Emprego e juventude: muitas iniciativas, poucos avanços

Um olhar sobre a América I atina A problemática da inserção dos jovens no mercado de trabalho tem mobilizado especialistas, organismos internacionais e governos na elaboração de diversos programas com o investimento de enormes quantidades de recursos. No entanto, apesar de as respostas oferecidas pelas políticas públicas terem mudado, ainda não foram encontradas soluções satisfatórias. Os programas frequentemente tiveram maiores efeitos para os jovens já «integrados» do que aos excluídos, e não conseguiram superar o enfraquecimento da escola e do trabalho como fatores de integração e coesão social. Se o trabalho aparecia como alternativa ao «absurdo da escola», agora surgem alternativas ao «absurdo do trabalho»: a migração, a evasão ou a criminalidade.

ERNESTO RODRÍGUEZ

■ Uma visão de conjunto

Nas últimas décadas, deu-se atenção especial ao tema da inserção dos jovens no mercado de trabalho na América Latina. Nesse sentido, existem pelo menos três iniciativas relevantes no campo da cooperação internacional que levam adiante

Ernesto Rodríguez: sociólogo uruguaio, especialista internacional em desenvolvimento social e políticas públicas de juventude e consultor da Organização das Nações Unidas (ONU), do Banco Mundial (BM), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da União Europeia (UE).

Palavras-chave: trabalho, juventude, capacitação, primeiro emprego, políticas públicas, Estado.

Nota: tradução de Adriana Marcolini. A versão original deste artigo em espanhol foi publicada em *Nueva Sociedad* Nº 232, 3-4/2011, disponível em <www.nuso.org/upload/articulos/3766_1.pdf>.

1. São elas: a) o Programa Promoção do Emprego Juvenil na América Latina (Prejal) da Organização Internacional do Trabalho (OIT); b) a «janela» sobre «juventude, emprego e migração» do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (Aecid); e c) o Programa Entra 21 da Fundação Internacional da Juventude e o Fundo Multilateral de Investimentos (Fomin) / BID.

importantes programas e projetos nacionais e locais: realizam-se rigorosos diagnósticos da situação, formulam-se planos, programas e projetos importantes, e avaliam-se sistematicamente várias iniciativas mais relevantes neste terreno.

Em termos programáticos, passou-se dos tradicionais programas de aprendizagem a projetos como o «Chile Jovem», e em vários países foram aprovadas leis sobre o primeiro emprego, «restabelecidos» os estágios e o empreendedorismo juvenil foi incentivado. Em termos institucionais, o tradicional papel de destaque das Instituições de Formação Profissional (IFP) foi perdendo terreno frente à crescente ingerência dos Ministérios do Trabalho, enquanto – paralelamente – se mantém a irrelevância dos Institutos da Juventude.

Em todo caso, as (poucas) avaliações de impacto disponíveis não mostram resultados relevantes e a situação dos jovens continua bastante precária, com altos níveis de desemprego e subemprego e um grande contingente de jovens que «não estuda e nem trabalha». Algumas respostas, particularmente, não trouxeram resultado algum, apesar de terem contado com um importante investimento de recursos; entre elas, destaca-se especialmente a promoção de primeiros empregos em troca de reduções fiscais para as empresas.

Alguns especialistas insistiram nas evidentes consequências da exclusão social e do mercado de trabalho das novas gerações no exercício da cidadania e no crescimento da insegurança pública (é evidente que agora os jovens contam com alternativas, incluindo as práticas à margem da lei – tráfico de drogas, etc. – e sua participação destacada na complexa dinâmica migratória). Outros especialistas chamaram a atenção para a perda da centralidade do trabalho na vida dos jovens, substituída em grande medida pela centralidade do consumo, que passa a ser mais relevante nas novas gerações em relação às precedentes, para as quais a vida inteira se estruturava em torno do trabalho (o que já não acontece entre os jovens).

Em todo caso, começa a surgir um contraponto interessante entre as estratégias aplicadas por governos «neoliberais» e «progressistas» neste campo, enquanto começam a ser delineadas estratégias integradas que podem chegar a ser mais pertinentes e efetivas no futuro, sustentadas essencialmente por iniciativas do Estado.

Dimensões e complexidades do problema

Há pelo menos meio século, as estatísticas disponíveis destacam reiteradamente que a inserção dos jovens no mercado de trabalho latino-americano

enfrenta notórias dificuldades. Os melhores indicadores disso são certamente os que destacam que a metade dos desempregados e subempregados da nossa região são jovens, apesar de estes representarem apenas um quinto da população economicamente ativa (PEA), de acordo com as cifras oficiais.

Os estudos mais recentes da OIT² indicam que o segmento juvenil da população com idade para trabalhar (PIT) é formado atualmente por 104,2 milhões de pessoas de 15 a 24 anos. Dentre elas, cerca de 50 milhões estão trabalhando ou procurando emprego, isto é, fazem parte da população economicamente ativa (PEA). Ao dividir a PEA pela PIT, obtemos a taxa de atividade que, no caso dos jovens da região, é atualmente de 54% – inferior à dos adultos, que atinge 69%.

