



UFMA



O LUGAR DOS JOVENS NA POLÍTICA GLOBAL E BRASILEIRA: discutindo mercado de trabalho e educação

Francisca Rejane Bezerra Andrade¹
Geórgia Patrícia Guimarães dos Santos²

RESUMO

O presente artigo objetiva discutir a atuação estatal brasileira junto à população jovem. Para tanto, apresenta-se uma breve análise sobre o processo de globalização e o crescimento da pobreza mundial, buscando compreender como a configuração global influencia a estrutura política nacional e as políticas públicas, especialmente as políticas sociais. Ampliam-se as considerações em torno do desenvolvimento das políticas públicas de educação e trabalho no Brasil destinadas ao jovem, indicando a possibilidade do Estado estar realizando uma proposta equivocada de inclusão social por partir de uma visão unidimensional dos jovens.

Palavras-chaves: Estado, Políticas Públicas, Juventude

ABSTRACT

The present article aims at to discuss the Brazilian state performance close to the young population. For so much, he/she comes an abbreviation analysis on the globalization process and the growth of the world poverty, looking for to understand as the global configuration influences the national political structure and the public politics, especially the social politics. The considerations are enlarged around the development of the public politics of education and work in Brazil destined to the youth, indicating the possibility of the State to be accomplishing a mistaken proposal of social inclusion for leaving of a vision onedimensional of the youths.

Keys words: State, Publics Politics, Teenager

1 INTRODUÇÃO

Apesar de reconhecermos as conseqüências da globalização para o crescimento da pobreza, ela não é a única responsável pelo seu aprofundamento. A forma como a estrutura política interage com a nova realidade externa e local é também fator relevante neste processo. Não podemos nos esquecer que na nova configuração global, a estrutura política nacional sofre forte influência do contexto internacional, que, no entanto, também não é o único influenciador. Para Abad (2003, p. 15), esses fatores podem ser sintetizados da seguinte maneira:

¹ Professora do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação "Políticas Públicas e Sociedade", Coordenadora do Grupo de Pesquisa "Políticas Públicas e Exclusão Social" na Universidade Estadual do Ceará (UECE). Pós-doutora em Educação (rejanemarkert@yahoo.com.br)

² Bacharel em Serviço Social (UECE), Mestre em Educação (USP), Doutoranda em Ciências Sociais (UNICAMP) e Membro do Grupo de Pesquisa "Políticas Públicas e Exclusão Social" (UECE) (santosq@unicamp.br)

- projeto político dominante (as “megapolíticas” de desenvolvimento).
- As demandas, necessidades e interesses da população, com os canais e instâncias políticas para a sua expressão.
- Os recursos disponíveis (técnicos, materiais, econômicos, humanos, etc.), concretizados na forma de um Gasto Público Social (GPS), por sua vez subdividido em Investimento Social e Custos de Operação.
- desenvolvimento institucional da sociedade.
- contexto internacional.

O que realmente interfere são os pactos que o Estado realiza com os diversos organismos (nacionais e internacionais) e, certamente, os objetivos e metas que pretende atingir, a quem pretende beneficiar, as custas de quem esses benefícios serão oferecidos, qual o preço desses acordos, etc.

Percebe-se assim que as políticas públicas desenvolvidas em um país e, especificamente, as políticas sociais no contexto de globalização são influenciadas frontalmente por esses dois campos: o global e o nacional. Está claro que existe uma relação de poder e de interesses no interior das políticas sociais. As ações advindas destas encontram suas fontes nas desigualdades das relações sociais procedentes do mundo do trabalho.

Sendo assim, falar de políticas públicas destinadas aos jovens pressupõe o entendimento de que, primeiro, o que está sendo planejado e desenvolvido no país, mesmo que seja considerado inovador, faz parte de arranjos e embates de forças globais. E que, segundo, a forma como são enfrentados os problemas nesse campo corresponde ao embate político nacional. E mais, que tais políticas constituem, segundo a classificação de Raczynski (1995, apud Abad, 2003 :16) em:

políticas setoriais ou por categorias de população e, além disso, em suas últimas versões, políticas focalizadas, já que as categorias destinatárias se definem a partir de um nível de necessidade, pobreza ou risco. Isso as diferenciou das outras políticas sociais do Estado, as quais, embora possam afetar a situação dos jovens, poder-se-ia pensar, segundo o mesmo autor, que são de porte universal, como as políticas de seguridade social ou de pensões.

