

**Mundos del trabajo  
y políticas públicas  
en América Latina**

Betty Espinosa, Ana Esteves  
y Marcela Pronko, editoras

# Mundos del trabajo y políticas públicas en América Latina



# Índice

© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2-) 323 8888  
Fax: (593-2) 3237960  
www.flacso.org.ec

**Ministerio de Cultura del Ecuador**  
Avenida Colón y Juan León Mera  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 2903 763  
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:  
Cuidado de la edición:  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: Rispergraf  
Quito, Ecuador, 2008  
1ª. edición: mayo, 2008

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Introducción:</b> <b>Los estudios sobre las políticas públicas de trabajo y empleo en América Latina y el Caribe</b> .....	11
Ana Esteves y Marcela Pronko	
<b>SECCIÓN 1:</b> <b>JÓVENES EN AMÉRICA LATINA: EDUCACIÓN, TRABAJO Y POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	
<b>La inserción laboral de los jóvenes: tensiones y perspectivas</b> .....	27
Jürgen Weller	
<b>La transición laboral de los jóvenes y políticas públicas en América Latina: ¿qué puentes hay para mejorar las oportunidades?</b> .....	49
Claudia Jacinto	
<b>Jóvenes y Trabajo en Quito: pautas para políticas</b> .....	69
Betty Espinosa y Ana Esteves	

---

Trabalho infante-juvenil é bom para quem? ..... 91  
Rosiléa Clara Werner

O Programa Primeiro Emprego e  
a cidadania do jovem no Brasil ..... 111  
Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha

“Mentalidad emprendedora y proyectos empresariales”  
en la enseñanza técnico-profesional de la región de  
Coquimbo (Chile): una contribución de la práctica  
al debate sobre el emprendimiento juvenil ..... 125  
Mechthild Minkner-Bünjer

#### SECCIÓN 2:

##### TRANSFORMACIONES DEL TRABAJO EN EL SECTOR RURAL

Transformaciones en el trabajo agrícola  
en México, a partir de las reformas estructurales.  
Un análisis comparativo entre los años 1993 y 2003 ..... 147  
Nelson Florez Vaquiro

Estrategias de arraigo y generación de empleo en zonas rurales.  
Cooperativas del Comercio Justo en Chiapas ..... 171  
Alma Amalia González y Flurina Doppler

Quem se ocupa dos assalariados? Identidade e representação  
política de trabalhadores rurais assalariados em plantações  
florestais em Minas Gerais, Brasil ..... 191  
Múcio Tosta Gonçalves

#### SECCIÓN 3:

##### POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE EMPLEO EN LA REGIÓN

Movilidad de la pobreza y vulnerabilidad  
en Argentina: hechos y orientaciones de política ..... 211  
Luis Beccaria y Roxana Maurizio

---

Promesas cumplidas e incumplidas de los programas de  
empleo de tipo *workfare*. Un análisis con aplicación a las  
experiencias recientes de Argentina y Uruguay ..... 233  
Cristian Pérez Muñoz

Evolución del empleo y pobreza en hogares,  
durante dos períodos de recuperación económica  
(Argentina, 1996-1998 y 2004-2006)  
Rosalía Cortés y Fernando Groisman ..... 249

A formação profissional na integração regional:  
reflexões preliminares sobre a formação de técnicos  
em saúde no MERCOSUL ..... 269  
Marcela Pronko

Las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT)  
y su apoyo al empleo en México ante el proceso  
de globalización (2002-2007) ..... 287  
Miriam Rodríguez Vargas

Políticas Públicas de Empleo en Cuba.  
La respuesta a la crisis ..... 305  
Juan Carlos Campos Carrera

