo com os dados do SEP – Sociedade Brasileira de Economia e Política no período de 2001 a 2004, verifica-se que a taxa de participação dos jovens teve pequena alteração ao longo desse período. Na faixa etária entre 15 e 17 anos chama atenção a taxa de participação que, em 2004, registrou 44,5%, índice muito inferior ao registrado na faixa etária entre 18 e 24 anos (82,7%), a qual ficou próxima a da taxa das pessoas entre 25 e 39 anos, grupo de maior inserção no mercado de trabalho, conforme tabela 4.

O menor “interesse” dos jovens em buscar um emprego remunerado não foi simplesmente uma opção por prolongar a vida de estudante, preparando-se para o mercado de trabalho, que dificultou sua entrada na atividade econômica em São Paulo. Entre aqueles que continuaram insistindo na busca de um emprego remunerado, o desemprego aumentou

³⁷ É a relação entre a População Economicamente Ativa e a População em Idade Ativa (PEA/PIA) e indica a proporção de pessoas incorporada ao mercado de trabalho como ocupada ou desempregada.

³⁸ Indica a proporção da PEA que se encontra na situação de desemprego total (aberto mais oculto). A taxa de desemprego específica de determinado segmento populacional (homens, chefes de família, etc.) é a proporção da PEA desse segmento que se encontra na situação de desemprego.

de 46,1% para 57% entre 2001 e 2004, na faixa etária entre 15 e 17 anos, ao mesmo tempo em que entre a faixa etária de 18 a 24 anos, o desemprego saltou de 23,6% (2001) para 32,1% (2004), conforme tabela 6.

A abertura das taxas de participação dos jovens segundo grupos de idade mostrou ainda que a inatividade seja maior entre aqueles que têm entre 15 e 17 anos, consequência, sobretudo para os jovens pertencentes a camadas populares, onde a dificuldade de inserção no primeiro emprego é maior, também pelo período de serviço militar, mas sobretudo pela falta de postos de trabalho.

Segundo o Dieese (2006),

...a explicação para o aumento do número de jovens inativos, principalmente na faixa etária entre 15 e 17 anos (57%), pode estar na preocupação com a escolaridade combinada com o desalento³⁹, mas também pode ser resultante da redução do desemprego para os chefes de família, do discreto aumento da renda familiar dos mais pobres e também das políticas públicas em geral.

**Tabela 4 - Taxas de Participação (1), por Sexo, Cor e Faixa Etária
Município de São Paulo
2001-2004**

Anos	Sexo		Cor		Em porcentagem						
	Homens	Mulheres	Branca	Não Branca	10 a 14 Anos	15 a 17 Anos	18 a 24 Anos	25 a 39 Anos	40 a 59 Anos	60 Anos e Mais	Total
2001	73,7	54,8	62,8	65,2	7,8	45	81,9	84,8	71,5	22,3	63,6
2002	73,3	55,1	63	64,7	7	43,7	81,8	84,6	72,2	21,8	63,6
2003	73,3	56,2	63,6	65,2	6,1	41	81,6	85,9	73,5	22,3	64,2
2004 (2)	73,3	56,4	63,7	65,4	5,7	44,5	82,7	85,5	73	22,6	64,3

Fonte: SEP. Convênio Seade-Dieese. Pesquisa de Emprego e Desemprego.

1) Refere-se à proporção de pessoas inseridas no mercado de trabalho como ocupadas ou desempregadas em relação à PIA.

(2) Dados de Janeiro a Maio de 2004

Elaboração própria

Observa-se, também na tabela 4, que a distância entre a participação de homens e mulheres no mercado de trabalho registrou queda entre 2001 e 2004, mostrando que a inserção de mulheres tem aumentado progressivamente, sobretudo as de cor não-branca.

³⁹ Segundo a PED são pessoas que não possuem trabalho e nem procuraram nos últimos 30 dias anteriores ao da entrevista, por desestímulo do mercado de trabalho ou por circunstâncias fortuitas, mas apresentaram procura efetiva de trabalho nos últimos 12 meses.

Tal fato pode sinalizar uma mudança de comportamento do mercado de trabalho para as novas gerações em relação à presença feminina no mercado de trabalho.

O segundo fator de medição do grau de inserção do jovem no mercado de trabalho municipal de São Paulo é a “taxa de desemprego”. Verificou-se que essa chegou a ser mais de duas vezes superior entre os jovens quando comparada à taxa de desemprego para a população acima de 25 anos, é o que nos mostra a tabela 5.

**Tabela 5 - Taxa de Desemprego, segundo Atributos Pessoais
Município de São Paulo
2001 - 2004**

(em porcentagem)

Anos	Total	Sexo		Faixa etária		Nível de instrução				
		Homens	Mulheres	15 a 17 Anos	18 a 24 Anos	Analfabeto	Fundamental Incompleto	Fundamental Completo e Médio Incompleto	Médio Completo e Superior Incompleto	Superior Completo
2001	16,1	13,8	18,8	46,1	23,6	15,5	17,8	22,5	14,7	5,7
2002	17,9	15,6	20,6	52,0	27,6	17,0	19,3	24,2	17,1	6,7
2003	18,7	16,6	21,2	52,2	29,3	19,2	20,0	26,5	18,2	7,1
2004	18,1	16,2	20,3	53,7	29,2	16,6	19,2	26,2	18,1	6,9

Fonte: SEP. Convênio Seade-Dieese. Pesquisa de Emprego e Desemprego.
Elaboração própria

Esses dados evidenciam que os jovens buscam efetivamente emprego, assim como o conjunto da população economicamente ativa, entretanto, sua dificuldade é mais acentuada, uma vez que concorrem com pessoas com maior experiência profissional e maior vivência no mundo de trabalho, ou talvez a razão principal, a falta de postos de trabalho para todos que querem ou precisam entrar no mercado de trabalho.

Neste contexto, a falta de perspectiva de emprego para a juventude se destaca como um dos principais fatores de desagregação social. Entre os jovens, as maiores taxas de desemprego foram observadas, principalmente, entre os que estão entre 15 e 17 anos (57%) e entre os do sexo feminino.

**Tabela 6 - Taxas de participação e de desemprego
dos jovens de 15 a 24 anos - Município de São Paulo
2001 e 2004**

(em porcentagem)

Município de São Paulo Anos	Taxas de Participação		Taxas de Desemprego	
	15 a 17 anos	18 a 24 anos	15 a 17 anos	18 a 24 anos
2001	45,0	81,9	46,1	23,6
2002	43,7	81,8	52,0	27,6
2003	41,0	81,6	52,2	29,3
2004	44,5	82,7	57,0	32,1

Fonte: SEP. Convênio Seade-Dieese. Pesquisa de Emprego e Desemprego.

(1) Refere-se à proporção de pessoas inseridas no mercado de trabalho como ocupadas ou desempregadas em relação à respectiva PIA.

(2) Dados de Janeiro a Maio de 2004

Elaboração própria

Outra dificuldade enfrentada pelos jovens, de família com menor poder aquisitivo, em relação à sua inserção no mercado de trabalho, segundo a PED 2005, na região Metropolitana de São Paulo, diz respeito aos postos de trabalho de menor qualificação, que exigem, provavelmente, maior esforço físico. Os adolescentes que estão entre 15 e 17 anos de idade ocupam 20,4% dos postos não qualificados na execução; nos serviços gerais de apoio (*office-boy*, mensageiro etc.) correspondem a 15,2%. Das ocupações não qualificadas (chão de fábrica) 15,2% são exercidas por jovens que tem entre 18 e 24 anos. Em apoio não operacional são 12,7% e em serviços gerais de apoio, 6,6%.

O setor de serviços foi o que mais empregou os jovens na faixa etária entre 15 e 24 anos até 48,2% em São Paulo, inferior ao índice do município de São Paulo que registrou 56,4% dos ocupados, ainda que estas atividades sejam as preponderantes nas economias dos grandes centros urbanos. O segundo setor que mais empregou foi o comércio, responsável por 16,7,6%, e a indústria ocupou a terceira posição com 16,4%, conforme pode ser observado na tabela 7.

Tabela 7 - Distribuição dos ocupados, por setor de atividade econômica do trabalho principal - Município de São Paulo 2001-2004

Anos	Em porcentagem						Total
	Indústria	Construção Civil	Comércio	Serviços Domésticos	Serviços	Outros	
2001	17,7	2,3	16,4	8,0	55,0	0,6	100,0
2002	17,6	2,3	16,2	8,3	55,0	0,6	100,0
2003	16,7	2,2	16,2	8,7	55,8	0,4	100,0
2004 (Jan. a Maio)	16,4	2,0	16,7	8,3	56,4	(1) -	100,0

Fonte: SEP. Convênio Seade-Dieese. Pesquisa de Emprego e Desemprego - PED.

(1) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

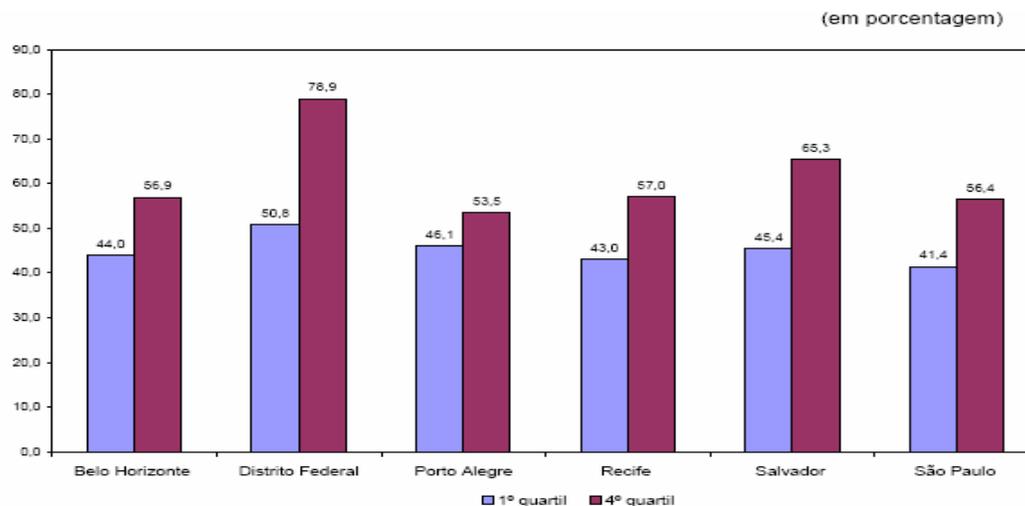
(2) Dados de Janeiro a Maio 2004. Elaboração própria

Em relação ao quartil de renda da família do jovem ocupado no setor de serviços, verifica-se que, à medida que aumenta o rendimento da família, cresce também a proporção de jovens empregados nesse setor: a menor participação no primeiro quartil de renda em São Paulo (41,4%). Jornadas de trabalho mais flexíveis no setor de serviços, que permitem aos jovens das famílias com renda mais alta conciliar estudo e trabalho, podem ser um dos fatores para explicar a maior presença neste setor, já que no comércio e na indústria, a jornada tende a ser menos flexível (gráfico 1).

Apesar da grande presença na força de trabalho, mais de um quarto dos jovens entre 15 e 24 anos enfrenta dificuldades para encontrar trabalho. Baseado nos dados da Seade 2004 pode-se afirmar que em geral, o jovem ocupado é do sexo masculino, possui ensino médio completo, tem dificuldade de conciliar trabalho e estudo, desenvolve suas atividades no setor de serviços, cumpre uma extensa jornada de trabalho (acima de 39 horas), é assalariado e tem carteira de trabalho assinada. O rendimento é muito variável, situado entre um e dois salários mínimos.

Contudo, é nítida a desigualdade de oportunidades quando se leva em consideração o grupo de renda familiar a que pertence esse jovem ocupado. Notadamente, a realidade ocupacional dos jovens oriundos das famílias mais pobres situa-se muito aquém desse perfil, uma vez que a grande maioria apenas trabalha e não estuda, possui o ensino fundamental incompleto e recebe rendimentos médios inferiores a um salário mínimo. A realidade ocupacional dos jovens oriundos das famílias com melhor poder aquisitivo apresenta níveis superiores ao perfil médio esboçado, apesar de também revelar traços relevantes como a extensa jornada de trabalho.

GRÁFICO 1
Proporção dos jovens de 16 a 24 anos ocupados no setor de
Serviços e pertencentes ao 1º e ao 4º quartil de renda familiar
Regiões Metropolitanas e Distrito Federal – 2005



Fonte: Convênio DIEESE/Seade, MTE/FAT e convênios regionais. PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego
 Elaboração: DIEESE
 Obs.: Grupo 1º Quartil = 25% das Famílias com menor renda familiar
 Grupo 4º Quartil = 25% das Famílias com maior renda familiar

Constatamos que em 2005, à medida que a renda familiar aumenta, também é maior a formalização na contratação. Em todas as seis regiões investigadas pela Pesquisa de Emprego e Desemprego - PED, a proporção de jovens ocupados como assalariados, com remuneração mais regular e relação de trabalho relativamente mais estável, foi maior para aqueles de família com maior poder aquisitivo, o que parece indicar que quanto maior a renda familiar, maior a “chance de contratação” com vínculo formal de trabalho. Em contrapartida, a proporção de jovens ocupados como autônomos, com menor regularidade de remuneração e relação de trabalho precária aumenta à medida que a renda familiar é menor. Ou seja, os jovens de famílias com poder aquisitivo mais elevado têm melhor inserção no mercado de trabalho (Dieese, 2006).

Essa crescente vulnerabilidade na contratação dos jovens em função da renda familiar também foi observada quando se compara os assalariados entre 16 e 24 anos do setor privado com ou sem carteira de trabalho assinada. Em São Paulo, os jovens com vínculo de trabalho mais formal totalizaram quase que o dobro dos sem carteira e a formalização é uma realidade para todos os extratos de renda familiar. Mesmo assim, a parcela dos jovens sem carteira superou os com carteira para os ocupados pertencentes às

famílias mais pobres (primeiro quartil). No caso dos jovens ocupados das famílias de maior poder aquisitivo (quarto quartil), a parcela de contratados com vínculo formal é superior a dos sem carteira.

A influência da condição de renda da família sobre o perfil ocupacional dos jovens aponta a premência de elaboração de políticas públicas que, de um lado, promovam uma melhor distribuição da renda no país e, de outro, busquem o desejável equilíbrio entre a formação escolar e profissional e a inserção do jovem no mercado de trabalho.

No município de São Paulo, em 2004, a maioria dos jovens ocupados no setor privado do mercado de trabalho, era assalariada. Destes, os sem carteira de trabalho assinada representavam 40,2%, já os jovens com carteira de trabalho assinada eram 23,5%.

Tabela 8 - Distribuição dos assalariados do setor privado sem/com carteira de trabalho pelo atual empregador, por faixa etária Município de São Paulo 2001/2004

(em porcentagem)

Anos	Sem Carteira			Com Carteira		
	15 a 17 Anos	18 a 24 Anos	Total	15 a 17 Anos	18 a 24 Anos	Total
2001	9,3	34,0	43,3	1,5	24,9	26,4
2002	7,8	33,9	41,7	1,3	24,1	25,4
2003	8,3	31,9	40,2	0,9	22,9	23,8
2004 (1)	7,4	32,8	40,2	(1) -	23,5	23,5

Fonte: SEP. Convênio Seade-Dieese. Pesquisa de Emprego e Desemprego
(1) Dados de Janeiro a Maio

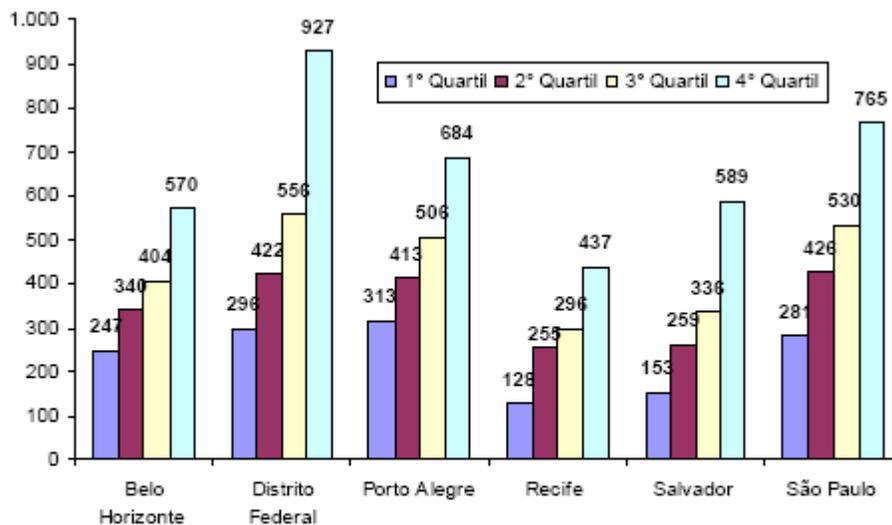
A inserção de jovens no mercado de trabalho do setor privado sem carteira assinada (40,2%) no município de São Paulo, evidencia fragilidade da proteção social para este segmento.

A diferença de remuneração entre os jovens ocupados na região de São Paulo, segundo a pesquisa da PED 2005, entre o primeiro e o último quartil foi consideravelmente elevada. Em 2005, enquanto o rendimento mensal do primeiro quartil era de apenas R\$ 281,00, no quarto quartil atingiu R\$ 765,00, diferença de quase três vezes entre os quartis.

Em 2005, em São Paulo e nas demais regiões investigadas, a renda dos jovens ocupados é maior quanto mais elevado é o total de rendimentos das famílias; colaborando com as análises que indicam que famílias com maior poder aquisitivo tendem a garantir os empregos formais com direitos vinculados ao trabalho (Gráfico 2).

