

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais  
Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais

**O PROGRAMA BOLSA-EMPREGO NA CIDADE DE BETIM-MG:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DO OLHAR DOS GESTORES PÚBLICOS,  
DOS EMPRESÁRIOS E DO PÚBLICO ALVO**

**Dener Antônio Chaves**

Belo Horizonte  
2005

**Dener Antônio Chaves**

**O PROGRAMA BOLSA-EMPREGO NA CIDADE DE BETIM-MG:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DO OLHAR DOS GESTORES PÚBLICOS, DOS  
EMPRESÁRIOS E DO PÚBLICO ALVO**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Trabalho e Cidade

Orientador: Prof. Dr. Antônio Moreira de Carvalho Neto

Belo Horizonte

2005

**O PROGRAMA BOLSA-EMPREGO NA CIDADE DE BETIM-MG:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DO OLHAR DOS GESTORES PÚBLICOS, DOS  
EMPRESÁRIOS E DO PÚBLICO ALVO**

**Dener Antônio Chaves**

Dissertação de Mestrado submetida à banca examinadora designada pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Belo Horizonte, 19 de dezembro de 2005.

Prof. Dr. Antônio Moreira de Carvalho Neto  
Orientador -PUC Minas

Prof. Dr. Reynaldo Maia Muniz  
UFMG

Profa. Dra. Magda de Almeida Neves  
PUC Minas

## DEDICATÓRIA

*Dedico esta dissertação à memória de Maria Regina Nabuco. Aos comentários que não constam em seus muitos escritos, palestras e entrevistas; pérolas que ficarão gravadas na memória de seus inúmeros alunos. Alunos que tiveram o prazer, a oportunidade, o deleite de sentar-se diante de tão magistral professora e mulher.*

## **AGRADECIMENTOS ESPECIAIS**

Aos jovens, empresários e gestores públicos, que, com sua receptividade e colaboração, tornaram possível este trabalho.

Às empresas, que abriram suas portas, cordialmente, para a realização desta pesquisa.

À Secretaria Municipal de Assistência Social, pelo apoio e confiança.

À Cristina, gestora do Programa Bolsa-Emprego que, prontamente, atendeu todas as solicitações.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela serenidade, pela coragem e pela sabedoria.

Ao Toninho, que assumiu a orientação deste trabalho prontamente, com dedicação, sabedoria e atenção; mostrou-se um grande amigo.

Aos professores Magda e Reynaldo, que aceitaram o convite de comporem a banca examinadora.

À minha companheira Khalila, a atenção, o respeito, o amor, a transcrição das fitas, a anotação das entrevistas, a correção e leitura atenta dos textos, a tradução do resumo, ao apoio incondicional, a mão que me afagou nos momentos mais difíceis.

Aos meus pais e avós (*in memoriam*), que me ensinaram a andar com a cabeça erguida e sempre acreditar em um futuro melhor, apesar dos pesares.

Aos meus irmãos, em especial, Marilene, que me acolheu quando mais precisava.

Aos meus sobrinhos, pelo amor e carinho.

Ao IRT , em especial à Dora e Rafaela, pelo apoio nas pesquisas.

Aos funcionários da Secretaria da Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-Minas, pelo atendimento eficiente e carinhoso.

Aos colegas do Mestrado, que enriqueceram meu aprendizado e dividiram angústias e alegrias.

Aos meus amigos Adriano, Adeusires, Fernando, Karina, Rafaela, Simone e Carol, pelos momentos de alegria e reflexão.

Ao amigo Robert, pelo apoio nas adversidades e pela transcrição das fitas.

À direção da E. M. Adelina Gonçalves Campos, nas pessoas da Cristina, Gilmar, Lívio e Ritta, pela compreensão e incentivo.

Aos colegas de trabalho da E. M. Adelina Gonçalves Campos, em Betim, pela generosidade.

À Secretaria Municipal de Educação de Betim, pelos dias livres para finalizar este trabalho.

Aos meus alunos, por me mostrarem que ainda tenho muito a aprender.

## RESUMO

O padrão de inserção dos jovens no mercado de trabalho modificou-se consideravelmente nas últimas décadas. A juventude teve os postos de trabalho reduzidos ainda mais significativamente que no segmento adulto, seja pelo elevado desemprego observado nesse período ou pelos novos processos produtivos. O desemprego juvenil é, atualmente, um grave problema social que repercute diretamente para a sociedade na forma de delinquência juvenil, violência urbana, dentre outros. O poder público local, sensível às mazelas resultantes do desemprego juvenil, propõe programas que possam viabilizar essa difícil passagem dos jovens para o mundo do trabalho. Porém, as políticas públicas, de uma forma geral no país, não têm um histórico de avaliação eficiente. As pesquisas, muitas vezes, se baseiam em dados quantitativos somente, ignorando as diversas formas alternativas que se desenvolvem no meio social para minorar esses efeitos. Formas alternativas essas que se dão de diversas maneiras pelo poder local, empresas, famílias e os próprios jovens. O presente trabalho vem dar voz aos atores sociais que participam desse processo, através de um programa de estágio implementado pela prefeitura de Betim – MG. Para atender aos objetivos propostos, optou-se pelo estudo de caso único, utilizando-se a metodologia de pesquisa chamada qualitativa com entrevistas semi-estruturadas e com grupos focais como instrumentos de coleta de dados. O trabalho utiliza-se, também, de dados quantitativos para contextualizar o universo, no qual foram estabelecidas as relações sociais entre os participantes do programa. A partir do cruzamento dos depoimentos, juntamente com a análise da literatura a respeito das políticas públicas de inserção de jovens no mercado de trabalho, pode-se chegar a uma visão mais clara dos participantes do PBE, tanto no que diz respeito à sua importância, como atores sociais participantes, quanto ao significado do programa para os mesmos. Conclui-se que a hipótese geral que norteou este trabalho, quanto ao Programa Bolsa-Emprego apresentar um razoável desempenho e, conseqüentemente, os ganhos serem significativos para os atores sociais envolvidos, foi confirmada, embora as críticas feitas à essa modalidade de programa, que realçam os problemas e contradições dos mesmos, fossem, também, destacadas. O poder local conseguiu que o Programa tivesse um bom desempenho quantitativo, considerando as suas limitações. Porém, não foi assegurado que os jovens com maior risco de vulnerabilidade social fossem os principais atendidos. Quanto à eficácia do PBE em desempenhar o papel para o qual foi criado, dentro das expectativas dos atores sociais envolvidos, observou-se que o atendimento à essas expectativas, ainda que parcial, foi significativo.

**Palavras-chave:** jovens; programas de geração de emprego e renda; políticas públicas; poder local; avaliação de políticas públicas.

## ABSTRACT

Labor market insertion patterns related to the youth have changed considerably in the last decades. Employment in this segment has significantly decreased, either by the elevated youth unemployment rates seen in this period or by the new productive process. Youth unemployment is, actually, a critical social problem that has direct effects on society in the forms of juvenile delinquency and urban violence, among others. Local public power, sensitive to the problems derived from youth unemployment, propose programs to facilitate the entry of the youth on the labor market. However, public policies, in general, don't have an effective evaluation historical in the country. Researches on this subject are based on quantitative data only, neglecting the alternative forms that develop on society to reduce these effects. These alternative forms happen in many ways by local power, enterprises/corporations, families and by the youth. The present study has the aim of giving voice to the social actors that participate of this process through a stage program developed by Betim's city hall – MG. To serve this objective we used the study of a case, using qualitative research methodology through semistructured interviews and focus groups as information collect instruments. The study also has a quantitative data to situate the universe where the social relations were established. Considering the intersection of the testimonies and relating them to the literature, the analysis about the possibilities of local power public policies to insert youth on the labor market, a clearer vision of the public policy participants in what concerns on its importance as social actors involved and of the meaning of the program for them was reached. This study concludes that our general hypothesis about the possibility of the public policy analysed to show a reasonable performance and consequently to provide significant benefits to the social actors involved was confirmed, in spite of the criticism directed to this public policy modality which enhances problems and contradictions had been also indicated. Local power succeeded on its prospect about the program having a good quantitative performance even considering its limitations. However, local power did not assure that young people with the highest risk of social vulnerability were mainly assisted. Finally, in what concerns to the program effectiveness on fulfil its function, pondering the social actor expectations, our study indicates that the perceived results significant.

**Key words:** youth; income generation programs; public policies; local power; public policies evaluation.



## LISTA DE GRÁFICOS

<b>GRÁFICO 1</b>	– Taxa de entrada no desemprego segundo faixa etária – Belo Horizonte – MG .	039
<b>GRÁFICO 2</b>	– Taxa de desemprego de jovens segundo procura por emprego – MG .....	040
<b>GRÁFICO 3</b>	– Evolução da população residente no município de Betim – MG .....	081
<b>GRÁFICO 4</b>	– População residente natural e não natural do município de Betim – MG.....	087
<b>GRÁFICO 5</b>	– Número total de trabalhadores formais e número de trabalhadores formais na faixa de 15 e 24 anos no período de 1990 – 2002 .....	094
<b>GRÁFICO 6</b>	– Número de jovens de 15 a 24 anos admitidos para o primeiro emprego 1998 – 2002 em Betim – MG.....	094
<b>GRÁFICO 7</b>	– Distribuição percentual dos trabalhadores na faixa de 15 a 24 anos, formalmente empregados, segundo setor agregado da economia 1990 – 2002 em Betim – MG .....	095
<b>GRÁFICO 8</b>	– Distribuição percentual dos trabalhadores com carteira assinada segundo faixas de remuneração (em salários mínimos) na cidade de Betim 1990 – 2002. ....	096
<b>GRÁFICO 9</b>	– Distribuição percentual dos trabalhadores com carteira assinada na faixa etária de 15 a 24 anos, segundo faixas de remuneração (salários mínimos) na cidade de Betim 1998 – 2002 .....	097
<b>GRÁFICO 10</b>	– Porcentagem de trabalhadores da faixa etária entre 15 e 24 anos formais em Betim – MG, segundo gênero: 1990 – 2002 .....	097
<b>GRÁFICO 11</b>	– Evasão escolar Rede Estadual de Ensino 1997 – 2000 em Betim – MG .....	100
<b>GRÁFICO 12</b>	– Número de jovens encaminhados e contratados para o estágio nas empresas (por semestre) 2001 – 2004 em Betim – MG .....	113
<b>GRÁFICO 13</b>	– Evolução do Programa Bolsa-Emprego de Betim / Empresas – Somatória dos semestres 2001 – 2004.....	114
<b>GRÁFICO 14</b>	– Número de jovens encaminhados pelo Programa e contratados pelas empresas (por semestre) 2001 – 2004.....	115
<b>GRÁFICO 15</b>	– Número de empresas que foram visitadas e que aderiram ao Programa (por semestre) 2001 – 2004 .....	116

## **LISTA DE QUADROS**

**QUADRO 1** – Número de entrevistas realizadas, segundo os atores sociais envolvidos ..... 022

## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 1</b> – Distribuição dos jovens brasileiros de 15 a 24 anos segundo grau de escolaridade .....	061
<b>TABELA 2</b> – Distribuição de empregados por atividade econômica 1991 – 1997 em Betim – MG .....	082
<b>TABELA 3</b> – Evolução dos grandes itens de receitas transferidas e próprias dos exercícios de 2001, 2002, 2003 e 2004 (Betim – MG) .....	083
<b>TABELA 4</b> – Arrecadação de Betim – MG 2001 a 2004 .....	083
<b>TABELA 5</b> – Participação de Betim – MG na arrecadação do Estado de Minas Gerais 2001 – 2004.....	084
<b>TABELA 6</b> – Evolução do emprego no município de Betim – MG, por setor de atividade econômica em 2004 .....	085
<b>TABELA 7</b> – Distribuição da renda familiar, em salários mínimos por localização/bairros de Betim-MG – 2000.....	088
<b>TABELA 8</b> – A criminalidade no município de Betim – MG 1993 – 2004 .....	089
<b>TABELA 9</b> – Despesas por função (em reais) em Betim – MG 1998 – 2004 .....	090
<b>TABELA 10</b> – Despesas por função (em porcentagem) em Betim – MG 1998 – 2003.....	091
<b>TABELA 11</b> – Evolução da população de Betim – MG por faixa etária: 1990 – 2002.....	093
<b>TABELA 12</b> – Dados educacionais da Rede Municipal de Betim – MG – 2004 .....	098
<b>TABELA 13</b> – Dados educacionais da Rede Estadual no município de Betim – MG – 2004....	098
<b>TABELA 14</b> – Dados educacionais da Rede Estadual de Ensino em Betim – MG 2001-2004..	099
<b>TABELA 15</b> – Dados educacionais da Rede Municipal de Ensino de Betim – MG 2001-2004	101

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

**CAPES** – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

**CEAN** – Ciclo de Ensino e Aprendizagem Noturna

**CLT** – Consolidação das Leis do Trabalho

**CODEFAT** – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador

**DIEESE** – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio Econômico

**ECA** – Estatuto da Criança e do Adolescente

**EJA** – Ensino de Jovens e Adultos

**FGTS** – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

**FJP** – Fundação João Pinheiro

**FAT** – Fundo de Amparo ao Trabalhador

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**ICMS** – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

**INSS** – Instituto Nacional de Seguridade Social

**IPEA** – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

**IPI** – Imposto de Importações

**IPTU** – Imposto Predial e Territorial Urbano

**IRT** – Instituto de Relações de Trabalho

**ISSQN** – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

**LDB** – Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional

**MTE** – Ministério do Trabalho e Emprego

**OCDE** – Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico

**ONG** – Organização não governamental

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**OIT** – Organização Internacional do Trabalho

**PBE** – Programa Bolsa-Emprego

**PEA** – População Economicamente Ativa

**PEQ** – Programa Estadual de Qualificação

**PIA** – População em Idade Ativa

**PIB** – Produto Interno Bruto

**PLANFOR** – Plano Nacional de Formação Profissional

**PMB** – Prefeitura Municipal de Betim

**PME** – Pesquisa Mensal de Emprego

**PNAD** - Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio

**PND** – Plano Nacional de Desenvolvimento

**PNPE** – Programa Nacional Primeiro Emprego

**PPE** – Programa Primeiro Emprego

**PRTI** – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

**PROGER** – Programa de geração de emprego e renda

**RAIS** – Relação Anual de Informações Sociais

**REGAP** – Refinaria Gabriel Passos

**RMBH** – Região Metropolitana de Belo Horizonte

**SEAPLAN** – Secretaria Adjunta de Planejamento

**SEBRAE** – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

**SEFOR** – Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional

**SEMAS** – Secretaria Municipal de Assistência Social

**SENAI** – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

**SENAC** – Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio

**SENAR** – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

**SENAT** – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte

**SESI** – Serviço Social da Indústria

**SESC** – Serviço Social do Comércio

**SEST**- Serviço Social do Transporte

**SINE** – Sistema Nacional de Emprego

**SM** – Salário mínimo

**SMDE** – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico

**SNIU** – Serviço Nacional de Informação Urbana

**UNESCO** – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	016
CAPÍTULO 1	
2. JOVENS, POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO E CIDADE.....	026
2.1. As mudanças no mundo do trabalho no Brasil e as conseqüências para os jovens .....	031
2.2. Políticas de emprego: o jovem em foco .....	043
2.3. Descentralização administrativa e poder local: locus preferencial da política de inserção do jovem no mercado de trabalho.....	065
CAPÍTULO 2	
3. A CIDADE, OS JOVENS E OS PROGRAMAS DE INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO .....	079
3.1. A cidade.....	080
3.2. Os jovens de Betim-MG.....	092
3.3. Os programa de inserção de jovens no mercado de trabalho .....	101
3.3.1. <i>Programa Nacional Primeiro Emprego do Governo Federal.....</i>	102
3.3.2. <i>Programa Jovem Cidadão: Meu Primeiro Trabalho do Estado de São Paulo.....</i>	104
3.3.3. <i>Programa Primeiro Emprego do Estado do Rio Grande do Sul.....</i>	105
3.3.4. <i>Programa Primeiro Emprego do Estado de Minas Gerais.....</i>	107
3.3.5. <i>Programa Bolsa-Emprego da Prefeitura Municipal de Betim-MG.....</i>	108
CAPÍTULO 3	
4. O OLHAR DOS GESTORES PÚBLICOS DOS EMPRESÁRIOS E DOS JOVENS.....	117
4.1. O olhar dos gestores públicos .....	120
4.1.1. <i>O olhar dos gestores públicos sobre o programa.....</i>	121
4.1.2. <i>O olhar dos gestores públicos sobre a participação do empresariado .....</i>	124
4.1.3. <i>O olhar dos gestores públicos sobre a participação dos jovens no PBE.....</i>	128
4.2. O olhar dos empresários .....	130
4.2.1. <i>O olhar dos empresários sobre o PBE e a ação da prefeitura.....</i>	132
4.2.2. <i>O olhar dos empresários sobre a empresa.....</i>	134
4.2.3. <i>O olhar dos empresários sobre o jovem estagiário .....</i>	136
4.3. O olhar dos jovens.....	139
4.3.1. <i>O olhar dos jovens sobre o programa.....</i>	141

4.3.2. <i>O olhar dos jovens sobre o trabalho</i> .....	145
4.3.3. <i>O jovem estagiário e os estudos</i> .....	148
4.3.4. <i>O jovem no mercado de trabalho, seus familiares e os seus relacionamentos</i> .....	150

5. CONCLUSÃO .....	155
--------------------	-----

REFERÊNCIAS .....	163
-------------------	-----

ANEXO A – Roteiro da entrevista semi-estruturada com os gestores públicos do Programa Bolsa-Emprego Betim-MG .....	170
--	-----

ANEXO B – Roteiro da entrevista semi-estruturada com os empresários que participam do Programa Bolsa-Emprego Betim-MG .....	172
---	-----

ANEXO B – Roteiro da entrevista semi-estruturada com os estagiários atendidos do Programa Bolsa-Emprego Betim-MG .....	173
--	-----



## 1. INTRODUÇÃO

A escolha do Programa Bolsa-Emprego (PBE), desenvolvido pela prefeitura de Betim-MG, como objeto de estudo, justifica-se pelas características peculiares desse programa, tais como a relação entre a cidade e o desenvolvimento econômico local, onde a prefeitura assume o papel do Estado, para resolver o problema do desemprego. Assim, num contexto, ao qual são destacados programas deste tipo no plano federal, como o Programa Nacional Primeiro Emprego (PNPE), o Programa Bolsa-Emprego tem como fator facilitador para a pesquisa, em relação ao PNPE, o fato de ter sido implementado pela Prefeitura de Betim no ano de 2001, enquanto o PNPE foi implantado em 2003, não havendo um espaço de tempo necessário, neste último, para a sua análise. Embora haja algumas diferenças com o Programa Federal, o PBE consiste em ações dirigidas à promoção da inserção de jovens no mercado de trabalho e sua escolarização. Segmento esse, que enfrenta taxas crescentes de desemprego no Brasil, em especial na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).

O trabalho visa, também, contribuir para concretizar o necessário esforço permanente de avaliação dos programas sociais, permitindo a concentração de recursos em um espectro menor de programas e maior efetividade. Ao avaliar o impacto de um programa, considerando-se que esse varia de acordo com a natureza do benefício e do beneficiário, permite-se redesenhar programas e populações-alvo, de maneira a otimizar a eficácia do programa (BARROS e CARVALHO, 2003). O “impacto” que será analisado não se restringe a pesquisa quantitativa, mas, a percepção dos atores sociais envolvidos com o programa.

Como funcionário público da Prefeitura de Betim, professor do ensino noturno de jovens e adultos, que lida diretamente com jovens de uma região com sérios problemas sociais - região do bairro Jardim Teresópolis que, ao mesmo tempo, está situada em um dos maiores complexos industriais da RMBH, no entorno da FIAT-S/A e da Petrobrás S/A - tem-se o

interesse em analisar a dinâmica dessa realidade social e econômica, que ainda não foi objeto de estudo e pesquisa.

Ao considerar que a inserção dos jovens no mercado de trabalho, sua educação e a perspectiva de melhorias sócio-culturais se inter-relacionam a responsabilidade social dos educadores, dos empresários e dos gestores públicos para com esses jovens na cidade é latente, justificando esta proposta de trabalho. Este trabalho não tem a pretensão de exaurir a análise deste tema, mas acrescentar informações, a partir de um estudo de caso na cidade de Betim-MG. Quanto ao critério de viabilidade, foi possível realizar a pesquisa devido à existência de materiais e documentos sobre o assunto, aliada ao fato de que a maioria dos entrevistados era residente na própria cidade.

Este estudo tem como objetivo geral a análise de como ocorre a inserção dos jovens no mercado de trabalho através de programas sociais. Dentre os objetivos específicos inerentes à esta proposta teríamos, a análise dos avanços e retrocessos do Programa Bolsa-Emprego, implantado pela prefeitura de Betim-MG, para a inserção de jovens no mercado formal de trabalho, quanto às perspectivas dos atores sociais envolvidos (gestores públicos do programa, empresários e jovens). Para tal, realiza-se o levantamento dos dados sobre jovens que participaram do programa, que foram contratados, inscritos ou encaminhados às empresas pela prefeitura de Betim-MG; a análise da opinião dos jovens envolvidos quanto ao atendimento do programa Bolsa-emprego de Betim às suas expectativas; a análise da visão dos empresários quanto à sua filiação ou não ao programa; se a filiação ocorreu por motivos econômicos ou sociais, bem como os possíveis impedimentos e oportunidades para a adesão; a identificação, através dos gestores da prefeitura de Betim-MG, das oportunidades e dos desafios para a implementação do Programa Bolsa-emprego e o efetivo atendimento aos interesses da administração pública local.

A hipótese que norteou este estudo é que, apesar das críticas a essa modalidade de política pública, o Programa apresenta um bom desempenho e, conseqüentemente, os ganhos são significativos para os atores sociais envolvidos. A partir desta hipótese geral, acerca do bom desempenho do Programa, procuramos responder algumas questões: a prefeitura de Betim conseguiu desenvolver o PBE de forma a possibilitar uma real inserção no mercado de trabalho e que os jovens atendidos fossem realmente os mais necessitados? O Programa Bolsa-Emprego desempenha, eficazmente, o papel para o qual foi criado, dentro das expectativas dos atores sociais envolvidos (jovens, empresários e gestores públicos)?

A pesquisa de campo consistiu no levantamento de dados de pesquisa documental na Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) e na Secretaria de Desenvolvimento Econômico da Prefeitura Municipal de Betim-MG, considerando-se que as mesmas são responsáveis pela implementação do Programa, pelo agenciamento dos jovens e arquivo de documentos, pela atuação na intermediação entre as empresas e o Programa, dentre outros. A coleta de dados também ocorreu na agência do Sistema Nacional de Emprego (SINE) de Betim e nas empresas filiadas ao programa. Os dados secundários foram coletados no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Cadastro Geral de Emprego (CAGED), na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), no Serviço Nacional de Informação Urbana (SNIU), no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no Instituto de Relações do Trabalho (IRT) da PUC Minas e, finalmente, no Observatório de Cidades da PUC Minas.

Para atender aos objetivos propostos neste trabalho, foi utilizada uma metodologia que procura partir da realidade social na sua complexidade, na sua marcha histórica humana, também dotada de horizontes subjetivos, como salienta Demo (1995), tornando-se mais apropriada a pesquisa qualitativa. Nesta abordagem qualitativa foi realizado um estudo de caso, uma vez que este método supõe que se pode adquirir adequado conhecimento de um

fenômeno a partir da exploração intensa de um único caso, tendo o duplo objetivo de chegar a uma compreensão abrangente do grupo em estudo e desenvolver declarações teóricas mais gerais sobre regularidades do processo e estrutura sociais. (BECKER, 1993).

Para Yin (2005), o estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos acontecimentos da vida real como, por exemplo, os ciclos de vida individuais, os processos organizacionais e administrativos, as mudanças ocorridas em regiões urbanas, as relações internacionais e a maturação de setores econômicos. A necessidade do estudo de caso surge do desejo de se compreender fenômenos sociais complexos. Pode-se realizar estudos de caso único ou múltiplo. O estudo de caso único é um projeto apropriado em várias circunstâncias, que tenham como base cinco fundamentos lógicos: no caso *decisivo*, para testar uma teoria bem-formulada; no caso *raro ou extremo*, em casos tão raros que vale a pena documentá-los; no caso *representativo ou típico*, com objetivos de capturar as circunstâncias e condições de uma situação lugar-comum ou do dia-a-dia; no caso *revelador*, quando o pesquisador tem a oportunidade de observar e analisar um fenômeno previamente inacessível à investigação científica; no caso *longitudinal*, estudar o mesmo caso único em dois ou mais pontos diferentes no tempo. O fundamento lógico do estudo de caso múltiplo, também chamado de comparativo, deriva-se diretamente da compreensão de que você tenha replicações teóricas e literais. O projeto mais simples de casos múltiplos seria a seleção de dois ou mais casos que se acredita ser replicações literais, como um conjunto de casos com resultados exemplares em relação a alguma teoria de avaliação.

Dentre as opções acima expostas, acredita-se que um estudo de caso único representativo seja mais adequado para a investigação proposta. O cientista social que realiza um estudo de caso de uma comunidade ou organização faz uso do método de observação participante em uma de suas muitas variações, muitas vezes em ligação com outros métodos

mais estruturados, tais como entrevistas. Como instrumento de coleta de dados, foi utilizada a entrevista semi-estruturada - do tipo individual e de grupos - e a observação participante.

De certa forma, esta pesquisa teve elementos de observação participante, já que este pesquisador atua como educador de jovens e adultos sendo, inclusive, funcionário da prefeitura de Betim. Nesse método, há várias formas de participação, dentre as quais temos: quando o observador pode não participar em absoluto, como quando ele se esconde atrás de uma tela que permite que ele veja os participantes, mas não permite que eles o vejam; ou o observador pode ser um participante em caráter integral, morando ou tendo emprego na comunidade em estudo; ou pode ter uma observação (participante ou não) em tempo parcial (BECKER, 1993).

Foram utilizadas entrevistas individuais e entrevistas com grupos focais. As entrevistas individuais consistiram em questionário pré-formulado, com os representantes das empresas e da prefeitura, que visaram obter do entrevistado as descrições relevantes do problema. Ou seja, uma conversa guiada em uma entrevista, também chamada semi-estruturada, que deixasse ao entrevistado a possibilidade de ir além das questões formuladas e pudesse captar *insights*, pensamentos ou questões não esperadas. É necessário frisar que essa técnica foi escolhida por não apresentar rigidez, uma vez que o desenvolvimento das entrevistas foi determinado e direcionado ao longo do processo (YIN, 2005).

A utilização de entrevistas com grupos focais foi escolhida como método de pesquisa com os jovens do Programa, visto que essa modalidade tem por objetivo captar, a partir das trocas realizadas no grupo, conceitos, sentimentos, atitudes, crenças, experiências e reações, de um modo que não seria possível com outros métodos (MORGAN e KRUEGER, 1993 apud GATTI, 2005). O grupo focal, além de ajudar na obtenção de perspectivas diferentes sobre uma mesma questão, permite também a comparação de idéias partilhadas por pessoas no dia-a-dia e dos modos pelos quais os indivíduos são influenciados pelos outros. Esse

método abre espaço para uma multiplicidade de pontos de vista e processos emocionais, pelo próprio contexto de interação criado, permitindo a captação de significados que, com outros meios, poderiam ser difíceis de se manifestar (GATTI, 2005). Podemos, também, afirmar que a escolha dessa modalidade de pesquisa foi preferida devido a alguns aspectos funcionais como, por exemplo, as dificuldades de se agendar entrevistas individuais. No ambiente da empresa, já se encontrariam os jovens reunidos e se poderia, em um curto espaço de tempo, em conformidade com as normas do mestrado, estudar o determinado grupo de jovens participantes do programa sem alterar, significativamente, a rotina dos mesmos e das empresas estudadas.

No entanto, é importante enfatizar que este trabalho é também sustentado por pesquisas quantitativas, como a análise de dados do mercado de trabalho juvenil, do Programa e da economia do município, cuja utilização se justifica pela necessidade de trabalhar dados secundários, que auxiliassem a análise dos resultados dos dados primários coletados de forma qualitativa. Outro aspecto relevante é o recorte temporal da pesquisa datado entre abril de 2001 a dezembro de 2004. A data inicial do recorte é determinada por ser o mês de regulamentação do Programa, e a data final é motivada por determinar o fim do primeiro mandato do prefeito responsável pela implementação do programa. Como já se passaram 3 (três) anos desde a implantação do Programa, esse já oferecia elementos para análise. As entrevistas foram, entretanto, realizadas durante o primeiro semestre de 2005.

A amostra foi composta de gestores municipais, empresários e público alvo do programa. Foi realizado um contato inicial com os entrevistados, através do qual foi exposto aos informantes todo o teor do trabalho (objeto, importância da pesquisa e sua colaboração) e, posteriormente, foram discutidos o local, a data e o horário das entrevistas. Antes da formulação das questões a serem pesquisadas, foi criado um protocolo para o estudo de caso, onde constaram os procedimentos necessários, assim como as questões que nortearam as

entrevistas, além dos contratempos que pudessem ser encontrados. Isso, considerando-se que o protocolo é uma das táticas principais para aumentar a confiabilidade da pesquisa de estudo de caso e destina-se a orientar o pesquisador, ao realizar a coleta de dados a partir de um estudo de caso único (YIN, 2005). As entrevistas foram distribuídas da seguinte forma entre a amostra:

### QUADRO 1

#### Número de entrevistas realizadas, segundo os atores sociais envolvidos

ATORES SOCIAIS	NÚMERO DE ENTREVISTAS
Gestores públicos do programa	- 3 (três) entrevistas individuais
Empresários	- 6 (seis) entrevistas individuais
Jovens atendidos pelo programa (público alvo)	- entrevistas com 4 (quatro) grupos de jovens dentro das empresas selecionadas, contendo 3 (três), 8 (oito), 11 (onze) e 14 (quatorze) jovens nos grupos.
<b>Total</b>	- 10 (dez) entrevistas individuais e - 4 (quatro) grupos focais totalizando 36 (trinta e seis) jovens.

FONTE: Elaboração própria.

Foram realizadas 9 (nove) entrevistas semi-estruturadas, sendo 3 (três) entrevistas com os gestores do Programa e 6 (seis) entrevistas com os representantes das empresas escolhidas. Os critérios para a escolha dos gestores da prefeitura foram relativos a sua participação na elaboração, implementação e desenvolvimento do Programa, recolhendo informações de dois gestores que trabalhavam, no período das entrevistas, com o Programa e um gestor que participou anteriormente e não tinha mais vínculo com o setor da Prefeitura responsável por gerir o Programa.

As seis entrevistas com o segmento empresarial foram divididas em 2 (duas) entrevistas com proprietários e 4 (quatro) entrevistas com funcionários responsáveis pelo setor de Recursos Humanos das empresas. As primeiras são empresas de pequeno porte – um posto

de gasolina e uma fábrica de roupas – que representam parte significativa das empresas que fazem parte do programa. Embora não possuíssem grande número de vagas para ofertar, devido ao número reduzido de funcionários, era necessário discutir a visão dos proprietários, em relação ao Programa, uma vez que, em grande parte das empresas, são esses que decidem estabelecer ou não parcerias com o poder público.

As outras entrevistas, com o setor empresarial, foram realizadas com quatro grandes empresas de diferentes ramos de atuação: uma concessionária autorizada de caminhões, uma prestadora de serviço e fabricante de peças para outras fábricas do ramo automobilístico, uma transportadora de automóveis, que presta serviço para a Fiat S/A, uma rede de Plano de Saúde e Hospitais. A escolha dessas empresas se deveu ao expressivo número de vagas abertas para o estágio e para a contratação definitiva, realizada pelas mesmas, e por três delas estarem ligadas ao ramo automobilístico, predominante na região. Outro fator de escolha foi a viabilidade das entrevistas com os jovens que trataremos a seguir.