Há um grande debate em torno do binômio políticas universais e políticas focalizadas. Alguns autores defendem que a focalização é uma estratégia a ser aplicada em países em desenvolvimento, como o Brasil, devido às assimetrias sociais e a massiva exclusão social. E por conseguinte, discordam que esta seja desenvolvida nos países de economia avançada, onde há minorias excluídas. Um outro grupo de autores critica a focalização de atuação das políticas públicas, por considerá-la uma estratégia que menospreza o caráter universal dos direitos humanos.

Isto posto, concluímos que no Brasil ocorreu um forte movimento na última década em termos de desenvolvimento de programas e políticas focalizadas para a população jovem. Nesse sentido, o presente artigo busca contemplar esse processo,

abordando brevemente a configuração global em que estão alicerçadas as políticas internacionais para os jovens e aprofunda a discussão para o caso brasileiro através de análise das políticas públicas destinadas aos jovens no país.

2 GLOBALIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO E JUVENTUDE

Os prognósticos apresentados pela OIT (2005) revelam que nos países em desenvolvimento, estando o Brasil neste grupo, haverá um aumento cada vez maior de pessoas trabalhando sem vínculo empregatício. E mais, que em 2015 cerca de 200 milhões de mulheres e homens estarão em busca de um emprego.

Segundo o referido relatório, o desenvolvimento do mercado de trabalho continuará a caminhar ao lado do processo de globalização. A liberalização do mercado unida à força/energia do capital demarcarão os espaços ocupacionais, os quais estarão envolvidos num imenso processo de concorrência do mercado global.

A tendência é ampliar a informalidade do mercado nos países em desenvolvimento, e em menor alcance nos desenvolvidos, acarretando o aprofundamento da precarização do trabalho e o distanciamento do estado em termos de seguridade social, saúde pública e previdência social.

Este cenário nos parece pouco animador em termos da configuração futura de uma vida digna para as crianças e jovens. Como podemos imaginar que a realidade social atual tende a não ser aprofundada, quando sabemos que, segundo a OIT (2005), 246 milhões de crianças no mundo têm que trabalhar, 73 milhões destas são menores de 10 anos e 22.000 morrem anualmente em acidentes de trabalho? Quando milhões de meninas e meninos, que vivem abandonados e precisam morar na rua, estão bem abaixo do setor informal? Quando, segundo estudo da Universidade das Nações Unidas, órgão da ONU, divulgado no dia 05 de dezembro de 2006, cerca de 40% de toda a riqueza global está concentrada nas mãos de 1% das pessoas consideradas ricas no planeta. No outro lado, a metade mais pobre da população mundial possui apenas 1% da riqueza? Pode-se até chegar a um prognóstico do futuro dessas crianças e jovens, mas não podemos concebê-lo, aceitá-lo. Precisamos aprofundar as discussões em torno do futuro das crianças e jovens no mundo, incluindo na pauta a discussão sobre políticas públicas, principalmente as políticas de educação e trabalho que poderão contribuir para que os prognósticos não sejam confirmados.

Discutir as relações entre educação e mundo do trabalho, atrelados ao tema juventude, leva-nos ao debate sobre os efeitos da mundialização das atividades humanas no escopo das mudanças que ocorrem globalmente. O Relatório Mundial de Educação da Unesco (1996, p. 32-33) revela que

durante os últimos vinte e cinco anos, o fenômeno da globalização das atividades aconteceu primeiramente impulsionada pelo progresso da informática, depressa transmitiu a idéia de que tais mercados deixavam de ser ilhas isoladas no meio de um vasto mercado mundial de capitais dominado por algumas grandes forças e praças financeiras. Todas as economias se tornaram então dependentes dos movimentos de um conjunto mais ou menos importante de capitais, transitando com extrema rapidez de um lugar para o outro em função dos diferenciais de taxas de juros e das antecipações especulativas. Em obediência a uma lógica própria, que valoriza a concentração a curto prazo, esses mercados financeiros globais não têm em conta as dificuldades reais da economia. Por vezes parece mesmo até ditarem as orientações das políticas econômicas nacionais.

