

JUVENTUDE, TRABALHO E EDUCAÇÃO: AS POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO, TRABALHO E RENDA NOS GOVERNOS DE LULA DA SILVA.

Jonas Emanuel Pinto Magalhães¹

Resumo

O artigo aqui apresentado procura analisar os fundamentos e impactos dos programas e políticas de qualificação, trabalho e renda dirigidas à juventude nos oito anos do governo Lula. Considerando a juventude na sua multiplicidade de interpretações e representações sociais atenta-se para o fato de o desemprego atingir de forma incisiva a população jovem, especialmente aquela parcela que se encontra em situação de vulnerabilidade social. A partir daí, discute-se a implementação dos programas de qualificação, emprego e renda e o redirecionamento dado às ações do governo ao longo do período de 2003 a 2010. Reflete-se sobre o sentido que orientou a formulação e a implementação desses programas, bem como o processo de consolidação da Política Nacional de Juventude. Argumenta-se que, pelo alinhamento com as principais orientações propaladas pelos organismos internacionais, particularmente a UNESCO, a Política Nacional de Juventude e os programas de qualificação, trabalho e renda buscaram integrar os jovens à nova sociabilidade do capital através da elevação do nível de escolaridade, da qualificação para o trabalho simples e da elevação do capital social, buscando minimizar os déficits sociais determinados pelos processos de exclusão, cujo principal subproduto tem sido o desemprego. Por outro lado, no governo Lula inaugura-se um novo marco para as políticas voltadas para a juventude que tem na Política Nacional de Juventude, no Conselho Nacional da Juventude e na Secretaria Nacional de Juventude espaços de disputa por ampliação de direitos para a população jovem, especialmente aquela em maior situação de vulnerabilidade.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Educação; Juventude; Emprego e Renda.

YOUTH, WORK AND EDUCATION: QUALIFICATION, WORK AND INCOME POLICIES IN THE GOVERNMENTS OF LULA DA SILVA.

¹ Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana (PPFH/UERJ). Pedagogo da Escola de Serviço Social da UFF. Professor de Disciplinas Pedagógicas da Rede Estadual de Ensino do Rio de Janeiro. jonasemanuel@ig.com.br

Abstract

The article presented here seeks to analyze the foundations and impacts of the qualification, work and income programs and policies aimed at youth in the eight years of the Lula government. Considering youth in its multiplicity of interpretations and social representations, attention is paid to the fact that unemployment affects the young population in an incisive way, especially that part that is in a situation of social vulnerability. From there, the implementation of the qualification, employment and income programs and the redirection given to government actions over the period from 2003 to 2010 are discussed. It reflects on the direction that guided the formulation and implementation of these programs, as well as the process of consolidating the National Youth Policy. It is argued that, in line with the main guidelines promoted by international organizations, particularly UNESCO, the National Youth Policy and the qualification, work and income programs sought to integrate young people into the new sociability of capital by raising the level of education, the qualification for simple work and the elevation of social capital, seeking to minimize the social deficits determined by the processes of exclusion, whose main by-product has been unemployment. On the other hand, the Lula government inaugurates a new milestone for youth-oriented policies that have in the National Youth Policy, the National Youth Council and the National Youth Secretariat spaces of dispute for expansion of rights for the young population, especially the most vulnerable.

Keywords: Public policy; Education; Youth; Employment and Income.

JUVENTUD, TRABALHO Y EDUCACIÓN: POLÍTICAS DE CALIFICACIÓN, TRABALHO E INGRESOS EN LOS GOBIERNOS DE LULA DA SILVA.

Resumen

El artículo que aquí se presenta busca analizar los fundamentos e impactos de los programas y políticas de capacitación, trabajo e ingresos dirigidos a la juventud en los ocho años del gobierno de Lula. Considerando a la juventud en su multiplicidad de interpretaciones y representaciones sociales, se presta atención a que el desempleo afecta de manera incisiva a la población joven, especialmente a aquella parte que se encuentra en situación de vulnerabilidad social. A partir de ahí, se discute la implementación de los programas de capacitación, empleo e ingresos y la reorientación dada a las acciones gubernamentales durante el período 2003 a 2010. Se reflexiona sobre el rumbo que orientó la formulación e implementación de estos programas, así como el proceso de consolidación de la Política Nacional de Juventud. Se argumenta que, en línea con los principales lineamientos impulsados por los organismos internacionales, en particular la UNESCO, la Política Nacional de Juventud y los programas de capacitación, trabajo e ingresos buscaron integrar a los jóvenes en la nueva sociabilidad del capital elevando el nivel de educación, la calificación para el trabajo simple y la elevación del capital social, buscando minimizar los déficits sociales determinados por los procesos de exclusión, cuyo principal subproducto ha sido el desempleo. Por otro lado, el gobierno de Lula inaugura un nuevo hito para las políticas orientadas a la juventud que tienen en la Política Nacional de Juventud, el Consejo Nacional de Juventud y la Secretaría Nacional de Juventud espacios de

disputa para la ampliación de derechos para la población joven, especialmente los más vulnerables.

Palabras clave: Políticas públicas; Educación; Juventud; Empleo e ingresos.

Introdução

O termo juventude por si só se apresenta como controverso e ambíguo. Diferentes enfoques podem ser adotados para caracterizar o período tradicionalmente identificado como a transição da adolescência para a vida adulta. Este entendimento encerra o reconhecimento existencial da juventude enquanto etapa distinta dentro de um ciclo de vida. Entretanto, enquanto categoria sociológica, só pode ser apreendido no movimento dinâmico da história, no qual diferentes representações vão sendo construídas segundo determinações de classe, de seus interesses e de suas visões de mundo. Nesse sentido, recortes cronológicos, de gênero, raça, região e cultura, conquanto preservem seu valor explicativo devem ser incorporadas de modo subordinado àquelas determinações, que para além de uma apreensão essencialista permite a compreensão do fenômeno em suas múltiplas determinações.