Foram realizadas entrevistas com 4 (quatro) grupos de jovens que participam do Programa nas empresas selecionadas. Optou-se por entrevistar os jovens no seu ambiente de trabalho e em grupos, para que pudéssemos captar melhor tanto a importância do ambiente de trabalho no seu cotidiano, quanto às peculiaridades dos indivíduos desta faixa etária, uma vez que a presença de pares com idades e trajetórias semelhantes poderia funcionar como um elemento facilitador à descrição de suas experiências individuais. Outro fator significativo, quanto à escolha da pesquisa com grupo focal, dentro das empresas em que os jovens realizavam seus estágios, foram as dificuldades encontradas em reunir os jovens em outro espaço fora da empresa e em outro horário, considerando que os estagiários, em sua totalidade, realizam uma dupla jornada, de trabalho e escola ou faculdade.

Esta dissertação está estruturada em três capítulos. No Capítulo 1, enfatizam-se quatro aspectos importantes para nossa pesquisa. Analisa-se o aumento do desemprego, um grave



problema social que é fator de exclusão. Pesquisas apontam que o desemprego não é distribuído de forma equânime na sociedade, estando a categoria dos jovens com as mais altas taxas de desemprego. Em seguida, são apresentados o desemprego juvenil, as mudanças nos padrões de inserção dos jovens no mercado de trabalho e as conseqüências negativas dessas mudanças. Em um terceiro momento, discute-se as políticas públicas de geração de emprego e renda, em especial as focalizadas para os jovens. Finalmente, trata-se da questão local das políticas públicas, a focalização e o papel do poder local e dos empresários na implementação dessas políticas.

No Capítulo 2, discorre-se sobre o município de Betim-MG em seus aspectos históricos, econômicos, políticos, geográficos e populacionais, focalizando, nesse último, as suas várias dimensões. Considerando o caráter político dessa modalidade de programa social, foi realizado um parecer descritivo em relação ao destaque que o Programa tem para a administração municipal. Para tanto, são observadas as estruturas físicas disponibilizadas ao Programa, assim como o destaque dessa política social na promoção pública da administração gestora do Programa. Em seguida, faz-se uma descrição detalhada do PBE, comparando-o com a bibliografia sobre os programas de inserção de jovens no mercado de trabalho.

Por fim, no Capítulo 3, são analisados os dados obtidos dos três atores sociais envolvidos: gestores públicos do Programa, empresários e jovens estagiários. A partir do cruzamento dos depoimentos, juntamente com a análise da literatura a respeito das políticas públicas de inserção de jovens no mercado de trabalho, pode-se chegar a uma visão mais clara dos participantes, tanto no que diz respeito a sua importância como atores sociais participantes, quanto ao significado do programa para os mesmos. Um programa como este, de caráter social, desenvolvido pelo poder público, em parceria com a iniciativa privada, contando com recursos financeiros governamentais, raramente passa por um bom sistema avaliativo e, na maioria das vezes, é observado apenas no âmbito quantitativo. Aqui, tenta-se

captar os sentidos e as expectativas construídas a partir das experiências vividas, junto ao programa, pelos sujeitos participantes.

## CAPÍTULO 1

### 2. JOVENS, POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO E CIDADE

Para observar o ponto de vista dos atores sociais envolvidos com o Programa Bolsa-emprego da Prefeitura de Betim - MG, faz-se necessário traçar um panorama das mudanças ocorridas no mundo do trabalho nas últimas décadas, e as conseqüências para a sociedade de forma geral e para a juventude, os empresários e os governos locais, em particular. Em seguida, dá-se ênfase nas conseqüências dessas mudanças numa economia dita em desenvolvimento, como a brasileira, que, tardiamente, em relação aos países desenvolvidos, passou pelo processo de industrialização e desenvolvimento de tímidas políticas de Bem Estar Social.

Apresentam-se os aspectos peculiares do mercado de trabalho juvenil brasileiro, assim como o impacto dessas mudanças que, tardiamente, afetaram nossa economia, mas, modificaram o perfil da mão-de-obra e, conseqüentemente, influenciaram no aumento progressivo do desemprego dos jovens.

As reações do Estado, em meio à crise do emprego, são discutidas ao analisar-se as teorias que dão respaldo às políticas públicas de emprego, implementadas nesse período. Enfatiza-se a questão da descentralização administrativa e a focalização das políticas sociais, de tal modo que se possa compreender o ambiente no qual foram formulados e implementados os programas dessa natureza. Finalmente, enfatizam-se as relações estabelecidas entre os atores sociais, observando o histórico brasileiro de clientelismo e aborda-se a visão de responsabilidade social empresarial.

Observando o histórico do grande avanço econômico mundial no século XX, Antunes (1997) afirma que o capitalismo pós II Grande Guerra estabeleceu um novo padrão de

desenvolvimento que articulava regulação e compromisso. Houve a consolidação de Estados Nacionais fortes e a implementação de políticas de Bem Estar Social. O pleno emprego, o consumo em massa, a consolidação dos direitos conquistados pelos trabalhadores na legislação, e o contrato coletivo de trabalho foram, também, implementados nos países mais desenvolvidos. A interlocução com sindicatos organizados de trabalhadores, como o compromisso capital/trabalho, era mediada pelo Estado no sistema de regulação fordista.

As relações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, que consolidaram as diferentes formas de realização do Estado de Bem-Estar Social em várias partes do mundo, resultaram em conquistas sociais e democráticas, que buscavam reduzir as desigualdades sociais criadas pelo capitalismo, por meio de mecanismos amplos de provisão de bens e serviços concebidos como direito (BARBOSA e MORETTO, 1996-1998a).

A partir dos anos 1970, o quadro muda. O Estado de Bem-Estar Social entra em crise; segundo Esping-Andersen (1991), ocorreu uma grande variação de políticas implementadas por diversos Estados Nacionais, que foram denominadas de modelo *Welfare state*. A crise do petróleo, em 1973 e 1974, e a concorrência dos produtos japoneses no mercado europeu e americano geraram problemas na balança comercial desses países. Outras possibilidades de rearranjo do Estado, outros modelos começam a ser perseguidos (ANTUNES, 1997).

O capitalismo começa a entrar em mais uma de suas crises, com queda da taxa de lucro, esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção, hipertrofia da esfera financeira e maior concentração de capitais. Na tentativa de fortalecer-se e reagir à crise, o Estado realiza a reorganização do capital, do sistema ideológico e político dominante. As teses liberais mostram fôlego, apontando, dentre as receitas para a resolução da crise, a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos dos trabalhadores e a desmontagem do setor produtivo estatal (BALTAR; DEDECCA, 1996).

Nesse contexto, ocorre a emergência da chamada Terceira Revolução Industrial, com o processo de reestruturação produtiva, a introdução das tecnologias microeletrônicas e um novo padrão de acumulação capitalista<sup>1</sup>. Partindo da predominância do discurso neoliberal, que desloca a matriz centrada no Estado para o mercado, como dinamizador do desenvolvimento sócio-econômico, a globalização ou mundialização do capital tem como base a circulação intensa do capital financeiro, a ampliação dos mercados e a integração produtiva em escala mundial. Suas conseqüências são o aumento das desigualdades entre os ricos e os pobres de cada país, entre países ricos e pobres, o favorecimento da especulação financeira e não do investimento produtivo e a transformação no processo e na organização do trabalho (COELHO, 1996).

A crise do capitalismo contemporâneo, a globalização e a derrocada do socialismo no Leste Europeu nos anos 1980 abrem caminho para as teses neoliberais de desmontagem do Estado, enquanto instância mediadora da universalização dos direitos e da cidadania. Diante desse quadro, a questão social assume novas configurações na sociedade capitalista, em decorrência da imposição dos ajustes econômicos, como requisitos ditados pela globalização. De acordo com Ianni (1997), na mesma escala em que ocorre a globalização do capitalismo, verifica-se a globalização do mundo do trabalho. As mudanças afetam não só os arranjos e a dinâmica das forças produtivas, mas, também, a composição da classe trabalhadora.

As repercussões dessa crise se agravam nas sociedades emergentes que, a exemplo do Brasil, têm uma história de subordinação e dependência ao capitalismo internacional. As conseqüências da implementação do ideário neoliberal expressam-se pelo acirramento das desigualdades, da redução dos direitos sociais e trabalhistas<sup>2</sup>, aprofundamento dos níveis de desemprego, pobreza e exclusão social que se acentuam nos anos. 1990 (IANNI, 1997)

---

<sup>1</sup> Simon Clark (1990) chamou essas mudanças de Pós-fordismo, enfatizando o papel da “reestruturação flexível”.

<sup>2</sup> Embora, no Brasil, os direitos políticos e sociais tenham sido ampliados, com o fim da ditadura militar em 1985 e com a promulgação de uma nova constituição em 1988.

Nessa dinâmica, novas exigências são estabelecidas para a qualificação dos trabalhadores, condicionadas tanto pelas inovações tecnológicas quanto pela forma de estruturação do processo de trabalho e das novas configurações organizacionais. As diversas transformações na estrutura produtiva e no paradigma tecnológico acarretaram profundas mudanças nos processos de trabalho e, conseqüentemente, no perfil da mão-de-obra, com exigência de um trabalhador polivalente, com competência para enfrentar os imprevistos<sup>3</sup>. Tais exigências colocam em cheque a educação brasileira, que não consegue responder adequadamente às necessidades decorrentes da modernização da estrutura produtiva (MORETTO; GIMENEZ; PRONI, 2003).

Os avanços tecnológicos e a nova estruturação das empresas influenciaram, significativamente, o aumento do desemprego não só na indústria, como nos diversos setores da economia mundial. No setor primário, a mecanização do plantio e da colheita das mais diferentes culturas, com o que veio a se chamar de “agroindústria”, expulsou mais trabalhadores rurais do que abriu novas vagas. No setor terciário, a informática fechou um número considerável de postos de trabalho, a exemplo do setor bancário, onde houve forte substituição de trabalhadores por caixas eletrônicos. Assistiu-se à redução significativa de importantes setores absorvedores de mão-de-obra no mercado formal de trabalho nos anos de 1990, como os setores coureiro-calçadista e têxtil.

Para Castel (1998), a precarização do emprego e o aumento do desemprego são, sem dúvida, a manifestação de um déficit de lugares ocupáveis na estrutura social, entendendo-se por lugares, posições às quais está associada uma utilidade social e um reconhecimento público. Trabalhadores “que estão envelhecendo” (mas, freqüentemente têm cinquenta anos ou menos), que não têm mais lugar no processo produtivo; jovens à procura de um primeiro emprego e que vagam de estágio em estágio e de um pequeno serviço a outro; desempregados

---

<sup>3</sup> O avanço tecnológico nem sempre abre postos de trabalho que exigem uma melhor qualificação do trabalhador, como é o caso do grande número de vagas abertas nas empresas de *telemarketing* passivo.

de há muito tempo que passam, sem grande sucesso, por requalificações, todos esses redescobrem-se “inúteis para o mundo”, inutilidade social essa que os desqualifica, também, no plano cívico e político (CASTEL, 1998, p. 529).

O presente trabalho considera segmento juvenil a parcela demográfica situada na faixa etária dos 15 aos 24 anos, segundo a definição adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU). No Brasil, alguns autores incluem o segmento juvenil na faixa etária de 10 a 14 anos, tendo em vista que representa uma pressão considerável sobre a oferta de mão-de-obra (POCHMANN, 1998). Há um acordo entre os estudiosos sobre a idade que tem início a juventude, a saber, no final do ensino obrigatório, no Brasil aos 14 anos, terminando no final do curso universitário, que no Brasil varia entre 22 e 24 anos. Porém, observa-se cada vez mais o prolongamento desse período chamado juventude, principalmente pelo motivo dos jovens permanecerem sob a tutela dos pais, atrasando suas responsabilidades produtivas, conjugais, domésticas ou paterno/filiais (SANCHIS, 1997).

Segundo a OIT (2001), os efeitos dos maiores índices de desemprego aberto, na grande maioria dos países da União Européia, e os efeitos dos altíssimos índices da América Latina refletem conseqüências diferentes para as populações dessas regiões, por causa dos sistemas de proteção social e níveis de informalidade dos mercados de trabalho. Na América Latina, muitíssimo mais que na União Européia, as taxas de desemprego aberto escondem o desemprego “oculto” ligado ao “desalento” ou, como chamaram Silva e Arruda (2002), jovens “desmotivados”<sup>4</sup>. O segmento juvenil foi o que mais sofreu os efeitos dessas altas taxas de desemprego, contribuindo para o aumento da violência, da prostituição e do consumo e dependência de drogas.

---

<sup>4</sup> Os autores classificaram como jovens “desmotivados” o grupo de jovens entre 15 e 20 anos que decidem não estudar e nem trabalhar. Sendo que esse grupo representava em 1999, segundo a PNAD/IBGE, 19% dos jovens (5,8 milhões). Os autores ressaltam que 30% desses jovens estão procurando emprego, a maioria são mulheres (69,5%) sendo 42,6% delas conjugues, e dessas 82% têm pelo menos um filho (SILVA e ARRUDA, 2002)

Embora as transformações citadas anteriormente demorem um pouco mais a chegar ao país, suas conseqüências serão profundamente sentidas na sociedade brasileira que saía de uma ditadura militar em meio a uma crise econômica e política. A seguir, faremos uma breve análise das repercussões ocorridas no Brasil em relação ao mundo do trabalho, que afetaram, significativamente, a sociedade brasileira e foram, particularmente, prejudiciais para o segmento juvenil, principalmente, no que se refere à forma de inserção desses jovens no mercado de trabalho.

## **2.1. As mudanças no mundo do trabalho no Brasil e as conseqüências para os jovens**

Nos últimos 70 anos, o Brasil presenciou uma mudança significativa quanto às altas taxas de crescimento econômico e profundas transformações estruturais. Nesse período, houve um volume crescente da população urbana - de 51,9 milhões de habitantes em 1950, para mais de 180 milhões em 2005 (FAUSTO, 2004) - caracterizado pela concentração de grandes contingentes populacionais em um número reduzido de centros urbanos, crescimento esse grande e contínuo em cidades de diferentes tamanhos, que se integram num complexo padrão de divisão territorial do trabalho social (FARIA, 1991). Com apenas 16% da população vivendo em cidades com mais de 20 mil habitantes em 1940, ocorreu uma transição extremamente rápida, a partir dos anos de 1950, da população rural para as grandes cidades. Atualmente, cerca de 80% da população é urbana e 20% rural. Vários fatores poderiam explicar esse incremento da urbanização, desde a ampliação das oportunidades de emprego no setor industrial, a partir de 1950, à expulsão de posseiros, apesar da expansão da fronteira agrícola, a tendência à mecanização e a mudança de atividades rurais, com menor absorção de mão-de-obra.



O país passou por três grandes ciclos de desenvolvimento econômico; no governo de Juscelino Kubitschek (1955 a 1960), o Milagre Econômico (1967 a 1973) e Geisel (2º Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, 1974 a 1978). Desde os anos 1980, até os dias atuais, houve a perda de um projeto nacional de desenvolvimento, sendo que, nos anos 1990, após a crise dos anos 1980, há um abandono do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações. A opção liberal pelo mercado, como mecanismo de coordenação, e o Plano Real colocaram a dinâmica econômica brasileira subordinada ao movimento de capitais, tendo a necessidade de financiar o déficit externo. Nessas circunstâncias, os mecanismos privados acabaram movidos por uma lógica defensiva e oportunista, o Estado ficou constrangido pela sua reduzida capacidade de investimento e a política urbana regional ficou à deriva, entregue à guerra fiscal entre os estados (CARNEIRO, 2002).

Frente a essa situação, o Estado não foi capaz de adotar políticas de geração de emprego e renda consistentes, para enfrentar o desemprego e a concentração de renda que têm caracterizado a economia brasileira. A postura do governo desde os anos 1990, de desvincular as questões relativas à geração de emprego da política macroeconômica, marcada pela rápida e pouco seletiva abertura comercial e pela forte dependência de financiamentos externos, tem sido um dos fatores para adoção de um tipo de política social de caráter reativo, voltada para a correção das distorções do mercado (DIEESE, 2001).

Para Santos Júnior (2000), a redução do papel do Estado está associada à transferência do comando das empresas estatais e da infra-estrutura nacional para o setor privado, com base no argumento da necessidade de aumentar a eficiência e competitividade, o que seria garantido pela introdução da lógica do mercado no seu financiamento. Nesse caso, abre-se o debate sobre o papel do Estado na regulação e no controle dos serviços de caráter público, isto é, demandando políticas públicas eficazes na área social, principalmente voltadas para os setores populacionais mais vulneráveis às transformações econômicas.

A crise pela qual passam os mercados de trabalho urbanos tem resultado em aumentos sucessivos das taxas de desemprego, da precariedade das relações de trabalho, da exclusão social e redução paulatina da renda média da população. Esse cenário impõe restrições distintas aos diferentes grupos populacionais. Os jovens, que já apresentavam uma inserção mais difícil e vulnerável no mercado de trabalho, passam a sofrer, com mais intensidade, os constrangimentos impostos por esse contexto (POCHMANN, 1998).

A OIT (2001) define como “desempregados” aqueles que não trabalham mais de uma hora durante o período de referência, mas, estão disponíveis para trabalhar e na busca ativa de emprego. Por desemprego juvenil, entende-se a relação entre o contingente de desempregados na faixa etária de 15 a 24 anos e a “População Economicamente Ativa”, de idêntica faixa etária.

A exclusão social dos jovens sob a forma do desemprego e precariedade das condições de trabalho tem efeitos perniciosos sobre a vida futura dos indivíduos, tendo reflexos não somente em sua vida profissional, mas, também, psicológica e social. A integração das novas gerações na sociedade fica comprometida (RAMOS, 1997). Um panorama de desemprego e baixa empregabilidade dos jovens tem contribuído para o aumento da violência, da prostituição e do consumo e dependência de drogas entre os jovens, gerando um nível de vulnerabilidade social que, em alguns países como o Brasil, ameaça a estabilidade social e o progresso econômico (OIT, 2001). Segundo Sanchis (1997), o que está em risco é a integração das novas gerações na sociedade.

Para Guimarães (2004), o trabalho não apenas está na ordem do dia para os jovens, como se destaca com relação a outros aspectos tidos como reveladores de interesses tidos como “tipicamente juvenis”. Esse argumento tomou forma com dados retirados da pesquisa “Perfil da Juventude Brasileira”, realizada em novembro-dezembro de 2003. Nela, o trabalho aparece como uma referência central dentre as opiniões, atitudes, expectativas e relatos de

experiências colhidos de 3.501 entrevistados, com idades variando entre 15 e 24 anos, distribuídos em 198 municípios, e que constituíram uma amostra representativa da juventude brasileira. O resultado dessa pesquisa não condiz com a literatura que tem se dedicado, nos 20 últimos anos, a mostrar as significativas mudanças ocorridas nos ambientes produtivos e seus resultados, em termos da dinâmica dos mercados internos e externos de trabalho, com efeitos sociais de seletividade, precariedade e exclusão; segundo essa literatura, a consequência esperada dessas mudanças seria a decrescente importância do trabalho, não apenas enquanto provedor de oportunidades duradouras de sobrevivência, como de sociabilidade, de significação subjetiva e de construção identitária, implicações tidas como especialmente plausíveis entre as novas gerações, socializadas no contexto de sociedades do trabalho em crise.

Conforme Fonseca (2003), o jovem, ao inserir-se no sistema produtivo, ator-platéia da construção de sua própria identidade, é, também, inserto na “organização empresarial”, que pode ser compreendida como um sistema de códigos e convenções, normas e regulamentos. Essa inserção vai exercer profunda influência na percepção do jovem a respeito de si próprio e da sociedade em que vive. Ao estudar-se a construção da identidade do adolescente/jovem, deve-se considerar a importância da inserção do sujeito no processo produtivo. A escolha da atividade profissional, que constitui objetivo de grande parte dos programas de profissionalização de jovens, será fundamental no processo de construção da identidade desses jovens, interferindo, certamente, nos processos de socialização seguintes. A perspectiva de não inserção do jovem no mercado de trabalho, como a conseqüente não interação com o mundo do trabalho formal, traria efeitos diferenciados, se consideradas outras situações de trabalho, como o trabalho doméstico ou o informal. Para Fonseca (2003), a construção da identidade deve ser determinada por suas condições histórico-sociais, ao mesmo tempo em que, dialeticamente, influencia essas mesmas condições. Isso posto, somos

levados a pensar que a questão do trabalho, analisada por uma óptica mais ampla (a qual considere não somente seus aspectos econômicos e políticos, mas, também, sociais e psíquicos), será fundamental para a compreensão do processo de construção da identidade do adolescente trabalhador.

Quanto mais desfavorável o padrão de inserção ocupacional do jovem, piores tendem a ser as conseqüências, tanto para a reprodução socioeconômica da população, quanto para o financiamento das políticas públicas. Para Pochmann (1998), o padrão de inserção ocupacional refere-se à passagem da situação de inatividade para a de atividade, que pode significar que o jovem está ocupado ou procurando emprego. Esse conceito compreende componentes básicos: a saída da escola (sistema de ensino); o encontro de um emprego regular (mercado de trabalho); e a constituição de uma família (sociedade).

O ingresso do jovem no mercado de trabalho tende a ocorrer por meio de uma experiência ocupacional inferior à dos trabalhadores adultos, com menor produtividade do trabalho e pretensão salarial superior à realidade das taxas de salários (POCHMANN, 1998). Ocorre em uma ocupação muitas vezes esporádica, que não parece gerar, de forma mais ou menos automática, a continuidade empregatícia. Para Sanchis (1997), o problema do desemprego juvenil é um duplo problema: dos jovens que ainda não conseguiram seu primeiro emprego e dos que vão saltando de uma atividade a uma outra, sem estabilizar-se no mercado de trabalho.

Ao analisarmos a questão da idade e escolaridade, a preferência para o preenchimento de um posto de trabalho na área de serviços recai, se há uma oferta considerável de trabalhadores com segundo grau completo, sobre o trabalhador mais velho. Com o aumento considerável de cursos universitários nos últimos 10 anos, os jovens brasileiros detentores do diploma de ensino médio poderão ter os postos de trabalho, abertos para essa categoria, preenchidos por universitários que não conseguem vagas com seu nível de escolaridade pelo

excesso de oferta, como bem observou Sanchis (1997), nos países industrializados que tiveram a ampliação dos cursos universitário nas últimas décadas. O critério de seleção não é diferente no emprego industrial: a preferência é para o candidato com perfil pessoal mais estável, igualmente escolarizado, que geralmente tem carga maior de responsabilidade familiar e experiência profissional (POCHMANN, 1998). É exatamente essa a razão que explica a queda na taxa de desocupados para cerca de 8% da PEA, na faixa superior a 25 anos de idade, enquanto a desocupação de jovens de 15 a 24 anos era de 18,1%, registrada pelo IBGE em 2001.

Segundo Pochmann (1998), o mercado de trabalho é segmentado em quatro categorias, que ajudam a melhor compreender a dinâmica dos diferentes padrões de inserção ocupacional dos jovens:

1. No segmento profissional, as contratações do jovem somente acontecem com certificados de qualificação específica, conjugando sistema de ensino formal e alternado (empresa-escola).
2. No mercado de trabalho interno, a contratação é para emprego estável, por concurso (público) ou critérios rígidos de seleção (grande empresa privada), a inserção é feita pelos dispositivos da empresa para qualificar e repassar experiências ocupacionais associadas às carreiras funcionais.
3. No mercado de trabalho externo, as contratações são para emprego instável, sem critérios rígidos, geralmente associada à média empresa privada, e a condição de inserção tem reduzida exigência de experiência ocupacional, com aceitação de parâmetros instáveis e precários de trabalho.
4. No setor não organizado do mercado de trabalho, a qualificação está abaixo dos parâmetros mínimos de contratação nos setores de baixa produtividade, e a condição de inserção profissional é marcada pela inexperiência ocupacional, com utilização de trabalho infantil e uso ilegal de mão-de-obra.

Conforme Machado (2002), em uma pesquisa realizada na Região Metropolitana de Belo Horizonte, dentre as estratégias de inserção ocupacional, mais utilizadas pelos jovens, predomina a rede pessoal como apoio para a obtenção de trabalho. Sendo esse último precário e instável, além de iniciado precocemente. O primeiro emprego acontece, geralmente, entre os onze e quinze anos de idade, em ocupações diversas, relacionadas aos serviços domésticos e ao comércio. E poucas foram as oportunidades de programas e preparação para o ingresso desses jovens no mercado de trabalho, o que pode comprometer, de forma irreversível, toda a vida profissional dos mesmos. Definimos “rede”, aqui, como:

*(...) a soma de todas as relações que um indivíduo percebe como significativas ou define como diferenciadas da massa anônima da sociedade. Essa rede corresponde ao nicho interpessoal da pessoa e contribui substancialmente para seu próprio reconhecimento como indivíduo e para sua auto-imagem. Constitui uma das chaves centrais da experiência individual de identidade, bem-estar, competência e agenciamento ou autoria, incluindo os hábitos de cuidado da saúde e a capacidade de adaptação em uma crise. (SLUZKI, 1997, p.742 apud MACHADO, 2002)*

A participação de pessoas na faixa entre 15 e 17 anos no total de “ocupados” despencou de 4,8% em 1992 para 1,8% em 2002. Isto é, menos de 40% dos jovens dessa idade conseguem um emprego, em relação ao total dos que conseguiam algum tipo de ocupação, por mais precários que sejam, dez anos antes, nessa mesma faixa etária. E, para piorar a situação, houve aumento demográfico da proporção do grupo etário de jovens em relação à população em geral, mais especificamente o fenômeno que se chamou de “onda jovem”, ou seja, um aumento proporcionalmente maior de jovens do que adultos, ocasionando excesso ainda maior de oferta de mão-de-obra no mercado de trabalho. A primeira “onda jovem” cresceu 66% no período de 1965 e 1980 (10 milhões de pessoas) e a segunda “onda jovem” cresceu 21% (5,4 milhões) entre 1990 e 1995 a mais, em sua faixa etária, que em outros períodos (MUNIZ, 2003). Segundo pesquisa apresentada por Rezende e Tafner (2005, p. 287) em 2003, o país tinha “33,85 milhões de jovens entre 15 a 24 anos, o que

*representava 19,5% da população*”. A cada ano, a crista de uma onda demográfica (quantidade máxima de pessoas de uma determinada idade) desloca-se para idades mais avançadas. Mas, até essa onda passar, a preocupação com a juventude estará, ao menos demograficamente, justificada.

Os problemas indesejáveis das descontinuidades demográficas podem gerar demandas de políticas públicas para grupos específicos, como saúde, educação e postos de emprego. Mas, se a conjuntura econômica for incapaz de absorver o excedente de pessoas de determinado grupo etário gerado pela descontinuidade, o fenômeno pode reverter-se em um problema de grandes proporções, provocando instabilidade política, crise social e desequilíbrio econômico entre oferta e demanda (MUNIZ, 2003).

Já para Pochmann (1998), no conjunto da força de trabalho juvenil no Brasil não se observa, nos anos 1990, uma grande instabilidade na evolução das taxas de participação na População Economicamente Ativa. E, entre as distintas faixas etárias dos jovens, não há evidências da existência de uma “bolha demográfica”. Ou seja, não deverá ocorrer pressão por meio de um crescimento desigual entre a população jovem, pois, há homogeneidades entre as faixas etárias que compõem esse segmento.

Pesquisas em diversos países, apontadas por Sanchis (1997), demonstram que não há relação direta entre aumento populacional e aumento do desemprego. Utilizar-se dessa lógica seria justificar o desemprego pelo aumento da oferta e não pela diminuição da demanda. As causas do desemprego detectadas pelo lado da oferta são causas coadjuvantes, pois, a raiz do problema estaria, sobretudo, na demanda.

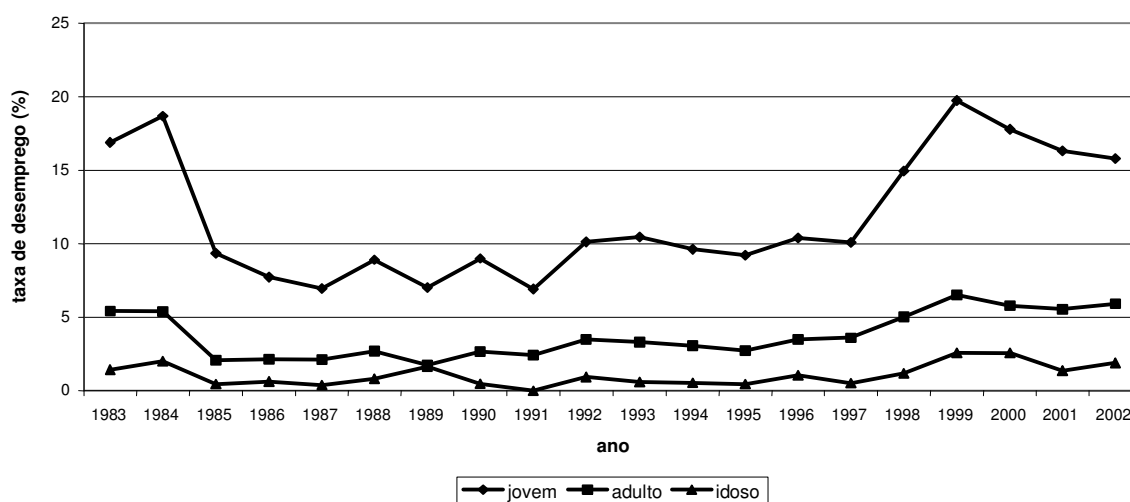
Segundo Pochmann (2001), a crescente quantidade de jovens sem emprego pode ser distinguida por intermédio de quatro categorias novas de desemprego:

- 1. Desemprego de inserção:** o jovem que está na condição de procura, por um longo período de tempo, de seu primeiro emprego. Por não possuir experiência profissional acumulada, ainda que possa dispor de escolaridade elevada, o jovem tende a ter dificuldades adicionais para ingressar no mercado de trabalho.

2. Desemprego recorrente: refere-se à situação de jovens que, na ausência de emprego estável, encontram, no máximo, uma ocupação temporária, parcial e provisória, sem sustentação, portanto, no longo prazo.
3. Desemprego de reestruturação: decorre do forte ajuste ocupacional promovido pela reestruturação produtiva das grandes empresas do setor privado.
4. Desemprego de exclusão: diz respeito ao jovem que permanece na condição de desemprego por um longo período.

Conforme Flori (2003), a taxa de desemprego dos jovens, no período entre 1983 a 2002, foi sempre maior e menos estável que a de adultos e a de idosos, para as seis regiões metropolitanas (as seis regiões metropolitanas pesquisadas pela autora foram: São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Recife e Salvador). Percebe-se a magnitude do problema do desemprego dos jovens no Brasil, quando se observa que, nas regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte (GRAF. 1), Rio de Janeiro e Porto Alegre, a taxa de desemprego juvenil é o triplo da taxa de desemprego dos adultos, por todo esse período, chegando a ser quatro vezes maior em alguns anos; e, nas regiões metropolitanas de Recife e Salvador, ela varia de duas a três vezes a de adultos.

