

Ciências Sociais Unisinos

ISSN: 1519-7050

periodicos@unisinos.br

Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Brasil

Chaves, Dener Antonio; Carvalho Neto, Antonio  
Programas públicos de geração de emprego para jovens e segregação espacial  
Ciências Sociais Unisinos, vol. 42, núm. 2, maio/ago, 2006, pp. 111-122  
Universidade do Vale do Rio dos Sinos  
São Leopoldo, Brasil

Available in: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93842204>

- ▶ How to cite
- ▶ Complete issue
- ▶ More information about this article
- ▶ Journal's homepage in redalyc.org

---

# Programas públicos de geração de emprego para jovens e segregação espacial

---

*Job creation public programs for youths and spatial segregation*

Dener Antonio Chaves<sup>1</sup>

denerac@fil.grad.ufmg.br

Antonio Carvalho Neto<sup>2</sup>

carvalhoneto@pucminas.br

## Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar uma dada política pública quanto a seu impacto espacial. Partimos do pressuposto de que o poder público, ao elaborar uma política pública focalizada, não considera a segregação espacial de determinados grupos. Tendo em vista que o aumento do desemprego é um grave problema social, fator de exclusão e segregação, e considerando que a categoria dos jovens encontra-se com as mais altas taxas de desemprego dentre a PEA, observamos as mudanças nos padrões de inserção dos jovens no mercado de trabalho bem como as consequências negativas destas mudanças. Dá-se ênfase às políticas públicas de geração de emprego e renda, em especial as focalizadas para este grupo. Utilizamos mapas das AED's de um determinado município para verificarmos a possibilidade destes programas atingirem os públicos mais necessitados. O estudo conclui que os programas sociais do tipo focalizado podem não contemplar as populações-alvo que se encontram, muitas vezes, segregadas geograficamente.

**Palavras-chave:** jovens, programas de geração de emprego, políticas públicas, poder local, segregação.

## Abstract

This article analyses a particular public policy with a view to its spatial impact. Our assumption is that the government, when planning a focused public policy, does not take into consideration the spatial segregation of certain social groups. Since the increase of unemployment is a critical social problem, a factor that generates exclusion and segregation, and the category of young people exhibits the highest unemployment rate among the Economically Active Population, we observe the changes in the patterns of insertion of young people in the labor market and the negative consequences of these changes. Emphasis is given to the public policies that create jobs and sources of income, specially those focused on youth. Maps of Areas of Demographic Expansion of certain municipalities were used to check the possibilities of these programs to reach the neediest target group. The article concludes that the social programs discussed may not reach the target groups that are often geographically segregated.

**Key words:** youth, job creation programs, public policies, local power, segregation.

<sup>1</sup> Graduado em História e mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

<sup>2</sup> Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da PUC Minas/FDC.

## Introdução

O objetivo deste trabalho é estabelecer parâmetros entre os programas de geração de emprego para jovens de natureza focalizada, elaborados pelos governos regionais e implementados pelo poder local, e as condições espaciais de alcance destas políticas.

Parte-se do pressuposto de que o poder público, ao elaborar uma política focalizada, não considera a segregação espacial de determinados grupos de indivíduos. Para tanto, este trabalho será dividido em cinco partes. Analisa-se, na primeira parte, o aumento do desemprego, grave problema social que é fator de exclusão e segregação. Pesquisas apontam que o desemprego não é distribuído de forma equânime na sociedade, estando a categoria dos jovens com as mais altas taxas de desemprego. Na segunda parte, apresentam-se o desemprego juvenil, as mudanças nos padrões de inserção dos jovens no mercado de trabalho e as consequências negativas destas mudanças. Na terceira parte, discutem-se as políticas públicas de geração de emprego e renda, em especial as focalizadas para os jovens. Na quarta parte, trata-se do alcance local das políticas públicas, ao apresentar dois programas estaduais de inserção de jovens no mercado de trabalho. Utilizam-se, como exemplo, mapas das Áreas de Expansão Demográficas (AED's) de um determinado município para verificarmos a possibilidade destes programas atingirem os públicos mais necessitados. Nas considerações finais, procura-se expor os resultados das análises entre os dois programas de inserção de jovens e seu possível impacto para os jovens carentes do município selecionado.

## A crise do fordismo e as mudanças no mundo do trabalho

O capitalismo pós-II Grande Guerra estabeleceu um novo padrão de desenvolvimento que articulava regulação e compromisso. Houve a consolidação de Estados Nacionais fortes e a implementação de políticas de Bem-Estar Social. O pleno emprego, o consumo em massa, o contrato coletivo de trabalho foram também implementados nos países mais desenvolvidos. A interlocução com sindicatos organizados de trabalhadores, o compromisso capital/trabalho, era mediado pelo Estado (Antunes, 1997), resultando em conquistas sociais e democráticas que buscavam reduzir as desigualdades sociais criadas pelo capitalismo por meio de mecanismos amplos de provisão de bens e serviços concebidos como direito (Barbosa e Moretto, 1998a).

A partir dos anos 1970 o Estado de Bem-Estar Social entra em crise. A crise do petróleo em 1973 e 1974 e a concorrência dos produtos japoneses no mercado europeu e americano

geraram problemas na balança comercial destes países. O capitalismo começa a entrar em crise com queda da taxa de lucro, esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção e hipertrofia da esfera financeira. Na tentativa de se fortalecer e reagir à crise, o Estado realiza a reorganização do capital, do sistema ideológico e político dominante. As teses liberais tomam fôlego com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos trabalhistas e a desmontagem do setor produtivo estatal (Baltar e Dedecca, 1996).

Diante desse quadro, a questão social assume novas configurações na sociedade capitalista em decorrência da imposição dos ajustes econômicos como requisitos ditados pela globalização. De acordo com Ianni (1997), na mesma escala em que ocorre a globalização do capitalismo, verifica-se a globalização do mundo do trabalho. As mudanças afetam não só os arranjos e a dinâmica das forças produtivas, mas também a composição da classe trabalhadora.

Nesta dinâmica, novas exigências são estabelecidas para a qualificação dos trabalhadores, condicionadas tanto pelas inovações tecnológicas quanto pela forma de estruturação do processo de trabalho e das novas configurações organizacionais. As transformações na estrutura produtiva e no paradigma tecnológico acarretaram profundas mudanças nos processos de trabalho e, consequentemente, no perfil da mão-de-obra, com exigência de um trabalhador polivalente, com competência para enfrentar os imprevistos (Moretto *et al.*, 2003).

Para Castel (1998), a precarização do emprego e o aumento do desemprego são a manifestação de um déficit de lugares ocupáveis na estrutura social, entendendo-se por lugares posições às quais estão associados uma utilidade social e um reconhecimento público. Trabalhadores “que estão envelhecendo”, sem lugar no processo produtivo; jovens<sup>3</sup> à procura de um primeiro emprego, que vagam de estágio em estágio e de um pequeno serviço a outro; desempregados de há muito tempo que passam por requalificações ou redescobrem-se “inúteis para o mundo”, inutilidade social essa que os desqualifica também no plano cívico e político.

Segundo a OIT (2001), os efeitos dos altos índices de desemprego aberto na grande maioria dos países da União Européia e da América Latina refletem consequências diferentes para as populações por causa dos sistemas de proteção social e níveis de informalidade dos mercados de trabalho diferenciados. Na América Latina, muito mais que na União Européia, as taxas de desemprego aberto escondem o desemprego “oculto” ligado ao “desalento”.

As repercussões dessa crise se agravam nas sociedades emergentes que, a exemplo do Brasil, têm uma história de subordinação e dependência ao capitalismo internacional. As consequências da implementação do ideário liberal expressam-se

<sup>3</sup> O presente trabalho considera segmento juvenil a parcela demográfica situada na faixa etária dos 15 aos 24 anos, segundo a definição adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU).

pelo acirramento das desigualdades, redução dos direitos sociais e trabalhistas, aprofundamento dos níveis de desemprego, pobreza e exclusão social nos anos 1990 (Ianni, 1997).