# O Programa Primeiro Emprego e a cidadania do jovem no Brasil

Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha

## Resumo:

Com a consolidação das políticas neoliberais no mundo, as taxas de desemprego têm crescido e ameaçado o direito ao trabalho remunerado. Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), 1 em cada 5 jovens entre 15 e 24 anos no mundo está desempregado, o que representa mais de 40% do total dos desempregados, 88 milhões de jovens. Entre estes, 85% encontram-se nos países em desenvolvimento. Essa tendência deve se agravar com o ingresso de 660 milhões de jovens no mercado de trabalho nos próximos 10 anos. No Brasil, o desemprego de 3,5 milhões de jovens com idades entre 16 e 24 anos representa cerca de 45% da força de trabalho nacional. Dessa forma, os jovens têm se caracterizado como o contingente populacional mais atingido por esse fenômeno. A questão a ser enfrentada é se políticas públicas voltadas para inserção dos jovens no mercado de trabalho têm sido capazes de assegurar a qualidade de cidadãos com direitos reconhecidos e respeitados. Visto que as políticas econômicas têm priorizado o controle fiscal e da inflação a ponto de 93% dos trabalhos disponíveis aos jovens estarem no mercado informal. Perante esse quadro, o objetivo deste trabalho é analisar o Programa Primeiro Emprego no Brasil, observando limites e impasses desse tipo de política pública, enquanto instrumento de inclusão do jovem cidadão em um país em desenvolvimento.

**Palavras-Chave:** juventude; desemprego; emprego; políticas públicas, programa primeiro emprego.

## Introdução

Em todo o mundo, as políticas sociais sofreram modificações expressivas desde a II Guerra Mundial. O processo de globalização financeira e transformação tecnológica fizeram com que a concentração de renda e a exclusão social aumentassem, levando o problema do desemprego a compor a pauta dos governos, chamando atenção para uma nova categoria social, a da juventude. Processo que se reflete na modificação do conceito de juventude, que leva à compreensão de uma condição juvenil para além da fase de transição à vida adulta e aquisição de experiência. Passa-se a admitir os jovens enquanto categoria social, “interclassista e comum a ambos os sexos, definida por uma condição específica que demarca interesses e necessidades próprias, desvinculadas da idéia de transição e suas instituições responsáveis” (Abad, 2003:23).

Em meio à crise da ação do Estado, sobretudo na década de 1990, em consequência da implantação das políticas neoliberais, tem-se o reconhecimento do desemprego e a acentuação dos processos de exclusão que provocam o aparecimento de um novo tipo de ação – os programas de inclusão –, que elegem os jovens pobres e urbanos como um de seus focos. Dessa forma, as novas percepções sobre juventude têm chamado atenção para a questão da falta de capacitação e emprego, ou não-emprego, dessa população. No mundo inteiro o jovem tem sido a faixa populacional mais atingida por esses fenômenos, registrando índices de desemprego de até 50%. Desde a década de 1990, a questão da falta de emprego para os jovens, na faixa dos 15 a 24 anos, tem se ampliado constantemente. Esse problema social ganha contornos especialmente complexos quando observado nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

O Século XXI tem sido marcado por novas formas de relação entre Estado, mercado e sociedade, com o desmantelamento dos Estados de bem-estar social que teve influência na forma como essas relações se modificaram na América do Sul. A implementação do chamado neoliberalismo implicou um novo modelo de desenvolvimento econômico-social, no qual o Estado tem buscado com mais frequência transferir responsabilidades para sociedade. Ao mesmo tempo, o Estado tem sido

pressionado pela sociedade e pelo mercado, a agir de forma eficiente na resolução dos problemas. Dentro dessa ótica é que se definem as políticas públicas, “como conjunto de decisões e ações destinadas à resolução de problemas políticos. Essas decisões e ações envolvem a atividade política compreendida como um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e se destinam à solução pacífica de conflitos relacionados com bens públicos” (Rua, 1998:731).

Contudo, Rua chama atenção para a necessidade de repensar a relação entre o componente técnico e o componente político nas políticas de juventude. Isso se faz necessário porque as práticas políticas tradicionais na região deixavam as políticas sociais para responsabilidade de políticos sem nenhum conhecimento técnico do assunto. Eles, por sua vez, utilizavam as políticas sociais para dilapidação do patrimônio público ou para prática do clientelismo. Com o processo de democratização da região, tem se fortalecido o elemento técnico enquanto fator “despolitizante”, que ganha muita força frente à experiência passada. Outro risco é cair na prática oposta, como alerta Bango: “Superar os riscos do clientelismo político requer a consolidação de equipes técnicas capacitadas. Superar o risco do manejo tecnocrático das políticas requer a existência de uma direcionalidade explícita da política” (idem, p 52).