**GRÁFICO 1**  
**Taxa de desemprego segundo faixa etária – Belo Horizonte**



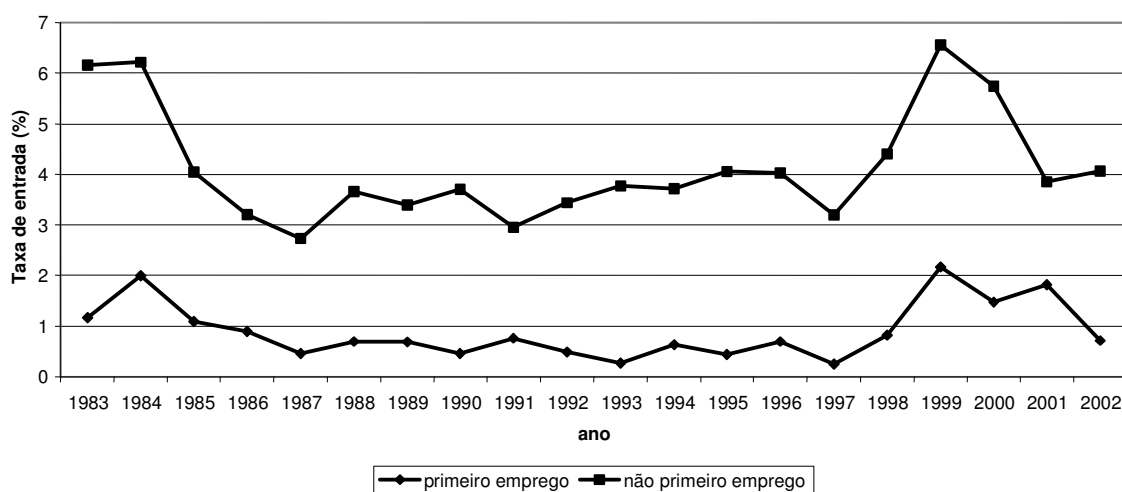
FONTE: Extraído de Flori (2003) com base na PME/DIEESE.



Contudo, a taxa de entrada no desemprego dos jovens, que já trabalharam antes, é bem maior que a dos que estão em busca do primeiro emprego. Os resultados dos estudos da autora mostram que, na região metropolitana de São Paulo, pouco mais de 10% dos jovens, que entram no desemprego no período estudado, estão à procura do primeiro emprego, enquanto mais de 80% deles já tiveram empregos anteriormente.

Em Belo Horizonte (GRAF. 2) e Porto Alegre, apenas 10 a 20% dos jovens que entram no desemprego nunca trabalharam; na região metropolitana de Recife, esse número fica entre 15% a 30%; e, nas regiões do Rio de Janeiro e Salvador, 10 a 30% desses jovens que entram no desemprego procuram pelo primeiro emprego. A autora conclui que os jovens que já trabalharam anteriormente são os principais responsáveis pela alta taxa de entrada no desemprego da categoria e, assim, os que nunca trabalharam e procuram o primeiro emprego, não têm muita influência nessa alta taxa de desemprego juvenil (FLORI, 2003).

**GRÁFICO 2**  
**Taxa de entrada no desemprego de jovens segundo emprego - MG**



FONTE: Extraído de Flori (2003) com base na PME.

Para Flori (2003), a taxa de rotatividade entre os jovens não só é maior, como é o principal determinante para a taxa de desemprego juvenil ser tão elevada em relação aos

outros trabalhadores mais velhos. Embora, não seja dada a devida atenção aos movimentos de entrada e saída da força de trabalho, sendo focado nos fluxos entre desemprego e emprego. Constata-se que o jovem entra e sai de um emprego em um curto período de tempo. Em relação a adultos e idosos, a duração no desemprego é alta. A dificuldade dos jovens está em permanecer no emprego por um período de tempo mais longo, e não em encontrar o emprego, seja ele o primeiro ou não.

Como a economia brasileira não foi capaz de gerar postos de trabalho mais qualificados no período mais recente, foi imposto aos jovens alternativas ocupacionais associadas, muitas vezes, aos serviços básicos. Esses, apesar de oferecerem postos de serviços precários, que não exigem qualificação muito elevada, em um cenário de abundância de mão-de-obra, acabam preferindo trabalhadores com escolaridade elevada e com algum tipo de qualificação profissional, ocorrendo uma maior incidência de discriminação, em especial, sobre jovens e mulheres (POCHMANN, 1998).

Juntamente com a persistência da escassez de postos de trabalho, ocorreu o fenômeno de desassalariamento, ou seja, um processo que decorre tanto da destruição dos empregos assalariados em maior quantidade, quanto da expansão dos postos de trabalho não assalariados dos jovens. Nos anos 1990, a ocupação dos jovens em empregos regulares tem se mostrado suscetível a um movimento de queda e, ao mesmo tempo, ocorreu a elevação em ocupações consideradas instáveis em termos contratuais, de baixa remuneração e maior precariedade. (POCHMANN, 1998).

Para Bercovich *et al.* (1998), além da pressão demográfica causada pela onda jovem e do avanço tecnológico, outros fatores, como a seletividade do jovem na hora de procurar emprego, a inserção crescente da mulher no mercado de trabalho, a preferência dos empregadores por pessoas mais escolarizadas e experientes, e o baixo dinamismo do mercado de trabalho para geração de empregos formais, também contribui com o aumento do

desemprego e da inatividade entre o grupo de 15 a 24 anos. Para Pochmann (2000), a situação de inatividade ocorre quando não há o exercício do trabalho e, nem, a procura por uma vaga. Com isso, o inativo tem o tempo livre a ser utilizado sob várias funções como o ócio positivo (lazer, educação, solidariedade) ou ainda como o ócio negativo (violência, uso de drogas e do crime).

Os jovens, portanto, acabaram por ser os mais afetados pela crise, concentrando-se em ocupações não assalariadas. Na década de 1990 há evidências de ampla inversão na situação ocupacional dos jovens em relação à década de 1980. Enquanto as ocupações não assalariadas cresceram rapidamente, houve redução dos empregos assalariados com e sem registro em carteira no mesmo período. Em 1997, para cada dez jovens ocupados, quatro eram autônomos e seis assalariados, sendo quatro sem registro e dois com registro. Em 1980, a situação era bem diferente: para cada dez jovens ocupados, três eram autônomos e sete eram assalariados, sendo quatro com carteira e três sem carteira assinada (POCHMANN, 1998).

Segundo Rezende e Tafner (2005), um aspecto relevante a ser destacado é que a participação dos jovens no mercado tem caído mais que a de outros grupos. Para a faixa entre 15 e 19 anos, essa participação diminuiu de 57% para 49% entre 1995 e 2003 e, para o grupo entre 20 e 24 anos, permaneceu praticamente estável (em torno de 76%). Uma explicação provável para esse fenômeno, dentre outros, é que os jovens estão dando preferência a continuar estudando antes de entrar no mercado de trabalho. Aliás, o aumento da frequência à escola foi observado para todos os indivíduos dessa faixa etária. Os níveis intermediários de escolaridade (ensino médio incompleto) enfrentam as taxas de desemprego mais altas (28,1% no caso daqueles entre 15 e 19 anos, 19,8% no daqueles entre 20 e 24 anos). Isso quer dizer que ter o ensino fundamental não é garantia de inserção no mercado de trabalho. Já os jovens com baixa escolaridade (sem a 4ª série do ensino fundamental completa) são aqueles com as taxas mais baixas de desemprego. Mas, esse resultado não enfraquece o argumento de que um

maior nível de escolaridade é fundamental para uma boa inserção no mercado de trabalho, pois, os postos ocupados por esse grupo sem a 4ª série do ensino fundamental completa são, em geral, mais precários e de menor remuneração.

Segundo Leone (2003), durante os anos 1990, a População Economicamente Ativa (PEA) continuou aumentando e defrontou-se com uma maior dificuldade de inserção dos jovens no mercado de trabalho. Concomitantemente, observou-se uma continuidade na ampliação das taxas de participação feminina, particularmente das mulheres não muito jovens, tendência já observada na década de 1980, que se intensificou na década de 1990, tendo sido o único fator responsável pelo crescimento da PEA na última década. O segmento juvenil é duplamente influenciado pelo aumento da participação juvenil feminina em busca de novos postos de trabalho e pelo aumento da concorrência nas demais coortes, que é intensificado com a maior participação das mulheres não muito jovens.

Para fazer frente a esse quadro complexo de desemprego e precariedade do trabalho, começou-se a discutir possibilidades de análise e resolução desse sério problema social. Os diversos trabalhos produzidos sobre essa temática convergiram para análises bipolarizadas, tanto para situar a causa do desemprego como para sugerir saídas que resolvessem tais problemas. A seguir, buscaremos sintetizar o que afirmam essas correntes de pensamento para que possamos estabelecer uma crítica mais adequada sobre as políticas de emprego, em especial aquelas voltadas para os jovens, objeto de nosso estudo.

## **2.2. Políticas de emprego: o jovem em foco**

As políticas de emprego são consideradas políticas sociais e, como tal, fazem parte das políticas públicas implementadas pelo Estado. Nessa perspectiva, parte-se da observação do

que consiste essa política social, qual a percepção, no campo político, da função dessa modalidade de política para, finalmente, tratar-se das diversas correntes que versam sobre as causas do desemprego e as possibilidades de resolução desse grave problema social.

A política social, segundo Rocha (2001), é uma modalidade de política pública que visa fornecer condições básicas de vida à população. Visa buscar uma situação de maior igualdade e fornecer um nível básico de segurança socioeconômica. Pode envolver diversas modalidades, como políticas de saúde, educação, habitação, amparo a desempregados, crianças, velhos, programas de renda mínima, dentre outras. Assim, visam dar conta do problema da desigualdade e da pobreza. Mas, no universo da política propriamente dita, as políticas públicas podem ser vistas como efeitos provocados por um conjunto complexo de forças sociais, surgidos na medida em que as demandas para a resolução de certos problemas pelo Estado são propostas. As políticas públicas, nesse sentido, seriam, então, reações do Estado às demandas da sociedade.

Ao considerar o caráter reativo das políticas públicas, principalmente no que se refere à juventude, as definimos como:

*conjuntos 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 que expressam relações de poder e se destinam à solução pacífica de conflitos relacionados com bens públicos (RUA, 1998, p.731).*

Conforme Rua (1998), uma vez que as políticas são respostas, essas não ocorrerão a menos que haja uma provocação. As políticas públicas destinam-se a solucionar problemas políticos, que são as demandas que lograram ser incluídas na agenda governamental. Enquanto não entram nesse patamar, são consideradas “estados de coisas”, situações diversas que atingem grupos mais ou menos amplos da sociedade, mas que não chegam a mobilizar as autoridades políticas. Para o estado de coisa transformar-se em problema político e chegar a

mobilizar as autoridades é necessário, pelo menos, uma das seguintes características: mobilizar ação política de grupos ou de atores individuais estrategicamente situados; constituir uma situação de crise, calamidade ou catástrofe; constituir uma situação de oportunidade para atores sociais politicamente relevantes. Os atores políticos e sociais são, genericamente, definidos como aqueles que têm alguma coisa em jogo, no tocante a uma questão e que possuem algum tipo de recurso de poder. Ou seja, atores são os que podem vir a ganhar ou perder, sendo de alguma maneira afetados pelas decisões e ações que compõem uma política qualquer.

A seguir, discutem-se as teorias sobre o desemprego e, conseqüentemente, quais as políticas a serem adotadas, ou não, pelo Estado. Nas diferentes tentativas de interpretar o desemprego é possível distinguir os enfoques teóricos e os empíricos, ou enfoques dedutivos e enfoques indutivos. O primeiro ponto de vista trata das distintas visões acerca do funcionamento do sistema econômico, em cujo marco se oferece uma interpretação do problema. O segundo agrupa todas aquelas tentativas de explicar por que, em certo momento e lugar, existe um desequilíbrio entre demanda e oferta no mercado de trabalho. Desequilíbrio esse que tentará ser compreendido tanto do lado da oferta, quanto pelo lado da demanda (SANCHIS, 1997).

Segundo Barbosa e Moretto (1998a), há uma polêmica importante entre keynesianos e neoclássicos sobre o espaço de focalização das políticas de emprego. Na tradição Keynesiana, certos acadêmicos ressaltam a importância da política macroeconômica como determinante do nível de emprego. Na ausência de uma estratégia que viabilize o crescimento econômico, toda política que atue sobre o mercado de trabalho estaria destinada ao fracasso, e/ou se destinaria a um efeito paliativo, segundo os Keynesianos. Contrariamente, a corrente neoclássica, sem depreciar o crescimento econômico, resalta a importância das políticas voltadas para segmentos específicos ou para as relações capital-trabalho, na geração de postos de trabalho.

Do ponto de vista neoclássico, o desemprego só existe sob a forma de desemprego friccional, que se manifesta em certos setores da economia e cujo volume coincide com o de postos de trabalho vagos em outros setores, ou de desemprego voluntário, que é provocado por uma conduta não racional dos trabalhadores, exigindo salários acima de sua produtividade. Nesse caso, o desemprego nunca seria um problema grave, e em vez do “pleno emprego” sempre existirá uma taxa natural de desemprego. Desse ponto de vista, há duas políticas de emprego possíveis: uma política econômica, que caminhe para a perfeitabilidade de mercado, e a melhoria dos níveis educacionais ou aumento do capital humano (SANCHIS, 1997).

A teoria do capital humano alega que existe uma estreita relação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento educativo, afirmando que o crescimento econômico depende do desenvolvimento tecnológico que, por sua vez, exige maior nível de trabalho qualificado. O desenvolvimento tecnológico reduziria postos de trabalho de baixo nível de qualificação e abriria, em menor quantidade, novos empregos mais qualificados. Daí, deduz-se que o aumento do tempo escolar e da parcela da população escolarizada trará efeitos benéficos, tanto para a sociedade, quanto para os indivíduos (SANCHIS, 1997).

O enfoque keynesiano é, em parte, uma resposta à excessiva confiança neoclássica nas virtudes do mercado. Keynes demonstra que a economia de mercado não tende, necessariamente, para o pleno emprego, sendo possível o equilíbrio do sistema com subocupação e, portanto, com desemprego no mercado de trabalho. O desemprego deixa de ser considerado como problema meramente conjuntural, ou seja, se manifesta como um problema endógeno ao sistema econômico, podendo persistir mesmo quando o mercado funcione de maneira mais livre. Para os keynesianos, uma política intervencionista do Estado na economia pode atenuar as insuficiências do sistema, como, por exemplo, uma política de gastos públicos maiores em investimentos públicos (SANCHIS, 1998).

Para Barbosa e Moretto (1998a), as ações públicas, que na literatura se denominam políticas de emprego, e que englobam toda uma série de ações sobre o mercado de trabalho, são divididas em dois grandes grupos: passivas e ativas.

As políticas passivas procuram reduzir o número de desempregados, diminuindo a oferta de trabalho, induzindo a aposentadoria dos trabalhadores adultos com evidentes dificuldades em reingressar no mercado de trabalho; retardando a entrada de jovens por meio de um incentivo à sua permanência no sistema escolar; fomentando a migração; reduzindo as horas de trabalho ou tornando mais tolerável a situação de desempregado por meio de compensações financeiras (seguro-desemprego).

As políticas ativas, contrariamente, procuram elevar a oferta de postos de trabalho, aumentar as possibilidades de empregabilidade dos que estão desocupados e reduzir a vulnerabilidade dos já empregados. As políticas ativas podem atuar sobre a oferta e demanda de trabalho (criação direta de emprego pelo setor público, subsídio às contratações, oferta de crédito às pequenas e microempresas, incentivo ao trabalho autônomo).

De acordo com Pochmann (1998), as análises de orientação das políticas de trabalho ocorrem em dois níveis: microeconômico e macroeconômico. Em primeira instância, no plano microeconômico, as políticas de trabalho concentram-se mais no funcionamento do mercado de trabalho. Isto é, restringem-se à atuação pública sobre a oferta e demanda de trabalho, pois parte do pressuposto que o emprego mantém algum vínculo com a produtividade e o custo de trabalho. As políticas de trabalho têm o papel de agir ao lado da demanda de mão-de-obra, através da redução do custo do trabalho, da flexibilização das regras de contratação, das medidas de qualificação, formação profissional e de estímulo à mobilidade geográfica e funcional dos trabalhadores.



Em segunda instância, as políticas macroeconômicas de trabalho possuem um objetivo mais amplo do que a simples atuação sobre o mercado de trabalho. Essas são voltadas para a atuação combinada com políticas macroeconômicas tradicionais (tecnológica, comercial, fiscal, etc) e sociais (transportes, habitação, saúde, educação, trabalho, etc), como forma de tornar mais eficaz a geração de emprego e mais adequada ao tratamento social do desempregado.

Do ponto de vista de Barbosa e Moretto (1998a), diante do cenário de ruptura do pleno emprego, alguns teóricos partem de diagnósticos distintos acerca do desemprego e passam a propor soluções divergentes para o problema. Esses se dividem em duas concepções: visão liberal e visão estruturalista.

A visão liberal atribui como causa da elevação do desemprego tanto o excesso de benefícios e direitos trabalhistas existentes, quanto a falta de qualificação dos trabalhadores. Salienta que as novas tecnologias exigem maior polivalência e adaptabilidade dos trabalhadores, e, em decorrência disso, há uma concentração do desemprego sobre trabalhadores de nível de instrução baixo e sobre aqueles que estão ingressando no mercado de trabalho. Os defensores desse pensamento apresentam três propostas para combater o desemprego:

- 1- Redução dos custos trabalhistas - se os custos de demissão fossem reduzidos, o número de trabalhadores contratados seria maior.
- 2- Realização de negociações salariais no âmbito da empresa - permite fazer com que os salários e encargos sociais se adaptem às condições econômicas e ao nível de produtividade da empresa.
- 3- Remodelagem dos sistemas públicos de emprego - estimulando a formação profissional, como forma de possibilitar o acesso dos trabalhadores de baixa qualificação aos novos empregos.

A visão estruturalista argumenta que a causa do desemprego está relacionada com a queda de investimentos no final dos anos 1960, que limitou o crescimento da economia. Ressalta que a introdução de novas tecnologias no contexto de estagnação da capacidade produtiva dificulta a geração de empregos em todos os setores da economia. Também, salienta que a globalização financeira faz com que os países elevem as taxas de juros para atrair capitais, contribuindo para o enfraquecimento dos níveis de investimentos produtivos (BARBOSA e MORETTO, 1998a).

De acordo com a visão estruturalista, a redução dos custos trabalhistas (encargos sociais e salários) diminui o poder de compra dos trabalhadores, retraindo o nível de investimento na economia. Ressalta, ainda, essa visão, que a flexibilização do mercado de trabalho cria diversas categorias de trabalhadores, o que contribui para a concentração de renda.

A seguir, serão discutidas as políticas de emprego no Brasil nas últimas décadas, principalmente, as voltadas para o segmento juvenil, que obtiveram um olhar mais cuidadoso por parte do poder público, tendo em vista os altos índices de desemprego nessa faixa etária e pelas conseqüências, desse desemprego, para toda a sociedade.

Nos anos 1950 e 1960, a economia brasileira registrou altas taxas de desenvolvimento e crescimento econômico, porém, não se discutiu a execução de políticas públicas de geração de emprego. As avaliações eram de que o problema tinha origem no caráter incipiente de um mercado de trabalho em formação, que, apesar de seu grande dinamismo, não conseguia absorver a população economicamente ativa (BARBOSA e MORETTO, 1998b).

Argumentava-se que a falta de postos de trabalho seria superada, ao longo dos anos, pelo aumento dos investimentos externos. A entrada de recursos provenientes do mercado internacional possibilitaria o crescimento econômico, absorvendo em poucos anos a força de trabalho do país, resultando da integração da população marginalizada no processo de

modernização. A partir desse cenário, estariam asseguradas a distribuição da renda nacional e as melhores condições de vida para a população (AZEREDO, 1998).

Nos anos de 1970, o Brasil obteve altas taxas de crescimento econômico com o que veio a se chamar “Milagre econômico”, porém, resultou em uma acentuada concentração de renda. O discurso utilizado era que “vamos fazer o bolo crescer para depois distribuir”. O impacto social da concentração de renda foi, entretanto, atenuado, pois, a expansão das oportunidades de emprego permitiu que o número de pessoas que trabalhavam, por família urbana, aumentasse significativamente. O II PND do Governo Geisel incentivou a produção de bens de capital e possibilitou um crescimento médio de 6,7% do PIB de 1974 a 1978. No final da década de 1970, o segundo choque do petróleo, a elevação das taxas de juros, o aumento significativo da dívida externa, trouxeram sérias conseqüências para a economia brasileira, que já não dava mais sinais de crescimento (FAUSTO, 2004).

Na década de 1980, a economia brasileira viveu sob um contexto de estagnação e desaceleração econômica, mostrando-se incapaz de continuar sustentando altas taxas de crescimento e absorver um grande contingente de trabalhadores vindos, principalmente, do êxodo rural. Como conseqüência, o aumento da desigualdade social e o desemprego adquiriram contornos ainda mais marcantes, afetando o mercado de trabalho, sem que a população tivesse acesso às políticas de emprego, que haviam sido consolidadas, no pós II Guerra Mundial, nos países desenvolvidos (BARBOSA e CARVALHO, 2003).

Como lembra Azeredo (1998), a queda de renda, a redução do emprego, a crise da dívida externa e a falta de crescimento da economia retroalimentam o circuito, erodindo as bases fiscais do Estado, criando obstáculos à adoção e/ou continuação dos programas compensatórios, amplos e articulados, que minimizassem os efeitos perversos de todo esse processo.

O modelo e o tratamento das políticas governamentais direcionados para o mercado de trabalho no Brasil, nos últimos anos, é acometido por uma falta de diagnóstico preciso do funcionamento desse mercado e da importância dessas políticas. O emprego no país é visto como um *"produto secundário do crescimento econômico e não como um objetivo que deva orientar as políticas do governo. A qualidade dos empregos que são gerados não é questionada e o desemprego é tratado como resultado dos desequilíbrios do mercado de trabalho"* (DIEESE, 2001, p. 250).

A posição do governo Fernando Henrique Cardoso diante desse quadro é que os desequilíbrios são resultados do desencontro entre oferta e demanda, que são inseparavelmente ligados à rigidez e ao atraso da regulamentação das leis trabalhistas, das novas exigências da organização do mercado e do perfil inadequado da mão-de-obra (baixo grau de instrução e qualificação profissional).

Como enfatizam Solto e Almeida (2000), o desemprego aumentou consideravelmente nos anos 1990, atingindo proporções alarmantes e assumindo um foco maior de preocupação da população. Ao mesmo tempo em que é uma preocupação da sociedade como um todo, o desemprego não atinge de forma homogênea toda a população. Esse reflete a estratificação da sociedade, agravada por critérios de raça, cor, sexo, instrução, posição social e idade, carecendo de uma política social diversificada para atenuar seus efeitos.

Dentre essas políticas, temos a formação e qualificação profissional do operário especializado e do profissional de nível médio que foram realizadas no Brasil, dos anos 1940 aos anos 1980, por intermédio das instituições do ensino formal (escolas técnicas) do "sistema S"<sup>5</sup> ou dos programas de incentivo ao treinamento dentro da empresa. Essas políticas estavam

---

<sup>5</sup> O "Sistema S" refere-se ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Social da Indústria (SESI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e o Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Social do Transporte (SEST), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), instituições surgidas a partir da iniciativa estatal, financiadas por impostos sobre as empresas e sob a gestão dos empresários, voltadas para a reprodução ampliada da força de trabalho, tendo como alvo a família operária, a educação profissional, o lazer e o comunitarismo fabril (MOTA, 2001)

ligadas ao mercado formal de trabalho, desarticuladas de outras políticas de emprego. A partir de 1990, entretanto, a Secretaria de Formação Profissional (SEFOR) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) passou também a oferecer cursos à mão-de-obra, embora em pequena quantidade e sem articulação com as necessidades regionais e setoriais do mercado de trabalho. Ocorreu a ampliação da oferta de cursos a partir de 1995, por meio da criação do Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR) direcionado não somente aos trabalhadores que recebiam seguro desemprego, mas, a todos aqueles que buscavam uma ocupação, dando prioridade àquelas parcelas da população em desvantagem social (BARBOSA e MORETTO, 1998b, p. 90-91).

Contudo, a coordenação com outras políticas de emprego mostrou-se frágil e os segmentos mais vulneráveis do mercado de trabalho não contaram com uma elevada participação nos cursos fornecidos. Nesse sentido, os cursos tenderam a priorizar aqueles que possuíam maiores vantagens em termos de inserção no mercado de trabalho, ou seja, aqueles com maior empregabilidade.

O PLANFOR acabou por funcionar de forma isolada em relação às escolas técnicas e ao “sistema S”, embora sua execução estabelecesse parcerias mediante convênios, termos de cooperação técnica, protocolos de intenção entre o MTE/SEFOR e a rede de educação profissional do país, que compreende: os sistemas de ensino técnico federal, estadual e municipal; universidades públicas e privadas; “sistema S”; sindicatos de trabalhadores; escolas e fundações de empresas; e organizações não governamentais.

O PLANFOR, através dos Programas Estaduais de Qualificação (PEQs), começou a desenvolver convênios plurianuais, firmados entre o MTE/SEFOR e as Secretarias de Trabalho de cada estado (Sines estaduais), financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Os PEQs estariam direcionados para a qualificação e requalificação profissional e teriam como público alvo os beneficiários dos programas de geração de emprego e renda, os

trabalhadores com risco de perda do emprego, os desempregados e os trabalhadores autônomos. Além desses, poderiam ter acesso os microprodutores do setor informal e os segmentos populacionais em desvantagem social, do meio urbano ou rural, e o foco de atenção deveria recair sobre adolescentes, jovens, mulheres e idosos. Nesse aspecto, o segmento juvenil começou a contar com projetos de qualificação e requalificação profissional, tendo em vista essa faixa etária estar entre os segmentos prioritários (BARBOSA e MORETTO, 1998b).

Para Baptista (2004), a idéia que vem se difundindo - que o fenômeno do desemprego em massa é consequência da desqualificação técnica do trabalhador - é o que justifica os altos investimentos de recursos públicos, sobretudo advindos do FAT. A concepção de empregabilidade<sup>6</sup> é tida como condição de inserção do jovem no seu primeiro emprego e aparece como o objetivo a ser atingido com a formação do trabalhador. É nessa perspectiva que se constituem, numa só esfera e ao mesmo tempo, uma política nacional de educação profissional e uma política pública de emprego e renda, uma política voltada para o jovem trabalhador, no acesso ao primeiro emprego, e uma política de enfrentamento do desemprego do trabalhador em geral. É consensual, portanto, que através de uma política educacional, se alcançam resultados esperados de uma política de emprego e renda. Desloca-se o problema do desemprego para o indivíduo e esvazia-se o problema como expressão da questão social, responsabilizando o trabalhador por sua inclusão/exclusão no mercado.

Para Carvalho Neto; Neves e Oliveira (2002), essa discussão é relevante quando se considera a heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro e mineiro, em particular, pois, existe uma pequena parcela de trabalhadores com elevada escolaridade e qualificação, mais apta e com recursos para enfrentar os desafios de um mercado de trabalho, pautado por uma

---

<sup>6</sup>Para Pereira (2001), o conceito de empregabilidade refere-se à aquisição de qualificações, competências e habilidades requeridas pelo mercado de trabalho com melhorias de educação e formação profissional, de preferência acompanhadas de esforços especiais de inserção dos jovens no mercado de trabalho.

maior exigência de qualificação, e outra parcela, a maior parte, que dispõe de poucas ferramentas para competir nesse mercado. Assim, a tese da empregabilidade termina por transformar a concepção do emprego, antes pertencente à esfera do direito, agora como pertencente à esfera de possibilidades.

Os diversos programas e cursos, voltados para o segmento juvenil, implementados no período compreendido entre 1992 e 2002, deveriam ensinar os jovens pobres a conscientizarem-se da necessidade de preservar o meio-ambiente, a tornarem-se responsáveis, a terem uma postura ativa para o trabalho, sem, no entanto, estarem minimamente garantidas melhores condições de inserção no trabalho e na escola e muito menos de canais de organização e expressão de suas demandas. Essa pedagogia da gestão da pobreza, inerente às ações implementadas para o segmento juvenil, também chamada de pedagogia da cidadania tutelada, reproduz o histórico de tutela e controle da juventude, na tentativa de evitar os males indesejáveis, aflorados no segmento juvenil, de uma sociedade desigual e excludente (DUBET, 1987; SPOSITO, 2003; LEÃO, 2004).

Para Pochmann (1998), a partir da década de 1980, a inserção ocupacional do jovem passou a ser rápida e profundamente alterada, com o fim do ciclo virtuoso de crescimento econômico e o ingresso em um período de estagnação da renda por habitante, alto desemprego e baixa modalidade social. Representando, em parte, o processo mais geral de desestruturação estabelecido com mais clareza na década de 1990.

Esse contexto tem penalizado em especial os jovens, pois, diante da escassez de empregos, esses terminam por não dispor de condições de equidade em meio à concorrência do mercado de trabalho, agravando os problemas de inserção. Duas vertentes interpretativas destacam-se nos estudos do fenômeno de desemprego dos jovens no Brasil. A primeira concentra maior atenção sobre a dinâmica demográfica juvenil, destacando o alargamento de determinadas faixas etárias. A segunda vertente volta-se mais para a análise da situação

ocupacional do jovem. Ao identificar a crescente geração de oportunidades de trabalho particularmente desfavorável aos jovens, essa visão segunda ressalta os efeitos das transformações atuais do mercado de trabalho sobre determinadas faixas etárias (POCHMANN, 1998).

A percepção de que o desemprego é um fenômeno que atinge de forma desigual os diferentes grupos populacionais induziu a proliferação de incentivos para a contratação de segmentos vulneráveis (primeiro emprego, no caso dos jovens; desempregados de longa duração; adultos com pouca qualificação; grupos étnicos). Esses subsídios vão desde a redução de impostos até o pagamento, à firma, por desocupado contratado.

Dentre esses incentivos, temos as exceções à legislação, ou incentivos à contratação que, como política de emprego voltada para os jovens, foi formulada pelo Governo Federal, com o nome de Programa Nacional Primeiro Emprego (PNPE)<sup>7</sup>, com a proposta de que os jovens continuem seus estudos e possam ingressar no primeiro emprego. A falta de associação entre sistema escolar e o mundo trabalho pode explicar o desemprego entre jovens, mas, o desemprego contemporâneo é produto da escassez de vagas (RAMOS, 1997).

Para Ramos (1997), esses tipos de medida, não obstante serem muito utilizados, são extremamente polêmicos. Em que medida se está gerando emprego e em que medida se está, simplesmente, induzindo-se a uma substituição dos trabalhadores antigos das empresas por outros trabalhadores com incentivos do governo? Em que medida se está subsidiando uma ação que se realizaria de qualquer maneira? Estudos de caso relatados pela Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico - OCDE (1993) mostram um elevado desperdício de recursos na maioria desses programas, alimentando as posições críticas sobre a eficiência e eficácia dos recursos públicos alocados a esse tipo de política.

---

<sup>7</sup> No capítulo 2 serão expostos os diferentes tipos de programas, implementados no Brasil, que tratam da inserção de jovens no mercado de trabalho.



Segundo Castel (1998), o desemprego não é uma bolha que se forma nas relações de trabalho e que poderia ser reabsorvida com programas dessa natureza. Torna-se claro que a precarização do emprego e o desemprego se inseriram na dinâmica atual da modernização. Seriam conseqüências inevitáveis dos novos modos de estruturação do emprego lançados pelas reestruturações industriais e pela luta em favor da competitividade empresarial, num cenário bem mais ameaçador para as empresas.

Conforme Sanchis (1997), é difícil avaliar se é mais grave o desemprego de chefes de família ou o de jovens em busca do primeiro emprego, embora confirme as conseqüências especialmente prejudiciais da experiência do desemprego, nesta etapa da vida. Sendo esse o momento em que o jovem tenta definir sua identidade adulta, em que começa a perder suas seguranças infantis e a reformular a relação com seus pais, enfrentando as decepções, ao final de um sistema educativo que percorreu magnetizado em busca do sonho de um emprego que, agora, não encontra. Na escola, não lhe ofereceram outros modos de vida alternativa. Ele quer ser independente, mas, para isso, necessita de dinheiro e, portanto, de trabalho que, segundo lhe ensinaram, é a única maneira socialmente legítima de tornar-se adulto. Assim, fica mais propenso à depressão, à ansiedade e à apatia e está menos satisfeito consigo mesmo do que as pessoas da sua idade, que têm um emprego, exatamente numa época da vida em que a pessoa está mais susceptível aos valores do grupo social de referência.