Na perspectiva por nós adotada, o termo juventude expressa, em sua complexidade, uma problemática que não pode ser reduzida a ritos de passagem, formas de se vivenciar a cultura ou experiências de natureza subjetiva. Por outro lado, reconhecemos, como Sposito (2000), que qualquer investigação exige como pressuposto, a eleição de uma definição, ainda que provisória, do objeto de estudo de modo a orientar os critérios de seleção.

Para efeito estatístico, tanto a UNESCO quanto a Organização Internacional do Trabalho (OIT) têm adotado como parâmetro definidor de juventude, o período compreendido entre 18 e 24 anos, enquanto a Organização Ibero-americana da Juventude o estende até os 29 anos. A Política Nacional da Juventude adotou este último como parâmetro, subdividindo esse período em 3 grupos: jovens da faixa etária de 15 a 17 anos, (jovens-adolescentes); jovens de 18 a 24 anos, (jovens-jovens); e jovens da faixa dos 25 a 29 anos, (jovens-adultos). A ausência de um demarcador

único para juventude dá prova da complexidade de determinações e de critérios que dificultam uma definição única e consensual de juventude. Porém como ressalta Sposito:

Uma das formas de resolução desse impasse, para tornar exequível o empreendimento investigativo reside em reconhecer que a própria definição da categoria juventude encerra um problema sociológico passível de investigação, na medida em que os critérios que a constituem enquanto sujeitos são históricos e culturais. A juventude é uma condição social e ao mesmo tempo um tipo de representação. (SPOSITO, 2000, p.7)

Não sendo o objetivo principal de nosso trabalho proceder a um estudo investigativo da categoria juventude, adotaremos a perspectiva enunciada procurando apreender da realidade elementos que nos ajudem a compreender como se movem no plano das relações sociais que caracterizam o atual estágio do modo de produção capitalista, mormente, no que se refere à forma dependente e subordinada que este adquire no Brasil, as representações sobre a juventude, quais são suas implicações para os jovens da classe trabalhadora e como se configura nesse contexto sua condição social e as políticas públicas dirigidas aos jovens.

De acordo com Sposito (2003), a diversidade de situações existenciais que afetam os jovens tem justificado a ideia de se tomar “juventude” em seu sentido plural – juventudes. Não obstante, podemos compreender esta categoria a partir da tensão dialética que envolve seus recortes socioculturais e de classe, que se manifestam num momento do ciclo de vida que não se define por critérios cronológicos ou por trajetórias lineares:

Nessa mesma direção, Atias-Donfut (1996) afirma que a entrada na vida adulta se faz cada vez de modo progressivo segundo etapas variáveis e “desreguladas” ou “desnormalizadas”. Estaríamos, assim, diante da “desinstitucionalização” do ciclo de vida ternário, centrado sobre o trabalho e da “descronologização” do percurso das idades que participa, assim, na reconstrução dos grupos sociais, com a entrada no mercado de trabalho dos velhos jovens e a saída dos jovens velhos (SPOSITO, 2003, p.12).

Se, no plano concreto, a tarefa de captar um sentido único que expresse a condição dos jovens na contemporaneidade se revela complexa e desafiadora, no plano das representações, parece haver uma polarização que opõem duas visões que embora distintas, não são excludentes. Numa

perspectiva “pessimista”, os jovens são vistos como um grupo problemático, irresponsável e sob constante risco social. Nessa acepção, a condição juvenil seria por si só uma condição problemática, e os jovens seriam um grupo mais vulnerável e propenso a apresentar comportamentos de risco e desvios de conduta, tais como: dependência química, delinquência, envolvimento com o crime, gravidez precoce que, portanto, demandariam ações do Estado de caráter preventivo, voltadas para a proteção e o enfrentamento dos “problemas de juventude”.

Emergem daí políticas compensatórias, de controle do tempo livre como programas esportivos e culturais com foco nos grupos mais vulneráveis. A visão “pessimista” da juventude predominou até o início dos anos 1980, quando mudanças na demografia mundial, revelaram um exponencial crescimento da população jovem. Batizado de “onda jovem”, esse fenômeno, que teria supostamente um efeito potencializador do desenvolvimento econômico, trouxe para o campo das representações da juventude uma visão mais “otimista” relacionada ao novo papel estratégico dos jovens: o de protagonista do desenvolvimento e importante ator político. Tal entendimento é assim expresso pela Unesco:

O protagonismo juvenil é parte de um método de educação para a cidadania que prima pelo desenvolvimento de atividades em que o jovem ocupa uma posição de centralidade, e sua opinião e participação são valorizadas em todos os momentos (...) A ênfase no jovem como sujeitos das atividades contribui para dar-lhes sentidos positivos e projetos de vida, ao mesmo tempo que condizem à reconstrução de valores éticos, como os de solidariedade e responsabilidade social. (UNESCO, 2004, p.62)

Tendo como marco o Ano Internacional da Juventude, estabelecido pela ONU em 1985, essa visão “otimista” passa a ser fortemente difundida por importantes organismos multilaterais e agências internacionais a partir do início da década de 1990, impulsionando mudanças nas políticas de juventude dos países da América Latina. Naquele contexto, contudo, o Brasil se constituiu como uma das poucas exceções a essa tendência:

Distintamente destes países, no caso brasileiro, as ações desencadeadas pelas agências da ONU tiveram pouca repercussão na formulação de programas ou organismos específicos de políticas para este grupo populacional. Naquele momento, pouca relevância se dava ao tema juventude, estando o foco das

preocupações e mobilizações centrado na proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes. (IPEA, 2009, p.48)