Mas esta taxa de atividade juvenil varia segundo os diversos grupos e categorias juvenis. Por um lado, difere entre países (atinge 63% no Brasil, enquanto no Chile fica em apenas 34%); por outro, é maior entre os homens (64%) do que entre as mulheres (43%). Mesmo não existindo maiores diferenças entre os jovens rurais em relação aos urbanos, a taxa de atividade entre jovens de 18 a 24 anos é maior que a do grupo com idades entre 15 e 17 anos (trabalho infantil), e assim sucessivamente.

Por sua vez, as taxas de desemprego também são notoriamente diferentes entre jovens e adultos. De acordo com dados da oit, em toda a região o desemprego afeta 13% dos menores de 25 anos e 8% dos maiores dessa idade, e tal diferença cresce nos países do Cone Sul (16% e 5%, respectivamente), enquanto acontece o contrário na América Central, onde a diferença é menor (7% e 3%, respectivamente). Contudo, é importante lembrar que o que prevalece no Sul é o desemprego, enquanto na América Central se destaca o subemprego, muito elevado em geral e ainda maior entre os jovens.

Convém ressaltar também as diferenças entre os sexos: enquanto o desemprego afeta 11% dos homens jovens, atinge 17% das mulheres jovens (e isto também é mais notório no Cone Sul e menos evidente na América Central, enquanto os países andinos estão em uma situação intermediária). Na mesma linha, o desemprego afeta mais os jovens pobres: enquanto é de 10% no quintil das rendas mais baixas, chega a apenas 4,5% no quintil das rendas mais altas.

^{2.} *Trabajo decente y juventud en América Latina 2010: avances y propuestas,* Prejal / OIT, Lima, 2010. Todas as cifras desta seção foram extraídas desse rigoroso e completo estudo.

Finalmente, nesta apresentação esquemática de dados relevantes, é oportuno lembrar que, ao relacionarmos educação e trabalho (duas atividades centrais na fase juvenil) as cifras tampouco deixam de ser preocupantes. Ainda segundo a ort, em uma média de 18 países latinoamericanos, enquanto 34% dos jovens só estudam e 33% só trabalham, 13% estudam e trabalham e 20% não trabalham e nem estudam. É importante ressaltar que É importante ressaltar que enquanto 11% dos homens jovens não estudam e nem trabalham, as mulheres jovens nesta condição representam 28% (muitas delas reclusas em suas casas) ■

enquanto 11% dos homens jovens não estudam e nem trabalham, as mulheres jovens nesta condição representam 28% (muitas delas reclusas em suas casas), o que evidencia um panorama particularmente preocupante neste campo.

Já a situação entre os jovens que trabalham não é menos preocupante, principalmente no que se refere à formalidade de seus empregos (condições contratuais, níveis salariais, coberturas sociais, etc.).

Apesar de não terem sido verificadas diferenças importantes quanto a distribuição da PEA juvenil em relação à PEA adulta nos três setores da economia (primário, secundário e terciário), foram constatadas diferenças em outros parâmetros relevantes. Assim, a porcentagem de quem trabalha como assalariado no setor privado é mais alta entre os jovens (60% contra 45% entre os adultos), enquanto o contrário acontece no setor público (5% contra 13%). Por outro lado, a porcentagem dos que trabalham como autônomos é muito maior entre os adultos (32% contra 16% entre os jovens), enquanto a de trabalhadores domésticos é superior entre os jovens (19% contra 10% entre os adultos).

Entretanto, como dissemos, o mais relevante neste aspecto são as diferenças existentes no que se refere às condições de trabalho. Em relação à renda, por exemplo, a oit estima que enquanto os adultos recebem em média 788 dólares ppa (paridade de poder aquisitivo), os jovens ganham apenas 424 (a diferença é de 54%). Quando comparamos a relação entre a renda dos jovens com a dos adultos (que seria igual a 1 em uma situação de equidade e menor do que 1 caso os jovens tivessem uma situação melhor que a dos adultos), constatamos que ela é de 1,4 no caso da Venezuela, de 1,5 no México, chega a 1,9 na Argentina e na Colômbia, atinge 2,1 no Brasil e 2,3 no Paraguai.

O mais grave é a elevada falta de proteção social entre os jovens trabalhadores: apenas 37% deles contam com planos de saúde e cobertura da seguridade social (porcentagem que chega a 45% no caso dos adultos). A cobertura atinge 10% entre os que têm de 15 a 17 anos, e em alguns países (como Colômbia e Equador) tal cobertura alcança apenas 1%; situação que contrasta com a de vários países do Cone Sul, onde a cobertura entre os jovens supera os 50%. No caso do Uruguai, país com maior cobertura deste tipo, ela chega a 70%.

Para encerrar, é importante mencionar que a crise econômica internacional desses últimos anos teve um impacto importante nas novas gerações, pois o «ajuste» foi levado a cabo com a expulsão do mercado de trabalho daqueles que tinham os contratos mais precários. Esta é a situação em que se encontra a maioria dos jovens da região, principalmente na América Central e no México. Assim, enquanto as taxas de desemprego e de subemprego baixaram entre 2003 e 2008, voltaram a subir durante o ano de 2009 e caíram novamente em 2010³.