Outro grande problema a ser enfrentado pelo sistema político e econômico é que atualmente parece haver um consenso sobre a impossibilidade de empregar a maioria dos jovens. O ideário liberal conseguiu abolir da agenda pública latino-americana o direito ao pleno emprego, antes mesmo de atingi-lo, e avança no sentido de fazer o mesmo na Europa. Assim, a questão do emprego para as novas gerações não pode ser mais desassociada das políticas sociais. Medidas como programas de transferência de renda são tidos como necessários para aumentar a “empregabilidade” dos jovens, compreendida como “aquisição de qualificações, competências e habilidades requeridas pelo mercado de trabalho” (Perreira, 2001:13). Isso acontece porque para obter o aumento nas taxas de empregabilidade juvenil são necessárias mudanças que só apresentam resultados após muito tempo, como melhoria na educação e formação profissional, aliadas a esforços de inserção dos jovens no mercado de trabalho. Chama atenção, nesse caso, a idéia subjacente de que a

qualificação permite o aumento da empregabilidade, mediante concorrência baseada na qualificação da mão-de-obra, e não obrigatoriamente como decorrência do aumento da taxa de emprego. O que pode significar que grande parcela da população, mesmo qualificada, continuará fora do mercado de trabalho.

Frente a este cenário, dados apresentados por Pereira (2001) indicam que, em qualquer nível educacional, as taxas de desemprego dos jovens de 15 a 24 anos são 2,5 vezes maiores que as de pessoas de 25 anos ou mais. O agravante é que as taxas de desemprego por idade e nível educacional demonstram que o maior índice de desemprego não se encontra entre os jovens de menor nível educacional, mas entre aqueles que possuem de 6 a 9 anos de estudos. Fato que reforça o que Regina Novaes chamou de “os três mitos nas explicações sobre as dificuldades de inserção dos jovens no mercado” (2003:131). Sendo eles: 1) a explosão demográfica teria ocasionado atualmente um maior número de jovens em nossa sociedade, 2) a exclusão seria um problema educacional e 3) a inovação técnica estaria exigindo pessoas com maior qualidade e com mais conteúdo. Os mitos expostos são, para a autora, formas de transferir responsabilidades sobre a precariedade das condições juvenis para o próprio jovem. Visto que, no Brasil, nas últimas décadas, a população está envelhecendo e a taxa de fecundidade associada à taxa de mortalidade vem declinando, os índices de escolaridade têm aumentado e os empregos ofertados a essa camada se encontram, principalmente, em serviços domésticos ou serviços do tipo *telemarketing*.

Portanto, a simples elevação do nível educacional, apesar de ser uma medida importante principalmente na promoção da equidade social, não tem garantido emprego para o jovem. As novas gerações têm atingido de um modo geral, maior nível educacional que as anteriores, e isso não tem se refletido em maior renda, melhor inserção no mercado de trabalho, ou melhor qualidade de vida para eles. Dessa forma, o crescimento econômico e o redirecionamento de prioridades de investimentos públicos são fatores primordiais no combate ao desemprego juvenil. As políticas públicas vão desempenhar um papel ainda mais importante se levado em consideração o tipo de “trabalho” disponível para esses jovens. Entre os anos de 1986 e 1996, como demonstra

Pereira (2001:30), o emprego assalariado do jovem no Brasil foi reduzido em 23,8%, e desse total 1,309 milhões foram de empregos formais, com variação negativa de 21%, e 2.054 milhões de empregos sem registro, com variação negativa de 26%. Nos últimos anos, o quadro não tem mudando muito, visto que, em primeiro lugar, o emprego que mais cresceu no país foi o doméstico, e, em segundo lugar, a ocupação de vendedor ambulante.

Em estudo sistematizado por Tokman, Corrochano e Gouvêa (2003) sobre o desemprego juvenil no Cone Sul, os dados não se apresentam muito diferentes aos registrados na Europa, em relação à população mais atingida pelo fenômeno do desemprego. Ocorre mudança, apenas, nos níveis de desempregos registrados entre os diversos países. Quadro que tem levado os programas de capacitação, geração de emprego e renda a se multiplicarem no continente latino americano. Iniciativas locais, ou por meio de Organismos Internacionais, como a UNICEF, a OIT ou o BID<sup>1</sup>, têm demandado do Estado ações para resolver ou minimizar as dificuldades dos jovens em obter e manter empregos. Eles chamam atenção para o fato de políticas públicas similares serem adotadas no Brasil, Argentina, Chile e Uruguai para dotar os jovens de uma formação profissionalizante, baseando-se, sobretudo, em cursos técnicos de qualificação. Os autores avaliam que o Brasil constitui o exemplo mais promissor na execução dessas políticas por contar com uma estrutura estabelecida em parceria com a iniciativa privada e conhecida como sistema “S”<sup>2</sup>.