O país atravessou a década de 90, sem dirigir aos jovens nenhuma política específica de qualificação, emprego e renda, restringindo-se as ações do governo àquelas orientadas pela visão “pessimista” voltadas para jovens em situações de risco e para o combate à pobreza. Entretanto, o impacto da conjuntura econômica naquele momento vinha afetando os jovens de maneira bem mais significativa. A abertura do mercado, as privatizações e os processos de reestruturação produtiva em curso no país resultaram na estagnação econômica e elevaram os níveis de desemprego, nos quais os jovens aparecem como grupo mais atingido respondendo à época por 51% dos desempregados segundo dados da PNAD/1999. Como estratégia para atenuar as tensões decorrentes desse quadro o Governo de Fernando Henrique Cardoso cria então o PLANFOR (Plano Nacional de Formação do Trabalhador). Porém, além de não focalizar especificamente o segmento juvenil, esta estratégia também promoveu, de acordo com Barbosa e Deluiz (2008), o esvaziamento da educação de jovens e adultos como política de Estado, respaldada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9394/96 e pelo Decreto nº 2208/97.

Com a mudança de governo em 2003 e a revogação do Decreto nº 2208/97, as políticas de qualificação, emprego e renda que antes eram dirigidas indistintamente a jovens e adultos, sem articulação alguma com políticas de elevação da escolaridade passam a focar o público jovem através de programas que articulam elevação da escolaridade, formação profissional e participação cidadã e que consolidará um modelo de política de juventude marcada por programas emergenciais desarticulados, de formação aligeirada e com forte participação do setor privado e do terceiro setor.

Um novo marco se estabelece com a mudança de perspectiva de uma política de enfrentamento da pobreza e a prevenção do delito (1985-2000) para a inserção laboral de jovens excluídos (a partir de 2000), conforme classificação elaborada por Sposito (2003).

Contudo, para esta mesma autora e Carrano (2003) há uma variedade de orientações, muitas vezes num mesmo espaço institucional, quando se trata da definição sobre ações que envolvem a juventude: Vive-se a simultaneidade de tempos no debate sobre a juventude, o que faz a convivência, muitas vezes dentro de um mesmo aparelho de Estado, de orientações tais como as dirigidas ao controle social do tempo juvenil, à formação de mão-de-obra e também as que aspiram à realização dos jovens como sujeitos de direitos. No que pese o maior ou o menor predomínio de determinada tendência ao longo da história, algumas formulações em torno dos segmentos juvenis e da juventude têm sido mais fortemente reiteradas nos últimos anos.

A esse respeito estamos inclinados a aceitar a hipótese de que, a despeito das diferentes orientações que permeiam o debate e da maior ênfase dada ao tema da participação juvenil nos últimos 20 anos, as políticas de juventude do governo Lula amparadas ideologicamente pelas noções de protagonismo juvenil, empregabilidade e participação cidadã se configuraram como um novo mecanismo de controle do “risco social” e de conformação da juventude ao modelo de desenvolvimento econômico subordinado aos grandes centros hegemônicos do capitalismo mundial, que esgotando sua dimensão civilizatória, coloca como condição de sua sobrevivência o gerenciamento da pobreza. Por outro lado, é preciso admitir que a Política Nacional de Juventude constituiu um marco importante no qual o Estado reconhece e assume como a população jovem como sujeito de direitos que merecem um tratamento diferenciado nas políticas públicas, adotando um modelo que, pelo menos do ponto de vista formal, supera a visão “pessimista” da juventude e prevê ações e programas voltados para direitos básicos como a educação e o emprego.

O caminho percorrido até a consolidação desse modelo foi marcado por conflitos e contradições, protagonizados pelo embate das forças políticas que representam os três projetos de desenvolvimento que segundo Frigotto (2005) compuseram o arco de alianças de matriz ideológica eclética que

elegeram o presidente Lula. As políticas de juventude, como não poderia ser diferente, se moveram no plano de disputas desses grupos.

1. A influência dos organismos internacionais na elaboração dos programas de qualificação, emprego e renda para a juventude.

O desenho da Política Nacional de Juventude foi sendo redefinido e reconstruído ao longo dos oito anos do governo Lula, a partir da supressão e da incorporação de programas dispersos em vários ministérios e com focos diferenciados, a uma linha bem definida de ação cuja expressão máxima pode ser encontrada no Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM) em sua mais diversificada e atualizada versão. Ainda que se verifique a superposição de alguns programas e uma falta de organicidade entre os mecanismos de gestão e implementação, é possível afirmar que a Política Nacional de Juventude, embora constituindo-se como espaço de maior participação e reconhecimento do jovem como sujeito de direitos, tinha como linha mestra ações que visavam os jovens em situação de risco social numa perspectiva de acesso a uma cidadania restrita na qual, a qualificação para o trabalho simples, a formação aligeirada e de pouca qualidade e o estímulo à participação cidadã, entendida como ação comunitária e voluntarismo, constituem o seu tripé fundamental. Sob o pretexto de promover o protagonismo juvenil, essa política esconde em sua face oculta, os conflitos de classe gerados pelo modelo econômico vigente e procura conformar a juventude a uma sociedade de classes excludente que tem como uma de suas principais marcas, o desemprego e a precarização das relações de trabalho.

Atuando como porta-vozes dos centros hegemônicos do capital, organismos internacionais como a ONU, a UNESCO e a CEPAL procuraram disseminar em países periféricos e de capitalismo dependente uma visão idealizada e ideologizada do jovem enquanto ator estratégico do desenvolvimento, a quem caberia o papel de protagonista numa sociedade marcada pela inovação e pelas constantes e aceleradas mudanças tecnológicas.