GRÁFICO 2
Rendimento médio real mensal dos jovens de 16 a 24 anos ocupados
segundo o grupo de quartis do rendimento familiar mensal
Regiões Metropolitanas e Distrito Federal – 2005

(em reais de abril de 2006)



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

Elaboração: DIEESE

Obs.: Grupo 1º Quartil = 25% das Famílias com menor renda familiar

Grupo 2º Quartil = 25% das Famílias com menor renda familiar imediatamente superior ao Grupo 1

Grupo 3º Quartil = 25% das Famílias com menor renda familiar imediatamente superior ao Grupo 2

Grupo 4º Quartil = 25% das Famílias com maior renda familiar

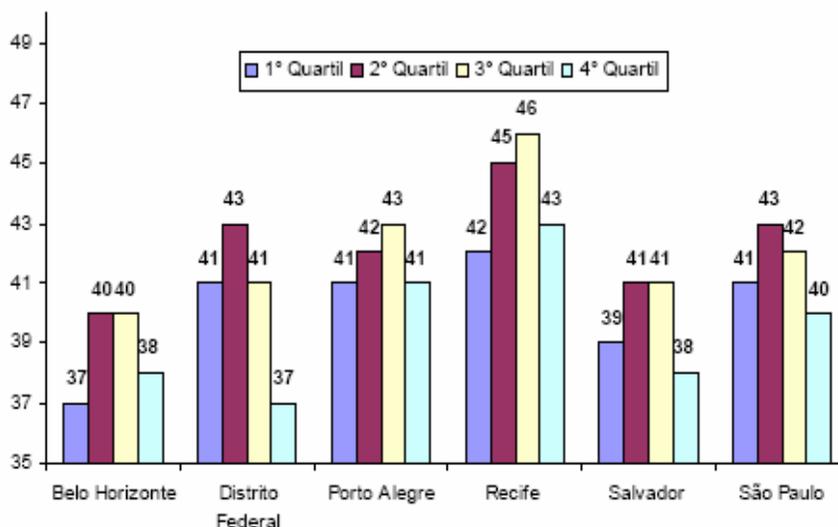
A pesquisa do Dieese, constatou que apesar dos jovens terem a jornada de trabalho tão extensa quanto à dos adultos e, freqüentemente, cumprirem funções semelhantes, os jovens encontram, porém, no mercado de trabalho, condições mais desfavoráveis quanto à remuneração. Assim, entre os jovens com idade entre 15 e 17 anos, o salário médio corresponde a ¼ (um quarto) do salário médio dos ocupados; para aqueles que estão na faixa etária entre 18 e 24 anos, o salário médio equivale a 56% do rendimento médio do total dos ocupados; e no caso das jovens trabalhadoras do sexo feminino e negras, o rendimento médio é ainda menor.

A jornada de trabalho média semanal, em 2005, era alta para o conjunto dos jovens ocupados, principalmente, ao se considerar a possibilidade de conciliar trabalho e estudo. Em São Paulo, a maior jornada média semanal de trabalho para os jovens ocupados, de extratos de renda intermediários, isto é, no 2º quartil de renda era de 43 horas semanais; quase no limite da jornada máxima legal no Brasil (44hs semanais). A menor jornada era de

40hs semanais, para os jovens pertencentes às famílias com maior poder aquisitivo (gráfico 3).

GRÁFICO 3
Jornada média semanal dos jovens de 16 a 24 anos ocupados,
segundo o grupo de quartis do rendimento familiar mensal
Regiões Metropolitanas e Distrito Federal – 2005

(em horas)



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

Obs.: Grupo 1º Quartil = 25% das Famílias com menor renda familiar

Grupo 2º Quartil = 25% das Famílias com menor renda familiar imediatamente superior ao Grupo 1

Grupo 3º Quartil = 25% das Famílias com menor renda familiar imediatamente superior ao Grupo 2

Grupo 4º Quartil = 25% das Famílias com maior renda familiar

As jornadas de trabalho demonstradas no gráfico acima indicam as dificuldades de conciliação entre escolarização e trabalho dos jovens trabalhadores.

2.2 O dilema do desemprego

Como já se demonstrou, anteriormente, o desemprego de jovens é bastante significativo se comparado com a população economicamente ativa (PEA) e/ou a população ocupada (PO).

**Tabela 9 - Taxas de desemprego, por faixa etária
Município de São Paulo
2000-2004**

Anos	15 a 17 Anos	18 a 24 Anos	Taxa de Desemprego Total
2000	44,5	23,8	16,1
2001	46,1	23,6	16,1
2002	52,0	27,6	17,9
2003	52,2	29,3	18,7
2004 (1)	57,0	32,1	19,7

Fonte: SEP. Convênio Seade-Dieese. Pesquisa de Emprego e Desemprego

(1) Dados de Janeiro a Maio de 2004.

Se depender do contexto econômico, marcado pela estagnação da renda *per capita* e pela escassa geração de postos de trabalho, o desemprego de jovens poderá continuar em ascensão, mesmo entre os jovens de 18 a 24 anos, onde o desemprego é menor. Em relação aos jovens entre 15 e 17 anos, o desemprego entre 2001 e 2004 saltou respectivamente de 44,5% para 57,0%, significando um incremento no desemprego nesta faixa etária de 36%, é o que nos mostra a tabela 9. Segundo Pochmann (2001), diante desse contexto o comportamento das taxas de desemprego nacionais não poderia ser diferente, tendo em vista que, a cada ano, cerca de 1,5 milhão de pessoas ingressam no mercado de trabalho. O autor enfatiza que:

Sem a expansão sustentada da economia a taxas superiores a 5,5%, como forma de dinamizar a oferta de emprego para o potencial de pessoas que anualmente ingressam no mercado de trabalho, o desemprego resulta endêmico, com expansão rápida e que veio para ficar (Pochmann, 2001, p.109).

Nesse sentido, a retomada do crescimento econômico poderia estimular a criação de postos de trabalho em larga escala, ainda que não seja suficiente para produzir o pleno emprego da mão-de-obra. A melhor distribuição da renda tenderia a reduzir a forte pressão de pessoas que inadequadamente se encontram no mercado de trabalho – crianças com menos de 14 anos de idade⁴⁰, aposentados e pensionistas⁴¹, ou mesmo evitaria que trabalhadores tivessem extensas horas extras e duplo emprego⁴² (POCHMANN, 2001).

⁴⁰ São 2,8 milhões de crianças com menos de 14 anos de idade que se encontram atualmente (1998) no mercado de trabalho; distantes, portanto dos bancos escolares.

Segundo o mesmo autor, o desemprego atual pode ser comparado a uma epidemia e tem como coluna vertebral dois fatores preponderantes: a persistente baixa das taxas de expansão da economia brasileira nas duas últimas décadas e a condução do novo modelo econômico desde 1990. Estes ajudam a explicar, na maioria das vezes, as razões estruturais do desemprego (POCHMANN, 2001).

Os estudos de Pochmann (2001) sobre desemprego evidenciam que a perda de dinamismo da economia brasileira e o abandono do projeto nacional de industrialização, construído entre os anos de 1930 e 1970, tiveram fortes reflexos sobre o emprego assalariado formal, sobre a distribuição da renda e sobre os investimentos em projetos de desenvolvimento do país, fossem eles sociais ou econômicos⁴³. E é neste contexto que alguns segmentos sociais são mais vulneráveis que outros.

Nos anos 1990, com o aumento do desemprego, a mobilidade social⁴⁴ tornou-se mais difícil. Há sinais, cada vez mais claros, de uma nova fase de imobilidade e até de mobilidade social descendente, associada à dificuldade crescente de o filho reproduzir, em melhor condição, a situação ocupacional e de vida dos pais. Conforme Pochmann (2001), esse cenário “parece ser muito mais a reprodução da chamada dança das cadeiras, pois quando a música pára, como a brincadeira infantil, há mais pessoas de pé do que cadeiras disponíveis para sentar”. Uns ficam de fora, enquanto outros conseguem manter seus postos de trabalho. Poucos, cada vez menos, conseguem ascender na pirâmide social.

A escolaridade continua sendo apontada como fator determinante no acesso ao mercado de trabalho, com a possibilidade de ascensão social. Ao melhor nível de instrução corresponderiam maiores possibilidades de inserção em postos de trabalho de melhor qualidade, em especial naqueles que asseguram os direitos trabalhistas. O setor produtivo para ser competitivo requer um trabalhador polivalente e mais flexível, para quem, um novo padrão de escolaridade estaria sendo requerido.

Entretanto, estudos como o de Segnini (2000), informam que é uma relação necessária, mas não suficiente. Para esta, a educação escolar aparece como questão chave

⁴¹ Em 1998, aposentados e pensionistas da previdência social somavam 5,3 milhões, que apesar recursos públicos, ainda se mantinham ativos no mercado de trabalho.

⁴² Entre aqueles que possuem mais de um posto de trabalho os números chegam a 3,4 milhões de ocupados, ou ainda, 29 milhões de empregados que realizam freqüentemente jornada extraordinária de trabalho.

⁴³ Esse cenário experimentou relativa mudança a partir do segundo semestre de 2004

⁴⁴ Por mobilidade social entende-se toda a passagem de um indivíduo ou de um grupo de uma posição social para outra, dentro de uma constelação de grupos e de estratos sociais.

quando a ela conferida função instrumental, isto é, capaz de possibilitar produtividade e intensificar a concorrência, assim como adaptar o trabalhadores às mudanças tecnológicas e técnicas e minimizar o efeito do desemprego (Segnini, 2000, p.73).

Analisando as informações relativas à tabela 10 no período 2001-2004 no município de São Paulo, verifica-se que se elevaram os patamares mínimos de escolaridade da população desocupada, diante de um cenário marcado pela incapacidade do mercado de trabalho criar postos em quantidade suficiente para atender à demanda e simultaneamente ao aumento da escolaridade média da população, sobretudo para aqueles que possuem o ensino médio completo e superior incompleto saltando de 27% em 2001 para 35,3% em 2004, representando um crescimento de 31% do total de desempregados na cidade de São Paulo. No entanto, não há indicações claras de que este movimento espelhe uma exigência das atividades do posto.

**Tabela 10 - Distribuição dos desempregados, por nível de instrução
Município de São Paulo
2001-2004**

Anos	Analfabeto	Fundamental Incompleto	Fundamental Completo e Médio Incompleto	Médio Completo e Superior Incompleto	Superior Completo	Total
2001	2,9	36,4	28,9	27,0	4,8	100,0
2002	2,8	34,5	28,0	29,9	4,8	100,0
2003	2,9	31,4	27,9	32,3	5,5	100,0
2004 (2)	(1) -	29,1	27,4	35,3	5,9	100,0

Fonte: SEP. Convênio Seade-Dieese. Pesquisa de Emprego e Desemprego - PED.

(1) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

(2) Janeiro a Maio.

Mesmo que se observe um constrangimento à inserção produtiva dos indivíduos com níveis elementares de instrução, isto não significa facilidade de acesso daqueles com elevados graus de escolaridade, entre os quais o desemprego também cresceu no período de 2001 a 2004, saltando respectivamente de 4,8% para 5,9% representando um incremento de 23% de desempregados com curso superior completo. Por outro lado, quanto mais ampla a escolarização dos ocupados, menores serão os níveis de rotatividade, ainda que o tempo de permanência em desemprego seja mais elevado entre as pessoas com onze anos e mais de escolaridade.

Tabela 11
População desempregada por anos de estudo
Brasil 2001 - 2005

	2001		2005	
	N.º	%	N.º	%
sem instr./menos 1 ano	8.724.334	11,7	8.075.260	9,8
1 ano	2.079.454	2,8	1.842.484	2,2
2 anos	3.523.588	4,7	3.197.239	3,9
3 anos	4.871.106	6,5	4.545.568	5,5
4 anos	9.785.167	13,1	9.740.528	11,8
5 anos	5.429.734	7,3	5.604.279	6,8
6 anos	3.280.861	4,4	3.359.369	4,1
7 anos	3.572.078	4,8	3.798.388	4,6
8 anos	7.181.077	9,6	8.214.767	10,0
9 anos	2.107.145	2,8	2.672.423	3,2
10 anos	2.523.846	3,4	2.863.107	3,5
11 anos	13.366.637	17,9	17.844.671	21,7
12 anos	1.206.833	1,6	1.474.610	1,8
13 anos	876.278	1,2	1.231.556	1,5
14 anos	963.326	1,3	1.210.195	1,5
15 ou mais	5.369.812	7,2	6.653.431	8,1
Total	74.861.276	100,0	82.327.875	100,0
n/ deter. s/ decl	596.896		489.036	
Total	75.458.172		82.816.911	

Fonte: IBGE/ PNADS 2001/2005. Elaboração própria.

A melhoria expressiva do perfil educacional no Brasil (tabela 11), sobretudo entre 11 anos de estudo da população desempregada, que em 2001 representavam 17,9% e em 2004, 21,7%, não teve como contrapartida a ampliação das oportunidades de inserção em empregos estáveis e protegidos, dada a intensidade do processo de precarização das relações de trabalho. Embora tenha aumentado o grau de instrução do contingente ocupado em todos os setores de atividade, não é possível associar, de forma direta, este resultado à esperada seletividade na contratação, exceto no comércio. No caso dos rendimentos do trabalho, há uma nítida associação entre maior escolaridade e remunerações mais elevadas. No entanto, o acúmulo de experiência, medido através do tempo de permanência no mesmo posto de trabalho, mostrou-se fator fundamental para garantir ampliação dos rendimentos, em especial para os segmentos com menor nível de escolaridade.

Os sinais emitidos pelo mercado de trabalho brasileiro quanto à forma de aproveitamento da escolaridade da força de trabalho permitem múltiplas interpretações para a relação entre instrução e inserção ocupacional. Ainda que a tendência seja de melhoria do perfil educacional dos trabalhadores (tabela 11), o sentido e a intensidade de tal movimento não permitem associá-lo a apenas um determinante, havendo mesmo algumas indicações aparentemente contraditórias. Ainda que possa ser explicada, em parte, pela diversidade da estrutura produtiva e de ritmo de reorganização das empresas, esta ausência de associação unívoca entre maior escolaridade e inserção ocupacional pode significar que outras características do trabalhador sejam utilizadas como critérios de seleção. Lembrando que quando se tem um excedente de oferta muito maior que a demanda, as empresas criam critérios, muitas vezes incoerentes, de contratação, nem sempre usados para desempenhar a função.

A seleção envolve, além da escolaridade formal, outras modalidades de aprendizado, como as obtidas através de cursos e “capacitação” profissional, e experiência adquirida no decorrer do desempenho de atividades específicas, bem como uma qualificação polivalente, resultante da ocupação de múltiplos postos de trabalho em uma mesma empresa ou em mais de uma. Em outras palavras, de forma isolada, a variável escolaridade não é suficiente para caracterizar a qualificação da força de trabalho a ser demandada. Assim, mesmo que os novos padrões produtivos e concorrências exijam um trabalhador mais “qualificado” e esta maior qualificação se torne uma referência fundamental dos processos de contratação realizados pelo mercado de trabalho, a avaliação da intensidade da correlação entre este requisito e a inserção no mercado de trabalho não pode se ater exclusivamente ao grau de instrução do indivíduo.

É oportuno ressaltar que boa parte dos jovens desempregados acaba se culpando por não possuir um posto de trabalho, especialmente à medida que atribuem a ausência de um emprego à falta de qualificação. De acordo com Kober (2003), divulga-se fortemente pela mídia, pelas ONGs, pelos governos e pelas empresas a ligação linear entre qualificação e emprego, nesse sentido quanto mais escolarizado e mais qualificado o trabalhador, maior a chance de estar empregado. Como destaca a autora, desta forma estar-se-ia ocultando as relações econômicas, sociais e políticas que determinam a inserção ou exclusão dos

indivíduos no mercado de trabalho. Ademais, transforma-se o desemprego em um problema de ordem individual, que pode ser resolvido pela melhora da qualificação.

Mesmo os jovens e outros grupos sociais muito qualificados, até com curso superior, não têm postos de trabalho garantidos, demonstrando que o problema não é a qualificação, mas a ausência de postos de trabalho suficientes. Isso é resultado da situação econômica e da dinâmica do mercado de trabalho. “O aumento das taxas de escolaridade não vai levar à criação de empregos, o que depende de um modelo político-econômico voltado para isto, e, menos ainda, a uma sociedade mais justa”, observa Kober (2003, p. 34). Por conseguinte, a qualificação e a educação são condições necessárias para a inserção no mercado de trabalho, mas estão distantes de ser suficientes.

Ao contrário do que indica o senso comum, a taxa de desemprego no município de São Paulo tem sido mais expressiva para as pessoas com ensino médio completo e superior incompleto, representando 35,3% (tabela 10) do total do índice de desemprego. Essa situação possivelmente esteja revelando a natureza das ocupações que têm sido criadas recentemente no país, muito mais vinculadas às formas de produção de estratégias de sobrevivência do que a postos de trabalho de qualidade. Por estarem mais associadas ao baixo rendimento e a formas precárias de trabalho, tendem a ser justamente os trabalhadores com menor escolaridade os principais exploradores dessas oportunidades ocupacionais ou, de maneira mais precisa, categorias disfarçadas de desemprego⁴⁵.

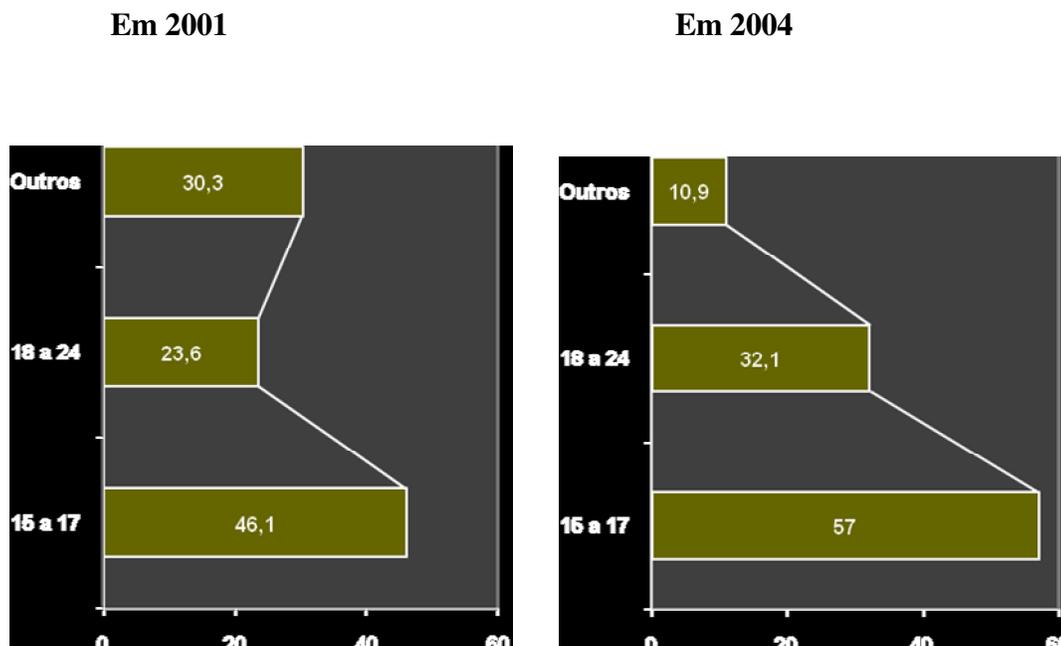
Segundo Pochmann (2001), durante a década de 1990 houve uma alteração significativa na composição do desemprego nacional, revelando que o “perfil do desemprego” encontra-se mais inclinado para os seguintes trabalhadores: com mais de 8 anos de escolaridade; com idade mais avançada (mais de 49 anos); do sexo feminino; chefes de família; brancas; que buscam o reemprego e que residem na região Sudeste.