Entendemos que atrelado a isto torna-se primordial a discussão sobre regulação estatal e controle social contra uma outra característica da globalização, a

Constituição de redes científicas e tecnológicas que liguem entre si os centros de investigação e as grandes empresas do mundo inteiro que tendem a agravar tais disparidades. Só faz parte destas redes, quem tiver qualquer coisa com que participar, como por exemplo, informação ou financiamento. Quem pertencer a países mais pobres (investigadores ou empresários) arrisca-se a ser excluído. E, deste modo, se aprofunda a diferença cognitiva entre os países, que faz com que aqueles que deles ficam privados, permaneçam afastados dos pólos de dinamismo. A rigor, concentração de riquezas gera concentração de conhecimentos e tecnologias. Essa concentração tem forcas para silenciar muitas culturas (idem, pág. 35).

Essa realidade corrobora para o avanço das discussões em torno do desenvolvimento de políticas de juventude, que passaram a compor a agenda dos debates internacionais e, conseqüentemente, dos nacionais. A partir do final do século XX percebemos um movimento considerável nesse sentido. Isto ocorreu, por um lado, devido ao crescimento dessa camada populacional em termos mundiais, e por outro, porque estes passaram a ser as principais vítimas dos problemas sociais, muitos dos quais oriundos do processo acima descrito. À frente de tais problemas está o desemprego e seu reflexo, a pobreza, fenômeno este não específico aos países em desenvolvimento. Destacamos, por exemplo, que na Alemanha, em outubro de 2006, a taxa de desemprego atingiu 9,8% da população economicamente ativa. E que o número de desempregados com idade inferior a 25 anos (2005) foi de 13,8%. Então o problema do desemprego entre os jovens é global e estrutural, portanto, pensar em políticas públicas para a juventude pressupõe uma análise da realidade global e o traçar de caminhos que possam contribuir para a revisão total da estrutura da sociedade capitalista mundial. Esse é um imenso desafio para os Estados.

Enquanto não percebermos essa urgente necessidade, continuaremos desenvolvendo políticas paliativas e assistencialistas que pouco ou nada contribuem para que os jovens participem ativamente da vida e do trabalho em nossos países. Frigotto (2005, p. 206) colabora para o debate indicando que:

uma política que atue na dilatação do fundo público, com amplo controle democrático, mediante impostos progressivos, taxação das grandes fortunas e do capital financeiro, pode permitir, no curto prazo, tirar seis milhões de jovens e crianças do mercado de trabalho – no qual foram inseridos precocemente e que se encontram fora da escola. E isso lhes garantiria o direito da escolaridade básica (ensino fundamental e médio) no tempo adequado e, no contexto de desemprego endêmico, abriria vagas para adultos.

Necessário se faz a formulação de políticas de cunho estrutural para o ingresso dos jovens não apenas no mercado de trabalho, mas fundamentalmente como possibilidade de inclusão destes na sociedade.

Dando continuidade a nossas reflexões discutiremos algumas experiências focalizadas de políticas públicas para jovens no Brasil, especialmente as que buscam inseri-los no mercado de trabalho, tendo a educação como elemento-chave.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TRABALHO NO BRASIL: limites e possibilidades para a juventude

As políticas sociais no Brasil têm se estabelecido de acordo com dois tipos de públicos-alvo – os contribuintes e os não-contribuintes. A previdência social é o exemplo mais evidente desta característica, em seguida não podemos nos esquecer da saúde e da educação, sempre consideradas de melhor qualidade quando pagas.

Estas políticas ainda são executadas com base em segmentos da população – crianças, gestantes, portadores de necessidades especiais, afro-descendentes, pessoas em conflito com a lei, mulheres, idosos, jovens –, enfim os designados de “minorias”, discriminados, em situação de risco ou vulnerabilidade social.

Em geral, a atual gestão das políticas sociais caracteriza-se pela *focalização, descentralização, parcerias e envolvimento da comunidade*.

As políticas públicas de educação profissional e trabalho não fogem desse modelo. Há, inclusive, um relativo consenso em tomá-las como soluções dos problemas sociais, que atingem, especialmente, os jovens.

Como exemplo, citamos o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), que pretende qualificar e inserir no mercado de trabalho jovens com idade entre 16 e 24 anos, com renda *per capita* de até ½ salário mínimo, que cursem o ensino fundamental ou médio e que estejam em situação de risco. Temos também o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), que com o mesmo objetivo, direciona-se aos desempregados ou sob risco de desemprego, enfocando, especialmente o “núcleo duro” deste problema – mulheres, pessoas acima de 40 anos e os jovens.