Segundo Ramos (1997), há uma tendência de diversos países na focalização de ações voltadas para o mercado de trabalho. Os grupos mais vulneráveis (jovens, mulheres, adultos sem formação) merecem tratamento privilegiado em quase todas as políticas ativas e, muitas vezes, até nas passivas (concessão de auxílio financeiro por desemprego de longa duração, redução dos requisitos para a aposentadoria precoce). Essa tendência à focalização surgiu visando elevar a eficácia e eficiência de programas e recursos, dado que se partiu do

diagnóstico de que o problema do desemprego cobriria uma ampla gama de situações e problemas específicos a um determinado grupo social.

Contudo, as tendências da precarização do trabalho e da desregulamentação do mercado de trabalho, bem como os novos circuitos que articulam o mercado formal e informal ao longo das cadeias produtivas, fazem com que os programas sociais promovam a transgressão das normas trabalhistas, favorecendo a proliferação de empregos precários. Nessa perspectiva, um programa de inserção de jovens pode acarretar, na verdade, numa flexibilização das leis trabalhistas em vez de uma possibilidade de atenuação do desemprego juvenil (TELLES, 2001).

Para Castel (1998), as numerosas medidas como subsídios à contratação, abatimento dos encargos sociais sem obrigações de contratação pelas empresas, dentre outras, deram a prova, senão de sua inutilidade, pelo menos de seus efeitos extremamente limitados. No que se refere, em particular, a ajudar o público que enfrenta dificuldades, como os jovens, teria sido necessário distribuir, menos freqüentemente, subvenções em favor de contratações que, de todo modo, teriam ocorrido<sup>8</sup>. O que se chama de “ganho inesperado” de algumas medidas sociais é muito interessante para as empresas, e não se vê por que razões não se aproveitariam dele. Mas esse ganho tem, freqüentemente, efeitos perversos sobre o controle do desemprego.

Programas para jovens estão divididos em medidas direcionadas para jovens desempregados e desfavorecidos socialmente, e medidas que visam ampliar a formação inicial e a prática do trabalho dos jovens. No Brasil, a primeira seria manter os jovens no ensino fundamental e secundário até a idade de 18 anos, retirando-os de outras formas de trabalho agrícolas ou urbanos. E a segunda, que é a política de inserção do jovem no mercado de trabalho, se daria após a conclusão do ensino fundamental e secundário – humanista ou

---

<sup>8</sup> O autor refere-se aos programas implementados na França na década de 1980.

técnico – servindo de apoio para sua entrada no mercado de trabalho como um trabalhador ativo (GIMENEZ, 2001).

Nessas duas perspectivas, se encontraria os programas de primeiro emprego de inserção de jovens no mercado de trabalho. Primeiramente, por exigir dos jovens que fazem parte do programa a continuidade dos estudos, e se considerarmos o universo reduzido de jovens que completam o ensino médio no Brasil - segundo Rezende e Tafner (2005), com base na PNAD (2002), a escolaridade média dos jovens de 15 a 24 anos no Brasil é de 7,6 anos de estudo, não alcançando, assim, o término do ensino fundamental de 8 anos, totalizando 43% da população entre 15 e 24 anos -, funciona como formador de capital social, uma vez que o aumento da escolaridade da população agiria como importante instrumento de acesso aos direitos fundamentais de cidadania. Por fim, apoiaria sua entrada no mercado de trabalho, considerando a difícil inserção do jovem por fatores diversos, como experiência.

A faixa etária dos indivíduos de 15 a 24 anos, classificados aqui como jovens, não conta com políticas específicas, pois, os programas que almejam a juventude alcançam outras coortes<sup>9</sup>, diferenciados como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), aos outros jovens de 14 a 17 anos ou mesmo a educação, que abrange, também, a infância e a educação de adultos. Raras são as políticas que contemplam a juventude, embora essa represente uma fase da vida caracterizada por situações de grande vulnerabilidade.(RUA, 1998)

Para Pereira (2001), com as altas taxas de desemprego, sendo quase o dobro dos adultos no segmento juventude, é necessário aumentar a “empregabilidade” dos jovens, ou seja, a aquisição de qualificações, competências e habilidades requeridas pelo mercado de trabalho com melhorias de educação e formação profissional, de preferência acompanhadas

---

<sup>9</sup> Conforme Rezende e Tafner (2005) coorte “é um grupo de indivíduos que seguem juntos no tempo ou idade. Em geral, a coorte refere-se ao grupo que apresenta a mesma data de nascimento, o que não significa, necessariamente, o mesmo dia. É comum definir uma coorte pelo ano ou mesmo pela década de nascimento, quando estão sendo analisados eventos muito deslocados do tempo atual”.

de esforços especiais de inserção dos jovens no mercado de trabalho. Como essas melhorias demandam tempo, o autor sugere que se deva incrementar medidas orientadas a *aliviar* o desemprego e a vulnerabilidade social dos jovens, especialmente aqueles em situação de risco, isto é, que se encontram à beira da marginalidade marcada pela violência, droga, prostituição e crimes daí decorrentes.

Os autores Moreira e Almeida Filho (2001) argumentam que, embora a educação formal se faz necessária, o grau de escolaridade não pode ser entendido como pré-requisito fundamental à inserção no mercado de trabalho. Deve ser somado ao tempo de serviço no mesmo posto de trabalho, formalizando a questão do acúmulo de experiência.

Conforme Rezende e Tafner (2005), a experiência acumulada pelo trabalhador tende a torná-lo mais produtivo, e a existência de heterogeneidade na qualificação dos trabalhadores faz com que os mais experientes tenham sua reputação mais bem estabelecida no mercado. Esses dois fatores afetam negativamente os mais jovens, criando uma espécie de círculo vicioso. Por um lado, a falta de experiência gera tendência à menor produtividade e, por outro, a falta de reputação eleva os custos de seleção e contratação de jovens, em particular pela expectativa de rotatividade. Desse modo, a expectativa por parte da empresa de maior rotatividade entre os trabalhadores mais jovens pode inibi-la de contratar membros desse grupo, o que, por sua vez, impede que eles acumulem experiência.

Nas últimas décadas, os postos de trabalho reservados aos jovens foram diminuídos no segmento assalariado e elevados no segmento autônomo, cresceram as barreiras de acesso ao primeiro emprego e de manutenção da ocupação pelo segmento juvenil. O padrão de inserção anterior, com baixa taxa de desemprego, tinha oportunidades relativamente amplas de ingresso dos jovens nos empregos regulares. Apesar de haver condições insatisfatórias de inserção, era considerável a inserção ocupacional dos jovens nos setores modernos da

economia nacional, dado o período de crescimento e industrialização do país (POCHMANN, 1998).

Com essas mudanças, especialmente as ocorridas nos anos 1990, prevalece um movimento de desemprego de exclusão, trazendo novas condições de produção e reprodução da marginalidade social nas faixas etárias mais baixas da População Economicamente Ativa (PEA). Com o atual padrão de inserção ocupacional dos jovens, pouco se contribui para evitar a difusão de condições ainda mais graves de exclusão e desagregação social expostas pela dinâmica desfavorável do mercado de trabalho. Nesse aspecto, o trabalhador jovem fica à margem do mercado de trabalho, especialmente das ocupações que são geradas no núcleo organizado da economia nacional. Na maior parte das vezes, são os jovens analfabetos ou com baixa escolaridade que tendem a estar marginalizados de uma melhor situação de empregabilidade (POCHMANN, 1998).

Segundo Rezende e Tafner (2005), ao longo dos últimos vinte anos, a escolaridade média dos jovens brasileiros cresceu 2,3 anos de estudo (TAB. 1). Esse progresso se concentrou na última década. De fato, o avanço nos anos 1990 (1,8 ano de estudo) foi mais de três vezes superior ao da década anterior (0,5 ano de estudo). Os grupos etários que mais expandiram sua escolaridade média foram os de jovens com idade entre 18 e 21 anos. Porém, cerca de 12% dos jovens no país são analfabetos funcionais, isto é, não chegaram a completar nem ao menos a 4ª série do ensino fundamental, e apenas 6% têm acesso à alguma educação superior. A princípio, aos 15 anos, os jovens deveriam ter completado a educação fundamental no Brasil. Entretanto, quase 68% deles não concluíram esse ciclo, e 38% dos menores de 18 anos ainda o freqüentam. Não apenas existe enorme atraso, mas a taxa de retenção na segunda fase do ensino fundamental é elevada: apenas pouco mais de 60% dos jovens com mais de 17 anos conseguiram terminar esse nível educacional no país. Com todas as pressões vindas da expansão do ensino fundamental, apenas 16% dos jovens que terminam

esse nível deixam de ingressar no ensino médio. De fato, 60% dos jovens acabam ingressando, embora apenas 47% o façam antes dos 17 anos.

**TABELA 1**

**Distribuição dos jovens brasileiros de 15 a 24 anos segundo grau de escolaridade**

<b>Anos de Estudo</b>	<b>1982</b>	<b>1992</b>	<b>2002</b>
0 anos	11,6	9,2	4,4
1 a 3 anos	19,3	15,8	7,8
4 anos	18,5	14,0	6,9
5 a 7 anos	22,5	28,0	23,9
8 anos	9,6	11,3	14,0
9 a 11 anos	15,4	18,5	37,0
12 e + anos	3,1	3,1	6,0
<b>Total</b>	100	100	100

FONTE: Extraído de Rezende e Tafner (2005); estimativas produzidas com base na PNAD/IBGE (1982, 1992 e 2002).

Devemos considerar, inclusive, como afirma Trevisan (2004), que a oferta educacional, tomada como componente isolado de ação social, é estratégia insuficiente para conter a explosão do desemprego nas faixas etárias entre 15 e 24 anos. Imaginar que o roteiro educacional formal basta para garantir inserção no mercado de trabalho é ilusão perigosa. Por mais estranho que pareça, a ampliação das taxas de escolaridade da massa de trabalhadores é o primeiro fator que explica a impressionante exclusão dos trabalhadores mais jovens do mercado de trabalho, pois, entre um adulto e um jovem, com a mesma escolaridade, durante a seleção para uma vaga, o jovem é preterido.

Para Pochmann (1998), parcela significativa da população juvenil, estando frente ao desemprego e à inatividade, procurou reverter seu tradicional processo de transição do sistema educacional para o aparelho reprodutivo. O aumento da inatividade dos jovens, em virtude do maior tempo dedicado à educação (alongamento da escolaridade) decorreu, em parte, da

preocupação generalizada de fortalecimento da formação profissional como antídoto ao agravamento do desemprego. A escola parece transformar-se, algumas vezes, em uma espécie de refúgio temporário do jovem, diante do quadro de generalizada escassez de emprego. O processo de procura de emprego alternada com o sistema de ensino, sem a contrapartida do acesso ao primeiro emprego, faz a inatividade por continuidade no sistema educacional converter-se, cada vez mais, em estratégia oculta de disputa por uma vaga, uma das marcas do novo padrão instável e competitivo de inserção ocupacional.

Escolaridade formal é instrumento importante, obrigatório, mas, não é o fator preponderante e definidor dessa inserção. Não há dúvida que as políticas públicas que implicam ativas estratégias de indução para a inserção do jovem no mercado de trabalho, como o primeiro emprego, são mais eficientes que a escolaridade formal (TREVISAN, 2004). Porém, há uma série de críticas aos programas de inserção de jovens no mercado de trabalho. Conforme Madeira (2004), grande parte do fracasso recorrente dos programas sociais de natureza focalizada, decorre dos mesmos estarem, com frequência, operando na lógica de responder às pressões de urgências cotidianas, ancoradas no voluntarismo, na intuição, em convicções que ouvem mais o coração que a mente.

Segundo Rua (1998), a formulação de políticas públicas refere-se à definição das alternativas para solucionar o problema político e escolher a alternativa a ser adotada, envolvendo interesses materiais e ideais, sendo raramente orientada por critérios estritamente técnicos. Ao contrário, a decisão é sempre política e cada um dos atores, nessa fase, exhibe suas preferências e seus recursos de poder. Formulada, uma política só se transforma em realidade ao ser implementada. É um engano achar que, uma vez tomadas as decisões, “a implementação se segue”. A implementação implica em novas decisões, “decisões em processo” de acentuada complexidade, articulando o sistema político com a realidade concreta das práticas políticas e sociais dos interessados.

Segundo a OIT (2001), os programas devem ter objetivos claros, satisfazendo as necessidades dos participantes e, assim, sendo mais eficientes na hora de promover oportunidades de emprego no final do programa. Como o desemprego não é distribuído de uma forma equitativa entre a população jovem, os programas devem visar jovens mais desfavorecidos para evitar o perigo da exclusão social.

Esses objetivos claros não aparecem, necessariamente, quando o tema é o enfrentamento das elevadas e persistentes taxas de desemprego juvenil. Embora a improvisação voluntarista esteja presente nas mais diferentes ações de combate às desigualdades, e se pensarmos que o tema da focalização é, em última instância, o da racionalização dos recursos disponíveis, não faz sentido aplicar recursos nesse formato de programa que exige do jovem estar cursando o ensino médio, visto que grande parte dos jovens não termina nem mesmo o ensino fundamental. Pesquisa do Instituto Cidadania mostra que 42% dos jovens brasileiros cursaram o ensino fundamental, 52% chegaram ao ensino médio e só 6% concluíram o curso superior (DESAFIOS, 2004). Esse formato de programa termina por não atuar na realidade perversa de que, sem completar o ensino fundamental, ou mesmo o médio, dificilmente os jovens encontrarão empregos decentes e continuarão sendo os geradores de famílias pobres de amanhã (MADEIRA, 2004).

Temos que considerar que, caracterizadas pela fragmentação, as políticas públicas brasileiras muitas vezes emperram devido à competição interburocrática, à sobreposição ou à descontinuidade administrativa. As decisões e ações tendem a ser pensadas a partir da oferta e muito raramente são efetivamente consideradas as demandas. Os instrumentos de avaliação, na maior parte das vezes, são inadequados ou precários e os mecanismos de controle social são absolutamente incipientes ou inexistentes (RUA, 1998).

Levando em consideração a demanda, muitos são os critérios de diferenciação e exclusão dos jovens, como o local de moradia. Para os que vivem nas grandes cidades, o



estigma de certas áreas urbanas pobres e violentas expõe os jovens à corrupção dos traficantes de drogas e da polícia. Ao pré-conceito e discriminação de classe, de gênero e de cor, adiciona-se o preconceito e a “discriminação por endereço”. Na inserção no mercado de trabalho, o endereço, muitas vezes, torna-se um critério de seleção. O local de moradia interfere, também, no acesso a equipamentos urbanos, na busca de grupos de referência, na maior ou menor probabilidade de ligar-se às atividades ilícitas, na perspectiva da morte precoce, *“Quanto mais desfavorável o padrão de inserção ocupacional do jovem, piores tendem a ser as conseqüências, tanto para a reprodução socioeconômica da população quanto para o financiamento das políticas públicas”* (POCHMANN, 1998, p.17).

Seguindo esta linha, Novaes (2003) afirma que, juntamente com a questão de gênero, cor e classe, outro fator de diferenciação e, conseqüentemente, preconceito quanto aos jovens, tendo em vista que grande parte da juventude brasileira vive nos grandes centros urbanos, é o quesito endereço. Certos endereços trazem o estigma das áreas urbanas subjugadas pela violência e a criminalidade: *“nesse cenário, para a determinação das possibilidades de inclusão/exclusão social, é diferente ser pobre, negro ou branco, homem ou mulher e viver ou não viver em uma área da cidade classificada como violenta”* (NOVAES, 2003, p. 122).

Outro grande obstáculo à inserção dos jovens no mercado de trabalho, além das características recessivas do mercado e da sua baixa qualificação, é a exigência de experiência de trabalho. O círculo é viciado, pois, o investimento empresarial em educação e capacitação profissional é bastante reduzido, e ainda é exigida a experiência de trabalho, sem que sejam oferecidas oportunidades para tanto (RUA, 1998). Segundo Rezende e Tafner (2005), a falta de experiência e reputação afetam negativamente os mais jovens, criando uma espécie de círculo vicioso.

Embora o enfrentamento do desemprego necessite de uma política de expansão econômica global, capaz de atenuar a seletividade do mercado de trabalho em meio à

abundância de mão-de-obra disponível, os programas para segmentos específicos da força de trabalho devem ser vistos como integrantes de uma política seletiva de prevenção do desemprego e de reinserção laboral, acessório à política de crescimento global (GIMENEZ, 2001).

Criar estratégias para incorporar, produtivamente, os trabalhadores jovens trata de possibilitar mecanismos, em última instância, de inclusão social, na medida em que o mercado de trabalho seria o *locus* onde as desigualdades são reproduzidas e reforçadas, mediante barreiras sociais e estruturais que são colocadas para determinados grupos.

Nesse contexto, em que o papel do Estado-Nação encontra-se debilitado para formular políticas públicas, tem-se valorizado o papel do governo local como aquele capaz de dar respostas à crise de governabilidade e legitimidade do Estado (COELHO, 1996; VELTZ, 2001; KLINK, 2001; BORDIN, 2001; CASTELLS, 1999). É precisamente junto ao poder local que se encontra o *locus* de nossa pesquisa, temática que trataremos no item a seguir.

### **2.3. Descentralização administrativa e poder local: locus preferencial da política de inserção do jovem no mercado de trabalho**

O Brasil apresenta histórico de centralização administrativa. Com o período da Ditadura Militar, esse processo de centralização tornou-se intenso em vista do controle social pretendido pelo governo antidemocrático, implantado entre 1964 e 1984. Após o fim da Ditadura Militar, os governos que se seguiram empunhavam a bandeira da democracia e, assim, da maior participação na formulação de políticas públicas, tanto dos membros da federação como da sociedade civil como um todo.

Para compreender os aspectos relevantes para a nossa pesquisa, trata-se, inicialmente, da questão da descentralização administrativa e da perda de atribuições do

Estado-Nação, com o advento do neoliberalismo. Em seguida, dá-se ênfase à questão do poder local que, com a crise do Estado, se articula como agente de desenvolvimento econômico.

Por fim, trata-se das relações entre os atores sociais que participam das políticas e programas implementados pelo poder local. Ao considerar as especificidades históricas brasileiras, discuti-se a questão da universalização das políticas, onde todos os indivíduos deveriam estar em pé de igualdade perante a lei, bem como a rede social, que personaliza as relações, diferenciando oportunidades e estabelecendo barreiras de entrada no mercado de trabalho.

O conceito de descentralização varia conforme a concepção do papel do Estado e do entendimento que se tenha da natureza da crise, a ser enfrentada. Segundo Junqueira (1998), trata-se da transferência do poder central para outras instâncias de poder, constituindo um processo para um reordenamento do aparato estatal. Na perspectiva neoliberal, a descentralização tem por objetivo reduzir o aparato organizacional do Estado, para ganhar agilidade e eficiência na gestão de políticas sociais compensatórias, para atenuar as desigualdades mais aparentes. Corresponde a uma redução do papel do Estado para chegar ao Estado-Mínimo possível.

Para analisar o contexto de descentralização administrativa no Brasil há que se considerar o fim de um regime militar de governo centralizado administrativamente. Apesar disso, numa perspectiva mundial, o país passava por uma crise econômica de caráter global, que atingiu com mais intensidade a América Latina.

Segundo Peñalva (1996), a crise que assolava a América Latina era uma crise do modelo de Estado que se estabeleceu após a crise de 1930 – Estado benfeitor latino americano – onde o Estado posicionou-se como protagonista central no desenvolvimento e na

modernização e integração social dos países e da região. Ele cumpriu um papel decisivo como assegurador de recursos e como motor do desenvolvimento.

Desde o final da década de 1970, em parte por sua falência endógena e em parte precipitada por fatores exógenos - principalmente a dívida externa e as políticas de ajuste estrutural - a maioria dos países latino-americanos tinham experimentado um processo de crise e reestruturação do regime de acumulação e do modo de regulação instaurado no pós-segunda guerra.

Em muitos casos, essa reestruturação e redefinição incluem algum tipo de reforma na organização territorial do Estado, e comportam uma redistribuição de competências e funções entre as instituições político-administrativas, correspondentes aos distintos níveis de governo. Assim, como resultado das profundas transformações que o Estado vem sofrendo na América Latina, a questão local adquire cada vez mais importância. Isso aparece claramente nas demandas sociais e nas pressões por racionalização e eficácia, que provêm tanto do setor externo como da própria dinâmica nacional (BORJA e CALDERON, 1989 apud PEÑALVA, 1996).

Talvez a mudança mais significativa é a retração da intervenção do Estado central no urbano. Particularmente, em relação ao provisionamento de bens e serviços de consumo coletivo, os municípios passam a ser os verdadeiros núcleos de desenvolvimento e de gestão da crise.

Para Campans (1999), o Estado perdeu grande parte de suas atribuições com a integração dos mercados, porque os fluxos econômicos ignoram suas fronteiras político-administrativas. As últimas funções reguladoras que restariam aos Estados nacionais estariam sendo aniquiladas com a construção dos blocos econômicos, a unificação das moedas, entre outros processos. A perda da capacidade reguladora do Estado-Nação, aliada à crise fiscal e

de legitimidade das instituições representativas tradicionais, assim como a descentralização administrativa, teria propiciado o fortalecimento político e econômico dos governos locais.

No aspecto constitucional brasileiro, de acordo com Nabuco (1994), os anos 1980 foram marcados pela discussão entre o regionalismo e o localismo no Brasil e uma tentativa de contornar os efeitos da crise. Elites regionais fizeram pressão para tentar garantir o apoio financeiro, concedido durante anos, através dos programas federais. O texto final da Constituição de 1988 não revela organicidade ou consistência ideológica, acolhendo em graus variados grande diversidade de demandas sociais, fruto dos lobbies militares, regionais e empresariais, dentre outros.

No início dos anos 1990, no governo Collor, o Brasil assiste a uma outra fase. Medidas fiscais suspendiam incentivos fiscais, a política de renda contemplava reajuste das tarifas públicas, o congelamento provisório e posterior prefixação de preços, nova política salarial. No tocante à questão regional, o Plano Collor incorporava, principalmente, as seguintes medidas: revogação das isenções/reduções do Imposto de Importações e do IPI, dentro do sistema de regimes especiais de importação, inclusive no âmbito da Sudene e Sudam, e suspensão, por 180 dias, dos benefícios fiscais relacionados a fundos públicos. Esse plano priorizou mais as questões macroeconômicas, e a problemática regional foi tratada subsidiariamente.

Apesar disso, esse governo teve um avanço importante no que diz respeito à implementação da Constituição de 1988. O conjunto de leis previa a descentralização administrativa, com a maior participação dos municípios nos recursos financeiros gerados pela nova tributação federal. Para a autora, embora ainda existam alguns problemas – muitas vezes o município cria uma política, mas o governo federal não disponibiliza os recursos – a municipalização configura-se num avanço das políticas regionais, pois, possibilita a aproximação dos cidadãos e das políticas desenvolvidas pelos governos (NABUCO, 1994).

Diante dessa descentralização do Estado-Nação, assiste-se à introdução de novos sujeitos sociais na formulação, gestão e controle social das políticas públicas. Do ponto de vista de Coelho (1996), há uma tendência do poder local de exercer o papel protagonista do desenvolvimento econômico.

Como salienta Santos Júnior (2000), ao mesmo tempo em que se afirma uma necessidade de redução do papel do Estado nacional, tem-se revalorizado o papel do governo local como aquele capaz de operar mudanças sociais necessárias à maior eficiência e competitividade econômica e, portanto capaz de atrair investimentos e se inserir na dinâmica da globalização<sup>10</sup>. Dessa forma, assistimos à redefinição da autonomia dos municípios, ao estabelecimento de novos formatos na organização do poder local e às novas práticas de gestão, que têm curso em um processo crescente de municipalização das políticas sociais e descentralização administrativa.

Para responder a esse quadro complexo, segundo Azeredo (1998), registra-se a introdução de novos mecanismos de intervenção pública no mercado de trabalho. O cenário político introduz a participação de novos sujeitos sociais na formulação, gestão e controle social das políticas públicas. As políticas de emprego e proteção social ganham notoriedade em nome do combate à pobreza, da erradicação e controle do desemprego.

Para Coelho (1996), há uma tendência clara de prefeituras e dos governos municipais de converterem-se em agentes de desenvolvimento econômico. Três aspectos ficaram ressaltados nas razões pelas quais o governo local deve exercer o papel de protagonista do desenvolvimento:

1. Dispõe de um conhecimento muito mais profundo da dinâmica da economia local.
2. Encontra-se muito mais próximo da população.

---

<sup>10</sup> Diversos autores enfatizam a importância adquirida pelas cidades, em relação ao Estado Nação, no que se refere ao desenvolvimento econômico (BORDIN, 2001; CASTELLS, 1999; COELHO, 1996; KLINK, 2001; VELTZ, 2001)

3. Porque, por essa proximidade com a população, é mais pressionado para integrar a ação de desenvolvimento econômico com objetivos sociais.

Nessa perspectiva, diversos organismos foram criados nos países da América Latina no âmbito local, para dar conta das conseqüências da crise econômica para o segmento juvenil, tais como: associações juvenis, departamentos municipais, conselhos municipais da juventude, casas da juventude, ONGs, dentre outros. Esses organismos pretendiam dar uma resposta às demandas juvenis, atuando na articulação e execução de políticas. Paciello (2003) aponta como potencialidades dessas políticas:

1. Maior possibilidade de participação na formulação, execução e avaliação das iniciativas;
2. Maior relevância social dos projetos.
3. Maior penetração na população-alvo.
4. Maior rentabilidade de recursos.

Para Arretche (1996), no entanto, o processo de descentralização administrativa por si só não garante resultados positivos de políticas públicas e de administração democrática no âmbito local. A autora afirma que a concretização dos ideais democráticos depende menos da escala ou nível de governo encarregado da gestão das políticas e mais da natureza das instituições que, em cada nível de governo, devem processar as decisões. O histórico das instituições tem um peso quanto à eficácia das políticas implementadas, não se reduzindo, assim, a um fator que extrapola questões administrativas.

A autora coloca em evidência as elites políticas que participam do processo decisório. No processo de descentralização administrativa, o aumento de responsabilidades do poder local é seguido pelo aumento do poder de decisão e de manobra das administrações locais. Esse processo histórico, pelo qual as elites de diferentes instâncias se integram (ou não) no interior das instituições políticas, explica a natureza das reformas descentralizadoras ocorridas e o discurso político que lhes serve de sustentação (ARRETCHE, 1996). Ao considerar os

fatores elite e instituições políticas, a descentralização não se configura num bloco monolítico entre a três esferas do governo. Há uma diversidade de configurações, com dependências múltiplas, que podem alterar, na prática, a eficácia do discurso sobre a descentralização administrativa.

A viabilidade das políticas locais depende mais fortemente da natureza das relações entre burocracias públicas, e das possibilidades de controle efetivo dos cidadãos sobre a ação dos governos, do que da escala ou nível de governo responsável pela prestação dos serviços (ARRETCHE, 1996). Isso nos remete ao conceito de comunidade cívica trabalhado por Robert Putnam.

Segundo Putnam (2002), a comunidade cívica se caracteriza por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração. O estudo de Putnam sobre o desenvolvimento regional da Itália e relatórios de agências internacionais, como o Banco Mundial, atestam que a maior aderência e efetividade dos projetos financiados se dá nos locais onde a comunidade é mais coesa, onde se tem o chamado capital social. O conceito de capital social refere-se à disposição moral e cognitiva de seres humanos de confiarem uns nos outros, de associarem-se, de cooperarem de forma que não seja predeterminada pelo Estado, nacionalidade, partidos políticos, relacionamentos de mercados como companhias, firmas ou associações de negócios e também não seja restrita aos elos comunitários, como elos lingüísticos ou religiosos, que existam entre as pessoas (OFFE, 1999).

Assim, a descentralização administrativa torna-se uma realidade quanto à gerência no âmbito local de atribuições que antes eram da União e dos estados. Porém, sua eficiência no que se refere à implementação, desenvolvimento e eficácia de políticas públicas depende de outras variáveis. Seguindo a linha das pesquisas de Putnam (2002), Zauli (2003) afirma que o estoque de capital social disponível no âmbito dos diferentes espaços de interação social no



Brasil varia segundo as peculiaridades econômicas, políticas, sociais e culturais de cada região. Dessa forma, um processo de elaboração e implementação de políticas, ao mesmo tempo mais democráticas, mais eficazes e eficientes, tem como pré-condição o fortalecimento da sociedade civil, no sentido de sua preparação para o exercício efetivo de controles sobre a esfera pública estatal.

Tendo a descentralização administrativa um papel importante na promoção do desenvolvimento econômico local, fica à cargo das próprias especificidades da região o sucesso ou fracasso das políticas implementadas.

Segundo Sposito (2003), o aparecimento no plano local de organismos públicos destinados a articular ações do poder executivo, assim como estabelecer parcerias com a sociedade civil para a implementação de projetos ou programas para jovens, é bastante recente e decorre, sobretudo, de compromissos eleitorais de partidos que incluíram, na sua plataforma política, as demandas que aspiravam pela formulação de ações específicas destinadas aos jovens.

A partir de 2001, ocorreu uma inflexão importante no processo de constituição das políticas públicas destinadas aos jovens, porém, essa incipiente institucionalização no nível local pode sofrer discontinuidades sérias, na medida em que depende, em grande parte, de programas de partidos políticos e da correlação de forças no nível local e do grau de articulação dos jovens e seus eventuais parceiros. O conjunto de motivações que propõe ações voltadas para os jovens exprime ainda as idéias básicas de superação dos problemas vividos por esses, sua situação de vulnerabilidade e, portanto, as metas fixadas incidem sobre o combate a problemas como desemprego, violência e drogas.

Na questão do aumento da importância do poder local para o desenvolvimento econômico, no contexto atual, ganham importância as grandes regiões metropolitanas. A discussão sobre as cidades-região demonstra a importância desses espaços na

contemporaneidade. Com mais de um milhão de habitantes, inserem-se nos processos globais de transformação socioeconômica, e poder local assume as tarefas de geração de emprego e renda, por meio da elaboração e implementação de uma gestão pública influenciada pela lógica empresarial, buscando captar o escasso capital produtivo (CARVALHO NETO; NEVES e OLIVEIRA, 2002).

Na atual fase do capitalismo, percebe-se um retorno das cidades ao primeiro plano da economia, já que essas se inserem em redes globais. Evidentemente, isso não significa o fim do capitalismo nacional e a emergência de um capitalismo transnacional, mas, com o advento da globalização, assiste-se a um movimento cruzado: enquanto o Estado-Nação tem dificuldade de encontrar maneiras para enfrentar as novas regras do jogo, as cidades estão em melhores condições (VELTZ, 2001).

Mas, para Castel (1998), se a gestão do emprego é confiada à esfera local, é porque não encontrou sua solução em outras esferas, no plano das políticas globais. Corre o risco, então, de tornar-se uma gestão do não-emprego, através da implantação de atividades que se inserem nessa ausência e tentam fazer esquecer-la, com programas que, aparentemente, foram criados para resolver o problema.

Contudo, os programas sociais, de uma forma geral, requerem avaliações do poder público e da sociedade civil, para que haja a focalização em programas que apresentem um maior sucesso quanto às suas prioridades e, assim, os recursos sejam mais bem destinados. Como frisa Barros e Carvalho (2003) o Brasil continua sem um sistema de avaliação dos programas e políticas sociais. Assim, pouco se sabe sobre o impacto relativo da variedade de programas em andamento no país.

Como observa Castel (1998), no contexto de concorrência e de busca de eficiência que prevalece entre empresas e também entre aglomerações de empresas, os responsáveis locais podem – ou querem – jogar, ao mesmo tempo, a carta do sucesso econômico e da excelência,

bem como a da assistência aos “desfavorecidos”. A política social local voltada para os excluídos corre o risco de, assim, ser um jogo à margem que consiste em fazer, no local, o mínimo para evitar os disfuncionamentos demasiado visíveis, quando não os puder descarregar sobre a municipalidade vizinha.