Desde os anos 1980 até os dias atuais, houve a perda de um projeto nacional de desenvolvimento, sendo que, nos anos 1990, após a crise dos anos 1980, há um abandono do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações. A opção liberal pelo mercado como mecanismo de coordenação e o Plano Real colocaram a dinâmica econômica brasileira subordinada ao movimento de capitais. Nestas circunstâncias, os mecanismos privados acabam movidos por uma lógica defensiva e oportunista, o Estado fica constrangido pela reduzida capacidade de investimento e a política urbana regional ficou à deriva, entregue à guerra fiscal entre os estados (Carneiro, 2002).

Frente a esta situação, o Estado não foi capaz de adotar políticas de geração de emprego e renda consistentes para enfrentar o desemprego e a concentração de renda que têm caracterizado a economia brasileira. A postura do governo desde os anos 1990, de desvincular as questões relativas à geração de emprego da política macroeconômica, marcada pela rápida e pouco seletiva abertura comercial e pela forte dependência de financiamentos externos, tem sido um dos fatores para adoção de um tipo de política social de caráter reativo, voltada para a correção das distorções do mercado (Dieese, 2001). Abre-se o debate sobre o papel do Estado na regulação e no controle dos serviços de caráter público, isto é, demandando políticas públicas eficazes na área social, principalmente voltadas para os setores populacionais mais vulneráveis às transformações econômicas (Santos Júnior, 2000).

## O desemprego dos jovens

Este cenário de altas taxas de desemprego, precarização das relações de trabalho, exclusão social e redução paulatina da renda média da população impõe restrições distintas aos diferentes grupos populacionais “Os jovens, que já apresentavam uma inserção mais difícil e vulnerável no mercado de trabalho, passam a sofrer com mais intensidade os constrangimentos impostos por este contexto” (Souza, 2001, p. 2).

A exclusão social dos jovens sob a forma do desemprego e precariedade das condições de trabalho tem efeitos perniciosos sobre a vida futura dos indivíduos, tendo reflexos não sómente em sua vida profissional, mas também psicológica e social. A integração das novas gerações na sociedade fica comprometida (Ramos, 1997). Um panorama de desemprego e baixa empregabilidade dos jovens tem contribuído para o aumento da violência, da prostituição e do consumo e dependência de

drogas entre os jovens, gerando um nível de vulnerabilidade social que, em alguns países como o Brasil, ameaça a estabilidade social e o progresso econômico (OIT, 2001).

Quanto mais desfavorável o padrão de inserção ocupacional do jovem, piores tendem a ser as consequências tanto para a reprodução socioeconômica da população quanto para o financiamento das políticas públicas<sup>4</sup>. A preferência para o preenchimento de um posto de trabalho na área de serviços recai, se há uma oferta considerável de trabalhadores com segundo grau completo, sobre o trabalhador mais velho. O critério de seleção não é diferente do emprego industrial: a preferência é para o candidato com perfil pessoal mais estável, igualmente escolarizado, que geralmente tem carga maior de responsabilidade familiar e maior experiência profissional. É exatamente essa a razão que explica a queda na taxa de desocupados para cerca de 8% da PEA na faixa superior a 25 anos de idade, enquanto a de jovens de 15 a 24 anos era de 18,1%, registrada pelo IBGE em 2001.

A participação de pessoas na faixa entre 15 e 17 anos no total de “ocupados” despencou de 4,8% em 1992 para 1,8% em 2002. Isto é, menos de 40% dos jovens dessa idade conseguem um emprego em relação ao total dos que conseguiam algum tipo de ocupação dez anos antes nessa mesma faixa etária. E, para priorizar a situação, houve aumento da proporção do grupo etário de jovens em relação à população em geral, fenômeno que se chamou de “onda jovem”, ou seja, um aumento proporcionalmente maior de jovens que adultos ocasionando um excesso de oferta de mão-de-obra no mercado de trabalho (Muniz, 2003).

Segundo Pochmann (2001), a crescente quantidade de jovens sem emprego pode ser distinguida por intermédio de quatro categorias novas de desemprego: desemprego de inserção, ou seja, do jovem que está na condição de procura, por um longo tempo, de seu primeiro emprego; desemprego recorrente, que se refere à situação de jovens que, na ausência de emprego estável, encontram uma ocupação temporária, parcial e provisória; desemprego de reestruturação, decorrente do forte ajuste estrutural promovido pelas empresas; desemprego de exclusão, onde o jovem permanece na condição de sem-emprego por um longo período.

Conforme Flori (2003), a taxa de desemprego dos jovens no período entre 1983 a 2002 foi sempre maior e menos estável que a de adultos e a de idosos para seis regiões metropolitanas<sup>5</sup>. Ao observar a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), percebe-se que a taxa de desemprego juvenil é o triplo da taxa de desemprego dos adultos. Contudo, a taxa de entrada no desemprego dos jovens que já trabalharam antes é bem maior que a dos que estão em busca do primeiro emprego. O estudo

<sup>4</sup> Para Pochmann (1998, p. 24), o padrão de inserção ocupacional refere-se à passagem da situação de inatividade para a de atividade, que pode significar que o jovem está ocupado ou procurando emprego.

<sup>5</sup> As seis regiões metropolitanas pesquisadas pela autora foram estas: São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Recife e Salvador.

da autora mostra que, na RMBH, apenas 10 a 20% dos jovens que entram no desemprego nunca trabalharam. Conclui-se que os jovens que já trabalharam anteriormente são os principais responsáveis pela alta taxa de entrada no desemprego desta faixa etária.

Para a autora, a taxa de rotatividade entre os jovens não é só maior, como é o principal determinante para a taxa de desemprego juvenil ser tão elevada em relação aos outros segmentos. “[...] constatou-se que o jovem entra e sai de um emprego em um curto período de tempo. Assim, em relação aos adultos e idosos, a duração no desemprego que é alta. A dificuldade está, pois, em permanecer no emprego por um período de tempo [...] e não em encontrar o emprego, seja ele o primeiro ou não” (Flori, 2003, p. 37).

Juntamente com a escassez de postos de trabalho, ocorreu o fenômeno de desassalariamento, ou seja, um processo que decorre tanto da destruição dos empregos assalariados quanto da expansão dos postos de trabalho não assalariados dos jovens. A ocupação dos jovens em empregos regulares tem se mostrado suscetível a um movimento de queda, e, ao mesmo tempo, ocorreu a elevação em ocupações consideradas instáveis em termos contratuais, de baixa remuneração e maior precariedade (Pochmann, 1998).

Para Bercovich *et al.* (1998), além da pressão demográfica causada pela onda jovem e do avanço tecnológico, fatores como a seletividade<sup>6</sup> do jovem na hora de procurar emprego, a inserção crescente da mulher no mercado de trabalho, a preferência dos empregadores por pessoas mais escolarizadas e experientes, e o baixo dinamismo do mercado de trabalho para geração de empregos formais também contribuem para o aumento do desemprego e da inatividade entre o grupo de 15 a 24 anos.

Os jovens foram os mais afetados pela crise, o que os levou a concentrar-se em ocupações não assalariadas. Enquanto, nos anos de 1990, as ocupações não assalariadas cresceram rapidamente, houve redução dos empregos assalariados com e sem registro em carteira no mesmo período. Em 1997, para cada dez jovens ocupados, quatro eram autônomos e seis assalariados, sendo quatro sem registro e dois com registro (Pochmann, 1998).

Para fazer frente a este quadro complexo de desemprego e precariedade do trabalho, começou-se a discutir possibilidades de análise e resolução deste sério problema social. Os diversos trabalhos produzidos sobre esta temática convergiram para análises bipolarizadas tanto para situar a causa do desemprego como para sugerir saídas que resolvessem tais problemas. A seguir, buscaremos sintetizar estas correntes de pensamento para que possamos estabelecer uma crítica mais adequada sobre as políticas de emprego voltadas para os jovens.