Em comparação, a situação tornou-se menos acentuada relativamente para aqueles: com menor grau de escolaridade; com menor faixa etária, do sexo masculino; não-chefes de família; não-brancos; que buscam um primeiro emprego e; que moram na região Nordeste.

⁴⁵ Segundo Krein (2007), a relação de emprego disfarçada ocorre quando estão presentes as características do trabalho assalariado, mas a contratação do serviço é feita sem contemplar os direitos trabalhistas e previdenciários vinculados a ele, ou seja, sem um contrato de trabalho regular.

No gráfico a seguir, podem ser observadas as principais alterações na composição do desemprego na cidade de São Paulo durante os anos de 2001 e 2004, tais como o aumento do índice de desemprego do jovem, sobretudo na faixa etária entre 15 e 17 anos.

Gráfico 4 – Índice de desemprego do jovem no Município de São Paulo



Fonte: SEP. Convênio Seade-Dieese. Pesquisa de Emprego e Desemprego.
Elaboração própria.

Durante a década de 1990, segundo Pochmann (2001), a cada dez empregos criados somente dois eram assalariados, porém sem registro formal, o que configurou o cenário ocupacional de maior difusão de postos de trabalho não-assalariados e informal. A constatação acerca da forte desaceleração dos postos de trabalho assalariados formais permite identificar uma profunda modificação na qualidade da ocupação gerada no país⁴⁶. Ao reconhecer que o emprego assalariado formal representa o que de melhor o capitalismo brasileiro tem constituído para a sua classe trabalhadora, pois vem acompanhado de um conjunto de normas de proteção social e trabalhista, conclui-se que a sua redução absoluta e relativa nos anos 1990 vem acompanhada do aumento de vagas assalariadas sem registro e

⁴⁶ Em 1980, o Brasil possuía cerca de 23 milhões de trabalhadores assalariados com registro formal e, em 1989, havia passado para 25,5 milhões. No ano de 1999, contudo, o número de assalariados com carteira assinada havia caído para 22,3 milhões de trabalhadores, segundo dados do Ministério do Trabalho.

de ocupações não-assalariadas, implicando um grande aumento na precarização das condições e relações de trabalho.

Uma parcela considerável das ocupações não-assalariadas poderia ser qualificada como forma disfarçada de desemprego e de emprego e não ocupação propriamente dita⁴⁷. Dos 13,6 milhões de pessoas que ingressaram no mercado de trabalho nos anos 1990, apenas 8,5 milhões tiveram acesso a algum posto de trabalho, gerando um excedente de mão-de-obra de 5,1 milhões de desempregados. Trocando em miúdos, somente 62,5 % das pessoas que se inseriram no mercado de trabalho encontraram uma vaga.

Seguramente o desemprego juvenil se configura como um dos graves problemas das sociedades do século XXI, principalmente para aquelas que vivem na periferia do capitalismo, como é o caso do Brasil. Apontado como indicador de crise econômica e social o desemprego juvenil, na visão de Quadros (2001), é resultado da desestruturação do mercado de trabalho brasileiro.

Responsável por atingir atualmente milhões de brasileiros e ampliar o círculo de pobreza, o desemprego juvenil carece de atenção especial do Estado e da sociedade. Por enfrentar maior dificuldade para ingressar e permanecer no mercado de trabalho, o jovem está se tornando cada vez mais dependente da família e de políticas públicas focalizadas.

Segundo, Bombach (2004), o jovem está em busca “de um espaço, de uma inserção social que custa a chegar e que, quando chega, nem sempre representa a situação por ele esperada, ou por seus pais que nele depositaram a esperança de uma vida melhor”. Esta é a razão pela qual há, entre os jovens, o medo em relação às perspectivas profissionais e, diante de oportunidades escassas resta ceder a empregos de baixa qualidade, sobretudo aqueles distantes dos instrumentos de proteção social, os informais⁴⁸. Estes jovens acabam colocados nos postos de trabalho informais, sobretudo nos empregos relacionados ao setor comercial e de serviços em decorrência da diminuição considerável das vagas no setor industrial, posto que o setor comercial e de serviços paga salários inferiores ao industrial. Nesse sentido, Bombach (2004) observa que a juventude atual tem como plano de carreira, estar “empregada” no dia seguinte.

⁴⁷ Sobre o tema consultar Krein 2007.

⁴⁸ Ou os formais disfarçados de emprego, como contratação por tempo determinado, estágio, menor aprendiz e outros.

Nas três últimas décadas, tanto nos países centrais como nas periferias do capitalismo, as transformações no mundo do trabalho, têm suscitado discussões sobre a centralidade do trabalho no mundo contemporâneo.

O processo de diminuição do emprego estável e assalariado, o aumento do desemprego e do trabalho precário, estaria questionando o trabalho como coesão social (CASTEL 1998, SENNETT 2002). O trabalho nesta dimensão deixaria de ser categoria analítica importante para a compreensão das relações sociais (OFFE, 1989). Embora, a fragmentação, a heterogeneidade e a complexidade das relações e do mercado de trabalho, evidenciem transformações na dinâmica social, elas também informam que há uma tensão entre o que o emprego representa na vida das pessoas (os jovens, em particular) como estruturação das relações sociais e a impossibilidade de construir suas vidas com a inserção efetiva no emprego com vínculo empregatício formal.

O trabalho é uma categoria fundamental no imaginário juvenil, é a constatação feita por Guimarães (2004). A inexistência de empregos e o alto desemprego vêm fazendo o trabalho se tornar um bem ainda mais importante para a juventude, especialmente em relação aos jovens pertencentes às famílias de menor poder aquisitivo.

Nesse sentido, os dados de “O Perfil da Juventude Brasileira” - Projeto Juventude (2004), indicam que os jovens mais preocupados com o tema trabalho são os indivíduos do sexo masculino entre 21 e 24 anos, os que trabalham no mercado formal, os que procuram emprego e os que têm renda familiar entre 2 e 5 salários mínimos. Ao mesmo tempo, os jovens com maior renda são os que menos se preocupam com o tema trabalho e que ingressam na estrutura produtiva mais tarde, porque podem permanecer mais tempo estudando, o que permite alcançar, no futuro, melhores postos de trabalho. Ao mesmo tempo, os jovens das classes populares, por ingressar prematuramente no mercado de trabalho, acabam perpetuando a pobreza e a exclusão social das suas famílias, produzindo menores possibilidades de consolidar muitos anos de estudo. Como fruto dessa realidade uma parcela significativa de jovens de baixa renda abandona a escola prematuramente com o objetivo de trabalhar.

Conforme Guimarães (2004), as dificuldades de inserção e de permanência dos jovens no mercado de trabalho, ao contrário de produzirem um movimento de perda de

significação do trabalho para esses trabalhadores, vêm levando à produção de novos e diferenciados significados.

O desemprego juvenil pode ser considerado como desemprego estrutural⁴⁹, pois diminui em proporções modestas mesmo em períodos de recuperação econômica, além de ser um dos aspectos mais importantes da atual crise do emprego, segundo Sanchis (1997). Em períodos de aumento do desemprego total, associado ao baixo crescimento econômico e a pequena geração de postos de trabalho, o desemprego juvenil tende a aumentar mais do que a média.

Em virtude dessas análises, Pochmann (1998) acrescenta que o desemprego no início da vida profissional de um indivíduo pode afetar profundamente seu potencial produtivo e, portanto, suas possibilidades de emprego e renda futuros. Quando o desemprego juvenil é de longa duração, a conquista de um novo emprego pode ser prejudicada e acarretar um aumento da pobreza e da exclusão social, além de causar diminuição da auto-estima. Em muitos casos, os jovens deixam de procurar emprego ativamente, transformando-se em desempregados ocultos por desalento⁵⁰ ou ainda inativos.

Feitas estas considerações, cabe assinalar que, com o intuito de tentar minimizar o desemprego juvenil e seus efeitos, foram criadas políticas públicas estatais e não estatais, que são recentes no caso brasileiro, mas que são realizadas desde a década de 1970 nos países centrais. Uma alternativa ao desemprego juvenil muito praticada no caso europeu é o retardamento do ingresso dos jovens ao mercado de trabalho, por meio de políticas de garantia de renda, do aumento da escolarização e da capacitação profissional. Essa ação é importante, pois diminui a pressão dos jovens sobre o mercado de trabalho. Contudo, sua eficiência está relacionada à existência de postos de trabalho disponíveis e de preferência adequados a esses jovens.

Na contramão, no Brasil, as políticas públicas de emprego visam resolver o problema do desemprego juvenil, entretanto são em pequeno número e atendem a poucos jovens, sobretudo àqueles de famílias de menor poder aquisitivo, é neste sentido que denominamos estas políticas de focalização ou seletivas. Em muitas delas prefere-se apenas

⁴⁹ Desemprego gerado pela eliminação de postos de trabalho, de forma definitiva, sobretudo pelas novas formas de organização do trabalho e dos métodos de produção.

⁵⁰ Segundo a PED, são pessoas que não possuem trabalho e nem procuraram nos últimos 30 dias anteriores ao da pesquisa (emprego), por desestímulos do mercado de trabalho ou por circunstâncias fortuitas, mas apresentaram procura efetiva de trabalho nos últimos 12 meses.

ampliar a qualificação, dessa forma a criação de mecanismos para o ingresso e permanência dos jovens no mercado de trabalho fica em segundo plano. Inadequado seria esquecer que o trabalho é um direito da juventude. No entanto, nos países periféricos, isso está distante, já que os jovens enfrentam muitos obstáculos para deixar a situação de desemprego.

Capítulo 3

A política municipal Bolsa Trabalho

No capítulo anterior buscamos apresentar o jovem, objeto da presente pesquisa, abrindo os dados estatísticos e identificando sua inserção no mercado de trabalho do município de São Paulo no período entre 2001 e 2004.

Nesse terceiro capítulo, temos como propósito compreender a concepção, o objetivo, e as dificuldades do programa Bolsa Trabalho assim como os critérios utilizados na sua implementação.

3.1 A estratégia de inclusão social da cidade de São Paulo

O Programa Bolsa Trabalho foi implementado pelo, então, professor Marcio Pochmann, secretário da “Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade” (SDTS), durante o governo municipal de São Paulo, na Gestão (2001-2004) Marta Suplicy (PT). A secretaria foi criada com objetivo coordenar políticas de geração de emprego e renda.

O ponto de partida para a construção do programa foi a tentativa de compreender a diversidade social e econômica da cidade de São Paulo. Foram utilizados alguns critérios de pobreza, estabelecidos pela secretaria, baseados em indicadores de pobreza, desigualdade social, escolaridade, desemprego e violência que identificavam o grau de exclusão social nos distritos paulistanos, áreas de vulnerabilidade social⁵¹, a partir dos quais se construiu um panorama socioeconômico da cidade de São Paulo e que serviram de base para elaboração dos programas sociais.

Implantado prioritariamente nos distritos com maior índice de exclusão social, da periferia para o centro da cidade, com base em indicadores de pobreza, que identificavam as áreas de maior vulnerabilidade social, os programas alcançaram todos os 96 distritos do município de São Paulo até o ano de 2004.

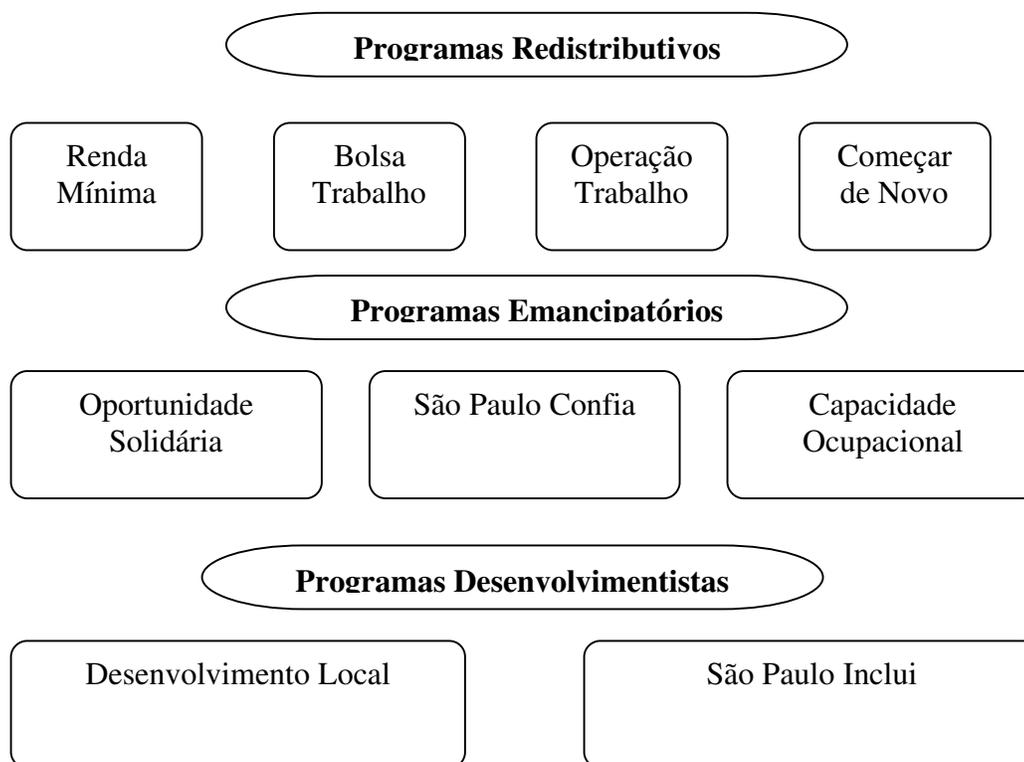
⁵¹ Áreas de vulnerabilidade social ver AMORIM, 2003 e SPOSATI, 2000.

Os programas sociais no seu conjunto atenderam a 492.212 famílias entre julho de 2001 (início do programa) e setembro de 2004, representando cerca de 2 milhões de pessoas que foram direta ou indiretamente atendidas pelos programas sociais. O total de ações de inclusão social chegou a 1.124.198, já que as pessoas poderiam participar de mais de um programa, dada a integração existente entre os mesmos, segundo o secretário, o maior conjunto de programas sociais realizado no período em toda a América Latina (POCHMANN, 2004).

A SDTS implementou nove programas que articularam as políticas públicas de geração de emprego e renda.

Quadro 1

Eixos programáticos da Política Pública de São Paulo – 2001/2004



Fonte: Pochmann, M. (2004). **“Reestruturação produtiva: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social”**. Petrópolis, Vozes.

Procurando atuar de forma diferenciada em relação às políticas públicas existentes anteriormente, o projeto da Secretaria foi elaborado a partir de três linhas de políticas (Figura 1): (i) Programas Redistributivos, intitulados por ela de secretaria de políticas

verticais, focados na redistribuição de renda, eram divididos em quatro programas: 1) Programa Renda Mínima, que tinha como objetivo atender famílias pobres com dependentes de 0 a 15 anos, vinculado à saúde, educação, cultura e à organização social; 2) Programa Bolsa Trabalho, voltado para o público juvenil desempregado de 16 a 24 anos, que nos últimos seis meses de 2004 alterou o limite de idade para 29 anos, vinculado à capacitação da ocupação ou comunitária; 3) Programa Operação Trabalho, focado nos desempregados de 21 a 39 anos de idade, direcionado a capacitação e formação de empreendimentos populares; e por fim 4) Programa Começar de Novo, voltado exclusivamente para atender desempregados acima de 40 anos de idade vinculado à capacitação da ocupação ou negócios.

Assim, os objetivos dos programas redistributivos atuavam em três frentes: complementar a renda das famílias a fim de atender as suas necessidades básicas; garantir a permanência e um bom rendimento escolar das crianças e adolescentes; e diminuir o número de crianças em situação de rua. Enfim, melhorar a qualidade de vida das famílias e propiciar instrumentos para a saída do círculo de reprodução da pobreza. No total, foram investidos no período compreendido entre 2001 e 2004, R\$478.334.171,02 reais, e 323.792 famílias foram atendidas por este programa social (POCHMANN, 2004).

Na seqüência, (ii) os Programas Emancipatórios, que segundo a secretaria eram políticas verticais, focadas na autonomização da população em situação de vulnerabilidade social, subdivididos em três programas, a saber: 1) Programa Oportunidade Solidária, que trabalhou com cooperativas de incubadoras e de pequenos negócios; 2) Programa São Paulo Confia, atuou com microcrédito através do banco do povo; e por fim 3) Programa Capacitação Ocupacional, que atuou no setor assalariado, autônomo e/ou agente comunitário.

Por fim, (iii) os Programas Desenvolvimentistas, os quais eram políticas voltadas à recuperação do espaço econômico no município de São Paulo, também subdivididos em dois, a saber: 1) Programa Desenvolvimento Local, o qual tinha como propósito a reconstrução de elos das cadeias econômicas e constituição de arranjos produtivos; e na seqüência 2) Programa São Paulo Inclui, que tinha como proposta o apoio e articulação local e alocação de trabalho e intermediação de negócios.

Essa dissertação não tem como objetivo analisar todos os programas implementados pela SDTS, até porque nosso foco é a discussão de trabalho e jovens, portando voltaremos nossos olhares ao Programa Bolsa Trabalho.

3.2 Programa Bolsa Trabalho

Escolhemos como nosso foco de pesquisa o Programa Bolsa Trabalho, sobretudo pela concepção de estimular a permanência no sistema de ensino, postergando a entrada do jovem no mercado de trabalho. É direito de cidadania a permanência de jovens no sistema educacional até completar sua formação escolar básica.

A escolha desse programa foi feita primordialmente pela diferença de concepção de política em relação a outros programas, que podemos chamar de políticas de emprego ativas, os quais têm como objetivo a qualificação do jovem para o mercado de trabalho, transferindo para ele a responsabilidade da própria condição de desemprego.

Via de regra, a intervenção do poder público, voltada para os jovens desempregados, aposta na ampliação dos cursos de qualificação profissional, como se fosse suficiente para que os jovens participem do mercado de trabalho, deixando de lado uma variável fundamental, a geração de vagas capazes de absorver a oferta da força de trabalho (POCHMANN, 2002).

O Programa Bolsa Trabalho, instituído por lei municipal⁵², a partir de 2001, teve como objetivo, oferecer condições de ampliação da escolaridade, assim como de transferência de renda, direto da prefeitura para os jovens desempregados, daí o conceito redistributivo.