As principais respostas até o momento

Como dissemos no início, esta situação crítica não é nova. De fato, os sucessivos diagnósticos realizados durante pelo menos as três últimas décadas do século xx já davam conta da gravidade dos fatos e dimensionavam com bastante precisão (apesar das limitações das estatísticas da época) as principais arestas do problema. No aspecto pessoal, fiz um diagnóstico geral dos anos 70 e 80⁴ e colaborei bastante na realização de outro diagnóstico similar referente aos anos 90⁵, e em ambos já destacávamos com grande preocupação esses temas.

Nesta longa etapa (as últimas seis décadas) as respostas oferecidas pelas políticas públicas foram mudando, mas continuamos sem encontrar soluções satisfatórias. Na segunda metade do século xx, o diagnóstico explicava os altos níveis de desemprego e subemprego juvenil pelos baixos níveis de capacitação e a escassa experiência de trabalho das novas gerações. Por conseguinte, a resposta básica deu-se com «programas de aprendizagem» que procuravam oferecer capacitação e experiência, combinando aulas e o trabalho na empresa, alternando teoria e prática.

^{3.} Ver OIT: Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2010, OIT, Lima, 2010.

^{4.} E. Rodríguez e Bernardo Dabezies: «Primer Informe sobre la Juventud en Iberoamérica», Conferência Intergovernamental sobre Juventude, Quito-Madri, 1990.

^{5.} Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal): Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos, Serie Libros N^{Ω} 59, Cepal, Santiago, 2000.

A sistematização das avaliações realizadas que divulgamos em meados dos anos 906 mostrou que os «programas de aprendizagem» cumpriram um importante papel na integração ao mercado de trabalho das novas gerações no caso dos jovens «integrados» – que podiam dedicar quatro anos para passar pelos programas e contavam com um contexto familiar e social adequado para fazê-lo –, mas não aconteceu o mesmo com os jovens «ex-

Os «programas de aprendizagem» cumpriram um importante papel na integração ao mercado de trabalho dos jovens «integrados» mas não aconteceu o mesmo com os jovens «excluídos»

cluídos» – que não reuniam tais condições. De fato, tais programas exigiam contar com elevados níveis educativos prévios (até nove anos de escolarização básica), de que só dispunham os jovens «integrados». Isto demonstra que tais programas eram excludentes ou reforçavam muito claramente as exclusões existentes.

Assumindo essas limitações, vários países passaram a conceber e implantar programas de capacitação profissional pensados principalmente para jovens excluídos. A iniciativa pioneira foi o programa «Chile Jovem», elaborado com enfoque na demanda (levando em conta fundamentalmente as necessidades das empresas) e não com enfoque na oferta (a oferta oferecida pelas instituições de formação profissional, que na maior parte dos casos não consideravam adequadamente aquelas necessidades). Na mesma linha, Argentina, Colômbia, Peru e Uruguai, entre outros países, lançaram respostas similares, com ênfases específicas em cada caso nacional.

Em quase todas as experiências, procurou-se articular as necessidades das empresas com a contribuição de um amplo leque de entidades de capacitação (públicas e privadas). Assumia-se que os jovens excluídos necessitavam contar simultaneamente com formação profissional e social (exercício de direitos, convivência, etc.), de forma que tivessem as ferramentas necessárias para serem cidadãos e não somente para entrarem no mercado de trabalho. Também se assumiu desde o princípio que a formação (complementada com estágios em empresas reais) deveria ser a mais curta possível (entre três e seis meses no total), para que os jovens com necessidades peremptórias em termos de renda pudessem aproveitá-la.

^{6.} E. Rodríguez: Capacitación y empleo de jóvenes en América Latina, Estudios y Monografías № 79, Cinterfor-orr / 01J, Montevidéu, 1995.

As sucessivas avaliações realizadas mostraram que esses programas obtinham melhores resultados que os tradicionais programas de aprendizagem – os quais, além disso, foram se «escolarizando» exageradamente, ao se concentrar cada vez mais nas salas de aula e menos na empresa. Isto foi demonstrado pela comparação entre os «beneficiários» com grupos de «controle» (que tinham o mesmo perfil social): os «beneficiários» conseguiram maiores e melhores níveis de inserção no mercado de trabalho que os do grupo de «controle» em quase todos os casos⁷.

Todavia, as mesmas avaliações chamavam a atenção para as diversas e importantes limitações deste tipo de programas. Por um lado, ficou demonstrado que eram selecionados os «melhores entre os excluídos», ao passo que os mais afetados pela exclusão social continuavam sem ser atendidos adequadamente. Ao mesmo tempo, enfatizava-se a baixa sustentabilidade dessas experiências, realizadas à margem do quadro institucional existente, que só se viabilizavam com apoios externos como os que receberam no começo de seu desenvolvimento. É claro que isto foi mais visível em alguns casos – como na Argentina – e menos visível em outros – como no Peru e no Uruguai – onde tais programas (os «Pró Jovem» nos dois países) se «institucionalizaram» e continuam vigentes, agora financiados com recursos locais.