Entretanto, apesar de os programas de geração de emprego e renda estarem dentre as políticas públicas, por não se destinarem especificamente aos jovens, não podem ser confundidos com uma política pública de juventude, compreendida como:

“toda ação orientada tanto à conquista e realização de valores e objetivos sociais referentes ao período vital juvenil, como também aquelas ações

- 1 UNICEF = União das Nações Unidas para Infância. OIT = Organização Internacional do Trabalho. BID = Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- 2 O Sistema “S” compreende: O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), o Serviço Nacional de Aprendizagem no setor de Transportes (SENAT), o Serviço Social do Cooperativismo (SESCOOP), e o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR).

orientadas no sentido de influir nos processos de socialização envolvidos. Trata-se tanto de políticas reparatórias ou compensatórias, de promoção e orientadas ao desenvolvimento e/ou à construção da cidadania” (Baladrini, 1999: 25-26).

Por esse motivo, segundo Bango, as políticas de juventude devem se inserir em um projeto de desenvolvimento estratégico e ser pensadas no marco das políticas sociais em articulação com as políticas econômicas. Nessa perspectiva, cabe ao Estado assumir “o papel de mando ou de direcionalidade das políticas sociais” (Bango, 2003:49). No plano institucional, ele sugere que os organismos da juventude deveriam se centrar em um papel de mando e coordenação. Afirma, ainda, haver um consenso no continente latino-americano sobre esse ponto. Finalmente, esse tipo de política requer a geração de conhecimentos específicos que formem recursos humanos permanentes para implementação de políticas dirigidas a uma população tão heterogênea, apontando na direção de uma política sistemática de geração de conhecimento.

Em um contexto onde o desemprego juvenil é um novo fenômeno que precisa ser avaliado, enquanto uma característica mundial, as conseqüências em termos de conflitos em torno do processo crescente de exclusão juvenil fazem com que as políticas públicas de juventude e, em particular, as de geração de emprego assumam grande importância. Sobretudo em países onde o processo de democratização ocorreu recentemente. No Brasil, por volta da década de 1990, esses programas são implementados em níveis municipais. Em 2003 passam a fazer parte da política pública nacional anunciada pelo Presidente Lula. Dessa forma, a investigação de políticas públicas de capacitação e geração de emprego para jovens deve ir além das questões técnicas, como as relativas à eficácia, exigindo uma reflexão sobre os limites e impasses desses programas no âmbito da política pública de juventude.

### Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE)

As políticas sociais não configuram uma tradição no Brasil. Calcado na crença que o crescimento econômico em si, propiciaria distribuição de renda e qualidade de vida para população, o país desenvolveu tardiamente esse tipo de políticas. As políticas públicas de emprego, como o seguro-desemprego, só são instituídas na década de 1980, em processo concomitante ao de democratização. Como conseqüência, as experiências locais, como a de Porto Alegre-RS, inspiram o governo federal na execução de programas como o Primeiro Emprego.

O PNPE integra a política de Desenvolvimento Econômico e Social do governo federal desde 2003. Este programa tem por objetivo propiciar a inserção de jovens no mercado de trabalho, sendo dirigido a jovens de baixa renda, entre 16 e 24 anos, que estejam cursando o Ensino Médio ou com ele concluído. O Programa pode ser intitulado como uma política de combate ao desemprego de inserção, ou seja, relativa aos jovens que têm dificuldades em se inserir no mercado de trabalho. Em que se utiliza uma mescla de instrumentos e ações em sua composição, entre os quais mecanismos de subsídio à criação de emprego, parceria entre o público e o privado, transferência de renda e descentralização das ações entre os diversos níveis governamentais. Dessa forma, o PNPE consiste em uma política ativa de mercado de trabalho, baseada primordialmente em medidas como formação profissional e intermediação da mão-de-obra. O Programa é composto por diversos projetos como:

- Aprendizagem Profissional, que utiliza o Sistema “S” como base.
- O Jovem Empreendedor, que consiste em um projeto de capacitação associado ao crédito, desenvolvido em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE);
- O Soldado Cidadão, que aumentou o número de jovens a serem incorporados pelo serviço militar obrigatório, promovendo assim acesso a cursos de capacitação e profissionalização;