“as pessoas viviam numa situação de extrema pobreza, têm baixa produtividade e estavam condenadas a viver no curtíssimo prazo, naquele dia, então é muito difícil você fazer um curso, uma capacitação, limitada a sobreviver. Então a bolsa era uma medida que permite a elas dizer: bom, está garantido esse mês, o próximo mês, todos os programas com um tempo estabelecido então durante esse tempo eles tinham que aproveitar o máximo a oportunidade que tinham, então o recurso era a primeira parte para que ela se libertasse do curto prazo, tem dinheiro para sobreviver digamos esse mês, bom mas o que eu vou fazer esse mês, bom esse mês

⁵² Ver lei municipal nº13.163, de 5 de Julho de 2001, regulamentada pelo Decreto nº 40.845, de 11 de Julho de 2001.

nos vamos olhar o que você vai fazer, vamos preparar aqui, então você vai voltar a estudar, vai fazer um curso profissionalizante, vai montar um negócio” (Pochmann, entrevista 27/12/07).

O programa atendeu, inicialmente, jovens na faixa etária entre 16 e 24 anos, até junho de 2004⁵³, e posteriormente ampliou para 29 anos, até o final do programa em Dezembro de 2004. Segundo seus proponentes, houve uma ampliação do conceito de pobreza para atender uma parcela maior de jovens desempregados.

O programa se caracteriza por condicionar transferência monetária à participação em atividades extra-escolares. Essas atividades estão vinculadas à resolução de problemas locais, compreendendo a formação como integração cidadã de jovem ao meio social em que vive, isto é, seu bairro.

O programa Bolsa Trabalho foi subdividido em quatro subprogramas: (i) Bolsa Trabalho Renda, que garantia uma renda ao jovem enquanto este ampliava sua escolaridade e maior integração deste à comunidade local; (ii) Bolsa Trabalho Cursinho, que qualificava os jovens para o vestibular; (iii) Bolsa Trabalho Estágio, que articulava a educação ao mercado de trabalho, entendendo que o estágio também era uma forma de inserção precária, visto que não garantia ao jovem os direitos sociais afiançados na contratação formal; (iv) e por fim, o Bolsa Trabalho Emprego, que visava a formação no próprio local de trabalho. Todas eram articuladas e integradas entre si, tendo como foco o combate a exclusão.

Eram condições de acesso ao programa: estar estudando ou ter concluído o ensino médio, não exercer atividade remunerada ou estar desempregado; pertencer a famílias com rendimento mensal igual ou menor a meio salário mínimo *per capita*; cumprir as obrigações estabelecidas no termo de responsabilidade, ou seja, as contrapartidas requeridas no programa; continuar estudando (para aqueles que não terminaram o ensino médio); e cumprir as atividades de formação colocadas pelo programa. Assim, o programa tinha como objetivo fazer com que os jovens continuassem vinculados à rede escolar, favorecer a integração dos jovens com a comunidade através dos cursos de formação e atividades comunitárias, bem como a integração ao mercado de trabalho (POCHMANN, 2003).

Segundo os proponentes do programa,

⁵³ Revogada a Lei anterior (13.163) e criada a lei 13.841 (07/06/04), que amplia a faixa etária atendida pelo programa Bolsa Trabalho (Pochmann, 2004:181).

Os objetivos do programa são bem claros: oferecer meios para que os jovens possam continuar vinculados à rede escolar; propiciar-lhes uma capacitação adicional, não necessariamente dirigida ao mercado de trabalho, embora os cursos possam criar condições mais favoráveis; potencializar a integração dos jovens aos seus bairros, por meio seja do desenvolvimento de atividades comunitárias, seja do(re)conhecimento dos distritos onde residem; melhorar as condições de vida dos jovens e de seu grupo familiar. (POCHMANN, 2002, p.106).

Também, segundo seus proponentes, havia um caráter “preventivo” no programa, com a preocupação em oferecer meios para que os jovens não desistissem de estudar, ou que na ausência de vagas no mercado de trabalho, recorressem a estratégias perigosamente fáceis de ganhar a vida. Há uma concepção de jovem, nesta proposta, de que a pobreza, aliada ao ócio, os aproxima das atividades ilícitas ou ilegais.

O programa reconhecia que sem a realização de mudanças significativas na condução da política macroeconômica praticada pelo governo federal, ou seja, sem uma política de desenvolvimento que pudesse reverter a baixa geração de postos de trabalho, seria bastante difícil garantir o direito de jovens ao trabalho, sobretudo daqueles pertencentes ao extrato social de menor renda.

Segundo os idealizadores do Programa Bolsa Trabalho, o trabalho e a renda não poderiam estar dissociados do processo de formação dos jovens. Assim, havia uma preocupação não somente com o processo de escolarização dos jovens, mas também com a formação extra-escolar; assim como a transferência de renda. Nas palavras do secretário:

A proposta e a estratégia do Governo da Reconstrução e da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS) é romper com a maneira tradicional de conceber e aplicar políticas sociais. O conjunto das políticas desenvolvidas busca criar um corpo de proteção social que, além de transferir renda às camadas mais frágeis da população paulistana, crie condições para que os indivíduos e famílias saiam da situação de pobreza e risco social recuperando as rédeas de suas próprias vidas com dignidade. Em suma, os programas têm como objetivo devolver a cidadania aqueles que a perderam ou que nem sequer chegaram a tê-la (POCHMANN, 2002, p.15).

A transferência de renda compreendida como possibilidade do jovem e suas famílias saírem de situações consideradas de risco social, parece retomar a discussão elaborada por Castel (1998) sobre aqueles que se localizam à margem da sociedade salarial.

Neste período (2001 a 2004) e com esta abrangência, segundo os dados da STDS, foram beneficiados⁵⁴ no programa Bolsa Trabalho 63.471 jovens com idade entre 16 e 29 anos, os quais atenderam aos critérios legais de inserção: (i) ser estudante ou ter concluído o ensino médio; (ii) estar desempregado, não exercer atividade remunerada e nem possuir rendimentos próprios; (iii) residir na cidade de São Paulo há pelo menos 2 anos; (iv) fazer parte de família⁵⁵ com renda *per capita* inferior ou igual a meio salário mínimo.

Tabela 12
Número de beneficiários atendidos pelo Programa Bolsa Trabalho
Município de São Paulo – 2001 a 2004.

Programas	Nº Beneficiários	%
Total	63.471	100,0
Bolsa Trabalho-Renda	57.397	90,0
Bolsa Trabalho-Cursinho	3.135	5,0
Bolsa Trabalho-Emprego	1.789	3,0
Bolsa Trabalho-Estágio	1.150	2,0

Fonte: SDTS/PMSP
Elaboração própria

Observando a tabela 12 fica evidente que mais de 90% dos beneficiados pelo programa Bolsa Trabalho utilizou o Programa Bolsa Trabalho e Renda. Daí nosso foco nesse programa, que atendeu mais de 57 mil jovens na cidade de São Paulo, que pelo menos durante seis meses deixaram de fazer pressão no mercado de trabalho, dedicando mais tempo ao estudo e realizando atividades em seu bairro.

⁵⁴ Jovens cadastrados no programa Bolsa Trabalho, que atenderam aos critérios legais de inserção e receberam pelo menos um benefício monetário ou uma capacitação ocupacional ou comunitária.

⁵⁵ De acordo com a Lei 13.841, de Junho de 2004, parágrafo primeiro, considera-se como família o núcleo de pessoas formado por, no mínimo, um dos pais ou responsável legal, filhos e/ou dependentes que estejam sob tutela ou guarda, devidamente formalizadas pelo juízo competente, bem como parentes ou outros indivíduos que residam com o grupo sob o mesmo teto e que contribuam economicamente para a sua subsistência.

3.3 As principais características do Programa Bolsa Trabalho

O Programa Bolsa Trabalho possui como característica principal a concepção de políticas universais como portadoras de direitos, entretanto, trata-se de uma política focalizada nos grupos sociais mais vulneráveis, os jovens de menor renda, da periferia da cidade de São Paulo. Para resolver esta contradição entre a focalização e a universalização, os implementadores construíram a noção de “focalizar para universalizar”. O direito à cidadania se localiza no campo dos direitos universais. O desemprego, que fragiliza os vínculos sociais e as formas identitárias, parece colocar à margem a noção de que é possível a idéia de pertencimento social ou de inclusão. A política social do governo Marta Suplicy compreendia que era possível mediante o programa aqui analisado, integrar e incluir jovens que vivem nas periferias pobres.

A noção de cidadania é entendida pelo programa na dimensão de acesso aos direitos sociais, como emprego e educação; neste sentido, o secretário Marcio Pochmann afirma que a cidadania não é privilégio de determinados grupos sociais, mas é um direito de todos. As políticas focalizadas, nesta dimensão, permitem o acesso aos direitos universais, como emprego e educação.

Seguindo esta visão, não se trata mais de resgatar os “inúteis” ou “incapacitados”, mas de lutar por formas dignas de inclusão social para o conjunto da população. De acordo esta análise, POCHMANN (2004), afirma que:

É um equívoco, portanto, tentar “incluir” os segmentos mais vulneráveis na sociedade; ora, estas pessoas vivendo nas famílias abaixo da linha de pobreza já sofrem todas as perversidades do atual modelo. Uma política realmente cidadã deve procurar “excluí-los da precariedade”, protegendo-os do mundo objeto do ganho e do lucro imediato e possibilitando o desenvolvimento de suas criatividade e potencialidades (POCHMANN, 2004, p. 39).

Se partirmos do pressuposto de que a dinâmica do mercado de trabalho e da pobreza paulistana, dificilmente pode ser enfrentada a partir de uma perspectiva restrita ao município de São Paulo, até pelo fato de que a mesma esteve vinculada a processos que só podem ser compreendidos a partir de uma perspectiva nacional ou mesmo internacional, não significa que nada deveria ser tentado em âmbito local. Se tais desafios são mais bem

enfrentados em âmbito nacional, posto que ações regionais possam servir como “modelo”, este é o caso do programa Bolsa Trabalho, no aspecto municipal e Pro - Jovem, no âmbito federal, ambos influenciando a discussão da inserção juvenil na agenda política do país.

Os reflexos possíveis de serem identificados no mercado de trabalho, a partir da implementação dos programas sociais da SDTS⁵⁶, são três: o efeito inatividade, efeito rendimento, efeito ocupação.

Em primeiro lugar, pode-se identificar o efeito inatividade⁵⁷, pontuando que o estudante pode ser considerado inativo, como classificado pela Secretaria. Como segundo fator importante nessa análise é a distribuição de renda, posto que quanto maior for a renda familiar, menor será a pressão da chamada força de trabalho secundária no mercado de trabalho (crianças, jovens, mulheres com dependentes pequenos, pessoas de mais idade, entre outras).

O efeito rendimento, que resulta de menor pressão na concorrência entre os trabalhadores para os mesmos postos de trabalho existentes. Nesse sentido é oportuno salientar que o jovem exerce pressão no mercado de trabalho, puxando a renda para baixo, já que está disposto a trabalhar por menor valor, motivado pela falta de oportunidade e pressionado pelo alto índice de desemprego (57% - 15 a 17 anos e 32,1% - 18 a 24 anos) em relação ao desemprego total de 19,7%, dados de 2004, conforme tabela 9. A presença de programas adequados de garantia de renda pode evitar a queda do rendimento médio real, quando amenizam a concorrência entre os trabalhadores ocupados e desempregados.

Por fim, em terceiro lugar, pode-se constatar o efeito ocupação gerado pela ampliação da renda e, por conseqüência, do consumo, quando na presença de programas adequados de garantia de renda, fatores necessários à dinâmica capitalista.

Feitas estas considerações, pode-se dizer que esses fatores têm efeito positivo no interior do mercado de trabalho, especialmente quando a economia registra expansão. Contudo, esse não tem sido o caso brasileiro que se ajustou a um padrão de acumulação que inclui a liberalização e a desregulamentação de mercados, a desnacionalização e a desestatização de meios de produção, a adequação do Estado a parâmetros de mercado neoliberal.

⁵⁶ Consultar Schmid, 1996 e Maarek, 1994.

⁵⁷ A taxa de inatividade (relação entre a população inativa e a população em idade ativa) tende a ser maior para determinadas faixas etárias quanto maior for a renda familiar.

Outra forma de se avaliar os efeitos da estratégia paulistana de inclusão social sobre o mercado de trabalho está relacionada ao ritmo de crescimento e à distribuição regional dos empregos entre os vários distritos da cidade.

Percebe-se, de fato, que a dinamização do emprego na cidade de São Paulo não precisou esperar pela recuperação da economia, verificada no primeiro semestre de 2004. Afinal, os postos de trabalho vinham aumentando desde 2001 neste município, e em particular, nas áreas que estavam recebendo os maiores investimentos por parte do governo municipal. Estas áreas, que consistem nas periferias norte, leste, sul e oeste da cidade, concentram a maior parte da população do município e também, os maiores índices de pobreza.

Conforme Pochmann (2004), “do rol de atividades obrigatórias”, os beneficiários precisavam participar de formação constituída em duas etapas. A primeira contemplava o curso de Formação Cidadã⁵⁸, também denominado Módulo Básico, com carga horária de 160 horas e com foco principal no resgate da cidadania, isto é, discussão dos direitos. Em seguida, cursos de Aprendizagem em Utilidade Coletiva⁵⁹ ou de Formação Específica, denominado Módulo específico”, composto de cursos de capacitação voltados para o mercado de trabalho, prioritariamente aqueles que visem geração de trabalho e renda e também atividades coletivas e comunitárias. Este módulo teve carga horária variada, de acordo com a proposta de cada capacitação, considerando para o desenvolvimento das atividades, a área de interesse do beneficiário, as demandas para o mercado de trabalho e os novos nichos de mercado.

3.4 A escolaridade como contrapartida

O compromisso de manter os filhos na escola é uma contrapartida considerada importante pela maioria dos beneficiários dos programas redistributivos. Mais que isto, essa população alvo acreditava que era através da educação que esses jovens e adultos conseguiriam a independência financeira, de preferência reingressando no mercado formal

⁵⁸ Para maiores detalhes sobre o assunto ver POCHMANN, 2003.

⁵⁹ As repartições públicas dos bairros.

de trabalho, rompendo com a trajetória de pobreza de seus pais, conquistando a mobilidade social.

Muitos dos beneficiários vislumbravam a possibilidade, através da participação do rol de programas oferecidos, de os utilizarem como ferramenta para a criação de condições de emancipação, autonomização do indivíduo e de combate à dura realidade sistêmica da exclusão social.

Pesquisas realizadas pela SDTS a partir de dados da Secretaria Municipal de Educação registravam que, entre 2001 e 2003, nos 13 primeiros distritos⁶⁰ onde os programas sociais foram inicialmente implementados, a evasão escolar no ensino fundamental diminuiu 7,9%, se comparada com a evasão nos demais distritos da cidade. Já a taxa de repetência nesses distritos (13 primeiros) reduziu-se em 51,8%. Pode se dizer com esses indicadores de reflexo indireto que nos distritos onde houve programas sociais da SDTS/MPSP os índices de repetência e evasão escolar sofreram uma diminuição acentuada.

3.5 O fortalecimento dos direitos e da cidadania

Uma das características do programa é a possibilidade de construção da cidadania entre os jovens que participam dos programas sociais municipais. A cidadania, como direito à educação, ao emprego, à participação política e comunitária, parece ter sido negada aos jovens que vivem na periferia urbana. Assim, o programa Bolsa Trabalho buscou fortalecer os laços sociais, mediante a formação complementar; buscou resgatar a auto-estima dos jovens e principalmente tentou construir uma idéia de futuro. No depoimento de uma jovem egressa do programa: *Eu me sentia útil, valorizada, estava trabalhando e recebendo*, é possível compreender a dimensão deste programa.

O processo de resgate da auto-estima, o fortalecimento da cidadania e dos direitos, daqueles que participam dos programas sociais, direito este que sempre lhes foi negado, chegam-lhes à mão, ajudando-os a olhar o seu entorno, resgatar sua auto-estima, fortalecer sua cidadania e enxergar um horizonte de possibilidades.

⁶⁰ Os treze primeiros distritos atendidos pelos programas sociais foram Anhanguera, Brasilândia, Capão Redondo, Cidade Tiradentes, Grajaú, Iguatemi, Jardim Ângela, Lajeado, Marsilac, Parelheiros, Sacomã, São Lucas e Vila Prudente.

“elas precisavam se organizar, porque a luta contra a pobreza não vai ser feita pelos ricos, vai ser feita entre os próprios pobres, como eles se motivam a se engajar, a participação política, etc” (Pochmann, entrevista 27/12/07).

E não é só o auxílio financeiro que possibilita isto, embora não seja desprezível a questão financeira, quando um jovem entrevistado diz que “*a princípio foi pelo interesse do dinheiro mesmo, tem que ser sincero*”.

Capítulo 4

Bolsa Trabalho: uma bolsa que substitui o trabalho?

Um dos propósitos desse capítulo é compreender se o programa Bolsa Trabalho conseguiu cumprir seu objetivo de postergar a entrada do jovem no mercado de trabalho ampliando o tempo de estudo. Como já escrito anteriormente, a escolha desse programa foi devido à política diferenciada em relação aos demais⁶¹, primeiramente por estar focado na distribuição de renda e ser de nível municipal, em segundo lugar por não basear suas ações apenas na geração de postos de trabalho e no processo de qualificação para o mercado de trabalho.

Durante a campanha eleitoral na cidade de São Paulo em 2000, a então candidata à Prefeita Marta Suplicy, divulgava em seus projetos sociais basicamente quatro programas: (i) programa de Microcrédito, (ii) outro voltado para a juventude, (iii) um programa voltado para pessoas com mais de 40 anos de idade e (iv) um programa chamado Renda Mínima. Dentre esses programas, será analisado somente o programa destinado aos jovens, escopo desta pesquisa.

“Na campanha eleitoral havia, na verdade, a mensagem, o objetivo do programa de atender à problemática do desemprego e a baixa escolaridade [...] as pessoas que tinham tido uma trajetória ocupacional, mas por razão do desemprego estavam com dificuldade de voltar ao mercado de trabalho” (POCHMANN, entrevista 27/12/07).

4.1 A concepção do Programa Bolsa Trabalho: da campanha eleitoral ao governo da cidade

Na montagem do Programa Bolsa Trabalho, após o Partido dos Trabalhadores ter ganhado as eleições, houve dificuldade no financiamento e na construção do desenho

⁶¹ Políticas de qualificação profissional, que segundo Moretto (2006), podem ser classificadas como políticas de mercado de trabalho, conforme abordamos no capítulo 2.

institucional para implementá-lo. Na origem, a candidata Marta Suplicy havia pensado nesse programa tendo como referência a experiência da Bolsa de Valores de São Paulo, que através de sua fundação prestava atendimento aos jovens.

“(…) um programa muito interessante, quer dizer, ele acolhia jovens com baixa escolaridade e pobres. As pessoas entravam pela manhã, tinham café da manhã, recebiam uma vestimenta, tinham na parte da manhã uma aprendizagem na escola formal, aula tradicional, depois almoço, à tarde, tinham curso profissionalizante, café da tarde, jantar, banho. É, um programa de primeiro mundo, mas o custo era relativamente muito alto” (Pochmann, entrevista 27/12/07).