Para Rua (1998), o tema da focalização é muito controvertido, pois, se a focalização e seletividade das políticas sociais ameaça a idéia da universalização, que realmente se deu apenas nas economias desenvolvidas do *pós-Welfare State*, nos países em desenvolvimento, exatamente porque os recursos são escassos e os contingentes a serem atendidos tão numerosos, a focalização é uma estratégia a ser considerada. Mas, pela falta e escassez de recursos, a focalização e seletividade implicam clara definição de clientela prioritária como os jovens, em especial aqueles com eminente vulnerabilidade social.

Em se tratando do emprego, a questão é ainda mais grave, à medida que muitas empresas evitam, inicialmente, se envolver nesse tipo de movimento. As políticas locais podem propiciar realizações originais e interessantes, mas, tendem a ser muito limitadas. Castels (1998, p. 548) questiona a necessidade de fazer a empresa participar da dinâmica da inserção, através do apelo à consciência cidadã dos empresários, *“um convite que não ofende ninguém, mas pode-se duvidar de sua eficácia quando, por outro lado, os próprios empresários são autorizados, se não convidados, a obter ganhos de produtividade por todos os meios, inclusive em detrimento do emprego”*.

Uma pesquisa realizada por Pena e Carvalho Neto (2004) com 149 empresas na cidade de Contagem-MG, que se localiza na Região Metropolitana de Belo Horizonte, demonstra que 63% das empresas não possuem nenhum programa de responsabilidade social. E as empresas que os tem, direcionam-os para os seguintes públicos-alvo: crianças e mulheres chefes de domicílio 59,3%; adolescentes 46,3%; e 35% para a sociedade em geral. Essas empresas têm focalizado seus programas de responsabilidade social para creches (51,9%), programas de

qualificação profissional (38,9) e 22,2 % das empresas têm algum tipo de ação voltada para o apoio a hospitais e escolas públicas. Foram consultadas as empresas sobre o interesse em participar de programas sociais em parceria com o poder público, no caso a Prefeitura de Contagem; 53,1% das empresas deram respostas positivas e 46,9% afirmaram não ter nenhum interesse em atuar, junto à prefeitura, em programas sociais. Essa pesquisa indica que apenas um terço das empresas desenvolvem algum tipo de programa de responsabilidade social e que, nessas empresas, o segmento juvenil não é visado como prioridade nas políticas de responsabilidade social, nem tão pouco a formação profissional. Há, inclusive, resistência de quase a metade das empresas (46,9%) em estabelecer parceria com o poder público.

A definição, aqui considerada, de responsabilidade social refere-se a uma forma de gestão empresarial que envolve a ética em todas as atitudes, ou seja, significa fazer todas as atividades da empresa e promover todas as relações - com seus funcionários, fornecedores, clientes, como o mercado, com o governo, com o meio ambiente, e com a comunidade – de uma forma socialmente responsável (MACHADO e LAGE, 2002).

Os motivos pelos quais os empresários são resistentes a se aliarem ao poder local em programas de geração de emprego e renda são de difícil interpretação, embora indícios dessa resistência podem vir a ser uma questão histórica e cultural, conforme as pesquisas de Putnam (2002). Suas pesquisas, embora realizadas na Itália, esclarecem os processos de associação, ou não, da sociedade em prol do desenvolvimento econômico. Mas, são insuficientes para compreender o ambiente no qual os programas de geração de emprego e renda para jovens são inseridos, implementados e articulados por não abranger o intrínseco jogo de relações, que são necessários para que um programa dessa natureza tenha sucesso dentro do universo social brasileiro. Pensa-se ser necessária uma análise mais antropológica quanto ao sistema de inserção social dos jovens, mas, não somente de como o jovem se insere no mercado de

trabalho, e, sim, como os atores sociais relacionam com o ambiente de oportunidades de emprego.

Os processos de escolha dos candidatos, que terão acesso a uma vaga no disputado mercado de trabalho atual, são estabelecidos conforme os critérios desenvolvidos pela iniciativa privada. Observada a finalidade última das empresas, que é o lucro, o futuro empregado será aquele que estiver mais capacitado para exercer as funções que lhe forem estipuladas. Porém, esses critérios “racionais” nem sempre são observados de forma rigorosa. Em um ambiente de crise e desemprego, aqueles que detêm algum posto de trabalho, têm em mãos uma eficiente moeda de troca. Nesse ponto, é que entram questões outras que a competência dos candidatos para ocupar a vaga, pelo menos em se tratando da sociedade brasileira.

Para DaMatta (1997), no Brasil, ocorre uma dicotomia básica entre indivíduos e pessoas. O *universo dos indivíduos* é constituído daquele plano da impessoalidade das leis, decretos e regulamentos na sua aplicação e orientação prática. Servem para ordenar o mundo massificado dos indivíduos, a quem as leis se aplicam de modo integral e para quem, afinal, foram feitas. O indivíduo entra em cena todas as vezes que estamos diante da autoridade impessoal, que representa a lei, em princípio universalizante, a ser aplicada pretensamente a todos, uma massa impotente de indivíduos subordinados à letra da lei.

No *sistema de pessoas*, instituímos o sistema de relações pessoais como um dado estrutural da sociedade. Um sistema hierarquizado, onde cada um “conhece” onde é o seu lugar. É esse sistema de pessoas que sustenta o universo social segmentado em famílias, grupos compactos de profissionais, amizades, bairros, ou compadrio. Sistema esse vulgarizado com a expressão corrente “aqueles que têm QI – Quem Indica”<sup>11</sup>. No sistema de

---

<sup>11</sup> QI – Quem Indica – é uma expressão irreverente para denominar a pessoa que conseguiu algo através de amigos em detrimento das suas capacidades intelectuais. O teste de coeficiente de inteligência – QI – era muito utilizado para avaliar as capacidades intelectuais das crianças; quanto maior o número, maior a inteligência. Assim, se a pessoa tiver um QI alto seria “inteligente”, logo, “merecedora” do emprego.

peessoas, todos se conhecem, todos são “gente”, todos se respeitam e nunca ultrapassam seus limites. Nessa perspectiva, onde as relações sociais são ditadas pelas relações de compadrio, a indicação transforma-se em uma moeda de troca.

Quanto maior sua clientela, rede de relações, mediação, compadrio e “amizades”, maiores sua importância e perspectivas de futuro. Não estar inserido numa rede significa, em última instância, estar em grande desvantagem social, ou, como bem parafraseou DaMatta (1997, p. 235), *“a quem está inserido numa rede importante de dependência pessoal, tudo: a quem está isolado e diante da sociedade sem mediação, a lei!”*.

O âmbito local pode ser visto como *locus* privilegiado para políticas participativas, transparentes e democráticas, mas, em contrapartida, o poder local tradicionalmente tem sido o reduto do clientelismo e do favorecimento político (ABAD, 2001; SPÓSITO e CARRANO, 2003). Ao considerarmos o termo “clientela” como parte do cabedal de sinônimos que designamos para melhor descrever as relações que se estabelecem entre os diversos atores sociais, nos remetemos à definição de que o clientelismo é uma relação essencialmente diádica, ou seja, envolvendo dois elementos que atuam de maneira intercambiante. Essa visão estabelece a assimetria entre atores (ou grupos) que controlam recursos desiguais e pressupõe envolvimento afetivo, na qual os atores auferem benefícios mútuos (SARMENTO, 2001).

Para DaMatta (1997), a violência urbana, o messianismo, o estado de criminalidade convergem para a dicotomia básica, a oposição que marca e revela um mundo dominador de pessoas (e ser pessoa já é um sinal de privilégio) e uma massa impotente de indivíduos subordinados à letra da lei. Para o autor, na falta de compadrio - ou seja, altas amizades e laços poderosos de parentesco -, em nosso universo social, lança-se mão da violência como único “padrinho” possível. Nessa perspectiva, a violência poderia ser o único caminho encontrado pelos jovens ansiosos por ter acesso a uma quantidade cada vez maior de bens

materiais, que fazem parte dos valores juvenis (tênis de marca, celular, dentre outros)<sup>12</sup>.

Com os problemas enfrentados por grande parte da sociedade brasileira, como os altos índices de violência e desemprego entre os jovens, a cidade assume, segundo Klink (2001), novas atribuições em áreas temáticas, como a geração de emprego e renda. No próximo capítulo, faremos um panorama descritivo do município de Betim-MG. Serão enfatizados os aspectos históricos, econômicos, políticos e sociais, com maior atenção ao universo juvenil e às políticas de inserção de jovens no mercado de trabalho, implementadas pelo poder público local.

---

<sup>12</sup> Várias pesquisas já foram realizadas no intuito de esclarecer os motivos do aumento significativo da violência relacionada com os jovens, assim, longe de esgotar o tema, apenas ressaltamos que, dentro das relações sociais estabelecidas entre as redes sociais e o acesso às melhores oportunidades de emprego, o autor enfatiza as consequências possíveis deste sistema para aqueles que não teriam uma eficiente rede social.

## **CAPÍTULO 2**

### **3. A CIDADE, OS JOVENS E OS PROGRAMAS DE INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO**

Este capítulo descreve de forma sucinta o espaço onde se estabelecem as relações entre a administração pública, a iniciativa privada e o público alvo do Programa. Analisa-se o município de Betim-MG em seus vários aspectos. No aspecto histórico, contextualiza-se o crescimento populacional do município no desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte e do país como um todo. No aspecto econômico, busca-se descrever a economia do município, principalmente os setores nos quais o mesmo se destaca, para que se possa relacioná-los com o desenvolvimento do Programa de inserção no mercado de trabalho, de que esta dissertação trata. Com a análise do seu histórico político, tanto de mudanças político-partidárias na administração municipal, como das práticas políticas, entendemos ser possível observar as relações que se estabeleceram entre os atores sociais, a mídia regional e a população do município.

Ao caracterizar as condições sociais da população de Betim, em particular o quadro de emprego/desemprego e de educação dos jovens, compreende-se melhor o ambiente no qual esta modalidade de programa foi formulada. Em seguida, descreve-se outras experiências de programas de inserção de jovens no mercado de trabalho, implementadas por diferentes esferas de governo e com formatos diversos, com o intuito de destacar as particularidades do Programa Bolsa-Emprego da Prefeitura de Betim, objeto deste estudo. Por fim, realiza-se uma análise descritiva do Programa, desde os aspectos físicos direcionados ao Programa pela prefeitura (como local, número de funcionários, localização do posto de atendimento) até os dados quantitativos do Programa (como jovens atendidos, empresas filiadas, valores investidos, dentre outros).



### 3.1. A Cidade

O município de Betim, localizado na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), é um importante pólo de concentração industrial, estando em segundo lugar, no Estado de Minas Gerais, em arrecadação de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). De um vilarejo surgido no século XVIII como ponto de reabastecimento de víveres para as áreas de mineração no estado, Betim teve seu desenvolvimento acelerado com a transferência da capital do estado de Minas Gerais de Ouro Preto para Belo Horizonte, no final do século XIX. A construção da estrada de ferro em 1910 fez crescer os loteamentos em suas margens e, em 17 de dezembro de 1939, a vila de Capela Nova de Betim passa à condição de município, com apenas o último nome (SANTOS, 1997).

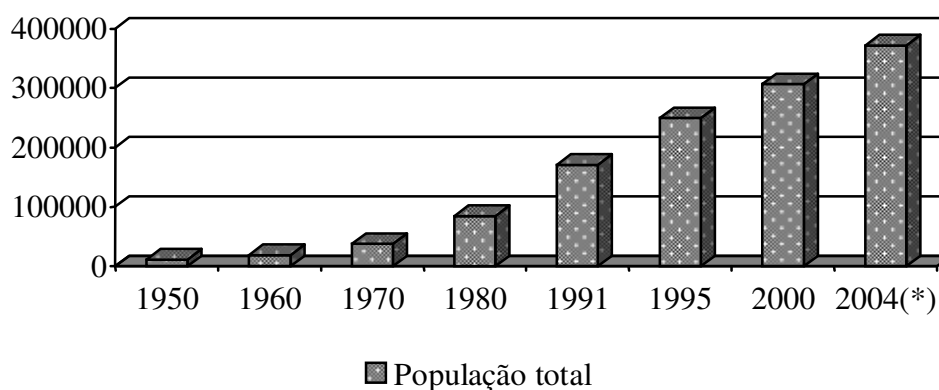
Com o intuito de desenvolver a economia do município, é criado em 1941 o Parque Industrial, atitude realizada por inúmeras cidades brasileiras nas décadas de 1940 e 1950, quando se acreditava que as indústrias surgiriam em seguida. Ocorre lentamente a instalação das primeiras fábricas, principalmente cerâmicas e siderúrgicas. O processo de industrialização intensificou-se com a construção e asfaltamento da Rodovia Fernão Dias, um grande corredor de pessoas e mercadorias entre a capital mineira e a cidade de São Paulo (o maior centro industrial do país), em 1958. Juntamente com as indústrias, houve uma explosão de loteamentos nas margens da Rodovia Fernão Dias, intensificando um processo de ocupação desordenada do solo por, na maioria dos casos, populações pobres migrantes do norte do estado de Minas Gerais e do Nordeste do país (ALMEIDA, 2003).

No final da década de 1960 é implantada no município a Refinaria de Petróleo Gabriel Passos (REGAP), consolidando o parque industrial de Betim e atraindo empresas de atividades complementares, desenvolvendo o comércio atacadista de combustíveis no

município e incrementando, significativamente, a sua arrecadação (PREFEITURA MUNICIPAL DE BETIM/MG, Jul./Ago., 2005).

Mas, é uma década depois, em 1976, com a implantação de uma grande fábrica de automóveis, a FIAT Automóveis S/A e suas indústrias satélites fornecedoras de autopeças, que Betim se transforma no segundo pólo industrial automobilístico do país. O município se consolida definitivamente como pólo de desenvolvimento econômico; condição essa responsável pelo rápido crescimento populacional (GRAF. 3), devido ao campo de oportunidades e empregos gerados pelo setor industrial, mais especificamente automobilístico, instalado em moldes fordistas.

**GRÁFICO 3**  
**Evolução da população total residente no Município de Betim-MG**



FONTE: Modificado pelo autor, a partir de dados da Prefeitura Municipal de Betim (PMB)/ SEAPLAN (2005) com base no IBGE: 1950,1960,1970,1980,1991- 1996 ( contagem populacional ); 2000 (censo IBGE).  
(\* ) Estimativa Fundação João Pinheiro(FJP).

Nas décadas seguintes, apesar das várias crises econômicas enfrentadas pelo país, a economia do município continua sendo impulsionada pelo setor automobilístico. O número de indústrias passou de 171 em 1985, para 942 indústrias no ano de 1999, no município. O setor industrial de Betim é bem diversificado, com maior concentração de estabelecimentos nos ramos de Construção (231), Metalurgia (181), Produtos Alimentares (137) e Transformação

de Minerais Não-metálicos (85). No conjunto das indústrias, destacam-se algumas de grande porte: Fiat Automóveis, Petrobrás, Cerâmica Saffran, TNT Logistics Lear Corporation do Brasil, Asea Brown Boveri, Klabin Fabricadora de Papel e Celulose e Teksid do Brasil (PREFEITURA MUNICIPAL DE BETIM/MG, 2000-2005).

Em termos de distribuição de empregos por atividade econômica, a indústria de transformação participava, em primeiro lugar, com mais da metade dos postos com carteira assinada em Betim (34.230), no ano de 1997. Em segundo, temos o setor de serviços (9.202); em terceiro, a administração pública (7.996); em quarto, o comércio, com 6.109 postos de trabalho formais TAB. 2.

**TABELA 2**

**Distribuição de empregos por atividade econômica 1991-1997 em Betim-MG**

<b>At. Econômica</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Extr. Mineral	102	105	92	134	143	91	109
Ind Transf	22.828	23.734	27.976	30.547	32.128	29.829	34.230
Serv Ind. Up	123	144	167	162	150	168	165
Constr. Civil	1.156	1.918	1.014	1.963	2.492	2.098	2.051
Comercio	2.802	2.475	2.695	3.283	3.765	4.928	6.109
Servicos	6.182	6.288	6.390	6.906	7.426	8.551	9.202
Adm Publica	3.369	3.913	5.086	5.933	6.661	7.965	7.996
Agropecuaria	193	166	117	168	601	372	432
Outr/Ign	1.258	1.911	1.498	673	263	114	132
<b>Total</b>	<b>38.013</b>	<b>40.654</b>	<b>45.035</b>	<b>49.769</b>	<b>53.629</b>	<b>54.116</b>	<b>60.426</b>

FONTE: Extraído de SEAPLAN (2005)

No início da década de 2000, a prefeitura reduziu o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) de 5% para 2,5 %, e isentou a população do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), atraindo um número razoável de empresas para o município. A arrecadação do ISSQN cresceu 76% no período de 2001 a 2004, passando de R\$ 12,68 milhões para R\$ 22,34 milhões (TAB. 3 e 4).

TABELA 3

**Evolução dos grandes itens de receitas transferidas e próprias dos exercícios de 2001, 2002, 2003 e 2004 (BETIM/MG)**

RECEITAS	2001	2002	2003	2004
ICMS	175.345.354,90	211.519.830,23	263.117.479,00	297.533.366
FPM	15.111.515,16	18.705.603,40	19.434.203,00	23.505.454
ISSQN	12.663.698,02	16.542.681,23	17.687.215,00	22.339.819
IPTU	5.751.979,41	6.283.439,81	6.877.942,00	8.574.183
ITBI	1.359.114,60	1.161.353,63	1.115.228,00	1.504.082
TAXAS	4.136.376,27	5.360.785,22	6.061.756,00	1.846.862
KANDIR	8.992.155,24	11.303.281,20	12.535.928,00	9.708.993
IPI	5.786.645,50	5.473.112,96	4.829.240,00	5.513.449
FUNDEF	27.623.229,94	31.792.300,65	1.328.314,00	43.658.996
IR	7.088.546,83	9.142.250,39	10.898.569,00	13.823,370
IPVA	4.512.687,44	5.243.585,64	5.341.991,00	7.027.243
CONVÊNIOS	3.084.354,76	9.301.235,69	258.913,00	2.908.876
OP. CRÉDITO	599.670,00	150.466,69	445.272,00	2.367.971
OUTROS	12.543.483,70	39.232.996,53	4.364.076,00	34.744.527
CONTR./FUN DEF	-30.785.349,73	-37.050.273,03	-	49.737.516
<b>Total</b>	<b>253.813.462,04</b>	<b>334.162.650,24</b>	<b>354.296.126,00</b>	<b>475.057.191</b>

FONTE: Extraído de Secretaria Municipal da Fazenda/2001,2002,2003 e 2004.

Observação: A retenção do FUNDEF incide sobre o FPM, a Lei Kandir, o ICMS e o IPI.

TABELA 4

**Arrecadação de Betim-MG nos últimos 4 anos**

Ano	Total (R\$ Bilhões)	ICMS (R\$ Bilhões)	ISS (R\$ Milhões)
2001	2,81	1,75	12,68
2002	3,29	2,11	16,54
2003	3,85	2,63	17,68
2004	4,51	2,97	22,34

FONTE: Extraído de Prefeitura Municipal de Betim-MG, 2005.

Segundo o informativo da Prefeitura Municipal de Betim (2005), o crescimento verificado nestes últimos quatro anos é explicado pela instalação, ou saída da clandestinidade, de mais de 3.000 empresas que, atraídas pela política fiscal, passaram a recolher o Imposto

sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). O município está em segundo lugar em arrecadação de ICMS no estado de Minas Gerais, perdendo apenas para o município de Belo Horizonte, capital do estado (TAB 5).

**TABELA 5**

**Participação de Betim na arrecadação de Minas 2001 a 2004**

<b>Ano</b>	<b>Minas</b>	<b>Betim</b>	<b>Fatia de Betim (%)</b>
2001	10,42	2,81	26,9
2002	10,92	3,29	30,1
2003	12,45	3,85	30,9
2004	14,98	4,51	30,1

FONTE: Prefeitura Municipal de Betim, 2005.

É interessante observar que há um desencontro entre os dados referentes à economia do município. Enquanto a Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação em 1999 indicava a existência, no setor terciário do município, de 6.871 estabelecimentos, sendo 3.729 prestadores de serviço e 3.042 estabelecimentos comerciais, a posição oficial da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, até dia 31 de Dezembro de 2004, registrava 7.117 estabelecimentos, sendo 3.418 prestadoras de serviços e 3.241 estabelecimentos comerciais, não caracterizando uma expansão significativa, conforme o afirmado pelo informativo municipal. Se considerarmos o número de estabelecimentos do setor industrial apontados por esses dois informativos municipais, observamos que ocorreu uma redução considerável das indústrias no município, de 942 estabelecimentos em 1999 para 458 indústrias em 2004 (PREFEITURA MUNICIPAL DE BETIM/MG, 1999/2005).

Um dos motivos que resultaram nessa distorção entre os dados dos dois boletins pode ser a fonte utilizada para averiguar o número de estabelecimentos. A Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação utilizou como fonte primária os dados dos clientes da Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), que discrimina seus clientes conforme as informações obtidas para o fornecimento de energia elétrica, não levando em consideração

sua regularização nos órgãos municipais. A Secretaria de Desenvolvimento Econômico, no ano de 2005, considera apenas os estabelecimentos oficialmente regularizados.

No setor terciário, destacam-se os estabelecimentos - tanto do comércio atacadista e varejista, quanto do setor de serviços - relacionados à alimentação. Estão relacionados à alimentação os setores de bebidas, fumo e alojamento, chegando a um total de 2447 unidades de negócios. Destacam-se grandes redes de supermercados, como a rede Epa e a rede Champion/Carrefour. Em segundo lugar em número de estabelecimentos, temos o setor de reposição/manutenção/instalação com 925 unidades, seguido de vestuário/roupas/armarinhas com 507 unidades e, no quarto lugar, temos o setor de serviços auxiliares de diversão, com 472 estabelecimentos (Prefeitura Municipal de Betim, 2000). Contudo, no ano de 2004, o saldo de empregos gerados pelo setor terciário foi muito reduzido. A maior parte do saldo positivo deve-se ao setor secundário (TAB. 6).

**TABELA 6**

**Evolução do emprego no município de Betim por setor de atividade econômica em 2004**

Ativ. Econômica	DEZEMBRO/2004				NO ANO			
	Total Adm.	Total deslig.	Saldo	Varição Empr%	Total Adms.	Total Desl.	Saldo	Varição Empr%
Extrativa Mineral Ind.	1	2	-1	-0,12	45	22	23	2,74
Transformação	478	434	44	0,16	8.537	5.417	3.120	12,69
Serv.Ind.Util.Púb.	6	56	-50	-8,96	150	263	-113	-18,20
Construção Civil	228	236	-8	-0,29	2.585	2.373	212	8,94
Comércio	322	279	43	0,53	3.748	3.416	332	4,27
Serviços	431	439	-8	-0,05	6.173	5.349	824	4,92
Admin. Pública	1	0	1	0,05	19	19	0	0,00
Agropecuária	10	22	-12	-3,48	164	164	0	0,00
Outros	0	0	0	0,00	0	0	0	0,00
<b>Total</b>	<b>1.477</b>	<b>1.468</b>	<b>9</b>	<b>0,02</b>	<b>21.421</b>	<b>17.023</b>	<b>4.398</b>	<b>7,98</b>

FONTE: MTE - Cadastro geral de empregados e desempregados - Lei 4923/65

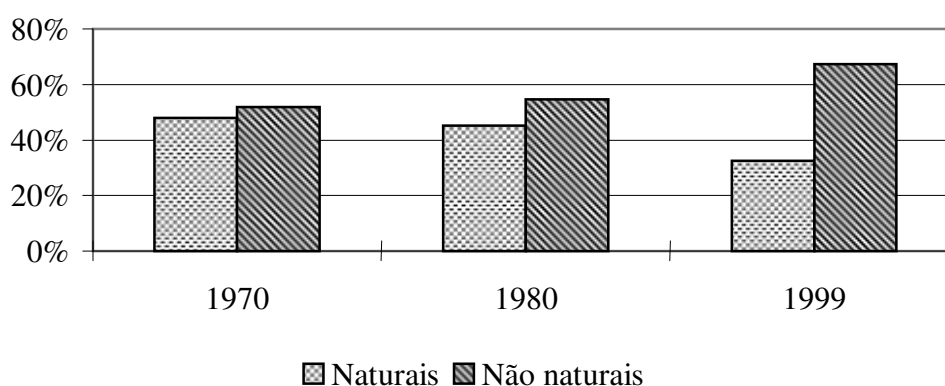
As atividades econômicas que apresentaram os maiores índices de crescimento do setor secundário, no ano de 2004 em Betim, foram a indústria de transformação (12,69%) e a Construção Civil (8,94%).

A atividade rural complementa a boa estrutura econômica do município. Na pecuária, destaca-se a criação de bovinos, suínos e galináceos e, na agricultura, a produção de horticultura, fruticultura e cana-de-açúcar. Com um total de 1.136 estabelecimentos agrícolas em 1996, a maioria dos produtores (85%) estava na condição de proprietários. Sendo que 46,12% desenvolviam a atividade pecuária e 26,61% a agricultura. A maior parte dos estabelecimentos (81,4%) empregavam menos de 05 pessoas, cerca de 13,74% empregava de 05 a 10 pessoas e apenas 4,86% empregava mais de 10 pessoas, no ano de 1998 (PREFEITURA MUNICIPAL DE BETIM/MG, 2000).

Na década de 1990, o município apresentou crescimento anual de sua população residente de 7,5% ao ano, saltando de 170.934 em 1991, para 312.927 habitantes em 1999 (GRAF. 4). Esse crescimento se deve, principalmente, ao fluxo de migrantes vindos, em sua maioria, das regiões mais pobres do Estado de Minas Gerais e do Nordeste do país - em 1980, 54,7% dos moradores não eram naturais do município; esse percentual aumentou para 67,43% em 1999 (PREFEITURA MUNICIPAL DE BETIM/MG, 2000). Como o país passava por uma grave crise social e empregatícia durante esse período, Betim, aparentemente, apresentava melhores condições de inserção no mercado de trabalho e loteamentos de baixo custo, ainda que sem a infraestrutura necessária (ALMEIDA, 2003). Em curto período, o município passou por um profundo processo de transformação sócio-econômica, que alterou seu perfil econômico, assim como sua estrutura urbana e social. À diminuição acentuada da população rural, que decresce anualmente a uma taxa de 9,61%, combina-se um intenso avanço da população urbana, que cresce anualmente 15,92%. Com isso o município apresenta, já em 1980, um grau de urbanização de cerca de 91%, ligeiramente inferior ao da

Região Metropolitana de Belo Horizonte, que estava em torno de 96%. No período 1980 a 1991, o município continua mantendo elevadas taxas de crescimento demográfico, mais como um efeito direto das limitações da expansão urbana dos outros municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, do que do crescimento econômico do município, tal como verificado na década anterior (SEAPLAN, 2005).

**GRÁFICO 4**  
**População Residente natural e não natural do município de**  
**Betim-MG**



FONTE: Extraído de IBGE/Censo Demográfico para o ano 1970, 1980 e SEAPLAN 1999.

Esse crescimento populacional aponta para uma maior incidência da população de baixa renda no município de Betim, assim como para a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Segundo a SEAPLAN (2005), isso pode ser justificado pela grande incidência de pessoas sem qualificação. Essas pessoas, oriundas também de regiões próximas a Betim, são atraídas pela possibilidade de oferta (fictícia) de trabalho na indústria local. Não sendo absorvidas pela mesma, passam a integrar o setor informal da economia do município e ampliam os problemas sociais já existentes.

Conforme a TAB. 7, Betim é uma cidade que apresenta muitos contrastes, principalmente no que se refere à distribuição espacial das necessidades e carências de sua população. A região Centro sobressai como aquela de maior nível de renda, uma vez que concentra os menores percentuais de domicílios nas faixas inferiores de renda (4,5%) e tem a



maioria das residências com renda de 10 ou mais Salários Mínimos (SM). No extremo oposto, situa-se a região Citrolândia/Vianópolis, com 16,9% dos domicílios com renda de até um salário mínimo e apenas 3,9% com renda de 10 ou mais salários mínimos. As regiões Centro e Norte concentram menos de 20% dos domicílios com renda de até dois salários mínimos, proporção que representa a metade daquela registrada para a região de Citrolândia/Vianópolis. No geral, pode-se dizer que a região Centro se isola como a melhor renda, seguida de longe pela região Norte. Depois disso, há um conjunto de regiões em posição relativamente intermediária (Jardim Alterosa, Santa Cruz, Imbirucu e Jardim Terezópolis), restando à região de Citrolândia e Vianópolis uma posição nitidamente inferior.

TABELA 7

**Distribuição da renda familiar, em salários mínimos por localização/ bairros de Betim- MG - 2000**

<b>Faixas de Rend.</b>	<b>Centro</b>	<b>Norte</b>	<b>Jard. Alter.</b>	<b>Stª Cruz/ Ptb</b>	<b>Imbi-Rucu</b>	<b>Jar-Dim Tere.</b>	<b>Citrol. e Vian.</b>
S/ rendimento	3,81	4,14	5,12	6,66	4,43	6,48	6,96
Até ¼ do S/M	0,00	0,14	0,21	0,09	0,00	0,31	0,18
De ¼ à 1/2 S/M	0,20	0,36	0,82	1,40	0,74	1,04	1,32
De ½ a 1 S/M	4,31	6,05	5,98	6,92	7,51	9,34	15,38
De 1 a 2 S/M	13,36	12,16	15,42	19,16	16,88	18,87	22,99
De 2 a 3 S/M	11,00	15,04	15,88	15,78	17,52	14,59	18,70
De 3 a 5 S/M	17,52	24,27	25,33	25,75	26,14	23,61	19,15
De 5 a 10 S/M	24,86	25,20	22,83	18,08	18,83	19,59	11,42
De 10 a 15 S/M	9,33	6,05	5,28	3,82	4,58	3,83	1,94
De 15 a 20 S/M	5,24	3,35	1,64	0,98	1,80	1,87	1,10
Mais de SM	10,37	3,24	1,49	1,36	1,57	0,47	0,86
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

FONTE:Extraído de SEAPLAN (2005) com base no IBGE/Censo Demográfico de 2000.

As mudanças populacionais ocorridas em Betim, nos anos 1990, foram acompanhadas pela ocorrência de uma série de transformações no Brasil como um todo. Temos, nesse período, um contexto de estagnação econômica, abertura comercial ao mercado internacional,

reestruturação produtiva e desemprego, acompanhadas pelas mudanças políticas ocorridas em função do impedimento do presidente Fernando Collor de Melo e a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) à administração municipal de Betim em 1993, dando continuidade a mais um mandato desse partido, no período de 1997 a 2000. Essas duas administrações implementam uma série de investimentos na área social, embora não fossem suficientes para resolver a questão do desemprego estrutural e, conseqüentemente, da marginalização da população das áreas mais pobres da cidade (ALMEIDA, 2003).

No primeiro mandato do PT (1993-96), ocorreram investimentos em ações voltadas para o social, com resultados significativos para a população do município. Na área de educação, reduziu-se a evasão escolar e aumentou a aprovação no ensino fundamental e médio. Houve queda da mortalidade infantil, de 41,68 (1992) para 21,51 (1997) crianças mortas antes de completar 1 ano de idade, por cada 1000 nascidos vivos (PREFEITURA MUNICIPAL DE BETIM/MG, 2000). Em contrapartida, a criminalidade no município aumentou significativamente na década de 1990, passando de 2.855 crimes em 1993 para 11.952 em 1999 (TAB. 8).