## As políticas de geração de empregos para os jovens

As políticas de emprego são consideradas uma parte das políticas sociais e, como tal, fazem parte das políticas públicas implementadas pelo Estado. Nesta perspectiva, parte-se da observação do que consiste esta política social, de qual a percepção da função desta modalidade de política para, finalmente, tratarmos das diversas correntes que tratam sobre as causas do desemprego e as possibilidades de resolução deste grave problema social.

A política social, segundo Rocha (2001), é uma modalidade de política pública que visa fornecer condições básicas de vida à população. Busca uma situação de maior igualdade e fornece um nível básico de segurança socioeconômica. Pode envolver uma ampla gama de modalidades, como políticas de saúde, educação, habitação, amparo a desempregados, crianças, velhos, programas de renda mínima, etc. Assim, visam dar conta do problema da desigualdade e da pobreza. Mas, no universo da política propriamente dita, as políticas públicas podem ser vistas como efeitos provocados por um conjunto complexo de forças sociais surgidos na medida em que as demandas para a resolução de certos problemas pelo Estado são propostas. As políticas públicas<sup>7</sup> seriam reações do Estado às demandas da sociedade.

Para Rua (1998), uma vez que as políticas são respostas, estas não ocorrerão a menos que haja uma provocação. As políticas públicas se destinam a solucionar problemas políticos, que são as demandas que lograram ser incluídas na agenda governamental. Enquanto não entram neste patamar, são consideradas “estados de coisas”, situações diversas que atingem grupos mais ou menos amplos da sociedade, mas que não chegam a mobilizar as autoridades políticas. Para o estado de coisa se transformar em problema político é necessária, pelo menos, uma das seguintes características: mobilizar ação política de grupos ou de atores individuais estrategicamente situados; constituir uma situação de crise, calamidade ou catástrofe; constituir uma situação de oportunidade para atores sociais politicamente relevantes.

Segundo Ramos (1997), há uma tendência de diversos países na focalização de ações voltadas para o mercado de trabalho. Os grupos mais vulneráveis (jovens, mulheres, adultos sem formação, etc.) merecem um tratamento privilegiado em quase todas as políticas ativas (como a criação direta de emprego pelo setor público, o subsídio às contratações, a oferta de crédito às pequenas e microempresas e o incentivo ao trabalho autônomo, dentre outras) e, muitas vezes, até nas políticas pas-

<sup>6</sup> Não sendo os jovens responsáveis pelo sustento da família, podem darse ao luxo de esperar o emprego “certo”, segundo Fisher (*in* Madeira, 2004).

<sup>7</sup> Definimos políticas públicas como os “conjuntos de decisões e ações destinadas à resolução de problemas políticos. Essas decisões e ações envolvem a atividade política compreendida como um conjunto de procedimentos formais que expressam relações de poder e se destinam à solução pacífica de conflitos relacionados com bens públicos” (Rua, 1998, p. 731).

sivas (concessão de auxílio financeiro por desemprego de longa duração, redução dos requisitos para a aposentadoria precoce, etc.). Essa tendência à focalização surgiu visando elevar a eficácia e eficiência de programas e recursos, dado que se partiu do diagnóstico de que o problema do desemprego cobriria uma ampla gama de situações e problemas específicos de determinados grupos sociais.

Há uma importante polêmica entre keynesianos e clássicos sobre o espaço de focalização das políticas de emprego. Na tradição keynesiana, certos acadêmicos ressaltam a importância da política macroeconômica como determinante do nível de emprego. Na ausência de uma estratégia que viabilize o crescimento econômico, toda política que atue sobre o mercado de trabalho estaria destinada ao fracasso, segundo essa corrente. Contrariamente, a outra corrente, sem depreciar o crescimento econômico, tenta ressaltar a importância das políticas voltadas para segmentos específicos, ou para o mercado de trabalho como um todo, e das relações capital-trabalho na geração de postos de trabalho (Barbosa E Moretto, 1998).

De acordo com Pochmann (1998), as análises de orientação das políticas de trabalho ocorrem em dois níveis: microeconômico e macroeconômico. No plano microeconômico, as políticas de trabalho concentram-se mais no funcionamento do mercado de trabalho. Isto é, restringem-se à atuação pública sobre a oferta e demanda de trabalho, pois parte do pressuposto de que o emprego no setor mercantil mantém algum vínculo com a produtividade e o custo de trabalho. As políticas de trabalho têm o papel de agir ao lado da demanda de mão-de-obra, através da redução do custo de trabalho, da flexibilização das regras de contratação, das medidas de qualificação, formação profissional e de estímulo à mobilidade geográfica e funcional dos trabalhadores. As políticas macroeconômicas de trabalho possuem um objetivo mais amplo do que a simples atuação sobre o mercado de trabalho. Essas são voltadas para a atuação combinada com políticas macroeconômicas tradicionais (técnologica, comercial, fiscal, etc.) e sociais (transportes, habitação, saúde, educação, trabalho, etc.), como forma de tornar mais eficaz a geração de emprego e mais adequada ao tratamento social do desempregado.

Como explicam Barbosa e Moretto (1998), diante do cenário de ruptura do pleno emprego, alguns teóricos partem de diagnósticos distintos acerca do desemprego e passam a propor soluções divergentes para o problema. Estes se dividem em duas concepções: visão liberal e visão estruturalista.

A visão liberal atribui como causa da elevação do desemprego tanto o excesso de benefícios e direitos trabalhistas existentes quanto a falta de qualificação dos trabalhadores. Salienta-se que as novas tecnologias exigem maior polivalência e adaptabilidade dos trabalhadores e, em decorrência disso, há uma concentração do desemprego sobre trabalhadores de nível de instrução baixo e sobre aqueles que estão ingressando no mercado de trabalho. Os defensores desse pensamento têm como

propostas para combater o desemprego a redução dos custos trabalhistas, a realização de negociações salariais no âmbito da empresa e a remodelagem dos sistemas públicos de emprego.

A visão estruturalista argumenta que a causa do desemprego está relacionada com a queda de investimentos no final dos anos 1960, que limitou o crescimento da economia. Relatam que a introdução de novas tecnologias no contexto de estagnação da capacidade produtiva dificulta a geração de empregos em todos os setores da economia. Também salientam que a globalização financeira faz com que os países elevem as taxas de juros para atrair capitais, contribuindo para o enfraquecimento do nível de investimento. De acordo com esta visão, a redução dos custos trabalhistas (encargos sociais e salários) diminui o poder de compra dos trabalhadores, retraindo o nível de investimento na economia. Abordam que a flexibilização do mercado de trabalho cria diversas categorias de trabalhadores, o que contribui para a concentração de renda.

As políticas de emprego no Brasil nas últimas duas décadas, principalmente as voltadas para o segmento juvenil, obtiveram um olhar mais cuidadoso por parte do poder público, tendo em vista os altos índices de desemprego nesta faixa etária e pelas consequências deste desemprego para toda a sociedade. Nos anos 1950 e 1960, a economia brasileira registrou altas taxas de desenvolvimento e crescimento econômico, porém não se discutiu a execução de políticas públicas de geração de emprego. As avaliações eram de que o problema tinha origem no caráter incipiente de um mercado de trabalho em formação, que não conseguia absorver a população. (Barbosa E Moretto, 1998b).

O modelo e o tratamento das políticas governamentais direcionadas para o mercado de trabalho no Brasil nos últimos anos são acometidos por uma falta de diagnóstico preciso do funcionamento desse mercado e da importância dessas políticas. Entretanto, o emprego no país é visto como um “produto secundário do crescimento econômico e não como um objetivo que deva orientar as políticas do governo. A qualidade dos empregos que são gerados não é questionada e o desemprego é tratado como resultado dos desequilíbrios do mercado de trabalho” (DIEESE, 2001, p. 250).

Para Souto e Almeida (2000), ao mesmo tempo que é uma preocupação da sociedade como um todo, o desemprego não atinge de forma homogênea toda a população. Este reflete a estratificação da sociedade, agravado por critérios de raça, cor, sexo, instrução, posição social e idade, carecendo de uma política social diversificada para atenuar seus efeitos. A posição dos governos Fernando Henrique Cardoso diante desse quadro é que os desequilíbrios são resultados do desencontro entre oferta e demanda, que são inseparavelmente ligados à rigidez e ao atraso da regulamentação das leis trabalhistas, das novas exigências da organização do mercado e do perfil inadequado da mão-de-obra (baixo grau de instrução e qualificação profissional).