Outras respostas complementares foram sendo desenvolvidas, levando em consideração este conjunto de limitações de modo bastante delimitado. Mas isto aconteceu em apenas alguns países da região. Merecem destaque algumas iniciativas relacionadas ao fomento do primeiro emprego (principalmente por meio da concessão de exonerações fiscais às empresas que contrataram jovens), ao desenvolvimento de sistemas de informação e orientação profissional (no âmbito dos «serviços de emprego», em geral desenvolvidos pelos Ministérios do Trabalho) e a certas reformas do ensino técnico e da formação profissional, para encarar as limitações do passado anteriormente apontadas⁸.

Contudo, as avaliações realizadas também constataram, neste caso, impactos muito escassos e até marginais. Nos programas de fomento do primeiro emprego, por exemplo, os acertos foram muito reduzidos, tanto nos casos em que foram promovidos por meio de leis especiais (como no Uruguai durante os anos 90) como nos impulsionados como iniciativas presidenciais que

^{7.} Uma análise comparada dessas avaliações pode ser encontrada em Ernesto Abdala: «La evaluación de los programas de capacitación laboral para jóvenes en Sudamérica» em *Papeles de Población* vol. 15 N° 59, 1-3/2009.

^{8.} OIT: Trabajo decente y juventud en América Latina: avances y propuestas, Prejal / OIT, Lima 2010.

contaram com grande prioridade na agenda pública (como no México, mais recentemente), e ainda nos casos em que foram estabelecidas «cotas» – porcentagens do número total de empregados (como aconteceu na Colômbia).

Os exemplos parecem demonstrar que o diagnóstico segundo o qual o problema se vincula aos elevados custos de contratação de jovens para as empresas não se ajusta à realidade; portanto, respostas desse tipo não trazem soluções efetivas.

Na mesma linha, o fomento ao *empreen-dedorismo* entre os jovens tampouco teve o impacto esperado, apesar da grande quantidade de recursos colocados à dis-

Os exemplos parecem
demonstrar que o
diagnóstico segundo
o qual o problema
se vincula aos elevados
custos de contratação de
jovens para as empresas
não se ajusta à realidade

posição deste tipo de iniciativas, tanto por parte de alguns governos como por parte de determinada cooperação internacional. Neste caso, destacam-se pelo menos dois tipos de explicações: por um lado, apenas as microempresas de «desenvolvimento» parecem funcionar – ao contrário das empresas de «subsistência» –, e por outro, ainda no caso de práticas que tiveram êxito, chega-se a um número muito pequeno de jovens, geralmente os «integrados», e não os «excluídos».

Algo semelhante pode-se dizer dos serviços de informação e orientação profissional, nos quais os diagnósticos prévios também parecem estar equivocados. Neste caso, afirmou-se que o problema reside na falta de informação e orientação, quando na realidade o problema central é o tipo de estratégia com que se atribuem os empregos disponíveis, centrada, como é sabido, em mecanismos «particulares» (familiares, amigos, etc.) e não em mecanismos «universais» (serviços de emprego abertos equitativamente a todos e a todas). O mesmo acontece com as reformas no ensino técnico e na formação profissional que se limitam a aspectos curriculares sem questionar o «modelo» de fundo (ou que o fazem de modo demasiado tímido), que permanece centrado na formação em «ofícios», quando tudo indica que é preciso passar decididamente à formação de «competências» (flexibilidade, criatividade, trabalho em equipe, domínio de certas tecnologias e idiomas, etc.) úteis para diversos postos de trabalho, e assim fomentar a «empregabilidade».

^{9.} Uma rigorosa análise sobre essa questão pode ser encontrada em Alejandro Vera: *Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina,* Documento de Trabalho № 25, CIPPEC, Buenos Aires, 2009. Para uma revisão de propostas oficiais no futuro, v. OEI, Cepal e Segib: *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación dos bicentenarios*, OEI, Madri, 2010.

Além disso, é necessário mencionar que em quase nenhum caso este conjunto de iniciativas foi desenvolvido no âmbito de estratégias integradas que permitissem gerar as correspondentes sinergias, fazendo com que os impactos efetivamente conseguidos fossem muito limitados. Só muito recentemente, como veremos mais adiante, apenas alguns poucos países tentaram superar esta dispersão de esforços, concebendo planos de ação integrados. E, mesmo que ainda seja muito cedo para avaliar seus impactos efetivos, é evidente que se trata de respostas mais pertinentes.

Da seguridade social à «seguridade cidadã»

Cabe perguntar aqui as possíveis explicações de toda esta complexa situação relacionando, ademais, nosso tema específico com tendências mais gerais do desenvolvimento na América Latina¹⁰. Nesse sentido, é evidente que um dos principais legados do neoliberalismo foi o crescimento da fragmentação social. Este não é o espaço para analisar estas dinâmicas em si mesmas, mas é bastante pertinente perguntar pelos impactos de tais processos na construção da identidade e no desenvolvimento do sentido de pertencimento entre os jovens, pensando, sobretudo, nos mais seriamente afetados neste contexto.