**TABELA 8**

**A criminalidade no município de Betim: 1993 a 2004**

<b>Período</b>	<b>Crimes</b>	<b>Criminalidad e (Por 1.000 Hab.)</b>	<b>Crimes Violentos</b>	<b>Contravenção Penal</b>	<b>Índice de Violência (Por 1.000 Hab.)</b>
1993	2.855	14,60	320	-	1,64
1994	3.959	19,10	458	-	2,21
1995	4.794	21,70	542	-	2,45
1996	7.248	29,02	595	-	2,38
1997	9.063	33,68	931	-	3,46
1998	8.296	28,59	1.343	-	4,62
1999	11.952	38,19	2.450	-	7,83
2000	12.323	38,26	2.717	-	8,43
2001	12.206	37,39	2.632	-	8,06
2002	14.296	41,15	3.139	6.400	9,03
2003	14.530	41,64	3.398	-	8,25
2004	12.044	30,65	2.897	-	7,37

FONTE: Polícia Militar do Estado de Minas Gerais/2004.

Nas eleições municipais de 2000, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), em coligação com o Partido Liberal (PL), vence as eleições municipais, tendo como bandeira o desenvolvimento econômico do município, o combate ao desemprego e a redução da violência. Inicia-se uma série de programas sociais com o intuito de atender às demandas propostas durante a campanha eleitoral. Dentre os programas implementados destacam-se a criação da Guarda Municipal, as obras de infraestrutura urbana, a redução do ISSQN e os programas direcionados para o segmento juvenil, como o Programa Bolsa-emprego<sup>13</sup> (TAB. 9). Nas eleições municipais de 2004 a legenda consegue reeleger-se, dando continuidade aos projetos iniciados no primeiro mandato.

**TABELA 9**

**Despesas (1) por função em Betim de 1998 a 2004 (em reais)**

<b>Especificação</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Legislativo	13.496.827	12.990.410	14.963.563,51	12.915.450	14.497.327,18	17.604.518	20.650.930
Adm/Planejamento	37.641.598	36.548.456	45.609.882,99	48.788.757	40.118.613,19	50.939.001,00	56.340.002
Agricultura	1.398.291	1.395.008	1.382.000,67	1.685.393	302.719,32	99.747,00	502.420
Def. N Seg. Pública	338.956	386.697	444.965,83	1.664.659	3.128.075,69	3.300.122,00	3.338.064
Educação e Cultura	61.223.268	71.901.481	83.579.765,11	101.258.175	78.467.945,85	93.366.943,00	108.184.648
Habit/Urbanismo	8.270.592	8.298.426	14.447.759,73	17.064.078	45.191.710,21	65.326.514,00	68.331.065
Ind. Com. Serviços	343.064	558.923	366.952,23	442.059	138.330,00	181.648,00	38.104
Relações Exteriores	654	552	1.024,80	1.137	0	0	0
Saúde/Saneamento	43.845.870	47.376.395	60.964.917,83	61.425.680	114.662.239,69	117.648.327,00	147.767.910
Trabalho	242.539	259.749	423.405,64	458.981	100.000,00	194.906,00	280.000
Assist/Previdência	10.093.418	10.670.158	12.964.003,30	17.107.945	14.662.332,40	18.486.401,00	21.759.953
Transporte	10.351.712	14.676.305	20.383.989,69	11.721.925	1.874.915,14	0	6.807.701
Gestão Ambiental	0	0	0	0	2.598.280,34	-	6.841.744
Desporto e Lazer	0	0	0	0	4.996.551,63	-	5.280.801
Encargos Especiais	0	0	0	0	24.288.350,73	-	21.792.156
<b>Total despesas</b>	<b>187.246.789</b>	<b>205.062.560</b>	<b>255.532.231</b>	<b>261.631.704</b>	<b>345.027.391,37</b>	<b>367.148.127,00</b>	<b>467.915.498</b>

FONTES: Extraído de PMB - Balanço Financeiro de 1998 a 2004.

<sup>13</sup> Segundo Dayrell (2005), em uma pesquisa realizada na RMBH, Betim contava com 8 (oito) projetos sociais voltados para o segmento juvenil. Curiosamente, o Programa Bolsa-emprego não figurava dentre os programas apontados pela pesquisa que foi realizada em agosto de 2003, embora o Programa já tivesse mais de dois anos de funcionamento.

A TAB. 10 apresenta a composição das despesas do município de Betim por função/setor. Os setores de Administração/Planejamento e Educação/Cultura tiveram maior peso na composição da despesa do Município, até o ano de 1990. A partir de 1993, as funções que apresentavam maior peso na composição da despesa do Município eram Educação/Cultura e Saúde/Saneamento, chegando no ano de 2003 a 25,42% e a 32,5%, respectivamente. Ocorreu aumento significativo nos setores de Habitação e Urbanismo (17,79%) e de segurança pública (de 0,01% em 1999 para 0,90% em 2003).

A criminalidade no município permanece elevada no período que vai de 2000 a 2004, com pequena redução nesse último ano (7,37%). Percebe-se uma certa estabilidade do índice e sua redução para um nível abaixo do nível de 1999 (7,83%), depois de ter atingido seu pico mais alto em 2002 (9,03%).

**TABELA 10**

**Composição das despesas por função (em %) Betim – MG:  
1998 a 2003**

<b>Especificação</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Legislativo	7,2	6,4	5,86	4,70	4,20	4,79
Adm/Planejamento	20,1	17,9	17,85	17,77	11,63	13,87
Agricultura	0,75	0,6	0,54	0,61	0,09	0,03
Defesa Nac. Seg. Pública	0,18	0,1	0,17	0,61	0,91	0,90
Educação e Cultura	32,7(1)	35,1	32,71	36,88	22,74	25,43
Habit/Urbanismo	4,42	4,0	5,66	6,22	13,10	17,79
Ind. Com. Serviços	0,18	0,2	0,14	0,16	0,04	0,05
Relações Exteriores	0,00	0,0	-	-	0,00	0,00
Saúde/Saneamento	23,42	23,2	23,86	22,38	33,23	32,05
Trabalho	0,13	0,1	0,16	0,17	0,03	0,05
Assist/Previdência	5,4	5,2	5,07	6,23	4,25	5,04
Transporte	5,52	7,2	7,98	4,27	0,54	0,00
Gestão Ambiental	0,00	0,00	0,00	0,00	0,75	-
Desporto e Lazer	0,00	0,00	0,00	0,00	1,45	-
Encargos Especiais	0,00	0,00	0,00	0,00	7,04	-
<b>Total Despesas</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

No próximo item serão enfatizados os aspectos relevantes ao universo juvenil do Município de Betim, principalmente o aspecto econômico, considerando que o objetivo do Programa Bolsa-Emprego seria a inserção dos jovens no mercado de trabalho, possibilitando aos mesmos um estágio nas empresas, ao mesmo tempo que estudam, com a perspectiva de obterem experiência e, no futuro, serem bem sucedidos na busca de um emprego.

### **3.2. Os Jovens de Betim**

Nesta seção analisa-se o segmento juvenil do Município de Betim-MG a partir de dados referentes ao mercado de trabalho. Segundo estimativas produzidas pela Fundação João Pinheiro, a partir do Censo IBGE/2000, Betim possuía em 2004 cerca de 371.900 habitantes, sendo que desses, 64.273 habitantes (17,28%) pertenciam à faixa de 15 a 24 anos de idade. Segundo estimativas do RAIS/MTE, Betim possuía em 2002, cerca de 335.500 habitantes. As estimativas do DATASUS apresentam um número ligeiramente inferior de habitantes, para o ano de 2002, em relação à Fundação João Pinheiro (338.836 hab.); contudo, os dados referentes ao crescimento populacional de Betim por faixa etária são mais completos (TAB. 11). Segundo estes dados, Betim tinha uma população de 101.029 habitantes na faixa etária entre 15 e 29 anos, no ano 2002, ou seja, 30,13% dos moradores de Betim tinham entre 15 e 29 anos.

TABELA 11

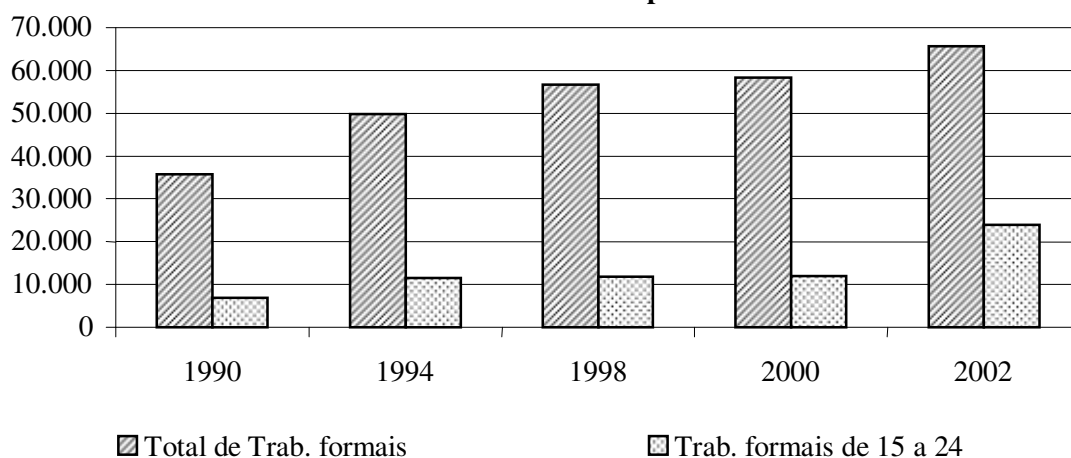
## Evolução da população de Betim por faixa etária: 1990 a 2002

<b>Idade/Ano</b>	<b>1990</b>	<b>1994</b>	<b>1.998</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>
0 a 4 anos não detalhado	20.676	23.495	31.739	32.802	35.858
5 a 9 anos	21.256	24.562	32.603	32.284	35.291
10 a 14 anos	20.893	24.264	33.316	32.139	35.132
15 a 29	45.765	52.777	85.242	92.421	101.029
30 a 39 anos	25.001	29.258	46.485	49.801	54.439
40 a 49 anos	13.685	15.882	28.542	35.329	38.619
50 a 59 anos	7.895	9.132	13.878	16.685	18.239
60 a 69 anos	4.687	5.426	8.112	9.380	10.253
10 a 70 PIA	117.926	136.739	215.575	235.755	257.711
70 a 79 anos	1.967	2.293	3.645	4.281	4.679
80 anos e mais	582	680	1.245	1.553	1.698
<b>Total</b>	<b>162.407</b>	<b>187.769</b>	<b>285.519</b>	<b>306.675</b>	<b>335.237</b>

FONTE: RAIS/MTE 1990-2002

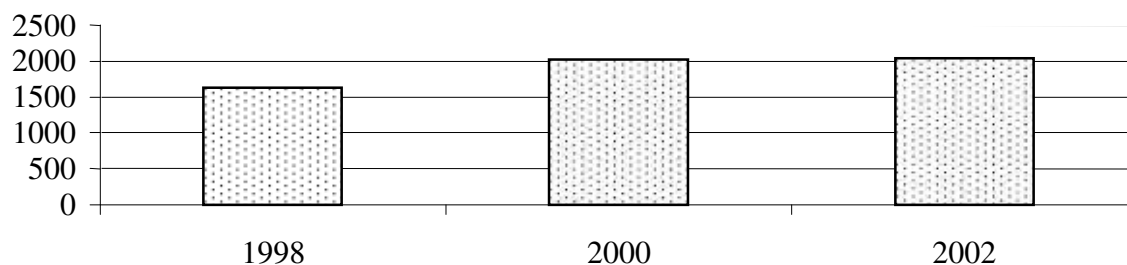
O mercado de trabalho formal do segmento juvenil apresentou modificações significativas nos últimos anos. Quando cruzamos os dados da população total formalmente empregada, com o desempenho do emprego formal na faixa etária de 15 a 24 anos, temos que, no ano 2000, os jovens representavam 19% do total dos trabalhadores com carteira assinada em Betim, e no ano 2002 a participação dos jovens quase duplicou, atingindo 36% da participação no total da população formalmente empregada. Um aumento considerável na participação dos jovens no mercado de trabalho formal ocorrido, principalmente, no período entre o ano 2000 para 2002, justificável, também, pelo aumento da inserção de jovens no mercado de trabalho (GRAF. 5).

**GRÁFICO 5**  
**Número total de trabalhadores formais e número de trabalhadores formais na faixa de 15 a 24 anos no período de 1990-2002**



FONTE: Elaborado pelo Instituto das Relações de Trabalho (IRT) da PUC Minas com base no RAIS/MTE 1990-2002

**GRÁFICO 6**  
**Número de jovens de 15 a 24 anos admitidos para o Primeiro Emprego 1998-2002 em Betim-MG**

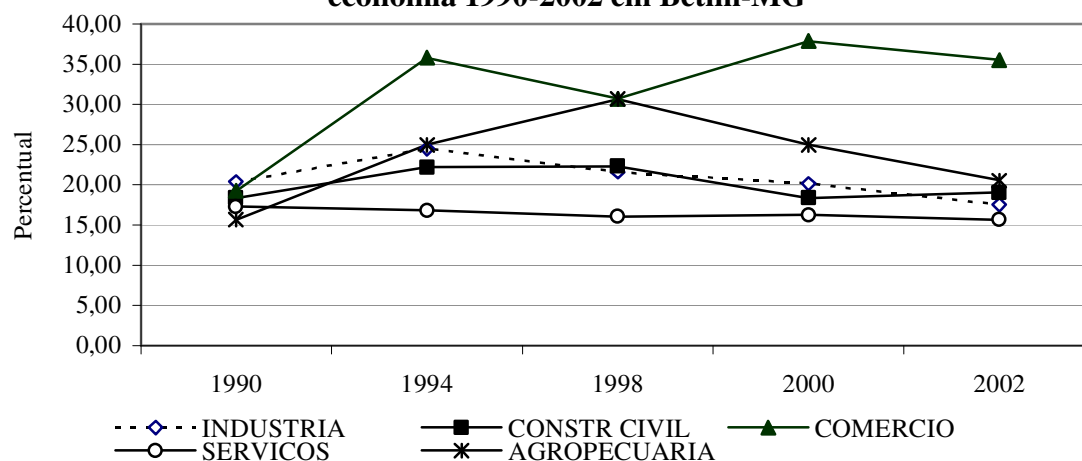


FONTE: Elaborado pelo IRT- PUC Minas com base no RAIS/Mte 1990-2002

A distribuição dos jovens entre 15 e 24 anos de Betim, por fator agregado da economia, demonstra que, em 2002, esse segmento estava incorporado em maior número (no mercado formal de trabalho) no setor de comércio, partindo de 19,25% no início dos anos 1990, para 35,55% até o ano de 2002. A agropecuária estava no segundo lugar em ocupação dos jovens, passando de 15,66% em 1990 para 30,66% em 1998, caindo em seguida até atingir 20,55% em 2002. A construção civil permaneceu estável, com ligeira queda a partir de

1998, chegando a 19,05% em 2002. A participação dos jovens na indústria também observou uma queda significativa de 1994 a 2002, embora esse seja o setor que mais tem postos de trabalho formais no município, passando de 25% para 17,55%, respectivamente. No setor de serviços ocorreu uma pequena queda, diferente da tendência de alta registrada no resto do país, passando de 17,30% em 1990 para 15,69% em 2002.

**GRÁFICO 7**  
**Distribuição percentual dos trabalhadores na faixa de 15 a 24**  
**anos formalmente empregados segundo setor agregado da**  
**economia 1990-2002 em Betim-MG**

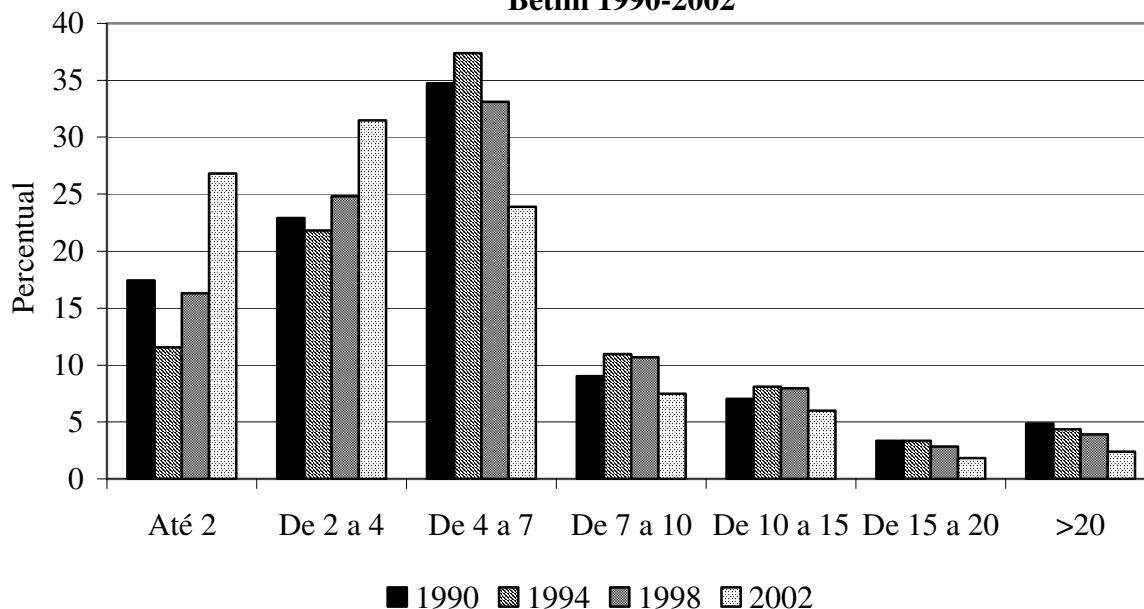


FONTE: Elaborado pelo IRT-PUC Minas com base no RAIS/MTE 1990-2002

A remuneração dos trabalhadores com emprego formal no município apresentou variações negativas do ponto de vista da média salarial no período que vai de 1990 a 2002. No decorrer da década de 1990, há uma diminuição significativa da remuneração dos trabalhadores de forma geral no município, passando de 4 para 7 salários mínimos, em média, no ano de 1990, para 2 a 4 salários no ano de 2002. Ocorreu uma redução significativa dos trabalhadores que recebiam de 4 a 7 salários mínimos. Esses últimos perfaziam 34,73% do total empregados formalmente em 1990, e passaram para 23,87% em 2002, elevando o percentual dos que ganhavam até 2 salários mínimos de 17,43 para 26,80 e de 2 a 4 salários mínimos de 22,90 para 31,47%.



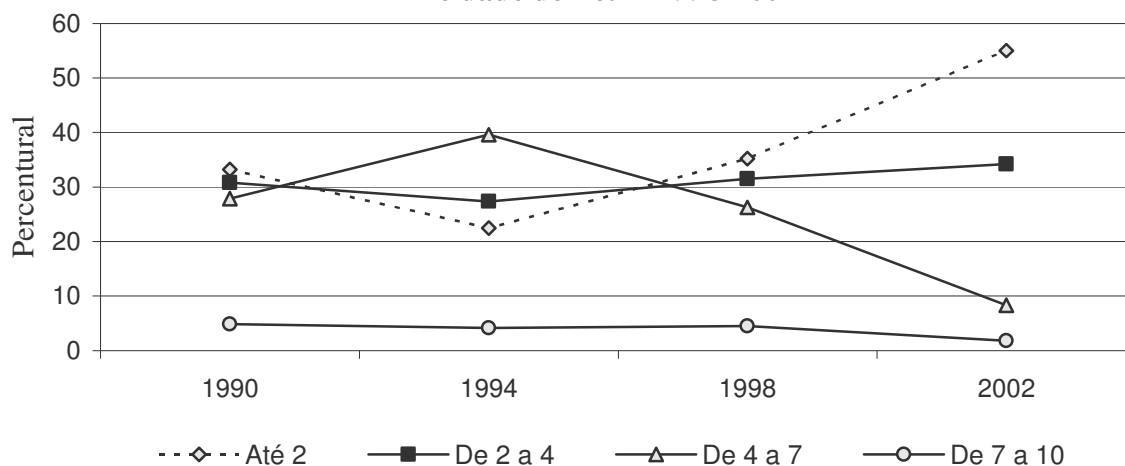
**GRÁFICO 8**  
**Distribuição Percentual dos trabalhadores com carteira assinada**  
**segundo faixas de remuneração (em salários mínimos) na cidade de**  
**Betim 1990-2002**



FONTE: Elaborado pelo IRT-PUC Minas com base no RAIS/MTE 1990-2002

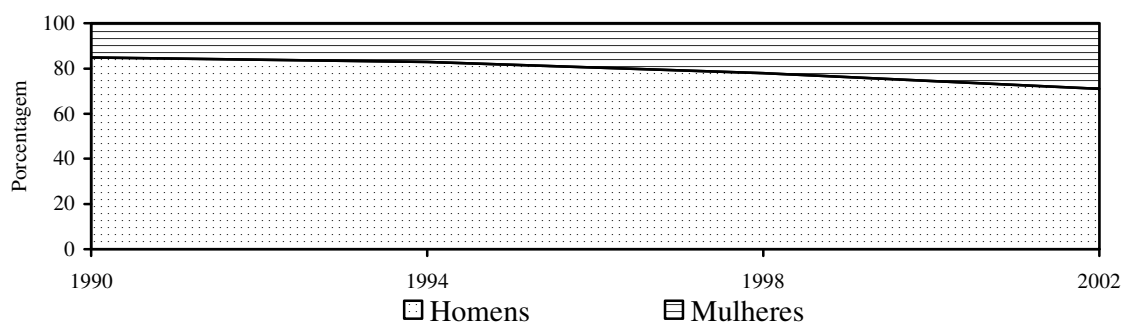
Quando se faz o mesmo estudo com a faixa etária os jovens trabalhadores, entre 15 e 24 anos, observa-se que estes estão sendo remunerados abaixo do que a média da população recebe (2 a 4 S/M), com uma remuneração entre 1 a 1,5 salários mensais em 2002 (GRAF. 9). Em 1990 33,20% dos jovens recebiam até 1 salário mínimo mensal, aumentando este índice para 55,00% dos jovens em 2002. A porcentagem dos jovens que recebia de 2 a 4 S/M passou de 30,84 em 1990 para 34,21 em 2002. A faixa que sofreu a maior redução em seu índice foi dos jovens que recebiam de 4 a 7 S/M, passando de 27,92% do total dos jovens para 8,29% em 2002. Os que recebiam de 7 a 10 S/M encolheram de 4,85% para 1,82% neste período, o que condiz com a literatura sobre a reestruturação produtiva.

**GRÁFICO 9**  
**Distribuição Percentual dos trabalhadores com carteira assinada 15 a 24 anos segundo faixas de remuneração (salários mínimos) na cidade de Betim 1998-2002**



FONTE: Elaborado pelo IRT-PUC Minas com base no RAIS/MTE 1990-2002

**GRÁFICO 10**  
**Porcentagem de trabalhadores formais da faixa etária entre 15 e 24 anos em Betim segundo gênero: 1990-2002**



FONTE: Elaborado pelo IRT-PUC Minas com base no RAIS/MTE 1990-2002

Ao analisarmos os jovens trabalhadores, quanto ao gênero, pode-se observar que o sexo masculino é o mais representado no mercado de trabalho formal em todo o período pesquisado. No entanto, o percentual de mulheres nesta faixa, no mercado de trabalho de Betim, quase dobrou no período de 1990 (15%) a 2002 (29%), segundo o GRAF. 10. Fato esse que segue a tendência mundial, na qual os homens perdem participação para as mulheres no mercado de trabalho formal.

O município de Betim conta atualmente com 68 Escolas Municipais, sendo que, dessas, 62 oferecem o ensino Fundamental, 04 o ensino Médio- Educação Profissional, 02 a Educação Infantil e 34 o Ensino de Jovens e Adultos (EJA) - Ensino Fundamental (TAB. 12). A Rede Estadual é composta de 30 escolas, sendo que 28 fornecem o Ensino Fundamental, 25 o Ensino Médio e 01 o Curso técnico em enfermagem (TAB. 13).

**TABELA 12**

**Dados educacionais da rede municipal de Betim - 2004**

<b>Tipo de Ensino Oferecido</b>	<b>Nº Estab./ Nível</b>	<b>Nº Alunos</b>	<b>Nº Turmas</b>	<b>Alunos/ Turma</b>
Ensino Fundamental	62	43.233	1.460	30
Ensino Médio- Ed Profissional	04	1.903	49	39
CEAN	34	7.122	222	32
Educação Infantil- Rede	02	618	24	26
Educação Infantil Convênio	34	4.879	-	-
<b>Total</b>	136	57.755	1755	-

FONTE: Adaptado pelo autor de Secretaria Municipal de Educação - PMB/2004.

**TABELA 13**

**Dados educacionais da rede estadual no município de Betim em 2004**

<b>Tipo de ensino oferecido</b>	<b>Nº Est. Nível</b>	<b>Nº Alunos</b>	<b>Nº Turmas</b>	<b>Alunos/ Turma</b>
Ensino Fundamental	28	17.395	482	35
Ensino Médio	25	19.024	420	43
Enfermagem	01	82	-	-
Curso Esp.Supl.5ª/8ªEns. Médio	-	2.289	-	-
<b>Total</b>	-	38.790	-	-

FONTE: Adaptado pelo autor de Secretaria Municipal de Educação e Cultura - PMB/2004

Ocorreram avanços significativos quanto ao número de alunos matriculados no Ensino Médio no período de 2001 a 2004 – isso, se considerarmos a redução do número de matrículas no ensino fundamental - passando de 13.924 para 15.109 matrículas na Rede Estadual de Ensino. Porém, o percentual de aprovação dos alunos caiu de 91,7%, em 2001, para 81,9% em

2004. Seguindo a mesma tendência observada na década anterior (GRAF.13), a evasão escolar passou de 8,2 em 2001 para 17,8 em 2004 (TAB. 14).

**TABELA 14**

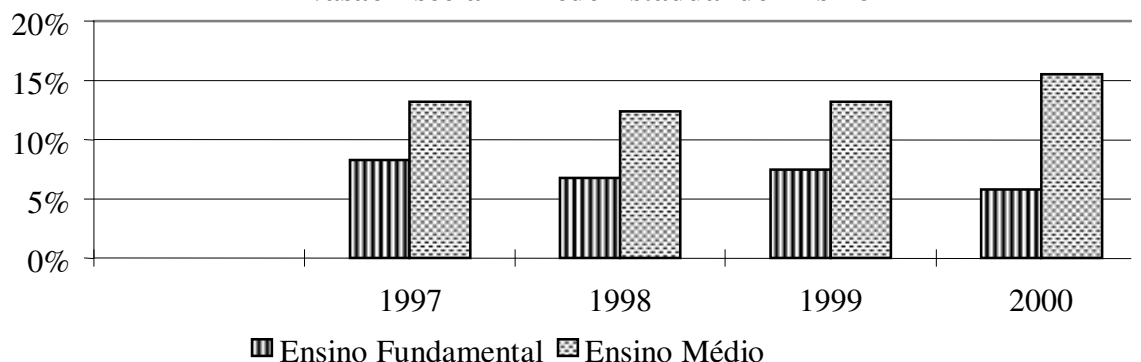
**Dados educacionais da rede estadual de ensino em Betim - 2001-2002, 2003 e 2004**

REDE ESTADUAL - 2001					REDE ESTADUAL - 2002				
Funda mental	M.F.	A.	%A	%E	Fundam ental	M.F.	A.	%A	%E
1º Ciclo	4.341	4.308	98,9	2,3	1º Ciclo	3.485	3.347	96,0	2,5
2º Ciclo	5.924	5.887	99,3	5,2	2º Ciclo	5.032	4.774	94,9	4,9
3º Ciclo	3.536	3.399	96,4	5,3	3º Ciclo	3.539	3.243	91,7	8,6
1ª Série	368	302	82,1	1,3	1ª série	479	429	89,6	2,8
2ª Série	373	332	89,0	2,1	2ª série	444	407	91,7	1,1
3ª Série	476	438	92,0	0,4	3ª série	445	401	90,1	1,3
4ª Série	357	312	87,4	1,4	4ª série	553	482	87,2	0,9
5ª Série	755	698	92,5	3,5	5ª série	724	620	85,6	2,4
6ª Série	711	664	93,4	2,3	6ª série	903	756	83,7	3,9
7ª Série	645	592	91,8	5,0	7ª série	848	747	88,1	1,0
8ª Série	703	655	93,2	4,1	8ª série	797	720	90,3	3,5
T.Ensino	18.189	17.587	96,7	4,0	T. Ensino	17.249	15.926	-	-
<b>Médio</b>	<b>M.F.</b>	<b>A.</b>	<b>%A</b>	<b>%E</b>	<b>Médio</b>	<b>M.F.</b>	<b>A.</b>	<b>%A</b>	<b>%E</b>
1ª Série	5.368	4.679	88,1	17,9	1ª série	5.751	4.839	84,1	17,3
2ª Série	4.589	4.293	93,5	15,0	2ª série	4.516	4.037	89,4	13,8
3ª Série	3.967	3.798	95,7	8,2	3ª série	3.857	3.592	93,1	10,3
<b>Total</b>	<b>13.924</b>	<b>12.770</b>	<b>91,7</b>	<b>14,2</b>	<b>Total</b>	<b>14.124</b>	<b>12.468</b>	<b>88,3</b>	<b>14,3</b>
REDE ESTADUAL - 2003					REDE ESTADUAL - 2004				
Funda mental	M.F.	A.	%A	%AB	Funda mental	M.F.	A.	%A	%E
-	-	-	-	-	Inicial Alf.	3.813	3.659	96,0	2,8
Ciclo Básico	3.077	2955	96,0	3,2	Compl. Alf.	3.220	3.070	95,3	1,3
Cicl. Intermed.	3.738	3.394	90,8	6,6	Intermed iário	4.414	3.278	74,3	4,3
Cicl. Avançado	3.015	2.705	89,7	8,1	Avançad o	4.355	3.303	75,8	7,4
<b>Total</b>	<b>9.830</b>	<b>9.054</b>	<b>92,1</b>	<b>6,1</b>	<b>Total</b>	<b>15.802</b>	<b>13.310</b>	<b>84,2</b>	<b>4,3</b>
<b>E. Médio</b>	<b>M.F.</b>	<b>A.</b>	<b>%A</b>	<b>E%</b>	<b>E. Médio</b>	<b>M.F.</b>	<b>A.</b>	<b>%A</b>	<b>E%</b>
1ª Série	6.298	5.145	81,7	20,6	1ª Série	6.417	5.020	78,2	21,5
2ª Série	4.681	3.961	84,6	16,1	2ª Série	4.938	4.314	87,4	15,4
3ª Série	3.295	3.518	89,6	106,4	3ª Série	3.754	3.045	81,1	13,2
<b>Total</b>	<b>14.904</b>	<b>12624</b>	<b>84,7</b>	<b>16,8</b>	<b>Total</b>	<b>15.109</b>	<b>12.379</b>	<b>81,9</b>	<b>17,8</b>

FONTE: Secretaria Municipal de Educação/PMB/2004.

Observação: MF: Matrícula Final / A: Aprovado / %A: Porcentagem de Aprovados/ % E: Porcentagem de Evasão Escolar.

**GRÁFICO 11**  
**Evasão Escolar - Rede Estadual de Ensino**



FONTE: Secretaria Municipal de Educação/PMB/2004.

Considerando-se a diminuição da aprovação (TAB. 15) e o aumento da evasão dos alunos da 3ª etapa do 3º Ciclo (8ª série) do ensino fundamental - que deveriam completar 15 anos ao entrar no ensino médio, caso não tenham sido reprovados anteriormente –, tem-se um quadro grave de atraso escolar do segmento juvenil. Nesse sentido, podemos observar que a aprovação escolar na 3ª etapa do 3º ciclo caiu de 93,4% em 2001 para 91% em 2004. Ocorreu a queda da evasão escolar de 9,4% para 6,1% nessa etapa, porém, ainda é uma taxa muito alta se considerarmos as leis vigentes Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e os incentivos governamentais (como Bolsa família), formulados para evitar essa evasão. O Ensino de Jovens e Adultos, também chamado de Ciclo de Ensino e Aprendizagem Noturna (CEAN), é demonstrado apenas no ano de 2004, com 5.446 alunos matriculados, sendo que, desses, 33% evadiram e 86,2% foram aprovados (TAB. 15). Segundo o Censo de 2000, havia no município de Betim 18.524 pessoas analfabetas, sendo que, desse total, 1.210 eram jovens na faixa etária entre 15 e 24 anos (SEAPLAN, 2005).