A formação e qualificação profissional do operário especializado e do profissional de nível médio foi realizada no Brasil,

dos anos 1940 aos anos 1980, por intermédio das instituições do ensino formal (escolas técnicas), do “sistema S” ou dos programas de incentivo ao treinamento dentro da empresa, estando ligado ao mercado formal de trabalho, desarticulado de outras políticas de emprego. A partir de 1990, entretanto, a Secretaria de Formação Profissional (Sefor) do Ministério do Trabalho (MT) passou também a oferecer cursos à mão-de-obra, embora em pequena escala e sem articulação com as necessidades regionais e setoriais do mercado de trabalho.

Ocorreu a ampliação da oferta de cursos a partir de 1995 por meio da criação do Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor) direcionado não somente aos trabalhadores que recebiam seguro-desemprego, mas a todos aqueles que buscam uma ocupação, dando prioridade àquelas parcelas da população em desvantagem social. Porém, a coordenação com outras políticas de emprego mostrou-se frágil e os segmentos mais vulneráveis do mercado de trabalho não contaram com uma elevada participação nos cursos fornecidos. Neste sentido, os cursos tenderam a priorizar aqueles que possuíam maiores vantagens em termos de inserção no mercado de trabalho, ou seja, aqueles com maior empregabilidade (Barbosa e Moretto, 1998).

Segundo Baptista (2004), a idéia que vem se difundindo de que o fenômeno do desemprego em massa é consequência da desqualificação técnica do trabalhador é o que justifica os altos investimentos de recursos públicos, sobretudo advindos do FAT. A concepção de empregabilidade é tida como condição de inserção do jovem no seu primeiro emprego e aparece como o objetivo a ser atingido na formação profissional do trabalhador. É nessa perspectiva que se constituem, numa só esfera e ao mesmo tempo, uma política nacional de educação profissional e uma política pública de emprego e renda, uma política voltada para o jovem trabalhador no acesso ao primeiro emprego e uma política de enfrentamento do desemprego do trabalhador em geral. É consensual nesta perspectiva, portanto, que, através de uma política educacional, alcançam-se os resultados esperados de uma política de emprego e renda. Desloca-se o problema do desemprego para o indivíduo e esvazia-se o problema como expressão da questão social, responsabilizando o trabalhador por sua inclusão/exclusão no mercado.

Para Pereira (2001), com as taxas de desemprego de quase o dobro no segmento juventude, é necessário aumentar a “empregabilidade” dos jovens, ou seja, a aquisição de qualificações, competências e habilidades requeridas pelo mercado de trabalho com melhorias de educação e formação profissional, de preferência acompanhadas de esforços especiais de inserção dos jovens no mercado de trabalho. Como estas melhorias demandam tempo, o autor sugere que se devam incrementar medidas orientadas a *aliviar* o desemprego e a vulnerabilidade social dos jovens.

Moreira e Almeida Filho (2001) argumentam que, embora a educação formal se faça necessária, o grau de escolaridade não pode ser entendido como pré-requisito fundamental à in-

serção ao mercado de trabalho. Este deve ser somado ao tempo de serviço no mesmo posto de trabalho, ou seja, a inserção depende da educação e do acúmulo de experiência profissional formalizada. A oferta educacional, tomada como componente isolado de ação social, é estratégia insuficiente para conter a explosão do desemprego na faixa etária entre 15 e 24 anos. Imaginar que o roteiro educacional formal basta para garantir inserção no mercado de trabalho é ilusão perigosa.

Por mais estranho que pareça, a ampliação das taxas de escolaridade da massa de trabalhadores é o primeiro fator que explica a impressionante exclusão dos trabalhadores mais jovens do mercado de trabalho (Trevisan, 2004). Para Pochmann (1998), parcela significativa da população juvenil, frente ao desemprego e à inatividade, procurou reverter seu tradicional processo de transição do sistema educacional para o setor produtivo. O aumento da inatividade dos jovens em virtude do maior tempo dedicado à educação (alongamento da escolaridade) decorreu, em parte, da preocupação generalizada de fortalecimento da formação profissional como antídoto ao agravamento do desemprego. A escola parece se transformar em uma espécie de refúgio temporário do jovem diante do quadro de generalizada escassez de emprego. O processo de procura de emprego, alternado com o sistema de ensino, sem o acesso ao primeiro emprego, faz a inatividade por continuidade no sistema educacional converter-se, cada vez mais, em estratégia oculta de disputa por uma vaga.

Escolaridade formal é instrumento importante, obrigatório, mas não é o fator preponderante e definidor dessa inserção. Não há dúvida de que as políticas públicas que implicam ativas estratégias de indução para a inserção do jovem no mercado de trabalho, como o primeiro emprego, são mais eficientes (Trevisan, 2004).

A percepção de que o desemprego é um fenômeno que atinge de forma desigual os diferentes grupos populacionais induziu a proliferação de incentivos para a contratação de segmentos vulneráveis (primeiro emprego, no caso dos jovens; desempregados de longa duração; adultos com pouca qualificação; grupos étnicos, dentre outros). Esses subsídios vão desde a redução das cotizações sociais até o pagamento à empresa por desocupado contratado. Para Ramos (1997), esses tipos de medida, não obstante serem muito utilizados, são extremamente polêmicos, pois pode se estar induzindo a uma substituição, ou seja, o Estado pode estar subsidiando uma ação que se realizaria de qualquer maneira. Estudos relatados pela Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico – OCDE, citados por Ramos (1997) mostram um elevado desperdício de recursos na maioria desses programas, alimentando as posições conservadoras sobre a eficiência e eficácia desse tipo de política.

Segundo Castel (1998), o desemprego não é uma bolha que se forma nas relações de trabalho e que poderia ser reabsorvida com programas desta natureza. Torna-se claro que a precarização do emprego e o desemprego se inseriram na

dinâmica atual da modernização. São consequências necessárias dos novos modos de estruturação do emprego lançadas pelas reestruturações industriais e pela luta em favor da competitividade.

Como afirma Telles (2001), as tendências da precarização do trabalho e da desregulamentação do mercado de trabalho, bem como os novos circuitos que articulam o mercado formal e informal ao longo das cadeias produtivas, fazem com que os programas sociais promovam a transgressão das normas trabalhistas, favorecendo a proliferação de empregos precários. Nesta perspectiva, um programa de inserção de jovens pode acarretar, na verdade, uma flexibilização das leis trabalhistas em vez de uma possibilidade de attenuação do desemprego juvenil.

Para Castel (1998), crítico destes programas de inserção de jovens, sejam eles federais, estaduais ou municipais, as numerosas medidas do tipo auxílio para a contratação, abatimento dos encargos sociais sem obrigações de contratação pelas empresas, dentre outras, deram a prova, senão de sua inutilidade, pelo menos de seus efeitos extremamente limitados. Quanto ao público que enfrenta dificuldades, como os jovens, teria sido necessário distribuir menos freqüentemente subvenções em favor de contratações que, de todo modo, teriam ocorrido. O que se chama de “ganho inesperado” de algumas medidas sociais é muito interessante para as empresas, e não se vê por que razões não se aproveitariam dele.

Conforme Madeira (2004), os programas sociais de natureza focalizada fracassam por operarem, com freqüência, na lógica de responder às pressões de urgências cotidianas, ancoradas no voluntarismo, na intuição, em convicções que ouvem mais o coração que a mente. Rua (1998) afirma que a formulação de políticas públicas refere-se à definição das alternativas para solucionar o problema político e escolher a alternativa a ser adotada envolvendo interesses materiais e ideais, sendo raramente orientada por critérios estritamente técnicos. Ao contrário, a decisão é sempre política e cada um dos atores sociais, nesta fase, exibe suas preferências e seus recursos de poder. Formulada, uma política só se transforma em realidade ao ser implementada. É um engano achar que, uma vez tomadas as decisões, a implementação simplesmente se segue. A implementação implica novas decisões de acentuada complexidade, articulando o sistema político com a realidade concreta das práticas políticas e sociais dos interessados.