Duas considerações são de suma importância, ao analisarmos estas políticas. A primeira diz respeito à delimitação de uma faixa etária para a população jovem (15 a 24 anos). Os estudos de Pochmann (2004) salientam que a condição juvenil é direta e

indiretamente afetada pelas transformações na temporalidade da vida e pelas mudanças na estrutura econômica da sociedade.

Com o aumento da expectativa de vida tanto em diversos países desenvolvidos como no Brasil pressupõe-se insuficiente a estimativa de 9 (nove) anos para a transição da adolescência para a fase adulta. Conforme Pochmann (2004, p. 221):

Talvez adequada 100 anos atrás, quando a expectativa de vida ao nascer encontrava-se um pouco acima de 30 anos, a faixa etária de 15 a 24 anos poderia indicar precisamente um período de tempo compatível com a idéia de transitoriedade que marca a condição juvenil. Atualmente, quando a expectativa média de vida encontra-se ao redor dos 70 anos no Brasil, aproximando-se rapidamente dos 100 anos para as décadas vindouras, torna-se fundamental identificar que houve o alargamento da faixa etária circunscrita à juventude para algo entre 16 e 34 anos de idade.

Esta não é somente uma questão de ampliação dos anos da fase juvenil. Este período é muito mais complexo, devido às adversidades na unidade familiar, ao advento da sociedade do conhecimento e às mutações do trabalho, que têm demandado uma agenda pública mais abrangente (POCHMANN, p. 222 – 231).

A segunda importante consideração está na dificuldade de se estabelecer ações contínuas, flexíveis e de longo prazo. Com o curto período de execução, juntamente com a segmentação e seletividade do público-alvo, estas políticas aproximam-se das denominadas *políticas afirmativas*.

Tão importantes quanto necessárias, as políticas afirmativas visam dar respostas a um problema imediato e muito específico, mas não isolado, como o acesso ao ensino superior por meio do sistema de cotas. Esta certamente é uma resposta emergencial. Torna-se imprescindível melhorar a qualidade do ensino básico, aprimorar a infra-estrutura das universidades públicas, aumentar o quadro de funcionários e docentes, implementar uma política de assistência estudantil mais efetiva. Enfim, o êxito das políticas afirmativas depende primordialmente da articulação com outras políticas públicas de maior alcance.

Atuar, portanto, no âmbito da educação e do trabalho é desenvolver ações públicas capazes de promover a superação da dicotomia entre educação básica e formação profissional; de fomentar uma proposta realmente inovadora de qualificação e de articular as mais diversas instituições que atuam nesta área.

Desse modo, devem contribuir para que seus *beneficiários* sejam capazes de suplantar seus limites de idade, cor, gênero, etnia, deficiência física ou mental, enfim qualquer tipo de preconceito ou discriminação. Nas palavras de Novaes (2003, p. 141):

[...] é preciso garantir a universalização de acessos e lidar com a diversidade sem cair na fragmentação. O primeiro passo será lembrar sempre que pobreza e desigualdades sociais se retroalimentam, mas não são resultados de dinâmicas específicas. O desenho de políticas públicas dirigidas para a multifacetada juventude

brasileira deve ser feito de maneira a universalizar direitos e acessos sem reproduzir desigualdades.

A tendência preponderante nas práticas governamentais reduz-se ao *economicismo*, esquecendo aspectos como dignidade e cidadania. Só é possível vislumbrar a possibilidade de uma vida mais decente para os jovens, quando estes forem vistos além de sua faixa etária, serem percebidos como cidadãos ativos.

A focalização e seletividade das políticas sociais, no Brasil, não têm implicado numa nítida definição das clientela prioritárias tampouco na eliminação de privilégios e vantagens cumulativas. Essa estratégia de ação limita-se tão somente aos poucos recursos financeiros destinado a atender um numeroso contingente de necessitados, sem significar a universalização de direitos com redistribuição dos recursos de acordo com as necessidades sociais, setoriais, locais e regionais (Rua, 1998).

4 CONCLUSÃO

Sem dúvida, o pano de fundo dos dilemas em torno do modelo de políticas públicas (focalização x universalização; assistencialismo x assistência; público x privado etc.) é o aumento crescente da exclusão social na economia global.