A esse respeito, e alinhado com o último informe da Cepal sobre juventude e coesão social¹¹, Gonzalo Saraví deu contribuições profundamente relevantes, analisando «o enfraquecimento da escola e do trabalho em sua capacidade de interpelar os sujeitos e de gerar percepções, vontades e valores compartilhados que outrora os converteram em instituições-chave de integração e coesão social», e explorando especialmente «as experiências e o sentido de ambas as instituições entre os jovens dos setores menos favorecidos, assim como a presença paralela de novos competidores dotados de uma crescente capacidade de interpelação e significação»¹².

No caso da escola, o autor chama a atenção para o «tédio» de boa parte dos alunos. Segundo Saraví,

Em geral, o tédio na escola parece estar vinculado ao que os jovens de setores populares costumam chamar de «desastre», no México, ou «bardo», na Argentina. Mesmo

^{10.} V. Jürgen Weller: Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el novo escenario laboral, Cepal / Mayol, Bogotá, 2006.

^{11.} Cepal, OIJ e Segib: Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar, ONU, Santiago, 2008

^{12.} G. Saraví: «Juventud y sentidos de pertenencia en América Latina: causas y riesgos de la fragmentación social» em Revista de la Cepal N° 98, 8/2009.

que o «desastre» implique em uma forma de diversão mediante o rompimento ou transgressão de certas regras estabelecidas, em essência ele mantém uma clara comunhão com o tédio. Mais do que opostos, ambos são duas formas de manifestar um mesmo estado de ânimo: enquanto o tédio expressa a falta de sentido a partir da passividade, o desastre o faz por meio da ação, do fazer.¹³

Sem dúvida, isto é relevante porque resulta quase sempre em baixo rendimento ou diretamente em abandono escolar (principalmente no ensino médio) por parte de adolescentes e jovens que procuram em muitos casos contar com recursos próprios, ao menos para cobrir suas necessidades mais elementares. Mas isto ocorre em um contexto em que também foram modificadas as pautas em matéria de trabalho. Nas palavras de Saraví, «nos setores populares, o sentido do trabalho deslocou-se da esfera da produção para o âmbito do consumo» (como já mencionamos anteriormente), o qual, somado às próprias

carências da dinâmica dos mercados de trabalho, leva a limitar sua capacidade de incidência nas gerações jovens. Algo similar foi verificado em muitos outros estudos afins¹⁴.

Além disso, esses processos não são neutros: «As opções para os jovens mais desfavorecidos não se esgotam dentro do mercado de trabalho; assim como o trabalho aparecia inicialmente como uma alternativa à falta de sentido da escola, agora surgem alternativas à falta de sentido do trabalho: a migração, a evasão, a criminali-

«Assim como o trabalho aparecia inicialmente como uma alternativa à falta de sentido da escola, agora surgem alternativas à falta de sentido do trabalho: a migração, a evasão, a criminalidade – todas elas formas de uma situação comum de exclusão»

dade – todas elas formas de uma situação comum de exclusão»¹⁵. Citando Néstor García Canclini, Saraví afirma, finalmente, que «os jovens dos setores mais desfavorecidos se organizam em sociedades paralelas constituídas nas fronteiras da legalidade»¹⁶.

Em geral, este tipo de interpretação gera importantes consensos, mas, no momento de criar políticas públicas para enfrentar o problema, as opções são

^{13.} Ibid.

^{14.} V., por exemplo, Felipe Ghiardo Soto e Oscar Dávila León: *Trayectorias sociales juveniles: ambivalencias y discursos sobre el trabajo*, CIDPA, Valparaíso, 2008, com evidências sobre o caso chileno.

^{15.} G. Saraví: op. cit.

^{16.} Ibid.

muito diferentes. Para alguns setores de opinião, o importante é «controlar» os eventuais excessos juvenis; por conseguinte, concentram suas prioridades no endurecimento das penas para velhos e novos delitos, no fortalecimento das instituições dedicadas a tais missões (polícia, prisões, etc.) e na legitimação de tais práticas – por meio de campanhas na mídia que estigmatizam os jovens pobres com particular dureza. O tema dos «menores infratores» passa a ter um destaque particular e perverso na crônica policial e se situa no centro dos noticiários, especialmente na televisão.

De maneira complementar, mas sem ser suficientemente consequentes com os diagnósticos precedentes, são implantadas ações que tendem a facilitar o primeiro emprego e a promover a contratação de jovens por parte das empresas (principalmente médias e grandes) do setor formal da economia, tratando de convencer os empresários que é melhor investir (ao menos uma parte dos recursos disponíveis) na tentativa de promover a integração social de alguns desses jovens do que tratar de cobrir os custos sempre crescentes da «segurança», privada por definição e apenas a serviço dos «integrados».

Alguns autores e especialistas nesses temas realizaram radiografias bastante rigorosas e críticas devastadoras deste tipo de enfoque. É o caso de Zygmunt Bauman, que em sua obra *Medo líquido* demonstra que a ênfase atual na «insegurança pública» fundamenta a necessidade de priorizar a «segurança cidadã» (centrada na proteção de bens e pessoas dos setores «integrados»), e que isto acontece porque os Estados já não são capazes de oferecer outras «seguranças», principalmente no terreno da seguridade social (saúde, pensões, desemprego, etc.). Deste modo, os Estados podem tentar oferecer segurança pelo menos neste plano mais demarcado e infinitamente menos relevante, sem que a população perceba as verdadeiras implicações do problema¹⁷.