Segundo a OIT (2001), os programas devem ter objetivos claros, satisfazendo as necessidades dos participantes e, assim, sendo mais eficientes no momento de promover oportunidades de emprego. Como o desemprego não é distribuído de uma forma equitativa entre a população jovem, os programas devem visar a jovens mais desfavorecidos para evitar o perigo da exclusão social.

Um dos grandes obstáculos à inserção dos jovens no mercado de trabalho, além das características recessivas do mercado de trabalho e da sua baixa qualificação, é a exigência

de experiência de trabalho. Como o investimento empresarial em educação e capacitação profissional é bastante reduzido, e ainda é exigida experiência de trabalho sem que sejam oferecidas oportunidades para tanto, o quadro só piora (Rua, 1998).

Há ainda um outro critério de diferenciação: o local de moradia. Para os que vivem nas grandes cidades, o estigma de certas áreas urbanas pobres e violentas é evidente. Ao preconceito e discriminação de classe, de gênero e de cor adiciona-se o preconceito e a “discriminação por endereço”. Na inserção no mercado de trabalho, o endereço, muitas vezes, torna-se um critério de seleção, interferindo também no acesso a equipamentos urbanos, na busca de grupos de referência, na maior ou menor probabilidade de se ligar a atividades ilícitas e até mesmo na perspectiva da morte precoce (Novaes, 2003).

Criar estratégias para incorporar produtivamente os trabalhadores das faixas etárias mais baixas trata de possibilitar mecanismos, em última instância, de inclusão social, na medida em que o mercado de trabalho seria o *locus* onde as desigualdades são reproduzidas e reforçadas mediante barreiras sociais e estruturais que são colocadas para determinados grupos.

Neste contexto em que o papel do Estado-nação encontra-se debilitado para formular políticas públicas, tem-se valorizado o papel do governo local como aquele capaz de dar respostas à crise de governabilidade e legitimidade do Estado (Coelho, 1996; Klink, 2001). É precisamente no nível do poder local que será discutida a implementação dos programas de primeiro emprego e, consequentemente, sua eficácia em garantir que os mais necessitados tenham acesso aos recursos.

Para Azeredo (1998), o cenário político introduz a participação de novos sujeitos sociais na formulação, gestão e controle social das políticas públicas. As políticas de emprego e proteção social ganham notoriedade em nome do combate à pobreza, da erradicação e controle do desemprego.

Há uma tendência clara de Prefeituras e dos Governos Municipais de se converterem em agentes de desenvolvimento econômico. Três aspectos ficaram ressaltados nas razões pelas quais o governo local deve exercer o papel de protagonista do desenvolvimento: dispõe de um conhecimento muito mais profundo da dinâmica da economia local; encontra-se próximo da população; por essa proximidade com a população, é mais pressionado para integrar a ação de desenvolvimento econômico com objetivos sociais (Coelho, 1996).

Segundo Sposito (2003), o aparecimento no plano regional e local de organismos públicos destinados a articular ações do poder executivo e estabelecer parcerias com a sociedade civil para a implementação de projetos ou programas para jovens é bastante recente e decorre, sobretudo, de compromissos eleitorais de partidos que incluíram na sua plataforma política as demandas que aspiravam pela formulação de ações específicas destinadas aos jovens. A partir de 2001, ocorreu uma inflexão importante no processo de constituição das políticas públicas destinadas aos jovens, porém essa incipiente instituci-

onalização no nível local pode sofrer descontinuidades na medida em que depende, em grande parte, de programas de partidos políticos e da correlação de forças no nível local e do grau de articulação dos jovens e seus eventuais parceiros.

O tema da focalização é muito controvertido, pois, se a focalização e seletividade das políticas sociais ameaçam a idéia da universalização, que realmente se deu apenas nas economias desenvolvidas do *pós-Welfare State*, nos países em desenvolvimento, exatamente porque os recursos são escassos e os contingentes a serem atendidos tão numerosos, a focalização é uma estratégia a ser considerada. Mas, pela falta e escassez de recursos, a focalização e seletividade implicam clara definição de clientelas prioritárias como os jovens, em especial aqueles com eminente vulnerabilidade social (Rua, 1998).

Os programas de inserção de jovens no mercado de trabalho elaborados pelo poder público executivo estadual, que são implementados em parceria com os municípios, ganham destaque. Faremos uma análise em um município, quanto à distribuição espacial da escolaridade e do desemprego no segmento juvenil. O ente federativo municipal foi escolhido, visto que é em seus limites que se têm as inscrições e moradias dos jovens com potencial a participar dos programas, a localização das empresas e, consequentemente, possíveis segregações relativas à atuação normativa dos programas. O município de Contagem – MG foi escolhido por fazer parte da RMBH e contar com dados estatísticos e mapas específicos.

## **Uma análise de dois programas regionais de geração de emprego para jovens sob o ângulo da segregação espacial**

### **Rio Grande do Sul, o Programa Meu Primeiro Emprego**

Através da lei nº 11.363, de 30 de julho de 1999, o governo do estado do Rio Grande do Sul (RS) instituiu o Programa Primeiro Emprego (PPE/RS), com o objetivo de promover a inserção de jovens no mercado de trabalho e sua escolarização. O PPE/RS volta-se para os jovens com idade compreendida entre 16 e 24 anos que não tenham tido nenhuma relação formal de emprego. A prioridade do PPE/RS são os jovens oriundos de famílias em situação de pobreza que estejam cursando o 1º grau. As inscrições dos jovens no PPE/RS são efetivadas nas Unidades do Sistema Nacional de Emprego (SINE) e nos postos das Prefeituras Municipais.

O programa prevê que, dentro de um prazo de até 6 (seis) meses, o jovem inscrito deverá comprovar, através de documentação hábil, a matrícula e freqüência em curso de 1º, 2º ou 3º graus. As relações de emprego beneficiadas com os incentivos do PPE devem estar regulares perante a legislação federal do trabalho, cabendo ao empregador todos os ônus legais, inclusive en-

cargos sociais. Ao jovem contratado é garantida a proteção da legislação trabalhista e das convenções ou acordos coletivos sindicais ou decisões normativas aplicáveis à categoria profissional.

Podem habilitar-se a participar do PPE/RS, mediante a assinatura de termo de adesão com o Estado, as cooperativas de trabalho, as micro, pequenas e médias empresas, bem como os proprietários de áreas rurais do estado do RS, assim definidos no Regulamento. As empresas devem apresentar um plano de expansão, comprovar a não redução de postos de trabalho nos 3 (três) meses que antecedem à sua habilitação ao Programa e comprometer-se a manter os novos postos de trabalho, relativos aos benefícios desta lei, pelo período mínimo de 12 (doze) meses.

A normatização do PPE/RS autoriza o Poder Executivo a repassar à empresa participante do programa o valor mensal equivalente ao piso salarial de ingresso da categoria profissional do jovem, fixado em convenção ou acordo coletivo de trabalho ou decisão normativa, até o limite máximo de R\$250,00 por jovem contratado, durante os primeiros 6 (seis) meses do contrato de trabalho ou o repasse de 1 (um) salário mínimo por jovem contratado. No caso de contratos para meia jornada de trabalho, o repasse do Estado se restringe à metade dos valores previstos para o período integral.

As empresas habilitadas podem contratar, nos termos da lei, até 20% (vinte por cento) de sua força de trabalho, sendo que as que contarem com até 4 (quatro) empregados poderão contratar 1 (um) jovem através do Programa.

O Poder Executivo foi autorizado a abrir, no Orçamento do Estado, crédito especial no valor de R\$12.000.000,00. A distribuição dos recursos obedece a uma proporcionalidade determinada, a saber 70% (setenta por cento) direcionados aos inscritos com formação de até 1º grau e 30% (trinta por cento) aos demais inscritos.