Nesse sentido, a recém criada Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS) re-elaborou o desenho institucional do programa, basicamente tentando definir a população alvo a ser atingida: *fazer um programa para atingir um público muito seletivo de jovens ou se fosse um programa massivo.*

A decisão dos dirigentes da Secretaria foi fazer um programa que, com os recursos financeiros existentes, pudesse impedir os jovens de baixa renda de abandonarem a escola para ingressar no mercado rarefeito de postos de trabalho.

“(…) na perspectiva que com os recursos viabilizasse o maior número de jovens e com essa perspectiva de dar a esse jovem, filho de pobre, uma alternativa de viver na educação uma oportunidade, que ele não tinha. Já que, a gente parte do pressuposto que o filho do pobre praticamente está condenado a ter que trabalhar, não tem a possibilidade de estudar, como tem o filho do rico, então o programa era, **embora o nome fosse Bolsa Trabalho era uma bolsa que substituía o trabalho**, nessa perspectiva que o conhecimento, a educação atendiam uma oportunidade melhor para almejar um emprego de melhor qualidade (Pochmann, entrevista 27/12/07)”.

Ao ser confirmada a vitória do Partido dos Trabalhadores, se colocava para a nova governante da cidade de São Paulo, Marta Suplicy, a transformação de programa de candidato em programa de governo. Segundo, o novo secretário da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS), Pochmann, não havia *como operacionalizar ou implementar os programas carentes de leis, salvo só o Renda Mínima, que já gozava de legislação.* Os demais programas, não tinham leis próprias, tiveram que ser apresentados projetos de lei e regulamentação para que pudessem ser implementados.

Nesse sentido, as contradições entre a vontade política e as condições objetivas de implementação de políticas se apresenta:

(...) tem uma especificidade que tanto o programa Começar de Novo e o Bolsa Trabalho, iniciaram com o Renda Mínima, que já tinham uma lei e só foi regulamentado. Então nós começamos a fazer o programa, o cadastramento, sem haver a lei. A lei era fundamental para definir o pagamento, a situação financeira, contatar a pessoa para operacionalizar os custos, então, inclusive pressionado pela urgência começou sem a lei. Na sua implementação a gente já estava começando a pagar os primeiros beneficiados (Pochmann, entrevista 27/12/07).

Embora o Partido dos Trabalhadores já tivesse sido governo na cidade de São Paulo, as condições objetivas eram outras, não havia suporte legal para colocar, imediatamente, em prática as políticas; assim como não eram os mesmos quadros dirigentes. Segundo Pochmann, *nos primeiros meses realmente a inexperiência era muito grande para todos nós. A última gestão do PT na cidade foi em 1983 e 1989, aquela geração que fez parte do governo apenas alguns estavam envolvidos com o governo da Marta, uma geração nova.*

Ainda que não tivessem sido resolvidas as questões de institucionalidade, as decisões políticas levaram a implementação de todos os programas (figura 1) da SDTS ao mesmo tempo, neste sentido, para o secretário Pochmann o sistema de governo municipal⁶² permitiu a construção de determinadas estratégias:

“Foi bom para construir uma idéia de estratégia, [...], articulada, com começo meio e fim. Então tinha lá os programas voltados para a integração com os setores produtivos, as cadeias produtivas, intermediação de mão-de-obra, os fóruns, movimentos, articulação com territórios e atividades econômicas, porque tinha que sintonizar o encaminhamento das pessoas para o mercado de trabalho. Os outros programas se formaram articulados conjuntamente e não de forma isolada, então operávamos de forma matricial internamente, agente fazia cadastramentos conjuntamente, simultâneos” (Pochmann, entrevista 27/12/07).

Elaborada esta estratégia política para implementar programas governamentais, a construção de uma administração principal centralizadora dos programas, ao mesmo tempo,

⁶² No Brasil, há uma singularidade, o sistema de governo privilegia a ação do poder executivo em detrimento do poder legislativo.

que articulava as diferentes instâncias e programas, permitiu que em, 2001, primeiro ano de governo, fosse *um ano chave para nos porque o que veio depois foi bastante consequência do que nós desenhamos* (Pochmann, entrevista 27/12/07).

Esta estratégia foi elaborada pensando na possibilidade de integração com os governos Estadual e Federal, de realização de um cadastro único, enfim de articulação entre os diferentes programas fossem eles municipais, estaduais ou nacionais. Entretanto, esta estratégia não logrou sucesso, por vários motivos, talvez o principal seja o conflito entre as concepções dos dois partidos em disputa: o Partido da Social Democracia Brasileira governava o estado e o país e o Partido dos Trabalhadores a cidade de São Paulo. O secretário Pochmann foi até o governo federal, em Brasília propor a integração, mas o então ministro da educação (Paulo Renato Costa Souza)⁶³, *entendeu que não era o caso [...] não tivemos sucesso. O Governo Federal não teve interesse e tão pouco o Governo Estadual que a gente também procurou.*

A despeito da ausência de integração dos cadastros, os quatro programas : (i) Começar de Novo, para pessoas com mais de 40 anos; (ii) Bolsa Trabalho, voltado para jovens de 16 a 24 anos; (iii) Renda Mínima, basicamente para os filhos de famílias de baixa renda e (iv) Micro Crédito, que teve como proposta estimular a atividade econômica e abertura de pequenos negócios foram implementados e produziram um impacto positivo sobre a população da cidade:

Inclusive era um período que a própria intenção de voto e aprovação vinha caindo. Porque a Marta assumiu com uma grande expectativa e as dificuldades iniciais do governo, inclusive, a forte crítica por parte da oposição e da imprensa, fez com que fosse caindo rapidamente a credibilidade e com a implementação dos programas a partir de Junho/Julho começou a reverter, criou uma boa expectativa (Pochmann, entrevista 27/12/07).

A visibilidade das políticas públicas municipais teve impacto, também, sobre as demandas por políticas estaduais e nacionais de corte social: *houve uma reunião em Julho (2001) dos vereadores do PSDB da cidade de São Paulo com o presidente Fernando Henrique, reclamando da ausência de programas sociais do Governo Federal na cidade de São Paulo.* Nesse sentido, segundo Pochmann, iniciou-se a reversão da proposta de

⁶³ Também professor do Instituto de Economia, como Marcio Pochmann.

integração entre governos: *começamos a ser pressionados pelo Governo Federal e Estadual para que houvesse uma integração*. Entretanto, estas pressões não se concretizaram em ações políticas de integração dos programas sociais mediante um cadastro único.

A primeira experiência foi o Bolsa Família no Governo Lula, um programa que integrou os diferentes programas do Governo Federal, nós fizemos isso na cidade de São Paulo. Havia uma integração dos programas Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Vale Gás, etc. tudo isso estava integrado num cadastro só. Nós tínhamos uma participação do Governo Federal, Estadual e Municipal” (Pochmann, entrevista 27/12/07).

O programa Bolsa Trabalho parece ter construído um novo padrão de políticas sociais no país, pois influenciou também o programa federal Pro-jovem que basicamente é *uma bolsa associada a alguma atividade sócio educativa*. Entretanto, o programa federal não tem a mesma concepção e princípio de articulação e integração com as outras áreas e/ou outras secretarias, mas tem como idéia central o prolongamento dos estudos através de um auxílio financeiro.

4.2 A implantação: cadastramento

A Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS)⁶⁴, criada em 2001, nasceu com o objetivo de coordenar e implantar “um conjunto de programas que visam a geração de renda, a garantia da ocupação e a ampliação da qualidade de vida e a cidadania entre os paulistanos.” (prefácio do livro *Outra Cidade é Possível*, organizado por Marcio Pochmann, 2003). A partir da noção de matriz na coordenação das políticas e programas (fossem eles redistributivos, emancipatórios ou de apoio ao desenvolvimento), esta secretaria teve importante papel na articulação entre as secretarias, as subprefeituras da cidade e as empresas públicas.

O governo municipal ao ser instalado encontrou uma estrutura administrativa de baixa eficácia:

⁶⁴ A estrutura da secretaria já foi tratada no capítulo 3, item 3.1.

(...) secretário extraordinário do trabalho, que era uma pessoa, não tinha secretaria, não tinha estrutura [...] um grupo de políticas sociais do governo da Marta na secretaria da fazenda, foi assim que começou. Entendendo que dessa forma, sem estrutura, não conseguiria implantar os programas sociais, daí a necessidade de apresentar a proposta de criação da Secretaria Desenvolvimento Trabalho e Solidariedade, a qual foi instituída através de projeto de lei (Pochmann, entrevista 27/12/07).

Mesmo assim, admite Pochmann, *foi difícil montar do nada uma estrutura*. Outro fator importante, segundo o secretário, foi construir *um conselho intersecretarial formado por 21 secretarias, justamente com o objetivo de fazer uma estratégia, porque nós não acreditamos que o combate à pobreza e a miséria possa ser feito por uma secretaria*. Havia várias comissões de trabalho intersecretarias: Comissão Intersecretarial para a Implementação dos Programas Redistributivos (responsável pela Bolsa Trabalho), grupo Intersecretarial da Área Jurídica (programa Oportunidade Solidária), Grupo de Trabalho Intersecretarial de Desenvolvimento Econômico do Leste e do Sul da Metrópole, Grupo Intersecretarial da Área de Políticas Sociais (formado pelas secretarias das áreas sociais).

Passamos a difundir a visão que a pobreza, a miséria, a desigualdade é uma questão totalizante, a pessoa que é pobre não é pobre porque não tem emprego, é pobre porque não tem educação, não tem saúde, não tem trabalho. Então isso criou uma mobilização interna no conselho intersecretarial, que nos permitiu montar, uma vez que não tínhamos estrutura, utilizar a estrutura existente.

Essa articulação entre secretarias criava a possibilidade de aproveitar melhor a estrutura já existente. Nesse sentido, Pochmann, afirma que se a questão era, por exemplo, *baixa escolaridade, nós tínhamos articulação com a educação. Pessoas que eram dependentes químicos, nós tínhamos articulação com a secretaria da saúde. Pessoas que tinham problema habitacional, nós tínhamos articulação com a secretaria habitacional*.

Até porque essa articulação entre as secretarias foi fundamental na implementação do programa, que ainda precisava criar uma estratégia de gerenciamento, avaliação ou acompanhamento e implementação dos programas. A constituição e a disponibilização de dados sobre a população da cidade de São Paulo, a qualificação ou definição daqueles segmentos sociais que seriam alvo de programas específicos exigiram a montagem de um sistema de cadastramento. Houve o reconhecimento de que não seria uma tarefa muito fácil, sobretudo pelo tamanho da cidade, e que não se restringiria apenas aos aspectos

técnicos, pois havia uma dimensão política sobre condições, critérios, recursos a serem disponibilizados, etc. Nesse sentido houve um amplo debate para definir, entre outras coisas, em que distrito o programa daria início e como seria feito o cadastramento.

o Senador Suplicy defendeu que a gente fizesse o cadastramento por densidade, naquele momento nos pensamos, talvez uma coisa como um milhão de pessoas pudessem se inscrever. Mas o recurso que nós tínhamos naquele momento, uma coisa em torno de 100 milhões de reais, eu acho, não 68 milhões de reais, daria para atender umas 100 mil pessoas, então imagina, olha são 96 distritos você vai fazer o cadastramento de toda a cidade, pra atender, sei lá, 100 mil famílias, da mais ou menos 1000 famílias por distrito da cidade. Isso não dá, você vai criar uma expectativa falsa, as pessoas vão se inscrever e vão ser atendidas, chamadas em um, dois, ou três anos, um em quatro anos outros no primeiro [...] Nas reuniões, uns diziam, não vai começar no distrito x outro no y. Eu que nunca morei em São Paulo, dizia por que começar nesse distrito, ai diziam, há porque lá é à base dele [...] A gente teve pressão de vereador, deputado, olha começa em bairro tal que nem é base nossa, nosso pessoal quer fazer . Tivemos pressão “do movimento social que dizia: nós queremos fazer o cadastramento, nós sabemos onde tem os pobres (Pochmann, entrevista 27/12/07).

A proposta apresentada pela secretaria foi a criação de indicadores sociais baseado em pobreza, desigualdade, escolaridade, desemprego e violência que identificavam o grau de exclusão social nos distritos paulistanos, áreas de vulnerabilidade social, os quais foram utilizados durante os 4 anos e que pretendiam classificar as atividades e planejar.

Fizemos um estudo da cidade através dos indicadores de exclusão social, estudamos os 96 distritos, fizemos lá um ranking de 7 indicadores e ai agente fez um ranking dos distritos da cidade que estão com maior grau de exclusão. Bom ai fizemos da cidade, como um todo em quatro anos, bom mas o primeiro ano, sei lá, vamos fazer em 7 ou 10 distritos que seria mais ou menos o número estimado de 100 mil famílias, então a gente atende um distrito, atendido todos a gente vai pra outro. Nossa convicção não é um problema focal é um problema universal, terminou um vai pra outro distrito.

O cadastramento dos programas sociais para os 13 primeiros distritos foi realizado em 2001, o segundo cadastramento em mais 37 distritos teve início em dezembro de 2001. Os critérios de seleção dos distritos da primeira e da segunda etapa foram os mesmos. Os equipamentos públicos e básicos da cidade foram utilizados para o cadastramento: escolas,

postos de saúde, administração regional, entre outros. Foram realizadas reuniões com diretoras das escolas municipais, com o pessoal da Assistência Social, da Saúde, da Administração Regional para preparar o cadastramento e disponibilizar os locais e o pessoal para o cadastramento. O envolvimento dos trabalhadores no setor público municipal foi relevante para este processo, além do fato de que os que trabalhavam na região tinham mais conhecimento sobre a realidade local e pode estabelecer relações mais duradouras com as propostas governamentais.

Nós fazíamos reuniões com essas secretarias e depois nós baixávamos no território, então fizemos um programa de integração territorial, então reunia lá com o professor a pessoa do programa, aí enfim via como podíamos enfrentar toda a problemática da questão social daquela localidade.

Após o preenchimento e tratamento técnico das fichas de cadastramento, foram processados o compromisso entre o “beneficiário” e o poder público (houve a assinatura de um Termo de Compromisso); a distribuição dos cartões magnéticos para recebimento dos “benefícios” e o encaminhamento dos jovens bolsistas para o Programa Bolsa- Trabalho (assim como Começar de Novo). Finalmente foram organizados os Postos de Atendimento aos Programas Sociais; a secretaria, desde o início, tinha a proposta de trabalhar a nível local e evitar deslocar a população para outros locais da cidade. *Nós decidimos fazer onde as pessoas moravam, as condições eram muito limitadas, a gente fazia o cadastro à mão, enfim no início foi muito complicado, não havia estrutura pública.*

Se os equipamentos sociais, locais e públicos eram mobilizados, com o objetivo de evitar não só o distanciamento territorial da residência, visto que a população era de baixa renda e há um custo de transporte; houve também a preocupação de aproximar a Secretaria dos usuários dos programas. Privilegiou-se trabalhar com os funcionários públicos municipais e não, como usualmente se fazia, com os membros da comunidade (lideranças políticas, comunitárias, etc), esta medida foi objeto de questionamento pelas lideranças locais. A criação de estruturas paralelas pode contribuir para políticas de clientela, favoritismo ou mesmo pressão de forças políticas locais. Segundo o conceito do secretário,

observa-se também a noção de funcionário público como aquele acima de interesses privados ou particulares, a noção de Estado como mediador de diferentes interesses.⁶⁵

O cadastramento permitiu a criação do Banco de Dados do Cidadão, que permitia, não só o acesso democrático às informações de quem tinha direito de participar deste ou daquele programa, mas também e principalmente da gestão de informações para planejar, implementar e acompanhar os programas sociais.

A centralização das informações através do Banco de Dados do Cidadão permitiu o acompanhamento, monitoramento do programa, assim como entender a diversidade face à heterogeneidade dos jovens na cidade de São Paulo. Nesse sentido, foi possível articular os diferentes programas.

4.3 Implantação da Bolsa – Trabalho: *“Se tivesse o crescimento econômico a gente pegava a onda e ia embora”.*

A política, considerada inovadora, colocou o tema da juventude na agenda política, não como problema, mas como sujeito portador de direitos e de cidadania. Aos jovens desempregados e de baixa renda na cidade de São Paulo estava sendo proposto que continuassem a realizar seus estudos e que pudessem dispor de meios (uma bolsa) para realizá-lo e que pudessem construir uma concepção de pertencimento a uma comunidade, mediante a participação em atividades comunitárias. O que significa conceber e implementar uma política social deste alcance, numa cidade marcada por profundas desigualdades sociais: pela forte concentração de renda, na qual 19,7% de seus moradores são considerados pobres?

Dificuldade é que nos tínhamos, na cidade de São Paulo, naquele momento, no século XXI é a única cidade que unia as funções de capital num plano de integração regional a capital da América do sul. Você tinha das 400 maiores empresas que operam na América do Sul 80% tem sede em São Paulo, você tem a principal bolsa de valores, o centro da América do Sul esta ali. Qual era o desafio nosso? Uma compreensão do Brasil que aquilo ali poderia ser uma referência para a América do Sul, mas isso pressupõe um grande investimento em infra-estrutura . Como você tem

⁶⁵ Ver WEBER, Max. Burocracia. In: WEBER, Max. Ensaios de Sociologia. Rio de Janeiro: Zahar, 1971, pp. 229-282.

um aeroporto sem trem, ou metro de ligação um investimento brutal em infra-estrutura, transporte coletivo, uma infra-estrutura como o Rodoanel, você precisava criar um novo aeroporto, isso da uma idéia do desenvolvimento, desenvolvimento é a parte que faz com que você de esse passo que faz com que a inclusão social seja sustentável, né. Passar da transferência de renda para renda do trabalho” (Pochmann, entrevista 27/12/07).

A gente estava enxugando gelo, é com essa expressão que o secretário Pochmann define a falta de crescimento econômico do país. Reconhecendo que o esforço das políticas públicas engendrado na cidade de São Paulo, como política municipal, foram necessários, mas não suficientes para de maneira isolada, levar a uma melhora na geração de postos de trabalho e na conseqüente diminuição do desemprego. Esperou-se o crescimento econômico para gerar novos postos de trabalho, o que infelizmente não aconteceu até 2004, e apesar de apresentar melhora em 2007 se mostra tímido diante da demanda por emprego. Se tivesse o crescimento econômico a gente pegava a onda e ia embora.