Outra contribuição importante foi dada por Loïc Wacquant, que em seu livro *Castigar os pobres* mostra como, primeiro nos EUA e, posteriormente, na maior parte dos países altamente industrializados (e até em vários países «em desenvolvimento», poderíamos acrescentar), ocorreu uma significativa transferência de recursos públicos dos programas sociais para o fortalecimento das instituições de controle social (especialmente as prisões), não com o objetivo de garantir a convivência pacífica de cidadãos e cidadãs, mas com o propósito de controlar os pobres, confinando-os em prisões que concentram

cada vez mais e mais gente e se transformam em verdadeiros guetos modernos¹⁸. A perversidade dessas iniciativas na América Latina, especialmente no que se refere ao estado calamitoso de nossas prisões, foi reiteradamente denunciada¹⁹, mas o problema continua presente, sem soluções efetivas.

A partir de outros ângulos, alguns governos progressistas procuram ir mais além, assumindo que os diagnósticos precedentes obrigam a incorporar mais criativa e prioritariamente os jovens (especialmente os mais excluídos) no

Alguns governos progressistas procuram ir mais além, enfrentando o desafio da «segurança» com abordagens mais amplas e integrais, sustentadas na vigência plena dos direitos humanos e com um grande compromisso do Estado na promoção da integração social ■

conjunto das políticas sociais e dos planos de desenvolvimento, enfrentando o desafio da «segurança» com abordagens mais amplas e integrais, sustentadas na vigência plena dos direitos humanos e com um grande compromisso do Estado na promoção da integração social e o exercício da cidadania plena de todos e todas, procurando enfrentar as desigualdades existentes em vários planos simultaneamente (gênero, classes, etnia, etc.) e incorporando mais explícita e efetivamente as desigualdades entre gerações²⁰. Mas isto está apenas começando e será preciso esperar para verificar a pertinência desses enfoques e medir os efetivos impactos.

Buscando alternativas: entre a tradição e a inovação

O que foi exposto justifica examinar este «contraponto» de enfoques em nosso tema específico e, para tanto, convém começar recordando que, nesta primeira década do novo século, vários países investiram grande volume de recursos na implantação de programas destinados a melhorar a capacitação e a inserção dos jovens no mercado de trabalho, mas os resultados obtidos estão sendo muito diferentes, dependendo dos enfoques aplicados.

^{18.} Castigar a los pobres: el gobierno neoliberal de la inseguridad social, Gedisa, Buenos Aires, 2009.

^{19.} V., por exemplo, wola y TNI: Sistemas sobrecargados: Leyes de drogas y cárceles en América Latina, TNI / wola, Washington, DC-Amsterdam, 2010.

^{20.} V., a esse respeito, Cepal: Panorama Social de América Latina 2010, Cepal, Santiago de Chile, 2010, e pnud: Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad, pnud, Nova York, 2010.

Por um lado, em alguns países onde continuam predominando governos situados à «direita» do espectro político, que aplicam políticas dotadas de um selo neoliberal em muitos planos, houve tentativas de investir mais neste campo, mas recorrendo a fórmulas que já mostraram importantes limitações no passado. É o caso, por exemplo, da lei 789 de 2002, que criou um importante sistema de subsídios ao emprego de jovens na Colômbia. De acordo com as avaliações realizadas, este sistema «não teve o mínimo efeito sobre as possibilidades de emprego dos jovens»²¹. Segundo Stefano Farné, «a razão deste fracasso reside no valor do subsídio concedido, que representa apenas 6% dos custos trabalhistas totais, quantia muito baixa para induzir os empresários a contratar mais pessoal»22. Neste contexto, uma das linhas de ação é aquela vinculada aos «contratos de aprendizagem», que obriga as empresas a contratar uma parte de seu quadro de empregados com este tipo de fórmula. Entre 2003 e 2007, o número de aprendizes contratados cresceu 20%, mas a monetização das exonerações fiscais potenciais – convertida no número de aprendizes que as empresas não querem aproveitar – cresceu 150%. Isto faz suspeitar que os empresários não estejam muito satisfeitos com a obrigação de receber jovens para capacitá-los²³.

Na mesma linha, o governo mexicano anunciou, com grande destaque quando assumiu o poder, em 2006, o lançamento do «Programa Primeiro Emprego», que começou a ser implementado em 1º de março de 2007, com um orçamento previsto de 270 milhões de dólares (que aumentou para 450 milhões em 2008) e com a meta de criar 450.000 empregos formais por ano, dos quais 200.000 seriam novos empregos e 250.000 seriam empregos informais «formalizados». A estratégia consistia na outorga de um subsídio de até 100% para as contribuições operário-patronais a cargo dos patrões, durante um período de 12 meses. As avaliações realizadas mostram resultados muito pobres. A tal ponto que a «Auditoria Superior da Federação afirmou que este programa resultou ser muito custoso e pouco efetivo, já que em três anos usou somente 4,8% dos recursos destinados, chegando a apenas 2,1% do universo potencial»²⁴.