### **O Programa Primeiro Emprego de Minas Gerais**

Através a lei nº 14.697, de 30 de julho de 2003, o governo do estado de Minas Gerais (MG) instituiu o Programa Primeiro Emprego (PPE/MG), com o objetivo de preparar os jovens para uma melhor inserção, tendo como uma de suas diretrizes a articulação com o Programa Primeiro Emprego do Governo Federal, este instituído pela Lei Federal nº 10.748 de 22/10/2003. Esta parceria buscaria apresentar alternativas eficientes e criativas para ocupar, qualificar e melhor educar a população.

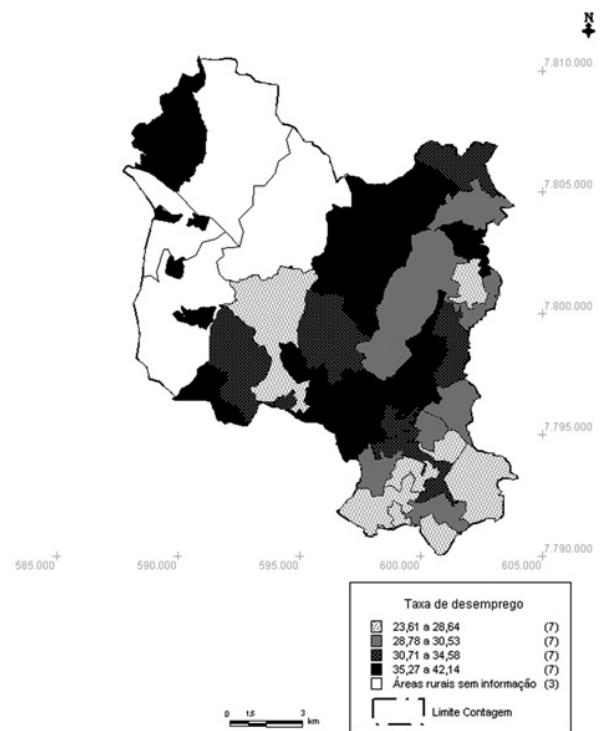
O programa volta-se para aqueles com idade compreendida entre 16 e 24 anos, que não tenham tido nenhuma relação formal de emprego. É exigida a comprovação do vínculo de escolaridade em nível médio ou superior por parte dos jovens. Serão criados centros públicos de promoção do trabalho, como forma de acesso dos jovens aos serviços e benefícios oferecidos ao trabalhador nos municípios. As inscrições dos jovens no PPE/MG são efetivadas nas SINE e nas Prefeituras Municipais conveniadas.

No tocante ao padrão das contratações dos jovens pelas empresas, é exigido apenas serem contribuintes do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), não cabendo ao empregador os ônus legais trabalhistas, com exceção do seguro contra acidentes pessoais. Ao jovem contratado não é garantido a proteção da legislação trabalhista e das convenções ou acordos coletivos de trabalho. Tampouco é exigido o custeio, por parte do empregador, do auxílio transporte. As empresas habilitadas podem contratar, nos termos da lei, até 20% (vinte por cento) de sua força de trabalho, sendo que as que contarem com até quatro empregados poderão contratar um estagiário através do Programa.

Para a habilitação no PPE/MG, a normatização autoriza o Poder Executivo a repassar à empresa participante do programa o valor mensal equivalente a 2/3 do custo de cada estagiário, sendo que os empregadores com faturamento de até R\$ 1,2 milhão receberão 6 (seis) parcelas bimestrais de R\$ 200,00 para cada emprego gerado e os empregadores com faturamento maior do que R\$ 1,2 milhão receberão 6 (seis) parcelas bimestrais de R\$ 100,00 por cada jovem contratado. No que diz respeito aos recursos para o PPE/MG, o Poder Executivo está autorizado a abrir, no Orçamento do Estado, crédito especial no valor de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais).

Os dois programas são iniciativas importantes, sendo o PPE/MG bem mais recente, porém este enfrenta uma dificuldade que pode favorecer um processo de discriminação a determinados grupos de jovens que deveriam ser contemplados neste tipo de programa.

Ao considerarmos o Município de Contagem-MG como referência, no Mapa 1 (Figura 1), podemos observar que as Áreas de Expansão Demográficas (AED's) com as maiores taxas de desemprego entre o segmento juvenil<sup>8</sup> (Parque São João/Colorado; Nova Contagem/Retiro; Contagem-Centro/Conj. Bernardo Monteiro; Rural-contagem; Bela Vista/CINCO; Colonial/São Caetano; Tijuca/Confisco) são exatamente as que se encontram distantes das regiões com maior participação na atividade econômica do município (Cidade Industrial; Eldorado/JK). Considerando que o PPE/MG não estipula a obrigatoriedade do pagamento do transporte pela empresa, os jovens das AED's distantes destas áreas com maior atividade econômica (e empregos) seriam preteridos aos que, pela sua localização residencial, se encontram mais próximos das empresas. O PPE/RS, por sua vez, estipula o auxílio vale-transporte, muito embora essa postura não signifique necessariamente que os empresários escolherão os jovens de regiões mais distantes — pesquisas mostram que são escolhidos os jovens que moram mais perto e utilizam um vale-transporte de menor custo (Souto e Almeida, 2000; Madeira, 2004). Podem ser dois lados de uma mesma moeda, portanto.



**Figura 1.** Mapa 1 – Taxa de desemprego na faixa etária de 10 a 24 anos nas AED's de Contagem, MG.

Fonte: Censo populacional 2000, IBGE; Observatório das Metrópoles/Núcleo MG-PUC Minas-PROEX.

Outro fator de segregação espacial dos jovens, que o PPE/MG não resolve, refere-se à escolaridade exigida para se candidatar ao programa. Pesquisa do Instituto Cidadania mostra que apenas 42% dos jovens brasileiros cursaram o ensino fundamental, 52% chegaram ao ensino médio e só 6% concluíram o curso superior (Desafios, agosto, 2004). Como grande parte da população juvenil brasileira ainda cursa o ensino fundamental, a opção do PPE/MG em estipular que apenas aqueles que freqüentam o ensino médio e superior podem se candidatar ao programa impede, novamente, que os jovens das AED's com maior desemprego juvenil possam ser contemplados, tendo em vista que são nestas regiões que se encontram as menores taxas de freqüência escolar na faixa etária de 18 a 25 anos (Parque São João/Colorado; Tijuca/Confisco; Nova Contagem/Retiro; Rural Contagem) e as menores taxas de jovens entre 15 a 17 anos na série adequada (Parque São João/Colorado; Tijuca/Confisco; Rural/Contagem) conforme podemos observar no mapa 2 (Figura 2).

A continuidade dos estudos no ensino médio e superior figura como o principal objetivo observado nos dois programas. Embora os jovens que não terminaram o ensino fundamental

<sup>8</sup> A pesquisa abrange a idade de 10 a 24 anos, tendo em vista a entrada precoce da população na PEA.

não possam se inscrever nos programas, a simples possibilidade de participar da seleção do programa no ensino médio pode estimular a continuidade e o término do ensino fundamental.. É mais provável que, pelas próprias dificuldades anteriores destes jovens, dificuldades estas que os impediram de dar continuidade aos estudos, a permanência na escola seja impossibilitada. Desta forma, os programas que poderiam possibilitar aos jovens atividades educativas e remuneradas concomitantes e obrigatoriamente ligadas à educação escolar formal não teriam efeito sobre as camadas mais pobres da população, considerando que são exatamente esses jovens que não conseguem permanecer no ambiente escolar até o ensino médio e assim participar dos programas.

Enquanto o PPE/RS exige que todos os encargos sociais sejam garantidos pelo empregador, assinando a carteira do jovem e assim garantindo que sua experiência na empresa seja reconhecida pelas demais, no Programa de Minas o jovem entra como estagiário sem qualquer direito trabalhista, configurando-se mais em uma exceção à legislação trabalhista do que em um programa de inserção e criação de empregos para jovens.