TABELA 15

Dados educacionais da rede municipal de ensino de Betim-2001, 2002,2003 e 2004

REDE MUNICIPAL - 2001					REDE MUNICIPAL - 2002				
E. Fund.	M.F.	A.	%A	%E	E. Fund.	M.F.	A.	%A	%E
1º Ciclo	12.794	12.596	98,5	2,7	2º Ciclo	15.636	14.94	95,6	2,2
2º Ciclo	18.692	18.498	99,0	4,6	3º Ciclo	14.365	13.75	95,8	12,1
3º Ciclo	10.848	10.529	97,1	5,4	-	-	-	-	-
6ª Série	1.642	1.514	92,2	2,8	7ª Série	1.065	946	88,8	4,4
7ª Série	1.905	1.784	93,6	6,7	8ª Série	1.613	1.351	83,8	10,2
8ª Série	2.157	2.015	93,4	9,4	<i>Total</i>	48.001	45.64	95,1	6,1
<i>Total</i>	48.038	46.936		9,4					
E.Médio	M.F.	A.	%A	%E	E.Médio	M.F.	A.	%A	%E
1ª Série	602	462	76,7	20,4	1ª Série	591	431	72,9	18,7
-	-	-	-	-	2ª Série	447	397	88,8	15,8
<i>Total</i>	48.640	47.398	97,4	4,8	<i>Total</i>	1.038	828	79,8	17,5
REDE MUNICIPAL - 2003					REDE MUNICIPAL - 2004				
E. Fund.	M.F.	A.	%A	%E	E. Fund.	M.F.	A.	%A	%E
1ª Série	622	497	79,9	2,9	1º	13.988	12.90	92,2	1,2
2ª Série	573	501	87,4	1,2	2º	16.842	15.38	91,3	5,1
3ª Série	445	372	83,6	0,9	3º	16.332	14.86	91,0	6,2
4ª Série	460	409	88,9	1,3	<i>Total</i>	47.162	43.15	91,5	6,2
5ª Série	1.067	910	85,3	3,7	NOTURNO	M.F.	A.	%A	%E
6ª Série	1.107	884	79,9	5,7	CEAN I	1.801	1.478	82,1	30,9
7ª Série	1.090	921	84,5	3,6	CEAN II	3.645	3.142	86,2	33,0
8ª Série	1.109	962	86,7	3,7	-	-	-	-	-
<i>Total</i>	6.473	5.031	-	-	<i>Total</i>	5.446	4.620	84,8	32,3
E. Médio	M.F.	A.	%A	%E	E. Médio	M.F.	A.	%A	%E
-	-	-	-	-	1ª Série	504	409	81,2	13,2
-	-	-	-	-	2ª Série	482	432	89,6	9,6
-	-	-	-	-	3ª Série	364	340	93,4	8,9
					<i>Total</i>	1.350	1.181	87,5	10,8

FONTE: Secretaria Municipal de Educação/PMB/2004.

Observação: MF: Matrícula Final A: Aprovado %A: Porcentagem de Aprovados % E: Porcentagem de Evasão Escolar.

### 3.3. Os Programas de inserção de jovens no mercado de trabalho

Os projetos voltados para os jovens na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) são muito recentes, apesar dos problemas que podem ocorrer com a falta de um ambiente de oportunidades para os jovens. Segundo Dayrell (2005), 70,7% dos programas

foram implementados a partir do ano 2000, com uma incidência maior nos anos de 2001 e 2002, exatamente no período inicial dos mandatos dos prefeitos. Esta tendência é comum a todos os municípios da RMBH.

Os projetos implementados pela Administração Pública Municipal, pelo poder local neste período, têm como característica institucional a fragmentação entre os diversos órgãos do executivo municipal. Na sua maioria encontram-se ligados à educação, à assistência social, à cultura e ao esporte, dentre outros, muitas vezes havendo superposição de ações. Constatase a inexistência de uma intersetorialidade na gestão pública. Não parece haver um desenho institucional que aponte para uma coordenação de esforços no âmbito do poder local, observando-se, muitas vezes, a existência de competição entre as diferentes secretarias (DAYRELL, 2005).

Os programas de inserção de jovens no mercado de trabalho elaboradas pelo poder público executivo federal e estadual, que são implementados em parceria com os municípios, ganharam destaque entre as políticas para a juventude. Porém, essa modalidade de política social apresenta uma série de problemas, quanto ao atendimento aos objetivos propostos, principalmente, no que diz respeito ao atendimento aos jovens carentes, excluídos, ou seja, que correm risco social (CHAVES, 2005). Assim, analisaremos, primeiramente, os diversos modelos institucionais implementados pelo poder público, sejam eles municipais, estaduais ou federais, voltados para a inserção dos jovens no mercado de trabalho. Em seguida, descreveremos o ambiente no qual o Programa Bolsa-Emprego – PBE, da prefeitura de Betim, foi criado, juntamente com os dados quantitativos do desempenho desse PBE.

### ***3.3.1. Programa Nacional Primeiro Emprego do Governo Federal***

A lei nº: 10.748, de 22 de outubro de 2003, cria o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens - PNPE, vinculado às ações dirigidas à promoção da inserção de jovens no mercado de trabalho e sua escolarização, ao fortalecimento da participação da sociedade no processo de formulação de políticas de geração de trabalho e renda. Objetiva, especialmente, promover: a criação de postos de trabalho formais para jovens; prepará-los para o mercado de trabalho; prepará-los para exercer ocupações alternativas, geradoras de renda; a qualificação do jovem para o mercado de trabalho. O PNPE propõe-se a atender jovens em situação de desemprego, que não tenham tido vínculo de emprego formal anterior, com idade de 16 a 24 anos, integrantes de famílias com renda mensal per capita de até meio salário mínimo, que estejam freqüentando regularmente o ensino fundamental ou o ensino médio, cadastrados nas unidades executoras do Programa. A lei estabelece que, em relação à porcentagem do quadro de pessoal das empresas que poderão fazer parte dos programas, os estabelecimentos que possuem até 4 empregados podem ter 1 jovem atendido, os de 5 a 10 empregados podem ter 2 jovens e os acima de 10 empregados podem ter 20% (vinte por cento) do seu quadro de pessoal, com jovens participantes do Programa.

Para cada jovem contratado, o empregador receberá até 6 (seis) parcelas, repassadas bimestralmente. O valor das parcelas vai depender do seu faturamento no ano-calendário anterior: se inferior ou igual a R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais), serão 6 parcelas de R\$ 200,00 (duzentos reais); se superior, serão 6 parcelas de R\$ 100,00 (cem reais). O benefício é garantido para a empresa, a partir da apresentação da Carteira de Trabalho do jovem devidamente assinada, da comprovação de regularidade com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e Dívida Ativa da União, da assinatura do “termo de adesão” e da publicação no Diário Oficial da União. As obrigações da empresa empregadora são:



- a) Manter sob sua guarda cópia do comprovante de matrícula e frequência escolar do jovem contratado.
- b) Efetuar o pagamento do salário do jovem, independentemente do repasse do benefício.
- c) Recolher todas as obrigações trabalhistas na forma vigente da Confederação das Leis do Trabalho – CLT.
- d) Manter o trabalhador contratado por um prazo mínimo de 12 meses.
- e) Manter durante 12 meses o estoque (quantitativo de funcionários) médio, no mínimo igual ao estoque da época da assinatura do Termo de Adesão. Caso contrário, será cobrado da empresa o ressarcimento dos incentivos recebidos.

### ***3.3.2. Programa jovem cidadão: Meu Primeiro Trabalho do Estado de São Paulo***

Esse programa do Governo do Estado de São Paulo é dirigido a jovens entre 16 e 21 anos, matriculados em escolas públicas estaduais na Região Metropolitana de São Paulo e que não estejam trabalhando com carteira assinada. Trata-se de um programa de bolsa-estágio que pretende permitir aos jovens um aprendizado prático no mundo do trabalho, por meio de parcerias entre o Estado, empresas da iniciativa privada e entidades sem fins lucrativos.

O Programa oferece um estágio de até seis meses, com jornada diária de quatro horas, cinco dias por semana. Os estagiários recebem uma remuneração de meio salário mínimo, que na época correspondia a R\$ 260,00, sendo que R\$ 65,00 são pagos pelo Governo do Estado. Os jovens recebem ainda vale-transporte fornecido pela empresa e seguro de vida e acidentes pessoais custeados pelo Estado. Os jovens são inscritos de acordo com alguns critérios: necessidade sócio-econômica e proximidade da empresa em relação à escola. São indicados três jovens para cada vaga, para ser selecionados pelas empresas. O programa supõe

o envolvimento da escola, que se responsabiliza pela inscrição, divulgação, convocação, acompanhamento, avaliação dos estágios e verificação da frequência escolar dos alunos.

Entre maio de 2000 e maio de 2002, foram atendidos 17 mil jovens. Desses, cerca de 20% dos estagiários foram efetivados nas empresas, sendo que outros 10% a 15% obtiveram outros trabalhos, a partir dos contatos e referências proporcionados pela experiência. Essas efetivações se deram em ocupações iniciais, nas quais os alunos estiveram estagiando (ajudante geral de escritório, ajudante de contabilidade, office-boy, caixa, balconista).

Os jovens apontam uma série de vantagens no programa: “o acesso à bolsa, a oportunidade de uma primeira experiência de trabalho, a oportunidade de aprendizado prático para o trabalho e para a vida, desenvolver atitudes, conquistar independência, ter e administrar o próprio dinheiro, descobrir vocação, ter mais interesse e motivação pelos estudos, sentir-se jovem e cidadão”. As principais críticas dos jovens referem-se a problemas operacionais (horários, transportes, distâncias, atrasos nos pagamento das bolsas), desvio de função para executar trabalhos pesados e sem interesse, falta de treinamento sistemático para as funções. (LEITE, 2003)

### ***3.3.3. O programa Primeiro Emprego do Estado do Rio Grande do Sul***

Através da lei nº 11.363, de 30 de julho de 1999, o governo do estado do Rio Grande do Sul (RS) instituiu o Programa Primeiro Emprego (PPE/RS), com o objetivo de promover a inserção de jovens no mercado de trabalho e sua escolarização. O PPE/RS volta-se para os jovens com idade compreendida entre 16 e 24 anos, e que não tenham tido nenhuma relação formal de emprego. A prioridade são os jovens oriundos de famílias em situação de pobreza,

que estejam cursando o 1º grau. As inscrições dos jovens são efetivadas nas Unidades do Sistema Nacional de Emprego (SINE) e nos postos das Prefeituras Municipais.

O programa prevê que, dentro de um prazo de até 6 (seis) meses, o jovem inscrito deverá comprovar, através de documentação hábil, a matrícula e a frequência em curso de 1º, 2º ou 3º graus. As relações de emprego beneficiadas com os incentivos do PPE devem estar regulares perante a legislação federal do trabalho e deve caber ao empregador todos o ônus legais, inclusive encargos sociais. Ao jovem contratado é garantida a proteção da legislação trabalhista e das convenções ou acordos coletivos sindicais ou decisões normativas aplicáveis à categoria profissional.

Podem habilitar-se a participar do PPE/RS, mediante a assinatura de termo de adesão com o Estado, as cooperativas de trabalho, as micro, pequenas e médias empresas, bem como os proprietários de áreas rurais do estado do RS, assim definidos no Regulamento. As empresas devem apresentar um plano de expansão, comprovar a não redução de postos de trabalho nos 3 (três) meses que antecedem à sua habilitação ao Programa e comprometer-se a manter os novos postos de trabalho, relativos aos benefícios dessa lei, pelo período mínimo de 12 (doze) meses.

A normatização do PPE/RS autoriza o Poder Executivo a repassar à empresa participante do programa o valor mensal equivalente ao piso salarial de ingresso da categoria profissional do jovem, fixado em convenção ou acordo coletivo de trabalho ou decisão normativa, até o limite máximo de R\$ 250,00 por jovem contratado, durante os primeiros 6 (seis) meses do contrato de trabalho ou o repasse de 1 (um) salário mínimo por jovem contratado. No caso de contratos para meia jornada de trabalho, o repasse do Estado restringe-se à metade dos valores previstos para o período integral.

As empresas habilitadas podem contratar, nos termos da lei, até 20% (vinte por cento) de sua força de trabalho, porém as que contarem com até 4 (quatro) empregados poderão contratar apenas 1 (um) jovem através do Programa. A distribuição dos recursos obedece a uma proporcionalidade determinada, a saber 70% (setenta por cento) direcionados aos inscritos com formação de até 1º grau e 30% (trinta por cento) aos demais inscritos.

De setembro de 1999 a junho de 2002, foram atendidos 18.800 jovens, envolvendo 10.300 empresas. A taxa de inserção dos jovens ficou em 74%, sendo 44% na própria empresa. Além disso, as empresas assumem o compromisso de não demitir trabalhadores por um período de 15 meses, o que contribui para induzir à estabilidade nas empresas parceiras (LEITE, 2003).

### ***3.3.4. O Programa Primeiro Emprego do Estado de Minas Gerais***

Através da lei nº 14.697, de 30 de julho de 2003, o governo do estado de Minas Gerais (MG) instituiu o Programa Primeiro Emprego (PPE/MG), com o objetivo de preparar os jovens para uma melhor inserção no mercado de trabalho. O programa tem como uma de suas diretrizes a articulação com o Programa Primeiro Emprego do Governo Federal, discutido acima. Essa parceria busca apresentar alternativas para ocupar, qualificar e melhor educar a população jovem.

O programa volta-se para aqueles com idade compreendida entre 16 e 24 anos, que não tenham tido nenhuma relação formal de emprego. É exigida a comprovação do vínculo de escolaridade em nível médio ou superior, por parte dos jovens. Serão criados centros públicos

de promoção do trabalho, como forma de acesso dos jovens aos serviços e benefícios oferecidos ao trabalhador nos municípios. As inscrições dos jovens no PPE/MG são efetivadas nas SINE e nas Prefeituras Municipais conveniadas.

No tocante ao padrão das contratações dos jovens pelas empresas, é exigido apenas serem contribuintes do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), não cabendo ao empregador os ônus legais trabalhistas, com exceção do seguro contra acidentes pessoais. Ao jovem contratado não é garantida a proteção da legislação trabalhista e das convenções ou acordos coletivos de trabalho. Tampouco é exigido o custeio, por parte do empregador, do auxílio transporte. As empresas habilitadas podem contratar, nos termos da lei, até 20% (vinte por cento) de sua força de trabalho, sendo que as que contarem com até 4 (quatro) empregados poderão contratar 1 (um) estagiário através do Programa.

Para a habilitação no PPE/MG, a normatização autoriza o Poder Executivo a repassar à empresa participante do Programa o valor mensal equivalente a  $\frac{2}{3}$  do custo de cada estagiário, sendo que os empregadores com faturamento de até R\$ 1,2 milhão receberão 6 (seis) parcelas bimestrais de R\$ 200,00 para cada emprego gerado e os empregadores com faturamento maior do que R\$ 1,2 milhão receberão 6 (seis) parcelas bimestrais de R\$ 100,00 por cada jovem contratado.

### ***3.3.5. O Programa Bolsa-Emprego da Prefeitura Municipal de Betim-MG***

O Programa Bolsa-Emprego (PBE) foi implantado em 2001 pela Prefeitura de Betim em uma parceria entre a Secretaria Municipal de Assistência Social, a Secretaria Municipal de

Desenvolvimento Econômico e a Secretaria Municipal Educação e Cultura. Ficou a cargo da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) a gestão do Programa. Segundo o Decreto Nº 16.574, de 9 de abril de 2001, o Programa *“destina-se a promover e facilitar o acesso dos estudantes do ensino público e particular, de nível superior, de segundo grau, e supletivo de segundo grau, ao estágio supervisionado e ao primeiro emprego”*. O Programa é direcionado à inserção de jovens no mercado de trabalho, com a proposta de possibilitar aos mesmos a condição de estudar e fazer um estágio nas empresas, com a perspectiva de obter experiência e, no futuro, serem bem sucedidos na busca de um emprego.

Algumas restrições são feitas ao público-alvo e às empresas que queiram participar. O Programa é aberto aos estudantes, moradores de Betim, há pelo menos dois anos, que freqüentem escolas regulares. Não há restrições quanto à idade e não é exigida a apresentação de carteira de trabalho. O estágio é estendido para além do aspecto profissionalizante e curricular, podendo, também, alcançar as atividades de aprendizagem social e cultural, convívio profissional e participação efetiva em situações reais de vida e trabalho.

A participação da empresa poderá se efetivar no PBE se ela atender cumulativamente aos seguintes quesitos: **a)** ser estabelecida no município de Betim; **b)** recolher no município de Betim o ISSQN. As obrigações das empresas se resumem a providenciar e arcar com o ônus de seguro de acidentes pessoais em favor do estagiário e fornecer transporte subsidiado.

O número de estagiários admitidos não pode ser superior a 5% (cinco por cento) do total do quadro da empresa, sendo que, à empresa que possua menos de 20 empregados, será permitida a contratação de apenas 1 (um) estagiário.

O PBE estabelece que à empresa participante será concedido incentivo fiscal, limitado a 40% (quarenta por cento) do valor do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), recolhido no mês. O valor de incentivo fiscal por estagiário será determinado em função da carga horária do estágio e nos seguintes valores: R\$ 110,00 (cento e dez reais) para

carga horária de 4 horas diárias; R\$ 165,00 (cento e sessenta e cinco reais) para carga horária de 6 horas diárias; R\$ 220,00 (duzentos e vinte reais) para carga horária de 8 horas diárias. O valor do incentivo fiscal por estagiário será reembolsado à empresa concedente do estágio até o dia 20 do mês seguinte.

O setor do Programa Bolsa-Emprego da Prefeitura faz o cadastro dos estudantes interessados, que participam de algumas dinâmicas que os deixem mais tranquilos, como “quebra-língua”, para serem encaminhados às empresas. A seleção é feita de acordo com a qualificação profissional e o perfil solicitado pelas empresas. O local escolhido para o gerenciamento do Programa foi, estrategicamente, uma sala na sede da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), ao lado da Seção de Apoio ao Trabalhador - SINE Betim, embora os jovens que quisessem se inscrever no programa pudessem se dirigir, também, às outras 5 unidades regionais da SEMAS, no município.

A localização privilegiada, próxima a SEMAS e ao SINE, acabou por favorecer a implementação do Programa Bolsa-Emprego, visto que a atenção dada pelos funcionários desses dois setores aos aspectos físicos (como material de trabalho, mesas, cadeiras, computadores) necessários à atividade do funcionamento, e ao fato de ocorrer uma interatividade maior entre os dois setores com o Setor do Bolsa-Emprego. O prédio está localizado em uma movimentada avenida de acesso entre o centro, às diversas regiões e à BR-381, que corta o município. É um edifício de dois andares, com três lojas, voltado para a avenida. No primeiro andar, funciona a Coordenadoria de apoio ao deficiente (CAAPD) e o Setor de Promoção Social. A segunda sala é exclusiva para o Programa Bolsa-Emprego e os Programas Federal e Estadual de Primeiro Emprego. Na terceira e maior sala, encontra-se a Seção de Apoio ao Trabalhador – SINE Betim. Ao lado da terceira sala, tem-se uma escada que leva à sobreloja, onde se encontram: o Serviço de Apoio a Mulher (SAM) e o Conselho Municipal de Apoio à Mulher; na segunda sala, funciona o Conselho Municipal de

Assistência Social e o Setor de Geração de Trabalho e Renda (GTR); na terceira sala, funciona a Divisão Operacional da SEMAS; na quarta sala, funciona a Divisão Administrativa e Financeira; na quinta sala, funciona a Seção de Atenção à Criança e ao adolescente; por último, na sexta sala, funciona o Gabinete e a Assessoria do Secretário de Assistência Social. Essa distribuição dos programas da Prefeitura no mesmo prédio poderia favorecer a sinergia entre os mesmos e assim potencializar seus efeitos.

A sala sede do Programa tem de 3,5 metros de largura por 7 metros de comprimento. Ao entrar, encontram-se 4 cadeiras de braço (modelo escolar) do lado direito, encostadas na parede, e sete outras cadeiras, iguais às anteriores, encostadas no lado esquerdo. Localizada na parte central da sala, há uma mesa redonda com três cadeiras ao seu redor. Nos fundos, do lado direito, temos uma mesa e cadeira; por trás dela, três armários de aço de arquivo; em cima deles, vários arquivos de papelão para documentos; do seu lado direito, temos uma mesinha com garrafas para água e café. Em seguida, uma impressora em cima de um tamborete, uma mesa com computador e impressora voltados para a parede da esquerda. Perto da porta, do lado esquerdo, há uma mesa (com computador e impressora) e cadeira voltadas para o fundo da sala. A sala conta, ainda, com dois ventiladores de teto, duas lixeiras, quadro de avisos, vasos de flores e persianas. Dessa forma, tem-se um mobiliário adequado ao atendimento à uma quantidade razoável de jovens, sendo possível, inclusive, realizar reuniões com os mesmos, antes das entrevistas nas empresas.

O número de funcionários que estão disponíveis para o Programa se resumem a 5 (cinco) pessoas. Dessas, apenas duas funcionárias são do quadro efetivo da Prefeitura, ocupando as funções de Auxiliares Administrativas; sendo que uma delas possui o curso superior em Administração e a outra o Ensino Médio completo. A responsável pelo Programa, formada com o curso superior em Assistência Social, é funcionária comissionada, ou seja, não foi admitida por concurso público, com 4 anos de serviço para a Prefeitura de Betim, 2 deles



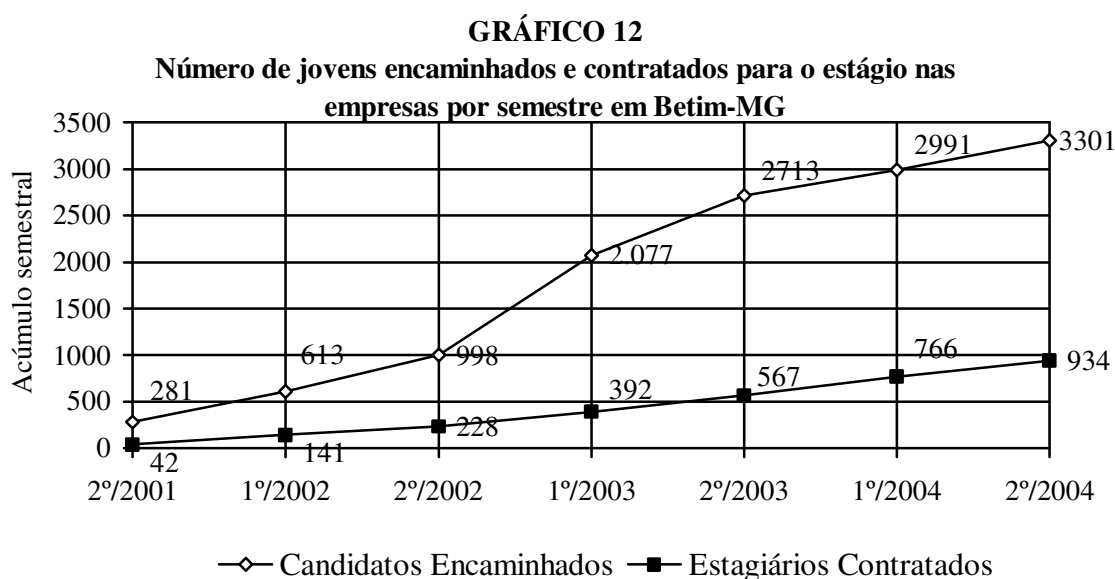
no Programa. As outras duas funcionárias, que trabalham como Auxiliares Administrativas também são comissionadas, e com formação escolar do Ensino Médio. Pode-se perceber que é um número reduzido de funcionários, levando-se em conta os objetivos desse modelo de política social. A formação dos gestores do Programa não pode ser considerada adequada para o acompanhamento dos jovens antes, durante e após o processo de aprendizagem nas empresas.

O Programa apresenta desempenho favorável, quanto ao número de jovens que conseguiram realizar o estágio nas empresas, isso se considerarmos as limitações de programas dessa natureza, como o Programa Primeiro Emprego do Governo Federal, que não conseguiu atingir um número considerável de jovens. Mas, se considerarmos o número de jovens inscritos no Programa, que chegou a mais de 20.000, até dezembro de 2004, não podemos afirmar que a relação jovens inscritos/jovens atendidos foi, necessariamente, positiva, pois, desse total, 3.301 foram encaminhados para as entrevistas. Dos encaminhados, 934 conseguiram o estágio (GRAF. 12). No universo dos encaminhados, devemos considerar, inclusive, a repetição de jovens anteriormente dispensados, reduzindo o número de jovens atendidos.

A proporção de jovens encaminhados para cada empresa obedece a ordem de três candidatos para cada vaga aberta, não significando que esse número seja fixo. No primeiro semestre de 2003, foram encaminhados cerca de 6,5 candidatos para cada vaga disponibilizada. Como esse processo acarretava um desgaste muito grande para as empresas – pois, com um número maior de entrevista estende-se o período de seleção e, assim, a empresa fica um período maior sem estagiários e para os jovens, que tinham suas expectativas frustradas, ao ser encaminhados para entrevistas que não aceitariam seu perfil – os gestores mudaram o critério de escolha dos jovens que iriam para a seleção nas empresas. Enfatizou-se a questão do perfil de jovens esperado pelas empresas. Dessa forma, as empresas habituaram-se a fazer uma descrição do perfil que o jovem candidato à vaga deve ter. Muitas vezes, os

candidatos não preenchem os quesitos necessários exigidos pelas empresas, tais como escolaridade, cursos de informática, aparência, desenvoltura; ficando a vaga em aberto ou necessitando de novos candidatos que possam atender ao perfil desejado.

Pode-se dizer que o PBE tem um desempenho progressivamente favorável, saltando de 42 jovens atendidos no primeiro semestre de funcionamento, em dezembro de 2001, para 934 jovens no segundo semestre de 2004. Uma explicação possível para esses dados seria o desempenho dos gestores públicos, para aumentar a filiação de novas empresas ao Programa.

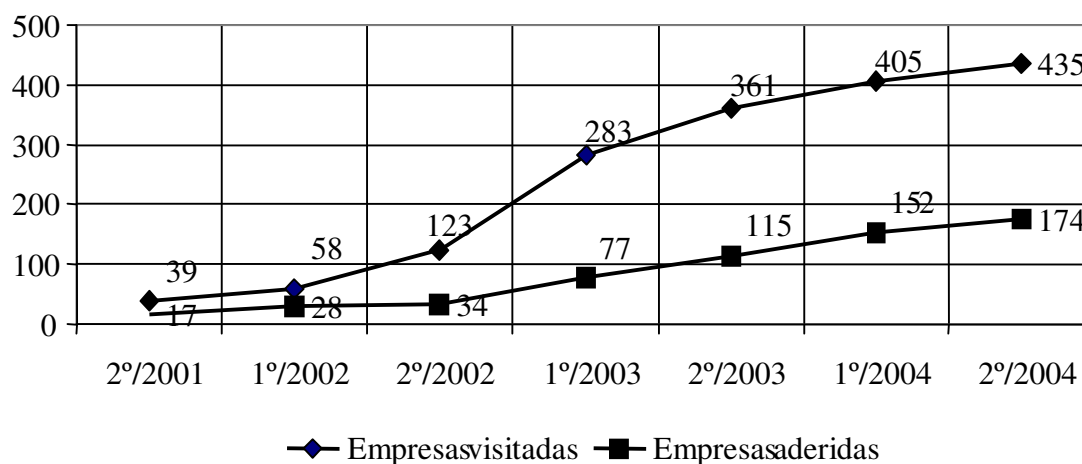


FONTE: Elaborado pelo autor, a partir de dados da SEMAS Betim-MG

A adesão das empresas ao Programa acompanha o desempenho de abertura de vagas para os jovens. No GRAF. 13, temos um paralelo entre a quantidade de empresas visitadas e as empresas que aderiram ao Programa. Porém, muitas empresas que constam como aderidas não se utilizam do Programa; apenas assinaram o termo de adesão, durante a visita dos gestores da prefeitura, mas, não enviaram vagas para serem preenchidas. É de se notar uma brusca elevação do número de empresas que aderiram ao Programa entre o segundo semestre de 2002 e o primeiro semestre de 2003. Esse acréscimo ocorreu devido a uma reunião realizada entre a prefeitura e representantes de diversos segmentos empresariais do município

de Betim. Foram expostas as diretrizes do Programa, sua importância e seus benefícios, tanto para os jovens como para os próprios empresários. Os empresários, que lá se encontravam, assinaram o termo de adesão, não significando, no entanto, que tenham enviado vagas de estágio para o Programa.

**GRÁFICO 13**  
**Evolução do Programa Bolsa Emprego de Betim / Empresas**  
**Somatória dos semestres 2001 2004**



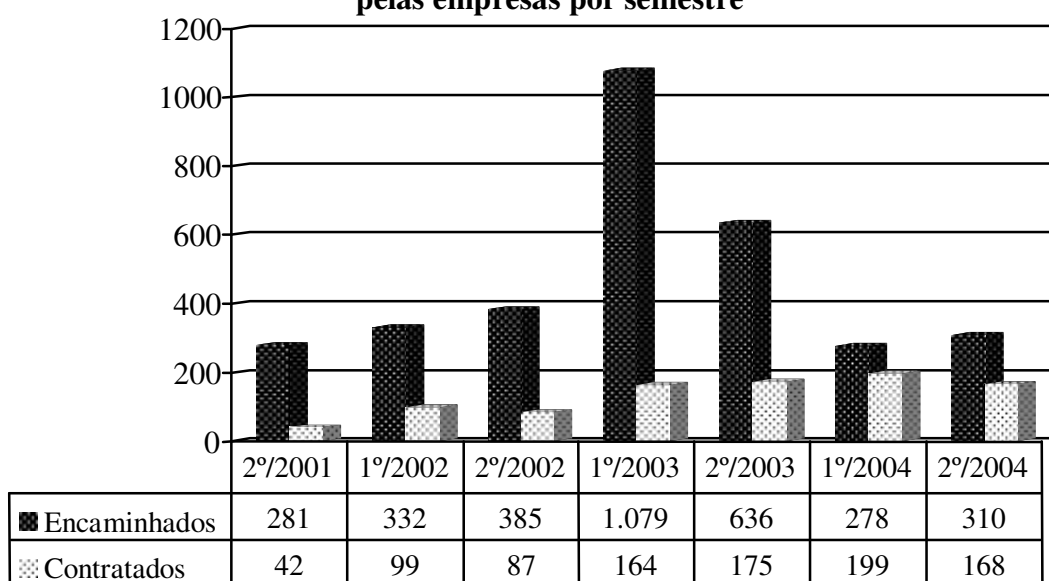
FONTE: Elaborado pelo autor, a partir de dados da SEMAS Betim-MG

Juntamente com o aperfeiçoamento dos critérios de escolha dos jovens para seleção, foram implementadas algumas ações, no sentido de aumentar as chances de ocorrerem mais contratações com um número menor de entrevistas. Informações básicas, mas essenciais, começaram a ser dadas aos jovens, como, por exemplo, o que dizer, como se portar, qual a roupa apropriada, dentre outras. Somadas à pré-seleção dos jovens, essas providências diminuíram o número de candidatos enviados para cada vaga preenchida, como pode ser observado no GRAF. 14.

No primeiro e no segundo semestres de 2003, houve aumento expressivo de vagas e estagiários contratados. Isso ocorreu, possivelmente, pela mudança na gestão do PBE, que intensificou a visita às empresas para ampliar a adesão e a abertura de vagas para estágio.