Assim é que muitas das orientações contidas no relatório da Unesco “Políticas Públicas de/para/com Juventudes”, foram adotadas no momento em que se estabeleceu um marco referencial para Política Nacional de Juventude. Esse processo que foi antecedido pela criação do Grupo de Trabalho Interministerial de Políticas para a Juventude e pela Comissão Especial sobre Políticas para Juventude da Câmara dos Deputados contou também com assessoramento técnico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com a participação ativa do Instituto Cidadania (ONG que se dedica à geração de propostas de políticas públicas) que elaborou o documento intitulado Projeto Juventude e com a colaboração da UNESCO, que inclusive acompanhou viagens de estudo a países europeus de integrantes da citada Comissão. As recomendações contidas nos documentos elaborados pela UNESCO e pelo Instituto Cidadania serviram de base para a criação em 2005, da Política Nacional da Juventude, que também teve como importantes marcos a criação da Secretaria da Juventude e da CONJUBE (Conselho Nacional da Juventude). Porém, foi a partir do redirecionamento do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) e da criação do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM) que se consolidaram as ações mais afinadas com as orientações prescritas, mormente pela UNESCO.

No caso do PNPE, o que se verificou foi o deslocamento das ações antes voltadas prioritariamente para subvenção às empresas (no sentido de fomentar a contratação de jovens sem experiência) para ações de qualificação profissional e participação cidadã de grupos em situação de vulnerabilidade social. Esse redirecionamento se deu através da transferência de recursos para ONGs, através de conglomerados chamados de Consórcios da Juventude, que ficaram responsáveis pela qualificação social e profissional e pela inserção de uma porcentagem dos egressos dos cursos no mercado de trabalho ou em formas alternativas de geração de emprego e renda. O pressuposto, endossado nos documentos da UNESCO e do Instituto Cidadania, é de que as Organizações da Sociedade Civil possuem experiência acumulada na atuação com jovens quilombolas, indígenas,

portadores de necessidades especiais, marginalizados, ou em conflito com a lei, estando, portanto, em condições de alcançar esses jovens que por sua condição socioeconômica têm dificuldade de acessar o Sistema Nacional de Emprego (Sine).

No caso do PROJOVEM, o programa aparece claramente referenciado no documento da UNESCO que recomenda ações que conjuguem concessão de bolsas, elevação da escolaridade, qualificação profissional e participação cidadã e que devem ser dirigidos aos jovens em condição de risco social. Há inclusive um capítulo dedicado às “experiências bem sucedidas na América Latina” em que programas, nos mesmos moldes como o CHILE JOVEM e PROJOVEM (implementados no Uruguai e no Peru) são ressaltados como modelos de políticas de inserção social.

Há de se ressaltar que mesmo antes do PROJOVEM já havia previsão de aplicação de recursos em ações voltadas para qualificação profissional, projetos juvenis e concessão de bolsas, mas estas estavam colocadas no contexto da Educação Básica, particularmente o Ensino Médio. Assim, no Plano Plurianual 2004-2007 verifica-se a previsão de recursos da ordem de R\$ 1.547 bilhões para o programa Escola Básica Ideal (UNESCO, 2004). É interessante notar que este valor é aproximadamente cinco vezes maior do que os R\$ 300 milhões garantidos pelo orçamento geral da União em 2005 para a execução do PROJOVEM. Infelizmente, faltam dados que nos ajudem a confirmar se os recursos previstos para o “Escola Básica Ideal” tiveram como destinatários os jovens do ensino médio (o programa previa concessão de bolsas de R\$ 100,00) ou se o governo optou posteriormente pelo PROJOVEM como forma de focalizar um grupo mais específico.

O fato é que de uma forma ou de outra, não só os programas PROJOVEM e PNPE se conformam bem as orientações contidas nos documentos citados, como estão alicerçados em construtos ideológicos reiterados pelos organismos internacionais com especial destaque para a noção de capital social, competências, protagonismo juvenil, ação comunitária, responsabilidade social e participação cidadã.

O chamado protagonismo juvenil relaciona-se diretamente com a noção de capital humano e se configura enquanto noção orientadora das políticas para a juventude juntamente com a noção de jovem enquanto sujeito de direitos (numa perspectiva restrita, como veremos adiante) e a com a dimensão da vulnerabilidade social da juventude.

A forma como o protagonismo deve ser fomentado passa, segundo o relatório, pela ampliação das competências e habilidades pessoais, pela ação comunitária e participação cidadã e ainda pela ampliação do capital social.

As habilidades pessoais são aquelas consideradas essenciais e se definem a partir dos quatro pilares da educação elencados pelo relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI (DELORS, 1999). Descritas como habilidades para a vida expressam mais o perfil de conformação e adequação psicofísica exigido pela nova sociabilidade do capital, definindo-se como:

1) habilidades sociais e interpessoais, incluindo comunicação, habilidades de recusa, agressividade e empatia; 2) habilidades cognitivas, incluindo tomada de decisões, pensamento crítico e autocrítica; 3) habilidades para controlar emoções, incluindo o stress e o aumento interno de um centro de controle. (UNESCO, 2004, p.145)

Em nossas pesquisas temos verificado que essas habilidades têm sido enfocadas direta ou indiretamente nos cursos do PROJOVEM e nos cursos de qualificação social promovidos pelos Consórcios da Juventude. Nestes últimos, por terem como sujeitos, grupos mais vulneráveis, constata-se uma ênfase maior em aspectos comportamentais (como se vestir e se portar numa entrevista, ser mais tolerante, compreensivo, etc..) que embora não sejam suficientes para promover uma maior inserção laboral parecem contribuir para uma maior sociabilidade dos jovens junto as suas comunidades. Contudo, insistimos mais uma vez que, se trata de uma estratégia de minimização dos conflitos de classe e de conformação ao contexto social-econômico excludente. Tendo como pano de fundo a desigualdade, essa linha de ação procura também promover o resgate da autoestima e frear o aumento da violência urbana.