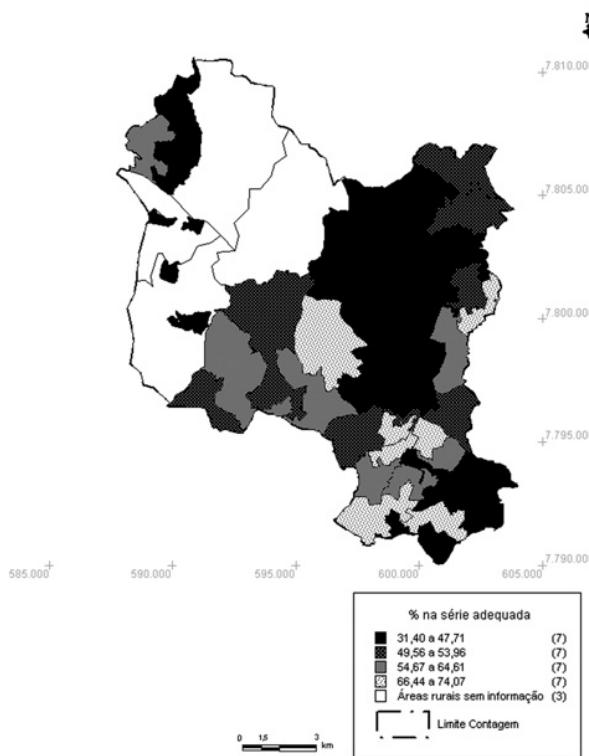
Nos dois programas, os jovens que já tiveram empregos anteriores, mas se encontram na situação de desemprego, sendo esta a maior parcela do contingente desempregado na faixa etária de 16 a 25 anos (80 a 90%), terminam por não serem atendidos,

tendo em vista a obrigatoriedade de que os mesmos comprovem não terem a “carteira assinada” anteriormente. Portanto, estes programas tendem a excluir a maioria dos jovens.

Machado (2002) afirma que a forma que os jovens mais utilizam para encontrar emprego é através de redes (amigos, familiares, vizinhos, dentre outros). Se a “rede” de inserção destes jovens encontra-se na situação de desemprego, sua inserção estará comprometida, uma vez que os jovens são preteridos em relação aos trabalhadores com maior idade. As AED's com maior desemprego juvenil também figuram entre aquelas com maiores taxas de desemprego da PEA, conforme mapa 3 (Rural-Contagem; Colonial/São Caetano; Nova Contagem/Retiro), comprovando, assim, a inserção dos jovens das AED's periféricas, uma vez observadas as referências espaciais (Figura 3).

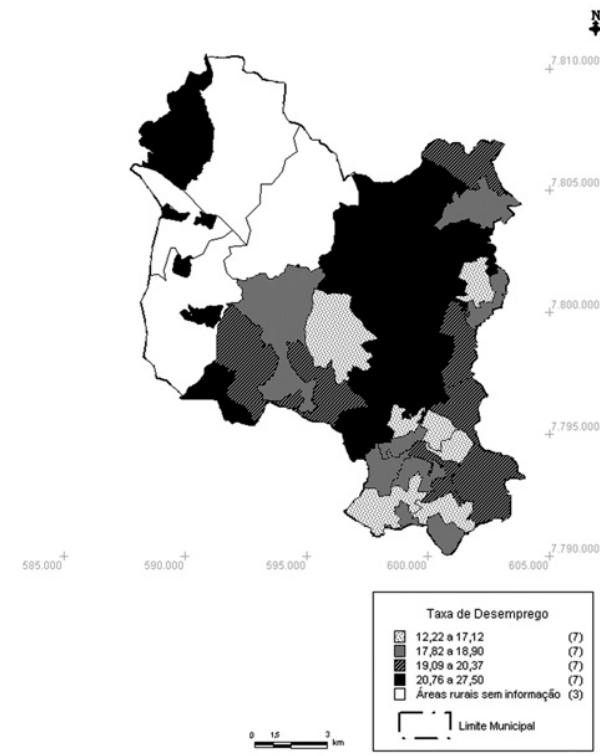
## Considerações finais

As altas taxas de desemprego observadas na década de 1990 apresentam níveis diferenciados entre a população economicamente ativa. Os jovens, com dificuldades para inserir-se no mercado de trabalho, em um ambiente de alta concorrência, contribuem significativamente com estes altos índices. O Estado começa a implementar programas que possam resolver o



**Figura 2.** Mapa 2 – Percentual de pessoas de 15 a 17 anos na série adequada nas AED's de Contagem, MG.

Fonte: Censo populacional 2000, IBGE; Observatório das Metrópoles/ Núcleo MG-PUC Minas-PROEX.



**Figura 3.** Mapa 3 – Taxa de desemprego total por AED's de Contagem, MG.

Fonte: Censo populacional 2000, IBGE; Observatório das Metrópoles/ Núcleo MG-PUC Minas-PROEX.

problema de inserção no mercado de trabalho desta faixa etária, tendo em vista a marginalização social e violência que envolvem a juventude brasileira. A marginalização da juventude nos centros urbanos, mais que uma metáfora, é mais acentuada nas periferias e bolsões de pobreza, franjas que necessitam de políticas públicas específicas.

Como os recursos públicos são, na maioria das vezes, escassos, supõe-se que estes programas deveriam incidir sobre a população com maiores dificuldades, pois parcelas da população, pelas suas especificidades de gênero, idade, cor, escolaridade ou local de moradia, não estariam em condições de disputar uma vaga no mercado de trabalho em pé de igualdade com os demais extratos da população.

Essas políticas públicas acabam por ser respostas dos governos aos problemas enfrentados pela população. Contudo, pode-se, perceber com este estudo, que formular um programa social focalizado para uma parcela da população necessitada não garante que, quando implementado, este programa possa atender ao público-alvo proposto inicialmente. Diagnósticos equivocados de problemas sociais mal compreendidos podem causar o efeito oposto ao que se desejava inicialmente.

Os programas de inserção de jovens no mercado de trabalho aqui analisados são instrumentos importantes e necessários em termos de políticas públicas de geração de emprego e renda para os jovens. Contudo, tratar o desemprego juvenil de forma homogênea, como se o problema do jovem fosse apenas o de entrar no mercado formal de trabalho pela primeira vez, pode incidir em grande erro. As pesquisas mostraram que o desemprego maior está entre os jovens que já trabalharam (80%), mas encontram-se desempregados. Os dois programas desconsideram estes dados, aceitando apenas os jovens que nunca tiveram emprego formal.

A educação é tida como fundamental para o crescimento econômico da pessoa e do país, não significando que os estudos sejam necessariamente o passaporte para a entrada no mercado de trabalho. Tanto é assim que, mesmo com uma melhora significativa do desempenho escolar da juventude brasileira, grande parte tem dificuldades em terminar o ensino fundamental (42%). Um dos programas atenta para este dado e estipula prioridade quanto ao atendimento a estes jovens. O outro programa, partindo do pressuposto de que se entra no ensino médio aos 15 anos, desconsidera os jovens que, por motivos diversos, não puderam terminá-lo, embora o desemprego entre os jovens com ensino médio seja o mais alto.

Em um ambiente urbano com meios de transportes caros e precários, o local de moradia é um diferenciador entre os jovens no momento de serem contratados pelas empresas. Nos chamados bolsões de pobreza em bairros distantes, o isolamento dos centros comerciais e/ou industriais reduz as populações jovens destas áreas a uma terrível segregação quanto à entrada no mercado formal de trabalho. Impossibilitados muitas vezes de deslocar-se até mesmo às centrais de emprego ou núcleos de

assistência devido ao alto custo do transporte, ficam comprometidas as formas de inserção no mercado de trabalho, o que se confirma pelo alto índice de desemprego nestas regiões. Os jovens destas áreas ainda mais pobres e mais segregados espacialmente não são contemplados pelos dois programas como prioridade. Embora em um deles os direitos trabalhistas sejam garantidos, inclusive o vale-transporte, não há legislação específica que dê preferência para os jovens moradores destas áreas.