- O Serviço Civil Voluntário (SVC), desenvolvido por meio de convênios firmados com governos estaduais e municipais, que oferece profissionalização, formação para a cidadania, prestação de serviços comunitários e elevação de escolaridade de jovens advindos do sistema penal, ou de instituições sócio-educativas, de famílias de baixa renda, com baixa escolaridade e em situação de risco social;
- <sup>a</sup> Os Consórcios Nacionais da Juventude, parcerias entre o Estado e a sociedade civil para capacitação e inserção dos jovens no mercado de trabalho;

E pelo projeto Juventude Cidadã, que estabelece convênio entre a União, os municípios e os estados, com o objetivo de fornecer formação pessoal e profissional para conquista do primeiro emprego. No caso dos dois últimos projetos, o Programa prevê a contrapartida de que no mínimo 30% dos assistidos devam ser inseridos no mercado de trabalho.

De acordo com os dados oficiais, até o ano de 2007, o PNPE beneficiou 736.649 jovens desde 2003. E vem conseguindo ultrapassar as metas mínimas (30%) exigidas como contrapartida de seus parceiros, atingindo em média 40% de inserção dos jovens assistidos no mercado de trabalho. O que demonstra a importância das políticas públicas, fato reforçado pelos resultados obtidos pelo país na última década, como a queda nas taxas de analfabetismo, na mortalidade infantil, na fecundidade, além do aumento da escolaridade, a maior distribuição de renda e a maior expectativa de vida. Dessa maneira quais as dificuldades ou impasses de uma política pública de geração de emprego?

O primeiro deles diz respeito aos sistemas de capacitação ou profissionalização. A oferta de trabalho existente é uma derivação do crescimento econômico, o que significa que a qualificação da mão-de-obra permite no máximo inserir esses jovens no processo competitivo pelo posto de trabalho; não significa garantia do mesmo. Além disso, a maioria dos projetos destinados a jovens envolve alguma forma de treinamento para compensar um problema estrutural da relação entre o sistema de ensino e o mundo do trabalho. O hiato nessa relação leva muitos jovens a abandonarem o sistema de ensino regular, condenando a qualidade do

emprego possível de ser conquistado. Na maioria das vezes, tal situação, configura situações de risco social para esse cidadão, aumentando a pressão por políticas públicas direcionadas, como os programas de aceleração de aprendizagem, os cursos técnicos profissionalizantes, programas de transferência de renda, ou pior, de reeducação social. O limite desse tipo de política está dado, por um lado, pelo crescimento econômico, e, por outro, por um sistema rotativo que transfere parte dessa população de uma política pública para outra sem conseguir torná-la autônoma.

Um impasse das políticas de geração de emprego é que são instrumentos paliativos para uma população que carece de medidas enérgicas e urgentes. Outro aspecto diz respeito à descentralização na execução desses projetos. A universalização de políticas públicas, com formato de Programas, tem se mostrado problemática, principalmente no caso de países continentais como o Brasil. As diferenças e desigualdades regionais, as variações culturais e naturais, as diversificadas vocações econômicas, entre outras, fazem com que cursos profissionalizantes que obedeçam a um mapa de tendências produtivas nacional dificilmente otimizem os recursos disponíveis. Isso acontece porque os espaços de inserção e o tipo de qualificação exigida pelo mercado de trabalho variam de acordo com os segmentos produtivos existentes em cada região. No caso do PNPE, é possível observar que a maior parte das vagas de inserção dos jovens assistidos encontra-se no comércio de pequeno e médio porte. Esse aspecto reforça a importância da mobilização da sociedade local, e a necessidade em aprofundar o processo de parcerias e transferência de poderes do âmbito estadual para o municipal. A dificuldade em integrar os jovens à indústria, por exemplo, demonstra a importância dos poderes locais no processo de identificar demandas e promover a formação dirigida para suprir áreas carentes de profissionais em cada uma das micro-regiões.

Outra questão a ser observada no PNPE diz respeito aos subsídios para geração de emprego. Como demonstra Ramos (1997), em estudo de caso relatado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o subsídio pode não estar gerando empregos de fato, mas apenas substituindo trabalhadores nos postos. Não é difícil encontrar jovens que passaram por programas de aprendizagem e/ou inserção, para depois de terminado o Programa serem dispensados, não

conseguindo se inserir novamente no mercado. Nesse caso, as empresas se beneficiam com o subsídio governamental, mas o custo da política pública não se justifica, visto que não gera novos postos de trabalho.