Nesse caso, uma das alternativas mais eficazes encontradas pelo Estado para conter a violência, se resume a retirar os jovens da situação de vulnerabilidade social. Essa condição de vulnerabilidade social é caracterizada pela situação de exclusão dos jovens da escola e do mundo do trabalho. Segundo dados do PNAD, em 2005, 22% dos jovens de 18 a 24 anos, não trabalhavam, nem estudavam, estando incluídos, portanto, no grupo de maior risco social.

Este tem sido o público prioritariamente privilegiado em programas como o PROJOVEM, o PNPE e o PROEJA (Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação Jovens e Adultos). É interessante notar que o PROUNI, embora não seja declaradamente um programa dirigido exclusivamente ao público jovem (assim como o PROEJA), atingiu majoritariamente os jovens egressos do Ensino Médio, tomando inclusive as notas do ENEM como critério de elegibilidade. Apesar disso, não encontramos referências a este programa na bibliografia consultada sobre as políticas públicas para a juventude no governo Lula. Interpretamos essa ausência como mais uma demonstração de que as “políticas para a juventude” têm sido entendidas como “políticas para jovens em situação de risco social” com um recorte bem específico (jovens negros das periferias das grandes metrópoles, fora do mercado de trabalho e da escola), no qual o público atingido pelo PROUNI não se enquadra. Outros estudos apontam para essa mesma compreensão.

Em seu estudo, Silva e Silva (2011) identificaram 20 programas nacionais de juventude categorizados por ela como universais, atrativo e exclusivos. Entretanto, segundo a autora, se adotássemos o recorte de faixa etária acima de 18 anos, esse número cairia, justamente pela ausência de programas destinados especificamente à população jovem que se encontra na faixa mais avançada. Há de se considerar que se trata de um segmento em que a inserção no mercado de trabalho se apresenta como problema de maior premência, o que não isenta o estado de prover também para este grupo programas de cunho social, cultural e educativo.

Não deixa de ser significativo que a maior parte dos programas para a juventude estejam voltados para o aumento da escolaridade e estejam sendo executados por instituições educacionais. No levantamento realizado por Silva e Silva constata-se baixa oferta de programas na área de cultura, esporte e meio ambiente, enquanto as ações voltadas para o fortalecimento da participação e da cidadania, em maior número, encontra-se vinculados à programa de elevação da escolaridade.

No caso de políticas como o PROJOVEM e o PROEJA, ficou clara opção do governo Lula em articular a formação para o trabalho e para cidadania com a elevação da escolaridade, abandonando a política de estímulo ao emprego a iniciada com o PNPE e optando por "garantir" maior nível de "empregabilidade aos jovens. Neste caso, acabou-se direcionando ao mercado a expectativa de resolução do desemprego juvenil sem que se tenha elementos objetivos para justificá-lo em razão da baixa qualificação dos jovens.

Permaneceu o paradoxo: como reduzir a vulnerabilidade social dos jovens em situação de risco se ela tem como principal determinação a exclusão do sistema formal de emprego? A solução sugerida para uma sociedade em que o direito ao emprego ainda não está garantido limitou-se então, por um lado, a promessa de empregabilidade, mesmo que às custas de uma formação aligeirada e de uma duvidosa qualificação profissional, e por outro, na tentativa de conformar os jovens à sociabilidade exigida pelo capital, minimizando os possíveis focos de conflitos através da promoção de uma cultura de paz e de ações como a atuação comunitária, o trabalho voluntário e a participação cidadã (nos limites de uma cidadania restrita).

Contudo, e para além dos paradoxos e contradições ideológicas que perpassam os programas e políticas públicas voltados para a juventude, é importante ressaltar que se abriu um espaço de maior reconhecimento dos jovens enquanto sujeitos de direitos. Ainda assim é forçoso considerar que o equacionamento das demandas e necessidades da juventude deve levar em conta a condição social, econômica e regional dos distintos segmentos tratados como jovens. No caso específico da juventude brasileira, Silva e Silva

(2011) chamam a atenção para a necessidade de ampliação das políticas dirigidas especificamente aos jovens-jovens e jovens adultos.

2. Protagonismo ou responsabilização: o discurso do mercado sobre a juventude

Ao adotar a perspectiva proposta pelos Organismos Internacionais, mormente a UNESCO, o governo Lula acabou endossando uma orientação ideológica (que tem no neoliberalismo sua maior expressão) na qual, problemas de ordem macrossocial e econômica, como o desemprego e a educação, têm sua responsabilidade transferida da esfera pública para a esfera privada, ou melhor, para a esfera individual. Isso não significa que o Estado estivesse completamente ausente ou que tenham saído de cena, mas a sua atuação estava orientada para incluir os segmentos que se encontravam a margem das esferas de produção e consumo, mesmo que estes permaneçam excluídos da esfera dos direitos. Caberia então ao Estado “corrigir” distorções que escaparam da mão invisível do mercado, recolocando nos trilhos, os vagões que seguirão no trem do desenvolvimento. Nessa perspectiva compensatória conforme afirma Ramonet (1998, p.60): “Os poderes públicos não passam, na melhor das hipóteses, de terceirizadores da empresa. O mercado governa. O governo gere”. Os jovens são instados a condição de permanente competição, na qual os discursos apologéticos em favor de uma cultura solidária, do voluntariado e da ação comunitária se orientam apenas para os interesses mais imediatos da sobrevivência e dissimulam o verdadeiro caráter das políticas focais: a negação do direito ao emprego e à educação de qualidade, num processo que Kuenzer prefere chamar de inclusão excludente:

Já do ponto de vista da educação, estabelece-se um movimento contrário, dialeticamente integrado ao primeiro: por força de políticas públicas “professadas” na direção da democratização, aumenta a inclusão em todos os pontos da cadeia, mas precarizam-se os processos educativos, que resultam em mera oportunidade de certificação, os quais não asseguram nem inclusão, nem permanência. Em resumo, do lado do mercado, um processo de exclusão incluyente, que tem garantido diferenciais de competitividade para os setores reestruturados por meio da combinação entre integração produtiva, investimento em tecnologia intensiva de capital e de gestão e consumo

precarizado da força de trabalho. Do lado do sistema educacional e de Educação Profissional, um processo de inclusão que, dada a sua desqualificação, é excludente. (KUENZER, 2006, p.2-3).