Por outro lado, e diante da «herança» do neoliberalismo mencionada anteriormente, vários países em que se instalaram governos progressistas e de

^{21.} Stefano Farné: Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Colombia, Cepal / ASDI, Bogotá, 2009.

^{22.} Ibid.

^{23.} Ibid.

^{24.} Laura Rodríguez: Políticas públicas para promover el empleo juvenil y el emprendendurismo de los jóvenes en México, Prejal / OIT, México, 2010.

esquerda (principalmente na América do Sul) estão tentando encontrar soluções a partir de outras interpretações e outros modelos de intervenção. Para começar, longe do «encolhimento» do Estado promovido pelo neoliberalismo, promove-se o fortalecimento do Estado e se desenvolvem intervenções em políticas públicas sustentadas na vigência plena dos direitos humanos, apostando em metas de cobertura «universal», em cujo âmbito encontram-se algumas intervenções mais «focalizadas», diametralmente opostas às respostas puramente focalizadas promovidas pelos governos neoliberais.

Isto implica, na prática, em apostar no fortalecimento de algumas instituições públicas fundamentais (como os Ministérios do Trabalho) e na promoção de algumas reformas no ensino técnico e na formação profissional, que estão longe de se concentrar em uma simples e acrítica adaptação às necessidades das empresas. Neste âmbito, os Ministérios do Trabalho vão consolidando

respostas, com políticas ativas e passivas de emprego, procurando satisfazer de maneira criativa às necessidades de alguns grupos particularmente vulneráveis, como as mulheres e os jovens.

O «Programa Pró Jovem» do Brasil é, seguramente, o mais importante neste campo. Trata-se de uma iniciativa promovida pela Secretaria da Juventude, executada – na prática – pelo Ministé-

Os Ministérios do Trabalho vão consolidando respostas, procurando satisfazer de maneira criativa às necessidades de alguns grupos particularmente vulneráveis, como as mulheres e os jovens

rio do Trabalho e o Ministério da Educação, procurando superar as limitações das duas instituições em seu relacionamento com jovens excluídos mediante metodologias mais pertinentes e modalidades operativas mais flexíveis do que as utilizadas regularmente e que funcionam apenas com jovens «integrados». O programa, que começou em 2003, teve impacto em mais de 11 milhões de jovens em todo o país, com respostas específicas para diferentes grupos de beneficiários (urbanos e rurais, etc.)²⁵.

Na mesma linha, mas certamente com uma potencialidade maior, foram implantados em vários países programas globais para desempregados, com particular ênfase nos jovens e nas mulheres. É o caso, por exemplo, do «Plano Chefes e Chefas Desempregados de Lares da Argentina», que conseguiu

^{25.} Ver Beto Cury: Presentación de las políticas públicas de juventud en Brasil, Secretaria da Juventude, Brasília, 2010, e oit: Trabajo decente y juventud: Brasil, Prejal / oit, Brasília, 2009.

responder com sucesso à grave crise desatada em 2001 e atingiu vários milhões de desempregados. As avaliações realizadas pelo Ministério do Trabalho destacam que quase metade dos beneficiários tinham menos de 35 anos (14% eram menores de 24 anos) e 71% eram mulheres²⁶.

Com a mesma orientação, mas com um enfoque ainda mais «vago», algumas das principais reformas implantadas pelo primeiro governo de esquerda no Uruguai obtiveram impactos relevantes na renda dos jovens trabalhadores. É o caso da Reforma Tributária, construída sobre a lógica de «quem ganha mais paga mais e quem ganha menos paga menos», e que se organizou em torno de alíquotas variáveis de tributação, crescentes de acordo com a renda, o que deixa uma boa parcela das rendas mais baixas sem obrigações tributárias. Para este último setor (no qual estão amplamente representados os trabalhadores jovens), isto levou à eliminação da tributação (a legislação anterior obrigava a tributar os jovens). Assim sendo, sua renda subiu graças ao fim de tal obrigação, como demonstram alguns estudos do Instituto Nacional da Juventude, do Ministério do Desenvolvimento Social e do Escritório de Planejamento e Orçamento da Presidência da República²⁷.

Outros países tentaram ir além da implantação de *programas* específicos de fomento do emprego juvenil, procurando conceber e colocar em prática *políticas públicas* neste campo, e *planos de ação* mais concretos e operativos que, ao mesmo tempo, procurem articular as diferentes respostas setoriais e específicas. Certamente, o caso mais destacado é o Peru, onde o Ministério do Trabalho e Promoção do Emprego está implantando um rigoroso Plano de Ação²⁸. Na mesma linha, mas ainda em um nível mais restrito, alguns países começaram a colocar em prática várias iniciativas programáticas complementares (como no Chile) com resultados todavia tímidos, mas que podem melhorar no futuro²⁹.