Nesse sentido, os estudos e pesquisas realizadas foram fundamentais para poder desenhar os programas e dar um horizonte de médio e longo prazo dentro das políticas públicas que pudessem ter continuidade para além de um governo. Então

os estudos foram fundamentais, nos utilizamos os dados que tinham disponíveis naquele momento para ter no horizonte qual era o tamanho do problema e de que maneira a gente queria integrar. Eu diria que foi, no nosso modo de ver, o contato com as estatísticas as teorias foi digamos o ponto mais relevante para poder introduzir um programa novo, porque a resistência nas medidas novas é muito grande (Pochmann, entrevista 27/12/07).

Não se faz políticas sem financiamento, sem recursos financeiros. Nesse sentido a SDTS, por não existir antes de criação em 2001, não contava com previsão orçamentária.

Então nós propusemos esse orçamento da segurança social que era o seguinte, dentro dos programas de habitação, saúde, assistência, habitação, tem programas dentro desses setores que são vinculados a segurança social ao combate a pobreza. Então esses programas, todos eles, seriam centralizados numa subsecretaria, enfim uma coisa que ficasse acima dos secretários, então, por exemplo, educação que fazer lá um programa de expansão de escola no território B, no território B quais outras secretarias vão fazer programas lá, porque nosso problema é o seguinte, você vai fazer programa habitacional, vai lá e faz uma habitação,

perfeito excelente, mas essa habitação não tem escola, não tem o posto de saúde, não tem estrada vicinal, aquilo lá não vai funcionar.

Então a idéia é criar uma unidade inteligente do governo que vai liberando recursos à medida que você tem a sua matricial, você chama as secretarias, os programas e eles vão operar de forma articulada, então você vai liberar o recurso de acordo com essa implementação. Por que do contrário é muito difícil, muda secretário toda hora, você começa fazer o trabalho ai muda. A mesma coisa, o problema de desenvolvimento econômico, todos os mecanismos tem alguma coisinha, mas elas operam de forma desconectada, como operar de forma conectada? Você precisa ter uma unidade inteligente que libera o recurso que faz uma estratégia de médio e longo prazo. Mas isso não foi operado (Pochmann, entrevista 27/12/07).

Essa idéia da participação mais ativa do Estado, tanto como agente financiador e implementador das políticas públicas, interferindo e regulando o mercado de trabalho, presente no programa Bolsa Trabalho tem similitudes com programas para jovens da França.

parte importante desse Bolsa Trabalho, são quatro vertentes que se encaixam, mas a principal delas substituir o trabalho por uma renda, para postergar ingresso no mercado de trabalho, viabilizar uma formação e etc. Isso é muito parecido com a experiência do programa francês, são programas de utilidade coletiva pro jovem, ele ganha uma bolsa para desenvolver uma atividade coletiva, comunitária, socialmente útil, afeta o desemprego, e ele continua os estudos (Pochmann, entrevista 27/12/07).

Nesse sentido, é fundamental transferir renda porque *as pessoas viviam numa situação de extrema pobreza, tem baixa produtividade e estavam condenadas a viver no curtíssimo prazo, naquele dia.*

Há dois tipos de pobreza em São Paulo. A primeira é a “*velha pobreza*”, que é basicamente a presença de pessoas migrantes durante o êxodo de São Paulo na década de 1970; em geral eram pessoas sem escolaridade, a maior parte negros, entre 40 e 50 anos de idade e com filhos também com baixa escolaridade.

Quando veio para cá, meu pai trabalhou em metalúrgica, até perder o emprego a mais ou menos uns 10 anos e não conseguiu mais em metalúrgica, ai ele começou a fazer serviços de serralheria em casa mesmo. Minha mãe sempre cuidou da casa, não trabalhou fora (Mulher, 21 anos).

A segunda, de acordo com Pochmann é a “*nova pobreza*”, que surgiu próxima a região central da cidade de São Paulo, nos estratos sociais de baixa renda próximos à classe média-baixa, que atravessaram a reestruturação produtiva, enfrentaram o esvaziamento produtivo da cidade. Pessoas que tinham até um patrimônio, mas seus filhos não tinham emprego, não conseguiam reproduzir a mobilidade social, e até caminhavam para a mobilidade descendente, não conseguiam reproduzir nem mesmo o padrão de vida dos pais.

Confrontando com estes dados a política é implantada. A SDTS se articula com as demais secretarias nas ações de enfrentamento da pobreza, miséria, desigualdade, posto que seja uma questão totalizante; as pessoas com menor poder aquisitivo não têm educação, não tem saúde, não tem trabalho. Conseqüências das desigualdades sociais e econômicas, presentes, sobretudo nas economias capitalistas.

tem na realidade duas coroas da pobreza empossada digamos assim, você tem uma pobreza assistida, que é aquela pobreza que tem os filhos na escola pública, participa do SUS e etc, você tem um segundo ciclo da pobreza que não tem escola pública, que não tem o Estado e ela depende fundamentalmente do crime da organização da ilegalidade que esta lá (Pochmann, entrevista 27/12/07).

As pessoas envolvidas com a ilegalidade, com o crime, com as drogas, etc, *são as pessoas que mais conhecem e mais entendem a pobreza*. O núcleo que é a própria rede da criminalidade protege o grupo. Para poder entrar nesses lugares, segundo Pochmann é necessário negociar/dialogar com esse segmento, esta perspectiva reforçou a concepção do programa Bolsa Trabalho de trabalhar com a rede de serviços públicos do bairro ou da região, bem como com os funcionários públicos locais.

O programa Bolsa Trabalho é de natureza redistributivista, isto é tem como objetivo a complementação de renda das famílias de forma que possam superar a “linha” de pobreza e se destina aos jovens desempregados de baixa renda. Essa compensação de renda é temporária e está associada à ampliação da escolaridade e à participação em atividades comunitárias e de trabalho. Há uma tensão nas políticas públicas de corte social entre a universalidade e a seletividade, entre a focalização e a universalização, quando o foco é a questão da pobreza, há preocupação com as populações menos favorecidas. As políticas sociais desempenham, nesta perspectiva, um caráter compensatório e focalizado nas populações mais vulneráveis. A pobreza, de forma geral, tem sido associada à concentração

de renda, ao mesmo tempo, que compreendida como ausência de escolarização por parte de alguns segmentos sociais. Caberia ao Estado reverter esta situação desenvolvendo políticas redistributivistas.

Se esta concepção não é nova, o que haveria de novo na política social desenvolvida pelo Partido dos Trabalhadores, entre 2001 e 2004? Ao contrário da visão neoliberal que compreende as políticas sociais como reativas e de caráter compensatório, restrita aos setores pobres ou vulneráveis, as políticas sociais podem ser emancipatórias e não apenas reativas às situações emergenciais de desigualdades sociais criadas pelas crises e desenvolvimento econômicos. A ação do Estado, nesta perspectiva, não seria apenas o enfrentamento da pobreza, mas buscaria a criação de condições de exercício da cidadania com objetivo de conquistar a igualdade e o bem estar dos indivíduos. Os investimentos em ampliação da escolaridade se constituem em exemplos de programas sociais emancipatórios.

Nesse sentido, os Programas Emancipatórios, articulados com os redistributivistas, são pensados como: (i) emancipação social, para as pessoas que não acreditavam em si, que eram tratadas como fracassadas, para motivá-las a entender que elas eram capazes de fazer sua própria história; (ii) emancipação política para que elas se organizassem, porque a luta contra a “pobreza” não é feita pelos “ricos”, é feita pelos próprios “pobres”, que se motivam, se engajam e participam politicamente, etc; e por fim (iii) emancipação econômica, para as pessoas saírem dos problemas sociais, em condições econômicas melhores das que elas ingressaram. Esse último é o ponto mais difícil, segundo Pochmann, basicamente porque depende de fatores externos à cidade de São Paulo, como por exemplo, o crescimento econômico do país que permitiria articular as políticas econômicas com as políticas sociais. E, finalmente, as políticas sociais de longo prazo têm conteúdos estratégicos (enfrentamento da exclusão social) diferentemente das políticas imediatistas, seletivas ou temporárias.

4.4 Implantação: acompanhamento

O diagnóstico da população alvo do Programa Bolsa Trabalho foi realizado a partir dos dados secundários produzidos pela Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED/SP), do

Convênio entre a Fundação Seade e o Dieese, para o ano de 2000. Com a implementação do programa foi possível também produzir o Perfil do Beneficiário do Programa Bolsa Escola. Estes foram os pontos de partida para o acompanhamento e avaliação dos resultados do programa.

No acompanhamento de jovens egressos foram realizadas entrevistas com o objetivo conhecer o desenvolvimento do programa, corrigir rumos, etc. O ineditismo da experiência, a primeira vez da equipe em governo municipal, levou a alguns equívocos, previsíveis segundo o secretário e que puderam ser corrigidos mediante o acompanhamento e avaliação do programa.

(...) nós passamos a ter indicadores, pesquisas, [...] de opinião por telefone para saber se o jovem gostou do curso que estava fazendo, [...] pesquisas para acompanhar se os cursos estavam sendo realizados, se as pessoas estavam gostando. Tinha pesquisa com egressos, para saber que tipo de atividade vieram fazer e etc (Pochmann, entrevista 27/12/07).

As informações relativas ao acompanhamento também foram registradas na publicação de livros. Foram realizadas pesquisas de opinião com os participantes com pessoas que foram preparadas, por isto, estas pesquisas por telefone permitiram ter a informação se o jovem gostou do curso que estava fazendo. Nossa entrevista realizada em 2006 com jovens egressos do programa constatou que esse programa foi bom. *Valeu, o aprendizado, a convivência com as pessoas diferentes (Homem, 22 anos) [...] para mim foi muito bom, conheci melhor meu bairro, me senti útil (Mulher, 21 anos).*

4.5 O programa Bolsa Trabalho: na visão dos beneficiários

Se da ótica do secretário, principal implementador do programa, trata-se de política contra a exclusão e desigualdades sociais, o que significou este programa para quem dele participou?

O grupo de jovens entrevistados é pequeno e não reflete a opinião do conjunto de beneficiários. Mas o objetivo era compreender, através do programa os limites e possibilidades da política Bolsa Trabalho.

Na visão dos jovens que participaram da política municipal, a renda é vista como algo extremamente importante, já que muitos se encontram financeiramente vulneráveis, na

condição de desempregados ou empregados em condições precárias. A renda representa a possibilidade de colocar a casa em ordem, pagar dívidas diversas, bem como cuidar melhor da alimentação, melhorar as condições de moradia, entre outros. (...) *foi pelo interesse do dinheiro mesmo*(Homem, 22 anos).

Contudo, em nome de uma ética do trabalho, ou seja, em nome do dever moral de trabalhar (ZALUAR, 1985), as políticas voltadas para a inserção no mercado de trabalho são mais valorizadas do que as políticas de distribuição de renda, já que o ganho da renda está sempre associado ao trabalho. Neste sentido a inserção no mercado de trabalho é muito mais que trabalho, é sentir-se incluído *Eu me sentia útil, valorizada, estava trabalhando e recebendo* (Mulher, 21 anos).

Em suma, o sonho de jovens entrevistados é conquistar um emprego, ou seja, um trabalho formal, com carteira assinada, que dê garantias e estabilidade de vida, assegurando um futuro mais previsível e tranqüilo.

Bom eu estou nesse emprego há 3 meses, estou terminando o período de experiência, e espero ser registrada. Bom eu trabalho num hospital, e cuido da parte de almoxarifado. Estou gostando até porque fiquei um bom tempo desempregada (Mulher, 21 anos).

Mesmo após a passagem pelos programas municipais de emprego e renda, capacitação ou de (re)colocação no mercado de trabalho, a maior parte dos trabalhadores entrevistados retornaram para “bicos” bastante precários que já exerciam anteriormente.

Tinha um menino que era um dos mais esforçados da turma, aí outro dia desses vi ele num semáforo vendendo balas, eu fiquei com pena dele [...] depois que acabou o programa, que era de 6 (seis) meses, ele não conseguiu outro emprego e começou a vender bala na rua e mendigar, é o que eu sei. (Mulher, 21 anos).

Para muitos jovens participantes do programa, essa experiência representava a primeira experiência de trabalho, no sentido de fazer alguma atividade e ser reembolsado por isto, ou como diria Marx, vender sua força de trabalho. *Eu comecei a trabalhar com 14 anos, cuidando de uma criança [...] bom depois, eu entrei no Bolsa Trabalho, lá foi minha primeira experiência de trabalho* (Mulher, 21 anos).

Diversos fatores foram levantados pelos jovens entrevistados como empecilhos para sua entrada no mercado de trabalho formal, entre eles, a pouca instrução e baixa

qualificação foram aspectos mais importantes. Entretanto, este problema parece localizado, sobretudo nos jovens de baixa renda, que tem dificuldade de inserção numa rede social. Uma das formas de sobreviver às novas exigências do mercado de trabalho “moderno” ocorre através de indicações de conhecidos, ou seja, através da mobilização de uma rede de relacionamentos, de vizinhos, amigos e parentes. Uma jovem entrevistada conseguiu o emprego por que *uma amiga, que trabalha no hospital, me indicou.*

O reflexo do conjunto dos programas sociais sobre o mercado de trabalho paulistano pode ser medido através do efeito inatividade, ou seja, a maior renda das famílias implicou uma menor pressão da mão de obra secundária no mercado de trabalho (crianças, jovens, idosos, etc.).

Por último, o efeito ocupação, que se refere ao aumento da renda, e, portanto, do consumo, ocasionou um aumento da produção e conseqüentemente, do número de empregados. Assim, ao invés dos 17,8% de desemprego encontrado durante o mês de Dezembro de 2003, haveria neste mesmo mês 19,4% de desemprego no município de São Paulo segundo projeções da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade. Da mesma forma, houve no período 2001-2004 a criação de quase 250.000⁶⁶ empregos formais no município de São Paulo. Embora não se saiba exatamente a correlação entre o gasto dos programas sociais e a produção de empregos, é sabido que a transferência de renda eleva o consumo, favorecendo a expansão das atividades econômicas em geral (especialmente o comércio) e da dinâmica do emprego (POCHMANN, 2004).

O reflexo na renda também ocasionou uma redução da pobreza no município de São Paulo em torno de 10%. O percentual de famílias pobres decresceu de 19,4% para 17,6% (POCHMANN, 2004). Assim, em torno de 188.000 pessoas saíram da condição de pobreza, definida como meio salário mínimo *per capita* no município de São Paulo, como decorrência da passagem por programas sociais. Destaca-se que a queda da pobreza foi mais intensa nas periferias da cidade.

Segundo Pochmann (2004), os programas também tiveram reflexos na redução da desigualdade entre sexos na cidade de São Paulo. No ano de 2001 – levando em consideração os 50 primeiros distritos de São Paulo atendidos pelos programas sociais - a renda média das mulheres era de 530 reais e a dos homens, 830 reais, ou seja a renda

⁶⁶ Envolvendo todos os programas criados pela secretaria (SDTS).

feminina equivalia a 63,8% da masculina. Já no ano de 2003, o rendimento feminino era de 558 reais contra 851 reais do masculino, ou seja, 65,6% do rendimento masculino. Assim, a diferença entre a renda do trabalho masculino e feminino decresceu 5%.

A educação do município também colheu os benefícios dos programas sociais. É sabido que o desemprego dos pais muitas vezes força jovens e mesmo crianças a buscar algum tipo de ocupação para a manutenção familiar, o que leva ao abandono da escola. Assim, ao colaborarem para o incremento da renda familiar, os programas sociais contribuíram para a permanência na escola e a diminuição da evasão escolar e da repetência, bem como para o aumento do número de aprovações na capital paulista (POCHMANN, 2004).

Por fim, é importante ressaltar que o governo municipal estabeleceu a partir do cadastro dos programas sociais (o Banco de Dados do Cidadão), um perfil dos beneficiários. Assim, temos que 74,2% dos beneficiários dos programas sociais eram mulheres, corroborando a tendência de participação da mulher no mercado de trabalho e como responsável pelo domicílio, seja auxiliando nos rendimentos domésticos, seja como provedora familiar. Eram portadores de necessidades especiais, 4,6% dos beneficiários dos programas. Com relação ao estado civil, 55,1% eram solteiros; 36% eram casados; 3,4% eram separados, 2,4% divorciados, e 3,1% viúvos. Com relação à escolaridade, 2,5% eram analfabetos; 2,6% eram alfabetizados, 31,2% possuíam até a 4ª série do ensino fundamental; 38% possuíam entre a 5ª e a 8ª série do ensino fundamental; 25% possuíam ensino médio (completo ou incompleto) e 0,7% o ensino superior completo ou incompleto (POCHMANN, 2004).

Em relação ao trabalho, a quantidade de desempregados, incluindo aqueles que faziam “bicos” eventuais, chegava a 65,6%. Havia ainda uma minoria de assalariados com carteira (8,2%), e de assalariados sem carteira (3,4%). Contudo, ressalte-se que a maioria dos beneficiários teve alguma experiência profissional (79,8%), na maioria, no setor de serviços (57,5%), seguida pela passagem no setor industrial (21,3%) e no comércio (17,2%). Do total de beneficiários, 12,7% já haviam trabalhado em alguma atividade por conta própria e 74,1% tinham interesse em concretizar algum trabalho por conta própria.

Já em relação à renda familiar mensal, constatou-se que 13,1% dos participantes possuíam até 130 reais de rendimento; 36,9% possuíam entre 130 e 260 reais; 42,3%

possuíam entre 260 e 520 reais, e 7,1% renda maior que 520 reais. A renda média mensal dos participantes era de 295,72 reais (POCHMANN, 2004).

Contudo, mesmo possuindo reflexos importantes na redução do desemprego, no aumento do número de empregos, e no incremento da renda, conclui-se que os programas sociais embora sejam relevantes, evidentemente não solucionam a questão do desemprego, mas contribuem para diminuir seus efeitos perversos. O que aponta obstáculos e limites para as políticas sociais concretizadas a nível municipal.

Sabe-se que a questão do desemprego é resultante de variáveis complexas que dependem principalmente de iniciativas e decisões de escopo nacional. Tal fato é assumido pela própria Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento e Solidariedade, que reconhece as potencialidades, mas também os limites dos programas sociais desenvolvidos no município. Na falta de maior crescimento econômico nacional e aumento do número de empregos e da renda, as políticas municipais possuem restrições evidentes.

Diante deste quadro podemos afirmar que o programa Bolsa Trabalho, classificado como política de retardamento do ingresso ao mercado de trabalho para o jovem, em contrapartida a políticas de qualificação para inserção no mercado de trabalho. Assim, mesmo possuindo reflexos importantes na redução do desemprego, no aumento do número de empregos, e no incremento da renda, conclui-se que o programa *Bolsa Trabalho* embora relevante, entra em colisão, pelo menos em dois momentos: primeiro, bate no “*teto de vidro*” - crescimento econômico. Um dos maiores obstáculos e limites para as políticas sociais concretizadas a nível municipal. Fato este, que segundo o secretário Pochmann, teve a sensação de estar “*enchugando gelo*”.