A face mais perversa desse duplo processo se revela subjetivamente e objetivamente na situação de provisoriedade, nas aflições, e principalmente nos medos dos jovens de não corresponderem às expectativas que a sociedade, a família e a que eles próprios se colocam em relação a sua posição social, seu emprego, suas necessidades de sobrevivência e suas aspirações de vida.

A juventude brasileira tem se defrontado cada vez mais cedo com a necessidade de fazer escolhas. Escolhas difíceis que vão desde a opção por trabalhar, estudar ou conciliar as duas atividades, até definir a carreira profissional que deverá seguir. Escolhas que são cada vez mais orientadas por questões de sobrevivência e perspectivas de inserção no mercado de trabalho do que por projetos pessoais. Escolhas que as condições de classe vão transmutando em imposições e que dizem respeito a uma sociabilidade que tem no mercado a sua principal referência.

Revitalizada por novos constructos ideológicos a Teoria do Capital Humano se mostra presente na disseminação dessa nova sociabilidade que exige não só competências profissionais básicas, mas também as competências socioemocionais, numa espécie de conformação ideológica na qual a própria subjetividade humana é encarada como fator de produção. O discurso produzido pelas agências internacionais, e por seus intelectuais orgânicos, que colocam o jovem na condição de protagonistas do desenvolvimento também implica responsabilidade por sua empregabilidade, na busca por desenvolver atitudes e competências que o permitam competir no mercado.

Em artigo publicado pela revista Onda Jovem, produzida pelo Instituto Votorantim e direcionada ao público juvenil, José Pastore, importante economista brasileiro, dita em tom imperativo algumas dessas atitudes que o jovem deve adotar para se adequar às exigências do mercado. Embora longo, permito-me citar o trecho que expressa de modo emblemático como esse discurso tem chegado aos jovens.

O mercado de trabalho está se tornando cada vez mais exigente. As empresas não contratam diplomas, currículos ou recomendações. O tempo do pistolão e do apadrinhamento acabou. As empresas querem respostas, por isso contratam profissionais curiosos, com capacidade de apreender continuamente. Daí a importância da boa formação. Você que é jovem, leve isso em conta. Quando o professor pedir para ler um livro, leia dois. Quando pedir dois, leia quatro. Crie o hábito de estudar por conta própria. Aproveite todos os momentos de folga para aprender, aprender e aprender. Se o emprego está difícil para quem estuda, imagine as dificuldades para quem vive nas trevas. Portanto, defina sua meta e procure ficar sempre acima da média da classe. O mercado de trabalho tem sido rigoroso também em matéria de conduta. Não basta dominar os conhecimentos da sua profissão. Você precisa gostar do que faz. E fazer tudo com carinho, zelo, perseverança e comprometimento. Se você trabalhar como empregado, os seus supervisores estarão de olho no seu modo de encarar suas tarefas. Se você trabalhar por conta própria, os seus clientes esperam competência, atenção, cordialidade e demonstração de que você faz o seu serviço com prazer. O mundo do futuro estará cada vez mais atento às condutas e aos hábitos dos profissionais. (PASTORE, 2005, p. 29)

Embora as mudanças na base produtiva, conquanto tenham como condições para se efetivar um novo tipo de trabalhador, não exigiram, de fato, uma mudança paradigmática para o todo o conjunto de trabalhadores. Ainda assim, as proposições subjacentes ao modelo toyotista têm sido apropriadas como discurso em torno das novas competências, da empregabilidade e da formação continuada. Esse discurso ganha força à medida que aumenta o desemprego entre os jovens, o que resulta também numa procura cada vez mais acentuada por certificados e diplomas que elevem a qualificação e o nível de escolaridade dos trabalhadores, o que por sua vez impulsiona o crescimento do mercado educacional.

Na verdade, podemos constatar hoje que o capital continua dispendo de um imenso exército de reserva, mas agora com nível de qualificação bem acima do exigido pelas características da maioria dos postos de trabalhos que vem sendo criados, o que põe em cheque a apologia ao novo perfil profissional de trabalhador polivalente e com as múltiplas competências demandadas pela nova base técnica da produção.

Longe de ser uma estratégia eficaz para a inclusão social e promoção do emprego e da vida digna para a juventude brasileira, as políticas focais de qualificação profissional, emprego e renda têm se limitado a equacionar déficits educacionais, numa perspectiva compensatória, oferecer uma

qualificação profissional estreita e de qualidade duvidosa e tentar criar uma cultura de participação sempre restrita aos contextos locais e a demandas particularistas. O horizonte que está colocado é o de adequação ao modelo econômico vigente, em que a garantia do emprego é substituída pela promessa de empregabilidade. Novas e antigas noções ideológicas ajudam a cimentar a ideia de que cabe aos jovens, no seu papel de “protagonista” ou de “ator estratégico do desenvolvimento”, encontrar alternativas criativas para sua inserção produtiva seja através da ampliação do seu capital social, do empreendedorismo, do cooperativismo ou simplesmente investindo nas competências que o mercado valoriza.

