

# POLÍTICAS PÚBLICAS, CAPITALISMO E TRABALHO NO BRASIL

Processo de produção do conhecimento: Avanço de uma investigação em curso.

GT 18: Reestruturação produtiva, trabalho e dominação social

MSc. Luziene Corrêa Parnaíba – UFRR, Brasil.

MSc. Sylvio M.P. Ramires – UFRR, Brasil.

## Resumo:

O trabalho tem como objetivo analisar o papel das políticas públicas direcionadas para a juventude Brasileira. Mais especificamente, interessa-nos observar política social desenvolvida pelo Governo Federal, denominada ProJovem Trabalhador. Tal análise irá atinar para as diversas especificidades que compõem a população jovem no Brasil, em seus aspectos sociais, econômicos, políticos e regionais, sem deixar de ressaltar o viés crítico de compreensão das políticas públicas sob a égide do capitalismo.

**Palavras-Chave:** Políticas Públicas; População Jovem; Desemprego.

## Introdução

O presente trabalho busca analisar a situação dos jovens no Brasil, no que diz respeito ao trabalho e as políticas públicas de primeiro emprego formuladas pelo Governo.

Conforme afirma (2001), Höfling Políticas públicas são aqui entendidas como o “Estado em ação”(Gobert, Muller, 1987); é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade.

E políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais.

Segundo PEREIRA (2009), a política na sua configuração recente e restrita, tem a conotação de política pública, a qual engloba a política social. Ou melhor, a política social é uma espécie do gênero política pública. Assim, ao se tratar de política pública, devemos entender que esta faz parte de um ramo do conhecimento denominado *policy science*, no qual pesquisadores da Europa e Estados Unidos, durante o período pós segunda guerra, buscaram entender a dinâmica das relações entre governos e cidadãos.

Tal abordagem estabelece a compreensão daquilo que os governos efetivamente fazem, através das políticas públicas. Desse modo,

Tal delimitação teórica não significa, porém, que haja unanimidade na definição de política pública, na interpretação de sua dinâmica de constituição e processamento e na concepção da natureza da relação entre Estado e sociedade requerida por essa dinâmica. Dentre as competitivas interpretações conhecidas, destacam-se duas, considerando os limites de espaço desse texto: a que privilegia o Estado como produtor exclusivo de política pública, a ponto de conceber o termo público como sinônimo de estatal; e a que privilegia a relação dialeticamente contraditória entre Estado e sociedade como o fermento da constituição e processamento dessa política. Neste sentido, a política pública não é só Estado, visto que,

para sua existência, a sociedade também exerce papel ativo e decisivo; e o termo público é muito mais abrangente que o termo estatal (PEREIRA, 2009, p. 94).

No que diz respeito à população jovem, em termos absolutos, e apesar do rápido processo de envelhecimento da população, o Brasil conta atualmente com o maior contingente populacional jovem de sua história, respondendo por mais de um terço da população de 15 a 24 anos de toda a América Latina. As projeções realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), indicam que, a partir de agora, esse segmento deixará de crescer, chegando a uma estimativa de 31,5 milhões de jovens em 2020. Desse contingente, metade é constituída por homens e metade, por mulheres. Trata-se de uma parcela importante da população que, de acordo com projeções da ONU, irá aumentar para 1,4 bilhão até 2025.

Segundo os dados da Organização Mundial do Trabalho (OIT), em termos gerais, o crescimento do desemprego no país supera a taxa mundial de 6,2% e da América Latina e Caribe, que é de 8%. A única região que registra um aumento do desemprego superior ao Brasil é o Sudeste Asiático. Tal diagnóstico nos leva a considerar a perspectiva de BOSCHETTI (2010), onde assinala que do ponto de vista da tradição marxista a crise resulta da contradição própria do capitalismo em sua busca sem precedentes de acumulação do capital. “Chegamos a tal nível de barbarização e mercantilização da vida que se expressa nas taxas de desemprego mais altas do mundo” (2010, p. 66).

### **Política Social e Juventude no Estado Capitalista**

Numa definição do neoliberalismo, diferenciando-o do liberalismo clássico, Anderson (1995), mostra que: “O neoliberalismo nasceu logo depois da Segunda Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar”. A principal argumentação ideológica utilizada para reforçar o avanço neoliberal estava em considerar a desigualdade como um valor positivo, ou até mesmo necessário, para o desenvolvimento dessas sociedades. Tal argumento manteve-se firme até a grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, exatamente quando o mundo capitalista entra em crise o ideário neoliberal ganha força com o seguinte postulado:

As raízes da crise, afirmava Hayek e a Sociedade de Mont Pèlerin, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais (ANDERSON, 2008, p. 10).