Como vimos no referencial teórico, tanto a visão estruturalista, ainda que acreditando muito mais na eficácia da macroeconomia para a geração de empregos, quanto a visão liberal, ainda que acreditando muito mais na mão invisível do mercado, não descartam a importância de tais políticas. Finalizando, podemos dizer que aqui tampouco se trata de desconsiderar o efeito benéfico de tais políticas, desde que tenham seu foco revisto, para atingir aqueles que são exatamente os mais necessitados.

## Referências

- ANTUNES, R. 1997. *Adeus ao trabalho?* São Paulo, Cortez Editora, 200 p.
- AZEREDO, B. 1998. *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. São Paulo, Abet, 312 p.
- BALTAR, P.; DEDECCA, S.C. e HENRIQUE, W. 1996. Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil. *Revista de Estudios del Trabajo*, 2:23-25.
- BARBOSA, A.F. e MORETTO, A. 1998a. O que são políticas de emprego? In: DEDECCA S.C. (org.), *Políticas de emprego e proteção social*. Vol. 1, São Paulo, ABET, p. 19-24. (Coleção Abet Mercado de Trabalho).
- BARBOSA, A.F. e MORETTO, A. 1998b. Políticas de emprego no Brasil. In: S.C. DEDECCA (org.), *Políticas de emprego e proteção social*. Vol. 1, São Paulo, ABET, p. 59-100. (Coleção ABET Mercado de Trabalho).
- BAPTISTA, T.A. 2004. O jovem trabalhador brasileiro e qualificação profissional: a ilusão do primeiro emprego. In: M.A. SALES; M.C. MATOS e M.C. LEAL, *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo, Cortez, p. 131-146.
- BERCOVICH, A.; MADEIRA, F. e TORRES, A.G. 1998. Descontinuidades demográficas. In: SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO/Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE, *20 anos no ano 2000: estudos sócio-demográficos sobre a juventude paulista*. São Paulo, SEADE, p. 2-12.
- CARNEIRO, R. 2002. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo, Unesp, 423 p.
- CASTEL, R. 1998. *As metamorfoses da questão social: uma crônica da questão do salário*. Petrópolis, Vozes, 611 p.
- COELHO, F.D. 1996. Reestruturação econômica e as novas estratégias de desenvolvimento local. In: F.D. COELHO e A. FONTES, *Desenvolvimento econômico local: temas e abordagens*. Rio de Janeiro, IBAM SERE/FES, p. 9-25.
- DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO. 2004. Brasília, IPEA. Vol. 1, n. 1, ago.
- DIEESE. 2001. *A situação do trabalho no Brasil*. São Paulo.
- FISHER, A. 2001. The Kids Are All Right. *Magazine Fortune*, 143(9):28.

- FLORI, P.M. 2003. *Desemprego de jovens: um estudo sobre a dinâmica do mercado de trabalho juvenil brasileiro*. São Paulo, SP. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo, Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, 77 p.
- IANNI, O. 1997. Trabalho e capital. *A era do globalismo*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, p. 155-187.
- KLINK, J.J. 2001. *A cidade-região: regionalismo e reestrutura no Grande ABC Paulista*. Rio de Janeiro, DP&A, 156 p.
- LEONE, E.T. 2003. O trabalho da mulher em regiões metropolitanas brasileiras. In: M.W. PRONI e W. HENRIQUE (org.), *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo, UNESP, p. 199-230.
- MACHADO, L.M. 2002. *O trabalho do jovem e a política de qualificação profissional*. Belo Horizonte, MG. Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Mestrado em Ciências Sociais – Gestão de Cidades, 130 p.
- MADEIRA, F.R. 2004. A improvisação na concepção de programas sociais: muitas convicções, poucas constatações – o caso primeiro emprego. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2):78-94.
- MOREIRA, M.J. e ALMEIDA FILHO, N. A inserção precária do jovem no mercado de trabalho brasileiro. Disponível em: <http://www.race.nuca.ie.ufrj.br>, acesso em: 05/01/2001.
- MORETTO, A.J.; GIMENEZ, D.M. e PRONI, M.W. 2003. Os descaminhos das políticas de emprego no Brasil. In: M.W. RONI e W. HENRIQUE (org.), *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo, UNESP, p. 231-278.
- MUNIZ, O.J. 2003. As descontinuidades demográficas exercem efeito sobre o mercado de trabalho metropolitano dos jovens? In: A. WAJNMAN e A.F. MACHADO (orgs.), *Mercado de trabalho: uma análise a partir das pesquisas domiciliares no Brasil*. Belo Horizonte, UFMG, p. 219-266.
- NOVAES, R. 2003. Juventude, exclusão e inclusão social: aspectos e controvérsias de um debate em curso. In: M.V. FREITAS e C.F. PAPA (org.), *Políticas públicas: juventude em pauta*. São Paulo, Cortez, p. 57-74.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. 2001. *Desemprego juvenil no Brasil: em busca de opções à luz de algumas experiências internacionais*. 2ª ed., Brasília, OIT, 92 p.
- PENA, R.P.M. e CARVALHO NETO, A. 2004. Responsabilidade social empresarial e desenvolvimento local: a dimensão política e a dimensão estratégica da atuação social das empresas. In: A. CARVALHO NETO; M.A. NEVES e D.M. FERNANDES (org.), *Trabalho e cidade*. Belo Horizonte, PUC-Minas, IRT, p. 135-152.
- PEREIRA, A.F. 2001. Educação, formação e empregabilidade: algumas questões e opções para combater o desemprego juvenil. In: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, *Desemprego juvenil no Brasil: em busca de opções à luz de algumas experiências internacionais*. 2ª ed., Brasília, OIT, p. 13-18.
- POCHMANN, M. 1998. A inserção ocupacional de emprego dos jovens. In: S.C. DEDECCA (org.), *Políticas de emprego e proteção social*. Vol. 1, São Paulo, ABET, p. 73-105. (Coleção ABET Mercado de Trabalho).
- POCHMANN, M. 2001. Emprego e desemprego juvenil no Brasil: as transformações nos anos 90. In: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, *Desemprego juvenil no Brasil: em busca de opções à luz de algumas experiências internacionais*. 2ª ed., Brasília, OIT, p. 27-40.
- RAMOS, C.A. 1997. Notas sobre Políticas de Emprego. *Política Comparada*, 1:81-113.
- ROCHA, C.V. 2001. Idéias dispersas sobre o significado de políticas sociais. In: M. STENGEL; M.C.G. CASTRO; M.E. MARQUES; M.I.C. MOREIRA; R.C. FAZZI e R.S. LEAL (orgs.), *Políticas públicas de apoio sociofamiliar*. Vol. 1, Belo Horizonte, PUC-Minas, p. 7-42.
- RUA, M.G. 1998. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. In: CNPD, *Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas*. Vol. 2, Brasília, Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, p. 731-752.
- SANTOS JÚNIOR, O.A. 2000. Gestão urbana, associativismo e participação nas metrópoles brasileiras. In: L.C. de Q. RIBEIRO (org.), *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro, Revan, p. 575-598.
- SOUTO, A.L.S. e ALMEIDA, E. 2000. *Jovens: políticas públicas – mercado de trabalho*. São Paulo, Polis, 79 p.
- SOUZA, N.R.M. 2001. *A inserção dos jovens no mercado de trabalho*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 50 p.
- SPOSITO, M. 2003. Trajetórias na constituição de políticas públicas de juventude no Brasil. In: M.V. FREITAS e C.F. PAPA (org.), *Políticas públicas: juventude em pauta*. São Paulo, Cortez, p. 57-74.
- TELLES, V.S. 2001. A cidade e o trabalho. *Cadernos Le Monde Diplomatique*, 2:34-38, 22 jan.
- TREVISAN, L. 2004. Jovens, mentiras e desemprego. In: L. DOWBOR; O. FURTADO; L. TREVISAN e H. SILVA (orgs.), *Desafios do trabalho*, Petrópolis, Vozes, 221 p.