Na verdade, não havendo condições de oferecer perspectivas de inserção no mercado de trabalho, o que se busca é dar a juventude, alguma expectativa, que, conquanto não garanta o acesso ao mercado formal, ao menos evite que os jovens se envolvam em situações de risco social, o que em última instância traria como consequências o aumento dos índices de violência e uma maior desagregação do tecido social.

Considerações finais

Em que pesem as críticas realizadas pela OIT no relatório trabalho docente e Juventude (2009) , em sua avaliação final o eixo da Política Nacional de Juventude estruturado pelas noções de oportunidades e direitos estavam, de acordo com o relatório, em consonância com os “compromissos assumidos em foros nacionais e internacionais, entre os quais se destaca a Agenda Hemisférica de Trabalho Decente (AHTD) que define como objetivo “melhorar a formação e a inserção dos jovens no mercado de trabalho e, como meta, reduzir à metade a proporção de jovens que não estudam e não trabalham em um prazo de 10 anos”. Na perspectiva adotada pela Política Nacional de Juventude, garantir oportunidades e direitos são entendidos como “ofertar meios para a aquisição de capacidades e para sua utilização, e de serviços que atendam às diferentes necessidades dos jovens de ambos os sexos”. De fato, ofertar e melhorar parecem palavras adequadas para a noção de direito que emerge desses documentos: o direito a uma cidadania restrita

que se não pode garantir a universalização do ensino de qualidade e o pleno emprego, oferece como prêmio de consolação políticas compensatórias e focais e a promessa da empregabilidade.

Caberia ao jovem adequar-se à situação de precariedade, construindo suas próprias estratégias para ampliar suas possibilidades de inserção no mercado ao mesmo em que constrói alternativas para enfrentamento da questão social com base na cooperação e no empreendedorismo, noções que convergem para a potencializam do capital social.

Desvelar o caráter solidário que se põe como alternativa ao enfrentamento das expressões da “questão social” na perspectiva da ideologia do capital social torna-se fundamental, uma vez que implica num processo de hegemonia pela função educadora que se apresenta alargada em sua extensão, ao buscar envolver os vários aparelhos privados de hegemonia que compõem a sociedade civil: escola, igreja, sindicatos, empresas, organizações não governamentais, entre outros, e ampliada em suas funções, ao se voltar para a formação do homem de novo tipo – solidário e conformado – e de um tipo de sociedade - colaboradora e não conflitiva – como caminho possível para gerar crescimento econômico e social e, “naturalmente”, suscitar o bem-estar social “para todos”.

A ideologia do capital social ao suscitar o esforço conjunto, solidário e coeso para “combater” as mazelas sociais, disseminar a necessidade de se criar um clima ameno, sem confrontos, no enfrentamento da “questão social”, promove a despolitização da sociedade civil enfraquecendo os embates em seu interior, esvaziando seu caráter de espaço de disputas entre classes e frações de classes e gerando a “vontade de conformismo”.

Trata-se de um tipo de educação para o “conformismo” que encontra terreno fértil na atual conjuntura de retração e fragmentação das forças políticas dos trabalhadores. Para a classe subalterna, refém dessa barbárie, o engajamento voluntário nesse processo de “inclusão forçada” significa sua própria sobrevivência e a única forma de usufruir os “benefícios” sociais, mesmo que na sua forma precarizada. Por outro lado, na perspectiva da reprodução (cada vez mais) ampliada do capital (Mattos, 2009) e mesmo do

capital social que estimula o associativismo como forma de empreender ações conjuntas para resolver problemas estruturais de forma imediata e restrita ao âmbito local, não nos autoriza a dizer que tais mecanismos conservadores resistam ao movimento do real.

Entretanto, é preciso reconhecer que a Política Nacional de Juventude representa uma conquista e um avanço bastante significativos na disputa pela ampliação e consolidação de políticas públicas dirigidas à juventude. Ainda que as formulações e propósitos das ações e programas carreguem marcas da influência dos organismos internacionais e de outros agentes políticos e econômicos, deve-se ressaltar que o estabelecimento do marco representado pela Política Nacional da Juventude também é fruto da luta política de segmentos organizados da sociedade.

Como destacam Silva e Andrade (2009), o estabelecimento do Ano Internacional da Juventude, em 1985, pela ONU repercutiu de modo diferente no caso brasileiro quando comparado aos outros países da América Latina, não resultando em formulação de programas ou criação órgãos especializados na implementação de políticas para a juventude. À exceção da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, que contempla apenas o segmento de jovens-adolescente (até 18 anos), não se verifica nos governos FHC um esforço para a construção e estruturação de uma Política Nacional de Juventude, que ampliasse o escopo de atendimento da população jovem tanto no que refere ao grupos etários (jovens até 29 anos), quanto em relação ao foco das ações, naquele momento restritas controle social e de risco da juventude “problemática”.

A despeito dessa visão pessimista focada nos desvios e incompletudes da juventude, observa-se já naquele período o surgimento de organizações juvenis que expressam sua representatividade em diferentes esferas (cultural, partidário, étnica, etc..) que pautam suas demandas ao poder público a partir da noção de jovens como sujeitos de direitos, definidos não “por suas incompletudes ou desvios, mas por suas especificidades e necessidades, que devem ser reconhecidas no espaço público como

demandas cidadãos legítimas” (ABRAMO, 2005, apud ANDRADE e SILVA, 2009, p. 49).

Esse reconhecimento da necessidade de definição e ampliação de políticas específica para esse grupo social vai ganhar maior materialidade no governo Lula, mais especificamente em 2004, a partir de uma maior aproximação e diálogo do governo com movimentos e organizações representativas da juventude. São iniciativas importantes desse período: a realização da Conferência Nacional de Juventude e do Projeto Juventude, do Instituto Cidadania e o encaminhamento de projetos de lei que versavam sobre a criação do Estatuto dos Direitos da Juventude (PL no 4.529/2007) e Plano Nacional de Juventude (PL no 4.530/2004). A criação, em 2005, da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) e do Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) irão confluir para a elaboração da Política Nacional de Juventude, um marco importante, não só como política daquele governo mas também pela sua clara sinalização no sentido de incorporação das política de juventude no escopo da política de Estado.