No segundo momento, é preciso considerar que o programa foi desenvolvido durante o primeiro mandato da prefeita Marta Suplicy, candidata a reeleição no município de São Paulo. Portanto a opção pela secretaria de trabalho (SDTS) “focalizar para universalizar” carregava em si a idéia política de atingir o maior número de pessoas, ou seja os 96 distritos do município até 2004, ano de eleição. Diante dessa proposta emergem algumas questões: focalizar para universalizar ou universalizar para reeleição? A permanência do jovem no programa de apenas 6 (seis) meses, cumpriu o propósito do programa?

Em uma entrevista com uma jovem egressa do programa, fica evidente que seis meses dificilmente poderá alcançar significativas alterações no cotidiano desses jovens, excluídos da sociedade: “tinha um menino que era um dos mais esforçado da turma, ai outro dia desses vi ele num semáforo vendendo balas” (mulher, 21 anos).

Considerações Finais

O processo de inserção no mercado de trabalho dos jovens de 16 a 24 anos, oriundos de famílias de baixa renda, pela intermediação de projetos como o Programa *Bolsa Trabalho*, comporta uma riqueza de aspectos solidários e conflitantes.

Nos países centrais, do pós-guerra até a primeira metade da década de 1970, as políticas de emprego eram mecanismos acessórios na busca pelo pleno emprego. Mas, segundo Pochmann (2002), nas duas últimas décadas, tanto nas nações centrais quanto nas periféricas, ganharam importância as políticas de emprego, direcionadas apenas à compensação dos problemas do mercado de trabalho, posto que fosse abandonada a garantia do pleno emprego.

É oportuno frisar que o que é conceitualmente tratado por políticas de emprego, precisamente nos anos 1980 e 1990, não deve ser entendido como a expressão de um compromisso político em direção ao pleno emprego e da plena incorporação social que caracterizava as políticas de emprego no pós-guerra.

Dessa forma, para evitar que a utilização do termo “políticas de emprego” transmita a idéia de que as mesmas podem elevar o volume de emprego em proporção suficiente para reduzir o desemprego, preferimos utilizar o termo “políticas de mercado de trabalho”.

É nesta perspectiva que as políticas de emprego para jovens, realizadas a partir da década de 1990, são classificadas em 3 tipos: i - políticas de qualificação profissional, ii - políticas de inserção ao mercado de trabalho e iii - políticas de retardamento do ingresso ao mercado de trabalho.

No Brasil, com a Constituição Federal de 1988, fruto da luta pela redemocratização social e política do país, após 20 anos de ditadura militar (1964-84), a perspectiva de universalização cidadã das políticas sociais ganhou dimensão legal. A sua aplicação, contudo, mantém-se ainda postergada, pois com a implementação do modelo econômico neoliberal, desde 1990 uma “contra reforma” passou a ser estabelecida. Como consequência, assiste-se à estagnação da renda *per capita* da população brasileira, imposta pelo novo modelo econômico por meio do baixo crescimento da produção e da grave dependência comercial, produtiva e tecnológica internacional, com uma série de resultados nefastos (FAGNANI, 2005).

Os principais elementos dessas reformas na década de 1990, com implicações nas relações de trabalho, são três: (i) o Estado deixou de ter a função de promotor e articulador do desenvolvimento sócio-econômico, passando a ser um agente estimulador do capital, ao fortalecer um processo de auto-regulação via mercado; (ii) a abertura indiscriminada e “atabalhoada” da economia (comercial e desregulação financeira) expôs as empresas que operavam no país a uma maior competitividade externa e provocou maior instabilidade da economia nacional pelo aumento das importações e pelo aumento dos déficits da balança comercial e dos serviços; (iii) e por fim, a política de estabilização da moeda foi construída, no contexto das reformas estruturais (MATTOSO e POCHMANN, 1999 e KREIN, 2001).

A implementação de políticas de mercado de trabalho nos anos 1990 procurou responder ao movimento de desestruturação e ao crescimento do desemprego. Essa resposta considerava que esses problemas decorriam das deficiências do próprio mercado de trabalho. Os críticos do modelo econômico implementado viam na política econômica liberalizante a origem da deterioração das condições do mercado de trabalho. Por outro lado, os seus defensores apontavam para fatores relacionados exclusivamente ao mercado de trabalho, e defendiam o aprofundamento das reformas liberalizantes, para flexibilizar ainda mais o mercado de trabalho do ponto de vista salarial, do tempo de trabalho e das normas de contratação e demissão.

Nesse sentido, a questão central colocada, não só em relação ao sistema de relações de trabalho, mas também ao modelo de organização social e econômica implementado e à definição do papel do Estado, é sobre quem se apropria da riqueza gerada na sociedade. A tendência atual é que as empresas, especialmente do setor financeiro, se apropriem do excedente, em detrimento da construção de um sistema de proteção social e dos direitos dos trabalhadores. Nesta perspectiva, o Estado está a serviço desta lógica e grande parte de sua arrecadação e função destina-se a satisfazer “a fome insaciável das expectativas dos mercados”.

Nessa diretriz, as “políticas de mercado de trabalho” teriam o papel de mitigar os efeitos deletérios da reestruturação econômica, necessária para a modernização do país. Ao mesmo tempo, essas políticas preparariam o trabalhador para conviver num mercado de trabalho mais competitivo, que passava a exigir maior flexibilidade, maior escolaridade e qualificação do trabalhador. Em grande medida, essas políticas serviram como forma de

minimizar as críticas de amplos setores da sociedade, dado que sua operacionalização incorporou ONGs, entidades sindicais e universidades, mobilizando vários níveis de governo, tanto os jovens com seus representantes. Assim, dividiu-se a responsabilidade pela baixa efetividade das políticas em relação à redução dos níveis de desemprego e procurou-se dar legitimidade às políticas com o envolvimento de distintos atores sociais.

Após uma década de reformas, e diante da continuidade do baixo dinamismo econômico e dos elevados níveis de desemprego, a ênfase desloca-se para a questão do aperfeiçoamento das políticas de mercado de trabalho. As críticas passam a ser tanto no desenho das políticas, que não são capazes de atender os trabalhadores mais vulneráveis, como na falta de integração e articulação entre elas, fazendo que as mesmas tivessem baixa eficiência e eficácia.

É diante desse quadro que esse estudo vem somar esforços, buscando dar a sua contribuição para um melhor entendimento das políticas públicas de emprego focalizadas no segmento juvenil, bem como delinear seus limites, analisando suas similaridades, contradições, resultados e buscando responder à pergunta que não se cala – em que direção devem trilhar as políticas públicas direcionadas ao jovem nos países periféricos? Adiar a entrada do jovem no mercado de trabalho e melhorar sua condição de inserção no mercado de trabalho no futuro? Direcionar essas políticas no sentido de inserir o jovem imediatamente no mundo do trabalho? De uma forma ou de outra este jovem necessita de recursos financeiros para complementar a renda familiar.

No Brasil, as políticas de emprego se encontram em fase de desenvolvimento e separadas da articulação com os demais elementos-chave da determinação do emprego, isto é, a política macroeconômica, política social, modelo técnico-científico e sistema de relações de trabalho. Atuam de forma isolada em relação às demais políticas públicas, pois quase sempre estão desvinculadas da política econômica e de boa parte das ações sociais.

As políticas de emprego também se justificam, sobretudo, porque a economia capitalista apresenta ciclos de crescimento e momentos de queda do nível de atividade que têm grande influência sobre o mercado de trabalho. De acordo com Offe (1998), as políticas de emprego devem também garantir que os indivíduos com emprego continuem empregados e aqueles que têm ou só encontram empregos no setor informal consigam ter melhorado suas condições de trabalho e de acesso a renda. Por isso, Guimarães (1998)

afirma que as políticas de emprego têm como um dos principais objetivos possibilitar a inclusão social e reduzir a desigualdade sócio-econômica.

Estas se mostram necessárias, mas não suficientes para, de maneira isolada, levar a uma melhora na geração de postos de trabalho e na conseqüente diminuição do desemprego. De forma geral elas se referem tão somente às ações que buscam atingir a oferta e/ou demanda de emprego. Mas as causas do desemprego não são ausência de políticas de emprego, mas, sobretudo a falta de postos de trabalho.

Segundo Moretto (2007), feita tal distinção, as políticas de mercado de trabalho assumem um caráter subordinado e sua efetividade depende da adoção de uma política de pleno emprego.

Segundo Offe (1989), o problema político do mercado de trabalho consiste, não só no crescimento global da demanda por força de trabalho, mas também na distribuição equilibrada e justa dessa demanda entre as categorias afetadas pelos riscos do mercado de trabalho.

As políticas de retardamento do ingresso no mercado de trabalho são ações que tentam diminuir o desemprego dos jovens e a pressão desse segmento social sobre o mercado de trabalho através de medidas que visam retardar a inserção ao mundo do trabalho. Essas medidas se destacam por ampliar o tempo de permanência dos jovens na escola, bem como sua qualificação profissional, além do incentivo à cidadania pelo exercício de trabalhos sociais. Contudo, isso somente é possível pelo recebimento de uma bolsa de estudos pelos jovens, que enquanto estão vinculados aos programas podem procurar emprego, desta maneira podem ter renda e auxiliar no orçamento familiar.

As ações das políticas de retardamento não garantem que ao final desse processo existam empregos para os grupos atendidos. Esta situação é vivenciada por aqueles que participam do programa Bolsa Trabalho.

Isso porque a política de garantia de proteção da renda é vista pelos conservadores como um dos principais fatores de desestímulo à busca de emprego. O remédio prescrito foi criar maiores restrições ao acesso aos benefícios associando-os a um maior empenho do desempregado na procura por uma forma de inserção no mercado.

A busca de maior integração e articulação⁶⁷ das políticas sociais, nas diferentes esferas públicas deveria caminhar no sentido de aperfeiçoar a complementaridade dessas políticas, criando-se procedimentos que facilitassem o acesso e o trânsito do jovem pelos vários programas, possibilitando-lhe obter um emprego “decente” no menor tempo possível.

A integração e articulação dos vários programas da SDTS obtém-se um efeito sinérgico, possibilitando que estas realizem com maior proveito as suas respectivas funções, dando-lhes maior eficiência e eficácia. Embora a organização sistêmica dos programas possa dar-lhes mais eficiência e eficácia, não garantem que atinjam o objetivo último de ajudar na estruturação e no melhor funcionamento do mercado de trabalho. Assim o mercado de trabalho brasileiro, marcado por grande heterogeneidade da inserção ocupacional, as funções do sistema devem inclusive ser capazes de promover a incorporação dos trabalhadores que se encontram excluídos do setor organizado da economia. Ou seja, as políticas deveriam estimular essa incorporação, o que implica na implementação de novas políticas ou no redesenho das políticas existentes, além de uma maior capacidade de articular-se com outras políticas governamentais. A efetividade das ações do sistema deve subordinar-se a um modelo de desenvolvimento que gere crescimento sustentado da produção e dos serviços para absorver o contingente de trabalhadores que se encontra em situação de desemprego ou que transitam entre a inatividade e o setor não-organizado. Portanto o crescimento econômico é pré-requisito para a estruturação de um mercado de trabalho mais homogêneo, alicerce de uma nação razoavelmente civilizada.

“desenvolvimento é a parte que faz com que você dê esse passo que faz com que a inclusão social seja sustentável, né. Passo da transferência de renda para renda do trabalho. Então o desafio maior, a maior dificuldade é que você perceber que e a gente estava enxugando gelo, se você não tem crescimento econômico, aí veio a época do apagão, os compromissos do

⁶⁷ Articulação entre as respectivas secretarias do governo municipal de São Paulo, que criou um cadastro chamado “Banco de dados do cidadão”, que permitia saber o cadastrado tinha direito de receber um dos programas. “nós tínhamos articulação com a educação. Pessoas que eram dependentes químicos, nos tínhamos articulação com a secretaria da saúde. Pessoas que tinham problema habitacional, nos tínhamos articulação com a secretaria habitacional” (entrevista Pochmann 27/12/07).

governo com o crescimento, vocês desenvolvendo um programa interessante, se tivesse o crescimento econômico a gente pegava a onda e ia embora. Você faz mas não vem o crescimento aí, isso foi o mais complicado”(Pochmann, entrevista 27/12/07).

No momento em que o mercado de trabalho perde seu dinamismo em decorrência de múltiplos fatores, as políticas de inserção ao trabalho passam a ser menos efetivas. Em um mercado de trabalho no qual tanto o setor privado como o setor público apresentam baixa geração de empregos⁶⁸, as políticas de inserção terá menores possibilidades de encontrar um posto de trabalho para aquele trabalhador jovem que se candidatou a uma ocupação. Assim, o ajuste entre oferta e demanda de trabalho terá maiores dificuldades, pois os esquemas de requalificação do trabalhador que perde o emprego terão efeito reduzido (nem todos serão absorvidos em outro posto de trabalho). Significa, portanto, que novas oportunidades são mais escassas, reduzindo as possibilidades do trabalhador, mesmo requalificado, mudar de ocupação ou de setor de atividade (e mesmo de residência com a finalidade de obter um emprego).

A introdução das políticas de emprego não reduziu o desemprego nem contribuiu para uma melhor estruturação e funcionamento do mercado de trabalho. Isso porque as condições econômicas não o permitem. O debate sobre o melhor desenho dessas políticas, contudo, não deixam de ser relevantes. A reorientação do modelo econômico, que coloque o país no trilho do desenvolvimento sustentado, pode fazer retornar o dinamismo do mercado de trabalho. Neste caso, a estruturação do mercado de trabalho será atingida com a existência de um conjunto de medidas que redefina as normas de seu funcionamento, entre elas as políticas de mercado de trabalho. Assim, torna-se fundamental que essas políticas sejam reformuladas para responder às especificidades do mercado de trabalho brasileiro e, no retorno do dinamismo econômico, contribuam para reduzir, o número de trabalhadores com inserção precária.

Neste trabalho, procurou-se averiguar a importância da estratégia de constituição e implementação de um programa público de emprego para jovens. Num ambiente de baixo dinamismo econômico e elevado desemprego, a questão do emprego foi reduzida a um

⁶⁸ Pelo menos até meados de 2004, já no segundo semestre desse ano o mercado de Trabalho brasileiro experimenta uma sensível melhora, sobretudo pelo tímido mais importante crescimento econômico.

problema circunscrito ao mercado de trabalho. As políticas destinadas ao mercado de trabalho foram, então, entendidas como instrumentos capazes de substituir uma política macroeconômica dinamizadora da demanda agregada, ajustando-se assim a nova “política de emprego” aos pressupostos da nova ordem liberal. No entanto, para que se estruture um mercado de trabalho é necessário a retomada do crescimento econômico em níveis adequados e de forma sustentada.

Assim, mesmo possuindo reflexos importantes na redução do desemprego, no aumento do número de empregos, e no incremento da renda, conclui-se que o programa *Bolsa Trabalho* embora relevante, entra em colisão, pelo menos em dois momentos: primeiro, bate no “*teto de vidro*” - crescimento econômico. Um dos maiores obstáculos e limites para as políticas sociais concretizadas a nível municipal. Fato este, que segundo o secretário Pochmann, teve a sensação de estar “*enchugando gelo*”.

No segundo momento, é preciso considerar que o programa foi desenvolvido durante o primeiro mandato da prefeita Marta Suplicy, candidata a reeleição no município de São Paulo. Portanto a opção pela secretaria de trabalho (SDTS) “focalizar para universalizar” carregava em si a idéia política de atingir o maior número de pessoas, ou seja os 96 distritos do município até 2004, ano de eleição.

Destacamos esta questão como obstáculo, sobretudo pelos três objetivos do Bolsa Trabalho, denominado programa redistributivo: i) completar a renda das famílias a fim de atender as suas necessidades básicas, ii) garantir a permanência e um bom rendimento escolar dos jovens e por fim iii) diminuir o número de jovens em situação de rua. Diante dessa proposta emergem algumas questões: Focalizar para universalizar ou universalizar para reeleição? A permanência do jovem no programa de apenas 6 (seis) meses, cumpriu o propósito do programa? Em uma entrevista com uma jovem egressa do programa, fica evidente que seis meses não pode alcançar significativas alterações no cotidiano desses jovens, excluídos da sociedade: “tinha um menino que era um dos mais esforçado da turma, aí outro dia desses vi ele num semáforo vendendo balas” (mulher, 21 anos).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, Helena. (1997). **“Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil”**. In: Juventude e contemporaneidade. Revista Brasileira de Educação, São Paulo: ANPED, números 5 e 6.
- ABRAMO, L. (1999). **O resgate da dignidade**. Greve metalúrgica e subjetividade operária. São Paulo, Editora da Unicamp e Imprensa Oficial.
- ABRANCHES, S. (1985). **“Os despossuídos”**. Rio de Janeiro, Zahar.
- ABRUCIO, F. (1997). **“O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional”**. Cadernos ENAP, nº 10, Brasília.
- AGLIETTA, M. (1979). **A Theory of Capitalist Regulation**. Ldon, New Left Books.
- ALTHUSSER, Louis. (1969). **For Marx**. London: Penguin.
- AMADEO, Edward, CAMARGO, José Márcio. (1996). **“Instituições e o mercado de trabalho no Brasil”** In: CAMARGO, José Márcio (Org.). **Flexibilização do Mercado de Trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 47-94.
- AMORIM, R., org. (2003). **“Atlas da Exclusão Social no Brasil: dinâmica e manifestação territorial”**. São Paulo, Cortez. (vol.2).
- AMORIM, R. E POCHMANN, M., org. (2003). **“Atlas da Exclusão Social no Brasil”**. São Paulo, Cortez.
- ARANHA, I. (1999). **“Educação e Trabalho no contexto da Terceira Revolução Industrial”**. São Cristóvão, UPS.
- AURELIANO, L. e Draibe, S. (1989). **“Especificidade do Welfare State Brasileiro”**. Economia e Sociedade, nº 3. Brasília, Cepal/MPAS.
- AZEREDO, Beatriz. (1998). **“Políticas Públicas de Emprego – A experiência brasileira”**. São Paulo: ABET.
- AZNAR, G. (1995). **“Trabalhar menos para trabalharem todos”**. São Paulo, Scritta.
- BARBIER, Jean-Claude. & GAUTIE, Jérôme (1998). **“Enjeux de l’analyse internationale des politiques publiques de l’emploi”**. In: BARBIER, Jean C. & GAUTIE, Jérôme. **Les politiques de l’emploi en Europe et aux Etats-Unis**. Paris: Press Univesitaires de France.
- BARROS Ricardo Paes, MENDONÇA, Rosane S. Pinto. (1996). **“Flexibilidade do mercado de trabalho Brasileiro: uma avaliação empírica”**. In: CAMARGO, José Márcio (Org.). **Flexibilização do mercado de trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, p 157-202.
- BELLUZZO, L. G. (1996) **“Prefácio”**. In: OLIVEIRA, Carlos Alonso, MATTOSO, Jorge (Org.) **“Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?”**. São Paulo: Scritta.
- BERNARDES, N. (2001). **“O desemprego em massa entre os jovens”**. In. CARVALHO, R. e Horta, C. **Globalização, trabalho e desemprego**. Belo Horizonte, E. Arte.