Outra medida prevista no PNPE é o incentivo à organização de cooperativas. Apesar de contar com o suporte técnico do SEBRAE, que possui um acúmulo na formulação e orientação de micro empresas, essa experiência deve ser vista com cuidado. Deve-se atentar para o tipo de cooperativa a ser criada. As cooperativas intermediadoras de mão-de-obra, no Brasil, têm se caracterizado por um processo de precarização do trabalho, em que o trabalhador figura como um subordinado sem direitos trabalhistas<sup>3</sup>. Finalmente, políticas como o PNPE restringem-se a uma parcela muito pequena da população juvenil, não atingindo uma porção significativa de jovens que, por falta de qualificação, informação sobre a intermediação de mão-de-obra, ou necessidade de subsistência, é absorvida pelo mercado informal, fato que contribui para a manutenção do quadro de desigualdade social existente entre cidadãos.

### Considerações finais

O quadro delineado pelas transformações ocorridas no mundo do trabalho nas últimas décadas faz com que as políticas públicas sociais aumentem sua importância, principalmente em países em desenvolvimento, como o Brasil. Dentre elas, as políticas de geração de emprego e renda vão adquirir particular relevância no processo de democratização e valorização da cidadania que esses países vivenciam.

O Brasil tem uma parcela significativa da sua população composta por jovens. Eles têm se voltado para a educação enquanto mecanismo para driblar as dificuldades impostas pelo mercado de trabalho à sua inserção. Contudo, a maior escolaridade dos jovens não tem garantido a eles maior facilidade na conquista do emprego, o que tem demandado políticas públicas que promovam formas de inserção e geração de postos de trabalho para essa camada da população.

3 Para maiores informações vide: Viera, E. V. (2006) in: (Org) Vieira & Kunrath. *Trabalho e Cidadania no Brasil*.

O PNPE consiste em uma política ativa de mercado de trabalho, baseada primordialmente em medidas, como formação profissional e intermediação da mão-de-obra, que procuram compensar os problemas advindos do sistema de educação formal e da distância existente entre esse sistema e o mercado de trabalho. Contudo, essas medidas compensatórias não resolvem esse problema estrutural, exigindo uma política que reforme o sistema educacional para garantir condições de equidade social que propiciem oportunidades justas de competitividade no mercado laboral.

Apesar de não constituírem especificamente uma política de juventude, as políticas de geração de emprego e renda, como o PNPE, não podem estar fora da constituição de uma política mais ampla para os jovens. Isso porque o desemprego, ou não-emprego, é uma das questões que mais aflige o jovem atualmente. Programas desse tipo aparecem como solução para amenizar heranças históricas de um país com tradição autoritária na relação entre capital e trabalho, e com um abismo social que leva a maior parte dos jovens a integrarem o mercado informal e, conseqüentemente, a reproduzirem um status social no qual os direitos sociais e trabalhistas não são observados.

O PNPE apresenta como principal limitação o fato de o sucesso de suas ações depender da evolução do crescimento econômico, determinante que está fora da lógica do mercado de trabalho em si. Apresenta, ainda, um alcance restrito, combatendo o chamado desemprego de inserção, sem atingir aqueles jovens que, por falta de qualificação, ou opções, ingressam no mercado de trabalho informal, submetendo-se e reforçando empregos de má qualidade. Ações como o incentivo ao cooperativismo e o subsídio a empresas para geração de postos de trabalho, ou contratação de aprendizes, apesar de positivas, requerem controle e fiscalização constantes sob pena de tornarem-se mecanismos de precarização e substituição de mão-de-obra.

Outra questão que exige reflexão, no âmbito da política de geração de emprego para a juventude, é o papel desse jovem nos projetos. A participação política é um processo de aprendizagem que deve iniciar muito cedo na vida de um cidadão para que ele possa socializar valores e princípios democráticos. Nesse sentido, ultrapassar o caráter de assistência das políticas, criando mecanismos e espaços de participação que

propiciem a interação entre os jovens cidadãos e o Estado é um fator importante para garantir a fiscalização, inovação e renovação das políticas públicas. A juventude precisa pensar o Estado. E o Estado necessita pensar os jovens enquanto cidadãos portadores de direitos, com potenciais contribuições para o conjunto da sociedade, e não reproduzir práticas tradicionais nas quais a política é tratada como assunto de adultos, cabendo ao jovem apenas a passividade para receber os benefícios, ou arcar com os ônus das políticas públicas executadas.