Esse conjunto de iniciativas, que culminam na implementação da Política Nacional de Juventude, nos permitem afirmar que, em relação aos governos FHC, há uma evidente inflexão em direção ao maior reconhecimento da juventude como sujeito de direitos no governo Lula, ainda que se verifiquem a permanência de aspectos que remetem ao controle do risco social da juventude “desviante”.

Tal característica apenas atestam que as diferentes concepções ideológicas, programáticas e políticas que buscam orientar as políticas públicas voltadas para os jovens estarão permanentemente em disputa com resultados práticos que refletem e refletirão, em maior ou menor medida, a condensação da correlação de forças dentro do Estado (POULANTZAS, 1977). Nesse sentido, a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) e o Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE) materializaram, no plano institucional e político, espaços de disputa e busca por legitimação, continuidade e consolidação de políticas de juventude que também se fizeram presentes no governo Dilma, garantindo a permanência do financiamento e da

participação da sociedade civil na proposição das políticas voltadas aos jovens. Convergindo para esse processo, a realização das Conferências Nacionais da Juventude (que teve sua última edição em 2015) e a aprovação do Estatuto da Juventude, em 2013, apontam para consolidação de políticas de Estado voltadas à população jovem, que, malgrado às flutuações de governos, não negligencia as demandas da juventude brasileira.

É importante destacar que a ampliação da participação política e a questão do Estado como espaço de direito – de “obtenção de uma igualdade político jurídica com os grupos dominantes” (Gramsci, 2000, pp.40-41) – podem ser identificadas como avanços e conquistas da classe trabalhadora, “já que se reivindica o direito de participar da legislação e da administração e mesmo de modificá-las, [e] reformá-las [...]”. Entretanto, deve-se ter clareza de seus limites uma vez que são realizações “nos quadros fundamentais existentes.” Com isso, conforme indica Gramsci (2000), é preciso ainda avançar para outro momento de consciência política coletiva, “estritamente político” ou ético-político, no sentido de formar uma força social “cada vez mais homogênea, compacta e consciente de si” (p.46), que assinale a passagem das conquistas econômico-corporativas de uma determinada fração da classe trabalhadora “rumo à unificação concreta e objetivamente universal” (Gramsci, 1999, p. 134) pela superação da ordem vigente. Nessa perspectiva, a tarefa essencial consiste em dedicar-se de modo sistemático e paciente a formar e desenvolver essa força homogênea, compacta e consciente de si, o que perpassa pela batalha das ideias e pela superação das “ideologias parciais e falazes.”

No campo da educação, a batalha a ser travada é pela escola que interessa à classe trabalhadora e a seus filhos, a escola unitária.

Referências

BARBOSA, Carlos Soares; DELUIZ, Neise. Qualificação Profissional de Jovens e Adultos Trabalhadores: O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego em Discussão. **Boletim Técnico do Senac**, Rio De Janeiro: V. 34, N. 1, P. 50-63, Jan./Abr., 2008.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O Brasil e a política econômico-social: entre o medo e a esperança. **Observatório Social de América Latina, Buenos Aires**, n. 14, p. 95-1004, maio/ago. 2005.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere. (Caderno 13), vol. 3.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere. (Caderno 13), vol. 1.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Juventude – Documento de Conclusão – Versão Final.** São Paulo, 2004.

IPEA. **Juventude e Políticas Sociais no Brasil.** Brasília: 2009.

KUENZER, Acácia. A Educação Profissional nos anos 2000: A dimensão subordinada das políticas de inclusão. **Revista Educação e Sociedade.** Campinas, vol.27, n.96- Especial out. 2006.

MATTOS, Marcelo Badaró. Classes sociais e luta de classes: a atualidade de um debate conceitual. **Revista Em Pauta**, n. 20, p. 33-56, 2009.

OIT. **Trabalho Decente e Juventude no Brasil.** Brasília: 2009.

PASTORE, José. O emprego do futuro. **Revista Onda Jovem.** Instituto Votorantim. Ano I – Número 2 – Julho. 2005.

RAMONET, I. O pensamento único e os regimes globalitários. In: FIORI, J. L.; LOURENÇO, M. S.; NORONHA, J. C. **Globalização: o fato e o mito.** Rio de Janeiro: EDUERJ, 1998.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. ANDRADE, Carla Coelho de. A Política Nacional de Juventude: avanços e dificuldades. IN: CASTRO, Jorge Abraão de. AQUINO, Lusen Maria C. de. ANDRADE, Carla Coelho de. (org). **Juventude e políticas sociais no BRASIL.** IPEA. BRASIL, 2009.

SILVA, Vini Rabassa da; SILVA, Roselani Sodré da. Política Nacional de Juventude: trajetória e desafios. **Caderno CRH**, v. 24, n. 63, p. 663-678, 2011.

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César Rodrigues. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação.** 2003, n.24, pp.16-39.

SPOSITO, Marília Pontes. Os jovens no Brasil: desigualdades multiplicadas e novas demandas políticas. **Ação Educativa.** Programa de Juventude, 2003.

SPOSITO, Marília Pontes. Considerações em Torno do Conhecimento Sobre Juventude na Área da Educação: relatório. **Estado do Conhecimento: juventude e escolarização**. São Paulo: CNPq/FAPESP/INEP, v. 317, 2000.

UNESCO. **Políticas Públicas De/Para/Com as Juventudes**. Brasília, UNESCO, 2004.