- BERQUÓ, E. (org). (1998). **“Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas”**. Brasília, Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, MPO.
- BEVERIDGE, W. (1988). **Pleno empleo en una sociedad libre**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- BOMBACH, Luciane. (2004). **“Tu, Jovem Nefasto – Lendas e Fábulas sobre a Situação Sócio-ocupacional Juvenil na Região Metropolitana de São Paulo”**. Dissertação de Mestrado. Campinas: IE/Unicamp. 2004.
- BOBBIO, Norberto. (1977a). **“Existe una doctrina marxista del Estado?”** In *El marxismo y el Estado*. Barcelona: Editorial Avance.
- BOYER, R. (1992). **“La teoría de la regulación”**. Un análisis crítico. Valencia, Edicions Alfons El Magnanim (Generalitat Valenciana).
- BOURDIEU, Pierre. (1980). **“A Economia das Trocas Simbólicas”**. 5.ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1999. Campos, L. **“A crise da ideologia keynesiana”**. Rio de Janeiro, Campus, 1980.
- CAMPOS, A. (2004). **“Pobreza e Direitos na Cidade de São Paulo: a experiência da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade”**. São Paulo, USP. (Tese de Doutorado).
- _____.et alli (2004). **“São Paulo – O Banco de Dados do Cidadão: uma chave para a gestão de informação das novas políticas sociais da cidade de São Paulo”**. São Paulo, SDTS/PMSP. (Mimeo).
- CARDOSO, A e COMIN, A. (2001). **“A nova face da indústria automobilística brasileira”**. Novos Estudos Cebrap, nº 61, mar. São Paulo, Cebrap.
- CARNEIRO, W. (org.).(2000). **“Juventude, Educação e Sociedade”**. Revista Movimento, nº1, Niterói, UFF.
- CARNOY, Martins. (1986). **Estado e teoria política**. Papirus (equipe de tradução PUCCAMP), Campinas/SP.
- CARVALHO, M. e BARREIRA, M. (2002). **“Tendência e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais”**. São Paulo, IE/PUC, 2002.
- CARVALHO, R. e SCHMITZ, H. (1990). **“O fordismo no Brasil”**. Novos Estudos Cebrap, nº 27. São Paulo, Cebrap.
- CASTEL, R. (1998). **As metamorfoses da questão social**. Uma crônica do salário. Petrópolis, Vozes.
- CASTELLS, Manuel. (1980). **The Economic Crisis and American Society**. Princeton: Princeton University Press.
- _____.(1997). **The Rise of the Network Society**. Massachusetts, Blackwell Publishers Inc.
- COUTROT, Thomas. (1997). **“Política de emprego em época de mundialização: o caso francês”**. Ensaios FEE, vol. 18, nº 1, Porto Alegre.
- DE MASI, D. (1999). **A sociedade pós-industrial**. São Paulo, Editora Senac.
- DIEESE, (1997). **Índice do Boletim nº 194 – Maio**.
- _____. (2001). **A situação do trabalho no Brasil**. São Paulo, DIEESE.

_____. (2003). **“Identificação das mudanças ocorridas com os beneficiários dos programas sociais da Prefeitura do Município de São Paulo desenvolvidos pela Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS)”**. São Paulo, Dieese.

DRAIBE, SÔNIA (1985). **Rumos e metamorfoses. Estado e industrialização no Brasil: 1930/1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

_____.(1993). **“O sistema de proteção social e suas transformações recentes”**. Santiago, Cepal.

_____.(1993) **“O Welfare State no Brasil: características e perspectivas”**. Cadernos de Pesquisa, nº 8. Campinas, NEPP/Unicamp, Jul.1993.

FAGNANI, E. (1997). **“Política social e pactos conservadores no Brasil”**. Revista Economia e Sociedade, nº 8, Campinas, IE/Unicamp.

_____.(2005). **“Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade”**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Campinas (Tese: Doutorado em Economia).

FERNANDES, Florestan. (1975). **A revolução burguesa no Brasil**. Ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

FOGAÇA, A.(1998). **“A educação e a reestruturação produtiva no Brasil”**. In: OLIVEIRA, M. (org.). Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil. Campinas, IE/Unicamp.

FURTADO, C. (1982). **“Brasil: a construção interrompida”**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

GRAMSCI, Antonio. (1971). **Selections from Prison Notebooks**. New York: International Publishers.

_____.(1975). **Quaderni Del cárcere**. Edição crítica de V. Gerratana. Torino: Einaudi.

GIMENEZ, Denis Maracci (2001). **“Política de emprego no capitalismo avançado: trajetória histórica e ruptura neoliberal”**. Campinas, IE/Unicamp, dissertação de mestrado.

_____.(2001). **“Políticas de Inserção dos Jovens no Mercado de Trabalho: Uma Reflexão Sobre as Políticas Públicas e a Experiência Brasileira Recente”**. Anais do Congresso da ABET.

_____. (2003). **Políticas de emprego no século XX**. São Paulo: Annablume.

GITAHY, L; LEITE, M. e RABELO, F. (1993). **“Reestruturação produtiva e a empresa: programas de qualidade, políticas de gestão de recursos humanos e relações industriais”**. Projeto “Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira”. Estudo temático 3. Bloco temático V: Condicionantes sociais da competitividade, Campinas.

GUIMARÃES, Nádia. (2004). **“Trabalho: uma categoria-chave no imaginário juvenil?”** In Juventude Brasileira. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

HARVEY, D. (1993). **A condição pós-moderna**. São Paulo, Edições Loyola.

HELOANI, R. (2002). **O eterno regresso**. Pequena história da manipulação psicológica no mundo do trabalho. Tese de livre-docência, Campinas, FE/Unicamp.

HENRIQUE, W. (1999). **“O Capitalismo Selvagem. Um estudo sobre desigualdade no Brasil”**.Campinas, IE UNICAMP, tese de doutorado.

HIRSCH, Joaquim. 1976. **“Woram Sheitert Sladiche Reformpolitik?”** Betrifft: Erziehung (Janeiro).

HIST, P e THOMPSON, G. (1998). **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. Tradução Wanda Caldeira Brant, Petrópolis, RJ, Edit. Vozes, Coleção zero à esquerda.

HOFFMAN, K. e KAPLINSKY, R. (1998). **Driving Force: The Global Restructuring of Technology, Labour and Investment in the Automobile and Components Industries**. Londres, Westview Press, Inc.

HUMPHREY, J. (1990a). *“Perspectivas do sindicalismo no local de trabalho no Brasil e na Inglaterra”*. In: SOARES, Rosa Maria (org.). Gestão da empresa, automação e competitividade. Brasília, IPEA/IPLAN.

_____. (1990b). *“Adapting the ‘Japanese Model’ to Brazil”*, comunicação apresentada ao Seminário Internacional “Autour du Modele Japonais”, Paris.

INGRAO, Pietro. (1977). **Massa e potere**. Rome: Editori Reuniti

JATOBA; Jorge. (1998). Opinião. **Lida**. Brasília: Ministério do Trabalho, v.2, n. 6.

KREIN, J. D. (2001). *“O aprofundamento da flexibilização das relações de trabalho no Brasil nos Anos 90”*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. (Dissertação de Mestrado)

_____. (2007). *“Tendências recentes nas relações de emprego no Brasil 1990-2005”*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. (Tese: Doutorado em Economia).

KEYNES, John Maynard. (1992) *“Teoria geral do emprego, do juro e da moeda” (General theory of employment, interest and money)*. Tradutor: CRUZ, Mário Ribeiro da. São Paulo: Editora Atlas.

KREIN, J. D, et al. (2006). *“A transformações no mundo do e os direitos dos trabalhadores”*. São Paulo: LTr.

LANG, A.B.S.G. et al. (1998). *“História oral e pesquisa sociológica: a experiência do CERU”*. São Paulo, Humanitas.

LEBORGBE, D. e LIPIETZ, A. (1998). *“O pós-fordismo e seu espaço”*. Espaço e Debates, nº 25. São Paulo.

LEITE, E. (1993). *“Uma escola em cada empresa?”*. Comunicação apresentada ao Seminário “Reestruturação Produtiva, Reorganização do Trabalho e Relações Industriais”. São Paulo, Cebrap, julho.

LEITE, M. (1994). **O futuro do trabalho. Novas Tecnologias e subjetividade operária**. São Paulo, Scritta.

_____. (1997). *“Reestruturação produtiva e sindicatos: o paradoxo da modernidade”*. In: LEITE, Márcia de Paula (org.). O trabalho em movimento. Campinas, Papyrus.

_____. (2003). **Trabalho e Sociedade em transformação: mudanças produtivas e atores sociais**. São Paulo: Ed. Fund. Perseu Abramo, 2003.

_____. e SHIROMA, E. (1995). *“Novas tecnologias, qualificação e capacitação profissional: Tendência e perspectivas da indústria metalúrgica”*. Em aberto, nº 65. Brasília, Órgão de divulgação do Ministério de Educação e do Desporto.

_____. e SILVA, R. (1996). *“A sociologia do trabalho frente a reestruturação produtiva: Uma discussão teórica”*. BIB, Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, nº 42. Rio de Janeiro, Relume Dumará/Anpocs.

LESSA, C., et alii.(1998). **“Pobreza e política social”**. São Paulo, Hucitec.

LEDROUT, Raymond. (1966). *“Sociologie du Chômage”*. Presses Universitaires de France, Paris.

- LOCKE, John. (1692) 1955. **On Government**. Chicago: Henry Regnery.
- LOSURDO, Domenico (1993). **Democracia o bonapartismo**. Trionfo e decadenza Del suffragio universale. Torino: Bollati Boringhieri.
- MANNHEIM, Karl (1972). **Liberdade, poder e planificação democrática**. Tradução de Miguel Maillat. São Paulo: Mestre Jou.
- MARSHALL, T. H. (1967). **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro, Zahar.
- MARX, Karl., (1973). **“O Capital”**. Bueno Aires: Ed. Cartaga, Volume I, Vol. 1.
- MATTOSO, J., (1999). **“O Brasil desempregado”**. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.
- MESQUITA, Marcos Roberto. (2006). **“O desemprego dos jovens e as políticas públicas no Brasil pós 1990”**. Campinas, IFCH/Unicamp, dissertação de mestrado.
- MORETO, A. (2001). **“Mercado de trabalho e políticas de emprego no Brasil”**. Campinas, IE/Unicamp, dissertação de mestrado.
- _____. (2007). **“O sistema público de emprego no Brasil: uma construção inacabada”**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. (Tese: Doutorado em Economia).
- MYRDAL, Gunnar. (1964). **“El Reto a la Sociedad Opulenta”**. Fondo de Cultura Económica, México DF.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio (1998). **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo, Paz e Terra.
- OFFE, Claus. (1972). **“Advanced Capitalism and the Welkfare State”**. Politics and Society (summer): 479-488.
- _____.(1985). **Capitalismo Desorganizado**. São Paulo, Brasiliense.
- _____. (1989). **“Trabalho como categoria sociológica fundamental”**. In: Trabalho e sociedade: Problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho, vol 1- A crise. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- _____. (1989). **“Capitalismo desorganizado”**. São Paulo: Brasiliense.
- OIT. (1995). **“Capacitacion y empleo de jovenes en America Latina”**. Montevideo: OIT.
- _____. (2006).**“Tendências Mundiais do Emprego”**. Relatório.
- OLIVEIRA, M. (1998). **“Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil”**. Campinas, IE/Unicamp.
- PAIS, José Machado. (1990) **“A construção sociológica da juventude: alguns contributos”**. Análise Sociológica.
- PASTORE, José.(1994). **A flexibilidade do trabalho** . São Paulo: LTr.
- PIORE, M e SABEL, C. (1984). **The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity**. New York, Basic Books.
- PROJETO JUVENTUDE. (2004) **Perfil da juventude brasileira**. São Paulo: Instituto da Cidadania / Criterium Assessoria em Pesquisas / Instituto de Hospitalidade / Sebrae, junho 2004.

- POCHMANN, M. (1995). **“Políticas de trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança”**. São Paulo, LTr.
- _____. (1998). **“Emprego e desemprego juvenil no Brasil: as transformações nos anos 90”**. Campinas: CESIT/UNICAMP.
- _____.(1998). **“Inserção ocupacional e o emprego dos jovens”**. São Paulo, ABERT.
- _____.(1999). **“O mundo do trabalho em mudança”**. In: NABUCO, M. e CARVALHO NETO, A. (org.). **Relações de trabalho contemporâneas**. Belo Horizonte, PUC-Minas/IRT.
- _____.(1999). **“O Trabalho sob fogo cruzado”**. São Paulo, Contexto, 1999.
- _____.(2000). **“A batalha pelo primeiro emprego”**. São Paulo, Publisher Brasil
- _____.(2001a). **“A Década dos Mitos: o novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil”**. São Paulo, Contexto.
- _____.(2001b). **O Emprego na Globalização**. Ed. Boitempo editorial, São Paulo.
- _____.(2001c). **“O emprego na globalização”**. São Paulo, Boitempo.
- _____.org.(2002). **“Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade: novos caminhos para a Inclusão Social”**. São Paulo, Perseu Abramo/Cortez.
- _____.(2003). **“Outra Cidade é Possível: alternativa de inclusão social em São Paulo”**. São Paulo, Cortez.
- _____.(2004). **“Reestruturação produtiva: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social”**. Petrópolis, Vozes.
- POLANYI, K. (1990). **“A grande transformação”**. Rio de Janeiro, Campus.
- POULANTZAS, Nicos. (1969). **Political Power and Social Classes**. London: New Left Books.
- PRADO JR., Caio (1966). **A revolução brasileira**. São Paulo: Brasiliense.
- QUADROS, Waldir. (2001). **“O Desemprego Juvenil no Brasil dos Anos Noventa”**. Cadernos do CESIT. Campinas: IE. UNICAMP.
- QUEIROZ, I.P. (1991) **Variações sobre a técnica do gravador no registro da informação viva**. T. A, Querioz.
- RAMA, GERMAN. (1990). **“La situación de la juventud y los problemas de la insercion em la sociedade”**.In: Franco e Zibas (org). **Final do século: desafios da educação na América Latina**. São Paulo: Clacso/Reduc/Cortez.
- RAMOS, C. (2003). **“Políticas de Geração de Emprego e Renda Justificativas Teóricas, Contexto Histórico e Experiência Brasileira”**. Texto para discussão. Brasília: UNB.
- ROBINSON, J. **Introdução à teoria do emprego**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1980.
- ROSZAK, T. (1988). **“O culto da informação”**. São Paulo, Brasiliense.
- SANCHIS, Enric. (1997). **“Da escola ao desemprego”**. Rio de Janeiro: Agir.

SANTOS, B. (1996). **“Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade”**. São Paulo, Cortez Editores.

_____.(2002). **“Os processos da globalização”**. In: SANTOS, B. (org.), A globalização e as ciências sociais, São Paulo, Cortez Editora.

SCHUMPETER, Joseph. 1942. **Capitalism, Socialism, and Democracy**. New York: Harper Brothers.

SEGNINI, Liliana. (2000). **“Educação e trabalho: a relação tão necessária quanto insuficiente”**. São Paulo em perspectiva.

SENNETT, R. (2002). **“A corrosão do caráter”**. Rio de Janeiro, Record.

_____. (2004). **“Respeito: A Formação do Caráter em um Mundo Desigual”**. Rio de Janeiro: Record.

SMITH, Adam. (1759) 1976. **The Theory of Moral Sentiments**. Ed. D. D. Raphael and A. L. Mac Fie. Oxford: Clarendon Press.

SILVA, N. (2001). **“Jovens brasileiro”**. Piracicaba, ESALQ/USP.

SINGER, P. (1996). **“Desemprego e exclusão social”**, São Paulo em Perspectiva, vol. 10, nº 1, São Paulo, Fundação Seade.

SIQUEIRA, C. (org.). (1999). **“Geração de emprego e renda no Brasil”**. Rio de Janeiro, DP&A.

SPOSITO, M. P., coord e outros. (1989) **“O trabalhador-estudante”**. São Paulo: Loyola.

_____, (1997). **“Estudos sobre juventude em Educação”**. In. Juventude e contemporaneidade. Revista Brasileira de Educação, São Paulo: ANPED, números 5 e 6.

TAUILE, J. (1990). **“Reorganização industrial, bem-estar social e competitividade internacional: Perspectivas brasileiras”**. In: SOARES, Rosa Maria (org.). Gestão da empresa, automação e competitividade. Brasília, IPEA/IPLAN.

URIARTE, Oscar Ermida. **“Trabajo decente y formacion profesional”**. Boletim Técnico Interamericano de Formacion Professional. Monterides: Arte for/OIT, nº 151, 2001.

URANI, André. (1996). “Ajuste macroeconômico e flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil: 1981-95”. In: CAMARGO, José Márcio (Org.). **Flexibilização do mercado de trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas.

VIANNA, Luiz Wrneck (1997). **A revolução passiva: iberismo e americanismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan.

VILLARREAL, R. (1984). **“A contra-revolução monetarista”**. Rio de Janeiro, Record.

WEBER, Max. (1971). **“Ensaio de sociologia”**. Rio de Janeiro: Zahar

WOMACK, J. et al. (1992). **A máquina que mudou o mundo**. Rio de Janeiro, Editora Campus.

ZALUAR, Alba. (1985). **A máquina e a revolta. As organizações populares e o significado da pobreza**. São Paulo: Brasiliense.

ZYLBERSTAJN, Hélio. (1999). **A PLR já é lei e 5 Anos de PLR: balanço e perspectivas**. Seminário sobre 5 anos de PLR. São Paulo: Fipe: CNM/CUT: Incentive House, (mimeo).

ZYLBERSTAJN, Hélio.(1998). **A Reforma do mercado de trabalho e a Convenção 87**. São Paulo: FEA/USP e FIPE. (mimeo).

Internet / Sítios

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE): www.dieese.org.br

Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE): www.seade.gov.br

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): www.ipea.gov.br

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: www.ibge.gov.br

Ministério do Trabalho e Emprego: www.mte.gov.br

Organização Internacional do Trabalho (OIT): www.oitbrasil.org.br

Projeto Juventude: www.projetojuventude.org.br