No final da década de 70 e início da década de 80, Inglaterra e Estados Unidos e seus respectivos governos, com algumas variantes, empenham-se para colocar em prática o programa neoliberal, não tarda para que na América Latina também encontre as condições de lastreio. Assim, socialmente, politicamente e ideologicamente “o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonhara, disseminando a simples idéia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, tem que se adaptar a suas normas”(ANDERSON, p.23).

No que tange ao tratamento da política social, BEHRING afirma que “as políticas sociais vivenciaram forte expansão após a Segunda Guerra Mundial, tendo como fator decisivo a intervenção do Estado na regulação das relações sociais e econômicas” (2008, p. 99). A concentração do Estado no tratamento de políticas públicas surgiu na tentativa de garantir os direitos sociais. As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho.

No caso das políticas específicas, como ressalta BAPTISTA (2010 a), ao longo do século passado, foram engendradas políticas sociais para a juventude de acordo com uma perspectiva hierárquica de classes sociais, reservando a cada segmento certo projeto social cujos seus conteúdos, sejam pedagógico, político ou ideológico demarcava tais sujeitos de forma a inseri-los no mundo do trabalho.

De modo geral, no que diz respeito aos direitos sociais, o fato de eles dependerem de recursos para serem efetivados, impõe, às políticas públicas que devem concretizá-los, desafios reais. Por isso, contemporaneamente tais políticas (notadamente a social) devem se inscrever num quadro de mudanças que também preveja a recuperação e transformação do Estado, tendo como horizonte uma estratégia que vá além dos direitos como postulação normativa. Assim,

A juventude, por seu turno, vem sendo eleita sujeito privilegiado das políticas sociais para o enfrentamento do desemprego. Percebidos pelo Estado como portadores da potencia de força de trabalho futura, mas não apenas isso, percebidos, também como potencia de conflito e violência, a juventude figura como público-alvo de boa parte dos programas sociais (BAPTISTA 2010 a, p. 104).

O que se pode depreender é que, na atual conjuntura - devido até mesmo aos riscos sociais aos quais os jovens são vulneráveis: desemprego, drogas, educação, gravidez precoce, etc. - a juventude tornou-se objeto de “ações governamentais”, principalmente através de políticas públicas. Desse modo, no final dessa década, os indicadores sobre o desemprego juvenil e a acentuação dos processos de precarização social fomentaram a necessidade de políticas de inclusão (tanto assistenciais como de promoção a um patamar diferencial de integração na sociedade), em uma crise da ação de um Estado que durante toda a década de 1990 e o início do novo século viveu a hegemonia das políticas neoliberais (2003, p.29).

Em 1992, a taxa de desemprego aberto medido pelo IBGE era de 5,9%. Na faixa etária de 15 a 17 anos era de 13,7%, e na de 18 a 24 anos, 11%. Em 2001, para um total de 2.550.000 de desocupados na faixa etária de 15 a 19 anos, 1.395.000 estavam em busca do primeiro emprego. No grupo de 20 a 24 anos, de um total de 2.352.000, 1.040.000 encontravam-se desocupados durante o ano. Para complementar essa realidade, dados mais recentes do IBGE demonstram que a taxa de desocupação em fevereiro de 2010 no Brasil foi de 7,6%. Porém, segundo BOSCHETTI “não são computados os 50% da população economicamente ativa que não tem emprego estável (aproximadamente 48 milhões de pessoas), previdência social, seguro-desemprego e todos os direitos que derivam de um contrato estável de trabalho” (p.82).

Tais percentuais escondem os milhões de trabalhadores e trabalhadoras que vivem em relações precárias de trabalho e que são espoliados cotidianamente na sua luta pela reprodução da vida. Essa realidade está pulverizada por todo o Brasil e acaba afetando a maioria dos jovens que não tem perspectiva nem formação para desenvolver uma atividade econômica segura e regular.

É o que se pode aludir, mesmo de modo analítico, quando se investiga a distribuição da população jovem nas diferentes regiões do Brasil. Assim, apesar da região Sudeste registrar o maior número de jovens, merece destaque a região Norte, por ser o local onde se experimentou o mais significativo crescimento da população jovem entre 1980-1996, com taxas percentuais de 4,0% e 3,3%, respectivamente. Tal fenômeno pode ser explicado pelas grandes correntes migratórias que se dirigiram para esta região ao longo do período observado. Em seguida figura a Região Centro-Oeste, com taxas médias anuais de 2,6% e 2,2%, respectivamente, de crescimento da população jovem para os mesmos períodos. Apesar de ser baixa a concentração de jovens nessas Regiões, é nelas que se verificaram os aumentos relativos mais importantes. Nas demais Regiões do País, os respectivos ritmos de crescimento foram menores, muito embora a Região Nordeste, no período de 1980-1991, tenha apresentado uma taxa superior (1,9%) à média nacional (1,2%). No quinquênio seguinte, a Região que apresenta tal

característica é a Sudeste, com uma taxa de crescimento média anual de 1,8% contra 1,7% para o total do País. Regionalmente, é interessante visualizar como estão distribuídos os jovens de 15 a 24 anos de idade. A Região Sudeste vem concentrando a maior parte destes jovens, porém, segundo estatísticas, esta participação vem sofrendo reduções.