Para Dupas (1999) o atual padrão de acumulação do capital tem por norte uma *nova lógica das cadeias produtivas globais* que combina a *concentração* da produção da riqueza mundial em grandes blocos econômicos e a *fragmentação* da produção em pequenas e médias empresas, implicando em um *novo paradigma do emprego* assentado na ampliação do setor de serviços, do trabalho por conta própria, da informalidade, do desemprego estrutural e da abertura de novos mercados consumidores. Logo, além de acordar *concentração* e *fragmentação*, a economia global combina *exclusão social* – desigualdade de renda, pobreza, desemprego, subemprego, etc. –, com *inclusão* por meio do consumo.

Institui-se, portanto, a idéia de um estado mínimo, incapaz de criar problemas ao capital, e de um estado forte, capaz de garantir o suficiente para amenizar a pobreza e oferecer serviços que o setor privado não se interessa. Para Dupas (1999, p. 89), a missão do novo Estado *indutor-normativo-regulador* é *viabilizar serviços públicos essenciais à população de baixa renda nas áreas de saúde, educação, habitação e amparo à exclusão social*. Assim, temos a redução da ação estatal no campo dos direitos sociais pela privatização do financiamento e da produção de serviços; dos cortes nos gastos sociais; da descentralização das ações para as esferas locais; da focalização das políticas sociais em determinados programas, considerados essenciais e não passíveis de oferta no mercado, direcionados aos grupos mais vulneráveis da população – os *muito pobres*.

No Brasil, a análise das políticas públicas tem nos revelado ações, segundo Rua (1998), com os seguintes principais aspectos:

- *fragmentação*: mediante linhas rígidas, nem sempre consensuais e respeitadas, de demarcação das áreas de atuação de cada uma das políticas;
- *competição interburocrática*: por meio de superposições de políticas entre as mais diversas agências, que levam à baixa racionalidade e ao desperdício de recursos;
- *descontinuidade administrativa*: cada mudança na direção dos cargos públicos, sem exceção, provoca mudanças nas políticas em desenvolvimento;
- a intervenção dessas políticas quase sempre é pensada a partir da oferta e muito raramente são efetivamente consideradas as demandas;
- após o processo decisório de uma política pública, sua implementação é tomada como dada, ou seja, a formulação/decisão e implementação expressa uma perspectiva linear, vertical e planificadora da política.

Dessa forma, conforme Leão (2004), centradas no discurso falacioso de preparação ao mercado de trabalho, que exigiria maior qualificação, novos atributos, habilidades e competências, as políticas públicas de educação e trabalho, na maioria das vezes, partem de uma associação equivocada entre juventude, desemprego e pobreza. Operando a partir de uma visão unidimensional dos jovens, terminam por contribuir ainda mais para a segregação dos jovens pobres, bem como ignoram outras dimensões das suas vidas – as práticas sociais, a cultura, a sociabilidade, o lazer, o aspecto formativo do trabalho etc.

REFERÊNCIAS

ABAD, Miguel. Crítica política das políticas de juventude. IN: FREITAS, M. V.; PAPA, Fernanda de C.; Políticas Públicas: **juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, 2003.

DELORS, Jacques (Coord.). **Educação**: um tesouro a descobrir. Porto: Unesco, 1996.

DUPAS, Gilberto. **Economia global e exclusão social**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A política de Educação Profissional no Governo Lula**: Um percurso histórico controvertido. Educação & Sociedade, Campinas, v. 26, 2005.

LEÃO, Geraldo M. P. **Pedagogia da cidadania tutelada: lapidar corpos e mentes**. Uma análise de um programa federal de inclusão social para jovens pobres. Tese de Doutorado (Faculdade de Educação), São Paulo: USP, 2004.

NOVAES, Regina. Juventude, exclusão e inclusão social: aspectos e controvérsias de um debate em curso. IN: FREITAS, Maria Virginia; PAPA, Fernanda de C.. **Políticas Públicas: juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, 2003.

POCHMANN, Marcio. Juventude em busca de novos caminhos no Brasil. In: NOVAES, R.; VANNUCHI, P. **Juventude e sociedade**: trabalho, educação, cultura e participação. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

RUA, Maria das Graças. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. IN: **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. Brasília: CNPD, 1998.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Relatório Laboral**. Bruxelas, 2005.