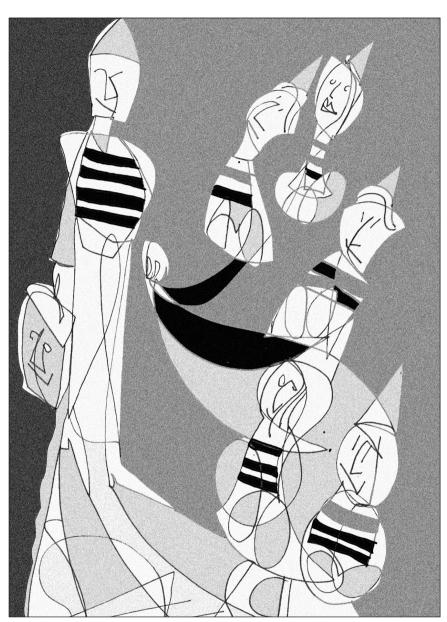
O Plano de Ação do Peru define como sua principal finalidade «contribuir para melhorar a qualidade de vida dos jovens», e seu objetivo primordial é desenvolver e implantar estratégias que permitam aos jovens «construir trajetórias

^{26.} OIT: Propuestas para una política de trabajo decente y productivo para la juventud: Argentina, Prejal / OIT, Buenos Aires, 2008.

^{27.} INJU, Mides e OPP: Juventudes uruguayas: programas sociales e impactos de las reformas implementadas 2005-2009, Montevidéu, 2009.

^{28.} Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE): Plan sectorial de acción para la promoción del empleo juvenil 2009-u al 2012-i, MTPE, Lima, 2009.

^{29.} Carlos Huneeus: Balance de los avances y desafíos de las políticas de empleo para jóvenes en Chile, Prejal / OIT, Santiago do Chile, 2010.



© Nueva Sociedad / Adriana Leão 2012

Adriana Leão é artista plástica e ilustradora. Nasceu em Belo Horizonte, Brasil. É formada em Belas Artes, com habilitação em desenho, pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). O desenho é sua grande paixão e seu idioma. É através dele que ela se manifesta nos mais diversos suportes e espaços: exposições, livros, animações, livros de artista, instalações. Como ilustradora vem desenvolvendo trabalhos em diversas áreas: literatura, imprensa, publicidade, música e teatro. Página web: <www.adrianaleao.com.br>.

de trabalho digno e produtivo». Trata-se de uma iniciativa sustentada por quatro pilares fundamentais – emprego, empregabilidade, empreendimento e equidade –, apresentada rigorosamente em termos de resultados esperados, responsabilidades institucionais, metas concretas e recursos atribuídos em cada caso (diferentemente de outros planos similares, nos quais este grau de concretude não existe).

Apesar de ainda ser muito prematuro medir efetivamente os resultados deste plano, é de se esperar um maior e melhor impacto nos jovens (na medida em que a proposta se estruturar em torno da noção de «trajetórias» de trabalho a construir), mesmo que se trate de uma iniciativa de uma única instituição (o Ministério do Trabalho), que se articula com muitas outras ainda em termos elementares. É de se esperar também que, no futuro, esta iniciativa e outras similares em alguns países da região possam ser encaradas a partir da articulação efetiva de um conjunto mais amplo de instituições especializadas nessas dinâmicas particulares, que contribuam com suas capacidades e saberes para alcançar um objetivo comum.

Em resumo, esta deveria ser uma orientação central das futuras políticas públicas para a juventude e que redirecionasse estrategicamente essas políticas, tratando de superar de maneira clara o enfoque centrado na construção de espaços específicos para a juventude (casas da juventude, cartão jovem, clubes juvenis, parlamento jovem, etc.) e procurando dotar o conjunto das políticas públicas de uma perspectiva geracional (emulando a bem-sucedida perspectiva de gênero).

A partir deste enfoque, é imprescindível que os jovens sejam mais e melhor considerados no conjunto das políticas públicas, e que o conjunto das instituições (públicas e privadas) e dos atores (sociais e políticos) se envolva de maneira decidida na concepção e na implantação dessas renovadas políticas públicas de juventude³⁰. Isto implica, por sua vez, assumir que os jovens não são apenas (nem fundamentalmente) um simples grupo de risco, mas são sujeitos de direito e atores estratégicos do desenvolvimento, dado que estão mais e melhor preparados do que os adultos para lidar com as duas principais características do século xxI: a centralidade do conhecimento e a permanência da mudança, tal como afirmaram vários dos principais estudos realizados sobre este tema.

^{30.} E. Rodríguez: Políticas públicas de juventud en América Latina: Avances concretados y desafíos a encarar en el marco del Año Internacional de la Juventud, Unesco, Brasília, 2010.

Apostar nos jovens, em sua «capacidade de agenciamento» (nas palavras do PNUD³¹) será, definitivamente, apostar no próprio desenvolvimento humano de nossos países. Vivemos um momento marcado pelo crescimento econômico e pela disponibilidade de recursos para tentar atingir esse desenvolvimento humano. Por isso, seria imperdoável não aproveitarmos esta chance a partir de uma ampla e decidida vontade política e do desenvolvimento de estratégias pertinentes e sustentáveis. 🖾

^{31.} V., por exemplo, Fernando Calderón (org.): Innovar para incluir: jóvenes y desarrollo humano. Informe sobre desarrollo humano para Mercosur 2009-2010, PNUD, Buenos Aires, 2009.