Diante do exposto, ou seja, altas taxas de desemprego entre a população jovem *versus* distribuição dessa população por um país como o Brasil, que apresenta realidades tão diversas entre uma região e outra, cabe uma reflexão sobre o papel do Estado como instância política que gerencia e relaciona suas políticas públicas com o poder local, nas diferentes regiões, através de governos e municípios.

O que objetivamos demonstrar através desses dados é “como diferentes fatores se entrelaçam para conformar o perfil do poder local e inscrever nele maior ou menor capacidade de viabilizar políticas públicas, geri-las, avaliá-las, monitorá-las, enfim, torná-las efetivas” (SOUZA, 2007, p.53).

Para pensarmos o universo da política devemos observar os governos e entender a lógica da atual forma de sociabilidade humana que perpassa a política, os governos e, que, acima de tudo, é inerente ao Estado.

Desse modo, seja a reforma ou descentralização do Estado, percebe-se que o mundo capitalista impõe uma realidade seja nas esferas econômica, política ou social, ordenadores básico de flexibilização e desregulamentação; e MONTAÑO reitera que a chamada reforma do Estado funda-se “na necessidade do grande capital de liberalizar – desimpedir, desregulamentar – os mercados. Assim concebe-se como parte do desmonte das bases de regulação das relações sociais, políticas e econômicas” (2011, p.203).

Portanto,

Uma das implicações desse processo em curso é a imposição de uma nova inter-relação entre os níveis central e local. Assim, cada vez mais o nível central de decisão dos diferentes países tem que se ocupar com a coerência das grandes infra-estruturas econômicas, como os equilíbrios macroeconômicos, com as desigualdades regionais, com a inserção do país na economia mundial, com investimentos tecnológicos de longo prazo. E, com isso, problemas mais específicos são transferidos para espaços mais próximos dos cidadãos (SOUZA, 2007, p.55)

A autora reforça ainda “que o dimensionamento do novo desenho adquirido pelo espaço local hoje francamente depositário de grandes responsabilidades políticas, impõe a necessidade de estudos por objeto análises territorialmente localizadas” (SOUZA, 2007, p. 62).

Se fizermos uma análise específica da realidade brasileira, observamos que em relação à juventude, trabalho e políticas públicas no Brasil, a estratégia de governo no segundo mandato do Governo Lula, – e que está tendo uma prossecução no Governo de Dilma Rousseff - de política de primeiro emprego é o “Programa ProJovem Trabalhador, uma das modalidades do programa unificado ProJovem, com o objetivo de qualificar jovens com idade entre dezoito e vinte e nove anos, que já tenham concluído o Ensino Fundamental”. BAPTISTA (2010 a), explica que tal proposta consiste num projeto do Governo Federal realizado em parceria com prefeituras buscando reduzir a desigualdade social e dar oportunidades para os jovens que não concluíram o ensino fundamental e não têm vínculos formais de trabalho. Nesse sentido, conforme afirma ALENCAR, podemos inferir que:

estas políticas de emprego restritas a uma atuação sobre o mercado de trabalho caracterizam-se mais pelo seu caráter compensatório e focalizado do que pelas suas reais possibilidades de criar empregos, dado que estão desvinculadas de um projeto de desenvolvimento econômico nacional, atuam particularmente sobre o mercado de trabalho e focando sua intervenção sobre determinados segmentos sociais. Sendo assim, o real da

reconstituição dessas ações de apoio e de incentivo, no âmbito das políticas públicas de emprego e renda, deve ser remetida ao conjunto de determinações econômicas, políticas e ideológicas que se tecem na realidade brasileira contemporânea sob os influxos da mundialização do capital (2010, p. 118).

Como assinala IAMAMOTO (2009), nos últimos governos, a questão social e a política social estiveram basicamente no mesmo patamar estanque, ou seja, não superaram as fragilidades brasileiras, permanecendo na perversa combinação de resultados da política neoliberal: desemprego, recessão, desnacionalização da economia e aumento da vulnerabilidade externa. “Assim, essa mesma política, que gerou o ‘desastre social’ é o pressuposto de programas sociais, na tentativa de compensar o que está agravado pela política econômica e pela ausência de efetivas reformas” (2009, p.82).