Cabe ressaltar que políticas públicas de geração de emprego e renda para jovens, como o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego, constituem uma ação pioneira no Brasil. Portanto, os limites apresentados por essa política não diminuem sua importância como solução imediata para o problema de inserção dos jovens no mercado de trabalho. Também se destaca enquanto experiência que combina em um só programa vários mecanismos e ações de inserção nos diversos níveis governamentais e com parcerias com a sociedade civil organizada. Outro fato positivo é a utilização de instituições que acumulam experiências técnicas até então sub-aproveitadas no país, como o Sistema S, o SEBRAE e o Sistema Nacional de Empregos (SINE).

## Bibliografía

- Abad, M. (2003). “Crítica política das políticas de juventude”. In: Freitas, Maria Virgínia de & Papa, Fernanda de Carvalho (Org.). Políticas Públicas: juventude em pauta. São Paulo: Cortez: Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação: Fundação Friedrich Ebert.
- Azeredo, B. (1997). “Políticas Públicas de Emprego: tendências e possibilidades”. São Paulo em Perspectiva, 11(4), p.47-59.
- Balardini, S. (1999). Políticas de Juventud: conceptos y la experiencia argentina. Última Década, n. 10 Viña del Mar, E. CIDPA.
- Bango, J. (2003). “Políticas de Juventude na América Latina: identificação de desafios”. In: Freitas, Maria Virgínia de & Papa, Fernanda de Carvalho (Org.). Políticas Públicas: juventude em pauta.

- São Paulo: Cortez: Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação: Fundação Friedrich Ebert.
- Krauskopf, D. (1998). “Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes”. Revisión de nov/99 del trabajo Participación y Desarrollo Social en la Adolescencia, Fondo de Población de Naciones Unidas en San José, Costa Rica.
- Novaes, R. (2003). “Juventude, Exclusão e Inclusão Social: aspectos e controvérsias de um debate em curso”. In: Freitas, Maria Virgínia de & Papa, Fernanda de Carvalho (Org.) Políticas Públicas: juventude em pauta. São Paulo: Cortez: Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação: Fundação Friedrich Ebert.
- Organização Internacional do Trabalho. (2001). “Desemprego Juvenil no Brasil: em busca de opções à luz de algumas experiências internacionais”. 2. ed. - Brasília: OIT.
- Pereira, A. F. (com colaboração de Elizeu de Oliveira Chaves Júnior).(2001). “Educação, Formação e Empregabilidade: algumas questões e opções para combater o desemprego juvenil”. In: Organização Internacional do Trabalho. Desemprego juvenil no Brasil: em busca de opções à luz de algumas experiências internacionais. 2. ed. - Brasília: OIT.
- Ramos, C. A. (1997). “Notas Sobre Políticas De Emprego”. Texto Para Discussão N°. 471, abril. Brasília. p.1-55. [http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/td\\_0471.pdf](http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/td_0471.pdf). Acesso em 20/07/2007 as 22h.
- \_\_\_\_\_ (2003). “Políticas de Geração de Empregos e Renda: justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira”. Universidade de Brasília. Texto 277, Série Textos para Discussão; Departamento de Economia. Brasília, janeiro. [www.unb.br](http://www.unb.br).
- Rua, Ma. das G. (1982). “As políticas públicas e a juventude dos anos 90”. In: CNPD. Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas. Brasília. 2. v.
- Tokman, V. E.; Corrochano, M. C.; Gouv A, J. L.(2003). « Desemprego Juvenil no Cone Sul: uma análise de década”. Friedrich Ebert Stiftung. Opções PROSUR. Disponível as 00:58de27/07/2007, in:<http://www.friedrich-ebert-stiftung.org.br>

fes.org.br/media/File/inclusao\_social/juventude/desemprego\_juvenil\_no\_cone%20sul\_uma\_analise\_de\_decada\_2003.pdf.

Vieira, M. E. (2006). “Descaminho do trabalho e da cidadania: o cooperativismo intermediador de mão-de-obra”. In: (Org). Vieira, M. E. & Kunrath, J. R. Trabalho e Cidadania No Brasil. Santa Maria/Porto Alegre: FACOS-UFSM/PPGCPOL da UFRGS.

#### SITES:

<http://www.dominiopublico.gov.br>

<http://www.fes.org.br>

<http://www.google.com>

<http://www.mte.gov.br/>

<http://www.scielo.com.br>

<http://www.unb.br>