De acordo com o que foi exposto, BAPTISTA (2010 b) afirma que o discurso que justifica o desemprego pela desqualificação da mão-de-obra, em função das mudanças impostas pelo processo de Globalização e reestruturação produtiva, está, em certa medida, colocando na qualificação uma promessa de 'reinclusão' social. “Nesse sentido, e mediante a dinâmica exclusão/inclusão, o Estado neoliberal ganha, do ponto de vista da construção de hegemonia, novas formas para manter tal dinâmica num equilíbrio aceitável” (2010 b, p.137).

## **Observações Finais**

Os elementos, que buscamos desvelar de modo muito sintético, demonstram na verdade, a necessidade premente em aprofundar as pesquisas das Políticas Públicas de Trabalho para a juventude no Brasil, levando em consideração fatores como: crises cíclicas do capitalismo, taxas de desemprego entre as mais altas do mundo, significativa população jovem ainda em expectativa de crescimento, bem como, diversidades múltiplas de um mesmo país com realidades tão distintas e específicas como é o caso do Brasil, além de desafios de eficácia política no que diz respeito à democracia e gestão de políticas públicas. Nesse sentido, nosso pensamento coaduna com BOSCHETTI, quando afirma:

acreditamos que a superação da crise contemporânea não se dará pela via de uma saída com perspectiva neoliberal, como aconteceu após a crise de 1969/73, nem pela via de regulação Keynesiano-fordista como ocorreu após 1929. A superação de mais uma crise histórica do capitalismo só se dará por meio do fortalecimento das lutas sociais, da organização da classe trabalhadora e da construção de um projeto de sociedade emancipada, em que a emancipação humana signifique socialização da riqueza e fim de todas as formas de mercantilização da vida (BOSCHETTI, 2010, p. 83).

Em um Estado de inspiração neoliberal as ações e estratégias sociais governamentais incidem essencialmente em políticas compensatórias, em programas focalizados, voltados àqueles que, em função de sua “capacidade e escolhas individuais”, não usufruem do progresso social. Tais ações não têm o poder – e frequentemente, não se propõem a – de alterar as relações estabelecidas na sociedade.

Tal afirmação assinala a condição precípua para que se possa entender/esclarecer o real alcance das políticas públicas sob a égide do capital.

Muitos estudos mostram que atualmente vivemos uma realidade, onde a juventude torna-se, talvez, a mais vulnerável de todas as categorias populacionais. É premente pensarmos as políticas sociais atreladas à crítica ao Estado capitalista. Antes de falar em “inclusão”, é necessário entender que o desemprego é uma realidade mundial, que os jovens são o elo mais fraco, e que tais políticas parecem figurar a perpetuar a mesma lógica de grandes empresas e da mídia que colocam a falta de qualificação do jovem como elemento causador do seu próprio desemprego.

## Bibliografia

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In SADER, E.; GENTILI, p. (orgs). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. 3ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.

ALENCAR, Mônica Maria Torres. As Políticas Públicas de Emprego e Renda no Brasil: do “nacional desenvolvimentismo” ao “nacional empreendedorismo”. In:

BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório (Horas). Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas. 2ª ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2010. (117-137).

BAPTISTA, Tatiane Alves. O jovem trabalhador brasileiro e a qualificação profissional: a ilusão do primeiro emprego. In: SALES, Mione Apolinário (Org). Política Social, família e Juventude: Uma questão de direitos. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2010 a . (131-146)

\_\_\_\_\_. Juventude, Educação e Trabalho: discursos e práticas sobre o mosaico da juventude no Rio de Janeiro. In: BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório (Orgs). Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas. 2ª ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2010 b. (95-116)

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete. et al. Capitalismo em Crise: política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010.

BRASIL.Ministério do Trabalho e Emprego. Políticas de Juventude. Brasília, DF, 2012. Disponível em:<[http://www.portal.mte.gov.br/politicas\\_juventude/](http://www.portal.mte.gov.br/politicas_juventude/)>. Acesso em: 20 de junho de 2012.

HÖFLING. Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

IAMAMOTO. Marilda Villela. Estado, Classes Trabalhadores e Política Social no Brasil. In: BOSCHETTI, Ivanete. (Org). Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico: População Jovem no Brasil: a dimensão demográfica. Rio de Janeiro, 1999.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETO, Maria Lúcia. Estado, Classe e Movimento Social. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA. Potyara Amazoneida Pereira. Discussões Conceituais sobre Política Social como política Pública e Direito de Cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete. (Org). Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SOUZA, Rosimary Gonçalves. Poder local e Gestão de Políticas Públicas. In: FRANCISCO, Elaine Venzon; ALMEIDA, Carla Cristina (Orgs.) Trabalho, Território, Cultura: novos prismas para o debate das políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2007.

SPOSITO, Marília Pontes. Os jovens no Brasil: desigualdades multiplicadas e novas demandas políticas . São Paulo: Ação Educativa, 2003