Ocorreu, a partir do segundo semestre de 2003, a diminuição de candidatos encaminhados e, respectivamente, o aumento dos candidatos contratados, com exceção do segundo semestre de 2004, onde se observa diminuição dos jovens contratados pelas empresas.

**GRÁFICO 14**  
**Número de jovens encaminhados pelo programa e contratados pelas empresas por semestre**

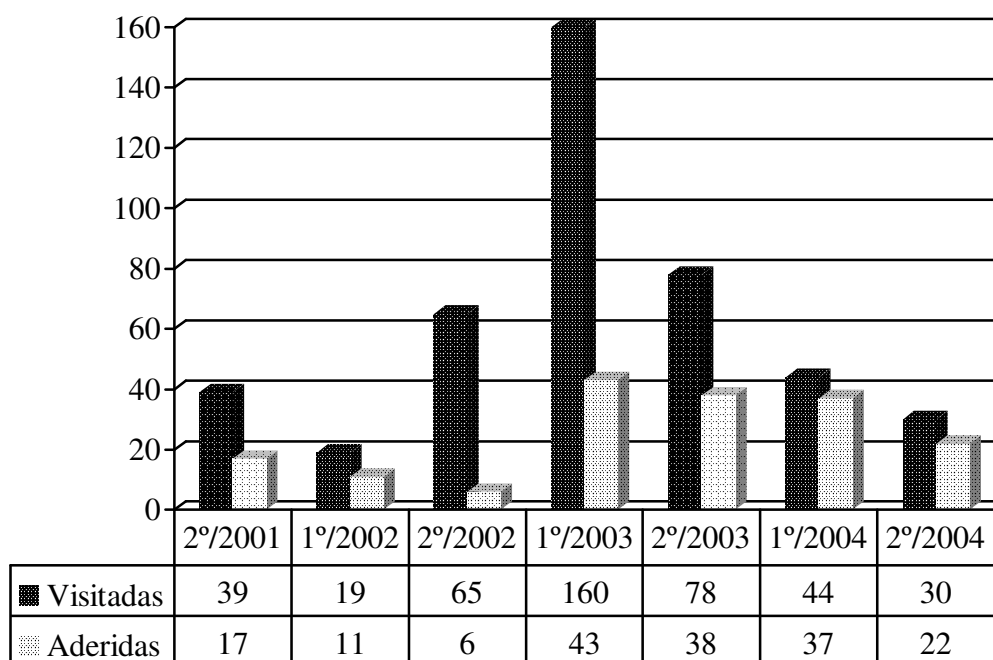


FONTE: Elaborado pelo autor, a partir de dados da SEMAS Betim-MG

Para investigar a relação entre as visitas realizadas pelos gestores e a adesão das empresas, o GRAF. 15 mostra a relação entre as empresas visitadas e as empresas que aderiram ao Programa por semestre. O pico de 160 empresas visitadas, no primeiro semestre de 2003, deve-se à reunião citada anteriormente. A partir do segundo semestre de 2003, tem-se a diminuição das visitas de 73 para 30 no segundo semestre de 2004. Conseqüentemente, a adesão das empresas ao PBE reduziu de 38, no segundo semestre de 2003, para 22, no segundo semestre de 2004. No segundo semestre de 2004, observa-se uma redução significativa nas visitas e, conseqüentemente, nas novas empresas que aderiram ao Programa. A redução das visitas pode ser explicada pelo fim do mandato da administração municipal.

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal, os gastos com o Programa tinham que estar devidamente controlados. Os gestores foram orientados a não ampliar o Programa com novas empresas naquele período, para não acarretar despesas imprevistas.

**GRÁFICO 15**  
**Número de empresas que foram visitadas e que aderiram ao Programa**



FONTE: Elaborado pelo autor, a partir de dados da SEMAS Betim-MG

No próximo capítulo, será retratada a visão dos três atores sociais envolvidos: gestores públicos, empresários e jovens estagiários. Acredita-se que, num Programa como esse, de caráter social, desenvolvido pelo poder público, mais que números a se verificar, deve-se analisar a visão dos envolvidos. Assim, tenta-se captar os sentidos e as expectativas construídas a partir das experiências vividas, junto ao programa, pelos sujeitos participantes.

## CAPÍTULO 3

### 4. O OLHAR DOS GESTORES, DOS EMPRESARIOS E DOS JOVENS

Neste terceiro e último capítulo, se enfatiza o olhar dos atores sociais envolvidos com o Programa Bolsa-emprego. A pesquisa qualitativa aqui proposta parte do princípio de que, mais do que números e dados quantificáveis, a opinião dos envolvidos, em um programa de caráter social, é de suma importância para a avaliação de impacto no universo social ao qual os envolvidos estão associados. As metas e objetivos do Programa são observados do ponto de vista dos envolvidos, além dos objetivos institucionais. Os resultados obtidos partem dos princípios almejados, não se restringindo a uma questão de causa e efeito, mas, descrevendo, em diversos ângulos, a significativa contribuição desse aglutinar de interesses para a vida dos envolvidos.

O Programa Bolsa-Emprego da Prefeitura Municipal de Betim surgiu no início da administração 2001-2004, como uma resposta às promessas de campanha da composição política vencedora nas eleições de 2000, confirmando as constatações apresentadas pela literatura (DAYRELL, 2005) sobre o aumento dos programas no âmbito local, voltados para o segmento juvenil na RMBH, no início da década de 2000, e sobre o caráter reativo das políticas públicas para a juventude no Brasil (RUA, 1998). Na campanha eleitoral de 2000, o lema dos candidatos, de uma forma geral, era o combate à violência, ao desemprego, a melhoria da saúde e da educação e obras de infra-estrutura urbana. Os três últimos itens poderiam ser classificados como da esfera do poder municipal, com apoio do governo estadual e federal, mas, os dois primeiros, violência e desemprego, não configuravam, necessariamente, tópicos da área de atuação do poder local. O desemprego é, conforme

tratamos anteriormente no Capítulo 1, caracterizado por mudanças macro-econômicas, como a reestruturação produtiva, as mudanças tecnológicas e a abertura de mercado, que ocorreram na sociedade brasileira a partir da década de 1990. A violência urbana agravou-se em todo o Brasil nesse período, talvez como um reflexo direto da falta de oportunidades no mercado de trabalho. No município de Betim, o aumento descontrolado e desordenado da população, através da migração das regiões mais pobres da RMBH e do Estado de Minas Gerais para o município, potencializou os efeitos indesejáveis dessas mudanças, que terminaram por encontrar um ambiente propício para o aumento considerável do desemprego, da miséria e, conseqüentemente, da violência.

A limitada atuação do governo federal e estadual para atuar no controle do desemprego e da violência induziu a administração local a propor ações que pudessem ser implementadas no intuito de atacar tais problemas. Para dar resposta às demandas da área de segurança pública, a Prefeitura criou a Guarda Municipal, com a motivação de ampliar o quadro de policiais militares nas ruas, uma vez que os guardas municipais atuariam no serviço burocrático, antes realizado por policiais militares. Juntamente com a guarda municipal, foram adquiridos veículos e equipamentos, para dar suporte à polícia militar, e foram, também, criados novos batalhões e viabilizada a Patrulha Escolar. A guarda municipal começou a ser mais atuante nos prédios públicos, como escolas e postos de saúde, servindo de apoio à polícia militar.

Porém, o simples aumento do policiamento não resolveria a questão da violência e da delinqüência juvenil. Era necessário criar oportunidades para que os jovens pudessem terminar os estudos e entrar para o mundo do trabalho. Isso com base no pressuposto de que o estudo formal e a capacitação profissional ajudariam esses jovens a conseguir emprego e que a falta de emprego seria um dos agravantes da violência urbana. A nova administração quis atuar no processo de seleção de funcionários, realizado pelas empresas sediadas no município

de Betim, uma vez que parte significativa dos trabalhadores não reside no município. Esses trabalhadores são denominados genericamente como estrangeiros, fato muito comum em regiões metropolitanas, com áreas de conurbação que, pelo histórico do município e pela proximidade da capital do Estado, assume proporções superiores à média, principalmente nas funções com maior especialização e remuneração. No intuito de possibilitar, assim, a formação dos jovens do município nas empresas e sua continuidade nos estudos, a administração municipal formulou, durante esse período, dois programas que tinham como pressuposto a união positiva do trabalho e da escola, como forma de atuar no universo juvenil: o Programa Oficina Escola e o Programa Bolsa-Emprego.

O Programa Oficina Escola foi desenvolvido com o intuito de ensinar uma profissão aos adolescentes e jovens das regiões carentes do município. Os alunos selecionados teriam que estar parte do dia na escola regular e em outro período na Oficina Escola. Na Oficina Escola, os jovens aprenderiam a fazer móveis para escritório, inclusive o mobiliário utilizado pela prefeitura para equipar as secretarias, escolas e demais dependências municipais. Os jovens recebem vale-transporte e uma ajuda de custo.

A outra proposta, que tinha o mesmo princípio escola-trabalho, foi a de um programa que pudesse contar com a parceria da iniciativa privada, para dar aos jovens residentes no município a possibilidade de aprender uma profissão e serem inseridos no mercado de trabalho. Com esse intuito surgiu o Programa Bolsa-Emprego. Para a formulação do Programa, duas secretarias dividiram as tarefas de formulação e implementação. À Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico coube a elaboração de uma legislação específica que pudesse dar respaldo legal e ao mesmo tempo atrair o maior número possível de empresas para o Programa. À Secretaria Municipal de Assistência Social coube assumir a gestão do Programa, no que se refere à atração das empresas, à inscrição e seleção, ao encaminhamento dos jovens e à organização contratual dos envolvidos.



Este capítulo foi subdividido em três partes. Primeiramente, trataremos da percepção dos gestores públicos, quanto à gestão do Programa Primeiro-Emprego; avaliaremos como o Programa surgiu no âmbito local, a disposição para a criação do mesmo e o empenho de determinados indivíduos para sua realização, bem como as divergências e problemas enfrentados para ampliá-lo, num contexto em que a gestão pública se encontrava entre a administração racional do organismo municipal e as eleições municipais.

Na segunda parte, é destacada a percepção dos empresários que aderiram ao Programa. Observa-se como ocorreu a parceria com a Prefeitura, as dificuldades e facilidades encontradas, a responsabilidade social e a oportunidade de ganhos com o Programa, bem como a adequação de um sistema de estágio dentro da empresa e a relação com os jovens estagiários.

Na terceira e última parte, tem-se a perspectiva dos jovens quanto às transformações ocorridas a partir do Programa. Avalia-se o significado do trabalho na vida dos jovens no que se refere à família, à empresa, aos relacionamentos pessoais e às relações com o poder público.

#### **4.1. A visão dos gestores públicos**

Este subitem está organizado em três tópicos, constituídos pela ênfase na visão dos gestores públicos que participaram da formulação, implementação e desenvolvimento do Programa Primeiro-Emprego. Primeiramente, descreve-se o processo de criação e implementação do Programa no âmbito municipal, os problemas enfrentados dentro da organização da administração pública, a construção de sinergia entre as secretarias municipais para que se realizasse o Programa, a intersetorialidade necessária para tratar da questão

juvenil no município. Discute-se a atuação do prefeito para o bom desempenho do Programa. Observa-se, inclusive, como os resultados positivos obtidos pelo Programa reverteram-se em proveito da administração gestora na campanha eleitoral seguinte.

Em seguida, têm-se as observações dos gestores públicos em relação à iniciativa privada, o processo de atração desse segmento para a ampliação do Programa, as estratégias realizadas e as observações sobre esse processo. Destaca-se o olhar dos gestores públicos quanto ao discurso sobre a responsabilidade social, realizado pelas empresas ao participarem do Programa, vis-à-vis e a obtenção de mão-de-obra barata sem encargos sociais ou sem custos para sua formação. Recolhem-se as impressões obtidas pelo gestor público na relação da empresa com o estagiário, no que se refere à formação de profissionais pelas empresas em um já concorrido mercado de trabalho.

Finalmente, observa-se as expectativas dos gestores públicos do Programa em relação aos jovens que tiveram contato com a SEMAS durante o processo de inscrições, entrevistas e encaminhamento para as empresas. Nesse sentido, observa-se como ocorreu o acompanhamento realizado pelo gestor público antes, durante e após a passagem dos jovens pelo Programa, tanto dentro das empresas como na vida escolar e familiar dos mesmos. Descreve-se o perfil dos jovens inscritos e dos admitidos nas empresas, assim como as conquistas, as frustrações e as possibilidades abertas por esse Programa para o universo juvenil no município de Betim.

#### ***4.1.1. A visão dos gestores públicos sobre o Programa***

A formulação da lei que regulamenta o Programa Bolsa-emprego, segundo os gestores, foi construída no decorrer dos primeiros meses da administração 2001-2004. A

implementação do Programa no decorrer do ano de 2001 suscitou uma série de problemas relacionados às questões legais que dificultavam o desenvolvimento do mesmo. A SEMAS e a SEMDE, que ficaram com a responsabilidade de formular e implantar o Programa Bolsa-Emprego, tiveram o apoio da Procuradoria Municipal para resolver as questões legais para sua implementação, conforme o relato a seguir:

*Todas as dificuldades que tínhamos eram passadas para a Secretária de Assistência Social, que as repassava para o Procurador Municipal. As dificuldades que nós enfrentávamos eram pequenas, mas, víamos que necessitava de alguma alteração. (Informação verbal)<sup>14</sup>*

No início dessa administração municipal, responsável pelo Programa, a SEMAS ocupava um espaço físico menor que o atual. Segundo os gestores, ocorreu a necessidade de transferir a SEMAS para um prédio maior, o que ocorreu no primeiro ano de governo, sendo, então, instalada no prédio onde funciona o SINE-Betim. O Programa começou dentro da pequena sala reservada ao Setor de Geração de Emprego e Renda (GTR), na sobreloja do SINE-Betim. Porém, o programa continuou crescendo e tomando uma dimensão tão mais importante dentro da Prefeitura, que foi transferido para uma sala exclusiva ao lado do SINE-Betim, no andar térreo do prédio, sendo remanejado o mobiliário e os funcionários necessários para o funcionamento do setor.

É ressaltada, pelos gestores públicos, a proposição da administração municipal em incentivar o crescimento do Programa. Nesse sentido, ocorreu uma inclinação do prefeito em orientar aos funcionários comissionados a desenvolver ações que pudessem viabilizar o Programa. Isso se deu através da disponibilização do mobiliário necessário, do deslocamento de funcionários capacitados para trabalhar com este tipo de política pública e do incentivo para o crescimento constante do Programa. O empenho pessoal do prefeito, para o bom

---

<sup>14</sup> Entrevista concedida em 05/04/2005 por Gestor público do Programa Primeiro-Emprego.

desenvolvimento do Programa, condiz com os estudos que apontam para a disposição particular do chefe do poder executivo em se empenhar pessoalmente, no acompanhamento de determinada política social implementada em seu governo (MADEIRA, 2004, p. 80). Nesse sentido, é significativo o relato a seguir:

*As pessoas na prefeitura costumam dizer que este programa é a menina dos olhos do prefeito, que ele tem um carinho muito especial, porque foi um programa que nasceu no início da administração dele e que deu muito certo (Informação verbal).<sup>15</sup>*

O bom desempenho do Programa, realçado pelos gestores, repercutiu positivamente para outras administrações municipais. Essas entraram em contato com a Prefeitura Municipal de Betim, para ter acesso à legislação específica que regulamenta o Programa, no intuito de poder implantar um modelo parecido em seus municípios de origem. Além das especificidades legais, foi requerido dos gestores da Prefeitura aspectos referentes à organização, ao desenvolvimento e aos contratempos observados durante a implementação do Programa. Essa assessoria dos gestores públicos de Betim às outras administrações municipais tratava, também, de questões peculiares dessa modalidade de política pública como, por exemplo, a intensificação da filiação das empresas e, depois dessa filiação, como incentivar a abertura das vagas para estágio nessas empresas. Neste sentido, o depoimento de um gestor é elucidativo:

*Ocorre a procura de outros municípios para conhecer esse Programa, de estar ligando, pedindo, se o município é muito distante, para que encaminhe os documentos, a lei, o decreto. Os municípios mais próximos vieram até aqui para conhecer o Programa e parece que isso acabou por divulgar para todo o Estado (Informação verbal).<sup>16</sup>*

---

<sup>15</sup> Entrevista concedida em 06/07/2005 por Gestor público do Programa Primeiro-Emprego.

<sup>16</sup> Entrevista concedida em 14/07/2005 por Gestor público do Programa Primeiro-Emprego.

O Programa alcançou um crescimento significativo quanto à participação das empresas, creditado à dedicação dos gestores públicos em insistir com os empresários e à credibilidade alcançada junto ao empresariado do município, com a participação das empresas de grande porte. A política eleitoral municipal influenciou, positivamente, o consenso sobre os benefícios do Programa, seja pela participação de empresários que aprovavam a administração do partido político vigente durante a implementação do mesmo, seja pelos meios de comunicação do município que divulgavam o Programa, até mesmo superdimensionando o número de vagas abertas e preenchidas pelos jovens nas empresas. A divulgação do Programa, em encartes promocionais da Prefeitura, no jornal local e em discursos políticos na campanha eleitoral, não condizia com a realidade dos números apresentados. Foi acrescentado ao número dos jovens, que realizam efetivamente o estágio dentro das empresas, o percentual de jovens, que realizaram as entrevistas, mas, não foram aceitos para o estágio, ampliando, assim, o percentual de jovens atendidos em mais de três vezes a quantidade correta.

Exageros eleitorais à parte, a seguir, trata-se da relação entre os empresários que participam do Programa Bolsa-Emprego e os gestores públicos. Discute-se, principalmente, o olhar do gestor público quanto aos interesses do empresariado em filiar-se ao Programa e como se desenvolveram essas relações para que se obtivesse um bom entendimento entre as partes envolvidas.

#### ***4.1.2. A visão dos gestores públicos sobre a participação do empresariado***

Os gestores salientaram que era imprescindível a participação de um número considerável de empresas para que o Programa tivesse sucesso. Quanto mais empresas participassem, supõe-se que mais vagas surgiriam e, conseqüentemente, mais jovens seriam

atendidos. Os gestores enfatizaram, em seus relatos, a difícil tarefa inicial de convencer as empresas que o Programa traria benefícios para todos e que a adesão da empresa seria muito importante. As primeiras empresas consultadas, quanto à possibilidade de participar, foram as de grande porte e as mais conhecidas no município. Para atrair essas grandes empresas, as primeiras visitas eram realizadas por uma equipe composta pelos funcionários públicos, que eram referência em relação ao PBE e pelo servidor responsável pelo SINE-Betim. A adesão das empresas de grande porte era essencial para o desempenho positivo do Programa, pois, partia-se do princípio que, após a adesão das grandes empresas, as pequenas e médias empresas apresentariam menor resistência à adesão. A dificuldade em convencer as empresas a participarem, principalmente as grandes, fica evidente no relato de um gestor público a seguir:

*A gente na verdade não chegava direto no dono das empresas. Nós marcávamos com o setor de Recursos Humanos ou com o Departamento de Pessoal. Nós participávamos da reunião e da apresentação. Mas só nas menores empresas a gente conseguia chegar direto no dono. Era uma burocracia enorme, principalmente com as empresas maiores (Informação verbal).<sup>17</sup>*

A maior dificuldade encontrada pelos gestores públicos, para a adesão das empresas, foi o receio dos empresários quanto ao que o Programa oferecia. Os empresários gostavam das vantagens que o PBE proporcionava, mas, desconfiavam se realmente seria cumprido o ressarcimento pela prefeitura, assim como se preocupavam com a possibilidade de estar infringindo a legislação trabalhista. Os gestores públicos, para esclarecer essas possíveis dúvidas dos empresários, portavam, durante as visitas, uma pasta com todo o material necessário para elucidá-las e para que a empresa pudesse se inscrever. Essa pasta continha: folder explicativo; termo de adesão; cópia do modelo para a empresa pedir o reembolso;

---

<sup>17</sup> Entrevista concedida em 14/07/2005 por Gestor Público do Programa Primeiro-Emprego.

contrato em 4 (quatro) vias, sendo uma para o estagiário, uma para a prefeitura, uma para empresa e uma para a escola. Para aumentar a confiabilidade do processo, todas as vias eram assinadas pelo prefeito.

Os gestores públicos afirmaram que um problema comum apresentado pelos empresários, em relação à legislação, foi o fato da empresa querer um número maior de estagiários do que a lei permitia ou da empresa não recolher o imposto que a lei estabelecia ser necessário. Nesse sentido, o depoimento a seguir é elucidativo:

*Tinha empresas que às vezes iam ter apenas um estagiário, mas quer ter mais. É lei! A gente não abria exceção. Então: “Ah, não vou ter?”, como uma forma de pressionar. Então, às vezes, não tinha estagiário porque queria mais de um. Uns não recolhiam impostos, então não queriam porque não recolhiam (Informação verbal).<sup>18</sup>*

A relação entre a empresa e a prefeitura dava-se pelos funcionários do Setor do Bolsa-Emprego da prefeitura e pelos funcionários da área de Recursos Humanos ou Departamento de Pessoal das empresas. Após a visita inicial e a filiação da empresa, a relação entre os gestores públicos e os empresários dava-se, exclusivamente, via telefone. A empresa telefonava para o gestor do Bolsa-emprego e passava o número de vagas abertas e o perfil dos candidatos para o preenchimento das mesmas. Os jovens eram direcionados à empresa que, novamente, selecionava, dentre os enviados, os que se adequassem às vagas abertas. A partir daí, ficava para os próprios jovens selecionados a responsabilidade de colher as assinaturas da administração escolar, da prefeitura e da empresa.

Os gestores públicos afirmaram que raras foram as empresas que estabeleceram como critério de seleção a necessidade econômica do candidato. A maioria, inclusive, estabelecia critérios que excluía parte significativa dos jovens em condições financeiras desfavoráveis. Os

---

<sup>18</sup> Entrevista concedida em 14/07/2005 por Gestor Público do Programa Primeiro-Emprego.

gestores enfatizaram o nível de exigências das empresas que, muitas vezes, não selecionavam os estagiários entre os três primeiros jovens enviados, solicitando que fossem direcionados, para a empresa, mais três candidatos. Os gestores públicos afirmaram que insistiram para que as empresas admitissem os jovens que estavam em condições mais desfavoráveis, porém, não eram atendidos pelas empresas que, na maioria das vezes, utilizavam apenas o perfil desejado pela empresa como forma de seleção. O depoimento a seguir descreve bem esse processo:

*A empresa sabe que o menino entra nessa condição de estagiário, de aprendiz porque é a primeira vez que eles estão entrando no mercado, mas também ela quer o mínimo. Ela fala não para esse estagiário, pois tem que ter o mínimo [...] o perfil é de alguém que tenha noções de computação, que tenha experiência em determinada área, quer dizer, é uma contradição, porque se é estagiário não tem experiência (Informação verbal).<sup>19</sup>*

Dentre os motivos que podem influir no bom desempenho do Programa para os empresários, na visão dos gestores, destacam-se os critérios de escolha dos jovens pelas empresas. Diferente de outros programas parecidos, o PBE não estabelece uma lista de espera por ordem de inscrição. O empresário passa o perfil e é atendido da melhor forma possível pelo gestor, a partir do cadastro de jovens inscritos. Esse processo, onde não ocorre uma lista única de jovens por ordem de inscrição a ser respeitada, possibilita uma perda de tempo inferior a outros programas, pois, o empresário não necessita entrevistar os jovens que não se enquadram no perfil desejado. A não obrigatoriedade da contratação do jovem pela empresa e a rapidez da prefeitura em reembolsar a empresa por estagiário contratado são, também, relatadas como pontos positivos do programa junto aos empresários.

#### **4.1.3. A visão dos gestores públicos sobre a participação dos jovens no PBE**

---

<sup>19</sup> Entrevista concedida em 14/07/2005 por Gestor Público do Programa Primeiro-Emprego.



Os gestores públicos observam que a maioria dos jovens inscritos no Programa Bolsa-Emprego cursam o Ensino Médio. O contato do gestor com os mesmos dá-se no ato da inscrição, que é realizada no Setor do Bolsa-Emprego. Como a sala onde se localiza o Setor Bolsa-Emprego fica de frente para a calçada, é comum as pessoas pedirem informações sobre o SINE-Betim e, também, sobre o Departamento de Polícia Civil, que se localizava, anteriormente, no mesmo prédio do Programa. Os jovens são atendidos do mesmo modo que as demais pessoas. Ao perguntarem aos gestores públicos se aquele é o local do Programa Primeiro Emprego – assim chamado pela maioria das pessoas – os jovens são orientados a sentar-se e preencher uma ficha de inscrição. Os gestores do PBE relataram a dificuldade encontrada pelos jovens para o preenchimento dessas fichas. Eles não conseguem escrever de forma correta, não entendem o que está sendo pedido no formulário e não têm os documentos pedidos, como, por exemplo, a carteira de identidade. O perfil dos mesmos, apresentado pelos gestores, é geralmente de jovens entre 15 e 18 anos, de baixa renda, provenientes do sistema público de ensino, sendo que a maioria nunca trabalhou. É elucidativo o depoimento a seguir:

*Com relação aos jovens do ensino médio, percebo que a maioria não sabe bem o que quer. Tem também a questão da falta de qualificação; a pessoa apresenta dificuldade em preencher dados simples como grau de escolaridade, às vezes escrevem “gral” ao invés de grau, informam que possuem terceiro grau completo, esse tipo de coisa (Informação verbal).<sup>20</sup>*

Os jovens que cursam a graduação têm mais facilidade em conversar com as atendentes e preencher as fichas, mas buscam estágios específicos relacionados aos cursos que estudam na faculdade. Ainda assim, a necessidade do pagamento das mensalidades da universidade obriga boa parte dos jovens inscritos a aceitar o estágio nas empresas em atividades que não têm relação com o curso.

---

<sup>20</sup> Entrevista concedida em 14/07/2005 por Gestor Público do Programa Primeiro-Emprego.

Os gestores públicos afirmaram que, no ato de inscrição, se tem a primeira seleção entre os jovens. No momento em que são preenchidas as fichas de inscrição é observado, aparentemente, pelo gestor público, em qual perfil o candidato ao estágio se enquadra ou em que área ele poderia e gostaria de atuar, também, como os cursos que o jovem já realizou. Ao receber as especificações das empresas quanto ao perfil exigido, os gestores do PBE buscam nas fichas de inscrição os detalhes que já foram observados anteriormente em relação aos candidatos, que poderiam atender aos quesitos exigidos pela empresa. Os selecionados são comunicados, por telefone, a comparecer no Setor Bolsa-Emprego, para que, em seguida, possam ser conduzidos à empresa. Antes, porém, é realizada uma reunião entre os jovens selecionados e os gestores do PBE. Nessa reunião, os gestores públicos informam qual o ramo de atuação da empresa, como os jovens deveriam se portar e qual o tipo de roupa deveriam usar para comparecerem à empresa para realizar a entrevista. Os gestores do PBE resolveram realizar essa reunião com jovens antes das entrevistas nas empresas por perceber que, muitos, apesar de satisfazerem o perfil que a empresa desejava, eram excluídos porque se comportavam inadequadamente durante o processo devido à falta de experiência e conhecimento. Nesse sentido, o extrato da entrevista a seguir é bastante claro:

*A gente tem que falar: -“Vai pelo menos com um sapato!”. -“Eu não tenho sapato!”. -“Então, vai de tênis, mas não vai de chinelo!”. Teve casos de irem de chinelo para as entrevistas. Então, é uma cultura um pouco diferente (Informação Verbal).<sup>21</sup>*

Depois de admitidos para o estágio nas empresas, os gestores públicos não entram mais em contato com os jovens, a não ser para a renovação do contrato, depois de 6 (seis) meses, e para a assinatura do termo de desligamento no final do estágio. Esse último, nem sempre é efetuado pelo jovem que termina o estágio, que não vai até o Setor do Bolsa-

---

<sup>21</sup> Entrevista concedida em 14/07/2005 por Gestor Público do Programa Primeiro-Emprego.

Emprego para se desligar do Programa. Os gestores do PBE relataram que alguns jovens tiveram problemas dentro das empresas para executar o serviço que os funcionários das mesmas indicavam. Os gestores do PBE enfatizaram que deixavam para os próprios estagiários resolverem esses problemas, partindo do pressuposto que faz parte do aprendizado a argumentação do estagiário com os funcionários da empresa. Mas, se não ocorresse o entendimento, os gestores públicos afirmaram que interfeririam, embora, até o momento em que foram realizadas as entrevistas, isso não tinha sido necessário.

Os gestores do PBE afirmam que encontram, eventualmente, os jovens que passaram pelo Programa. Os relatos dos egressos são afirmativos quanto à influência do estágio para obtenção de outro emprego. Não ocorre, porém, por parte dos gestores, um acompanhamento sistematizado dos jovens após o Programa. As informações registradas pelos gestores são, apenas, as referentes aos estagiários que foram admitidos pelas empresas após ou no decorrer da vigência do contrato com a empresa. O acompanhamento dos estagiários nas escolas não é realizado pelos gestores da prefeitura. Assim, a constatação referente à frequência escolar é conferida com a renovação depois de 6 (seis) meses em que o estagiário está no Programa, pois é necessária a assinatura da administração escolar para validar o estágio. No segundo semestre do estágio não ocorre o controle da Prefeitura, a não ser que a escola ou a própria empresa denuncie a ausência do jovem do ambiente escolar.

Ou seja, não há qualquer avaliação sistematizada após a contratação do estagiário pela empresa.

#### **4.2. A visão dos empresários**

Neste segundo subitem, é destacada a percepção dos empresários do município de Betim, que aderiram ao Programa Bolsa-Emprego, no que diz respeito ao processo de

implementação do Programa nas empresas e às possíveis mudanças ocorridas nesse processo. Utiliza-se, aqui, o termo empresário para designar todos aqueles que, de uma forma ou de outra, representaram as empresas na pesquisa, podendo ser o proprietário, o gerente de Recursos Humanos ou o funcionário responsável pelo Programa Bolsa-Emprego na empresa.

Destaca-se, aqui, como se estabeleceram os vínculos que resultaram nessa parceria entre a iniciativa privada e o poder local; como ocorreram os primeiros contatos com a prefeitura; as dificuldades e as facilidades encontradas para estabelecer essa filiação a um programa patrocinado pelo poder público local e a percepção dos empresários em relação aos gestores públicos responsáveis pelo Programa.

Observam-se os aspectos relevantes dessa construção que são apresentados a partir do olhar do empresário, ou seja, como foi viabilizado, dentro da empresa, um Programa de estágio e as adequações, possivelmente necessárias, para que os jovens fossem inseridos na estrutura produtiva da empresa. São ressaltadas as perspectivas da empresa em obter os benefícios publicitários, como, por exemplo, de empresa com responsabilidade social, supostamente possível de ser alcançada através do Programa, e como essa modalidade de política social pode viabilizar, à empresa, mais uma fonte de lucro.

Por fim, explora-se a percepção dos empresários sobre os jovens que participam do Programa. Enfatiza-se como a empresa percebe o estagiário em relação ao processo de obtenção de experiência e aprendizagem, que são os fins do Programa, segundo a lei que o regulamenta. Trata-se, aqui, de como a empresa se ocupa desse estagiário em suas dependências, pautando-se pela opção de ensinar para que, no futuro, o estagiário seja um profissional ou colocando-o para trabalhar utilizando-se desse tipo de mão-de-obra barata com o discurso do trabalho como instrumento de ensino.

#### ***4.2.1. A visão dos empresários sobre o PBE e a ação da Prefeitura***

Os representantes das empresas relatam ter tomado conhecimento do Programa Bolsa-Emprego através: dos meios de comunicação do município; em reuniões de classe; de escritórios de contabilidade, que realizam a contratação dos funcionários das pequenas e médias empresas; da visita de funcionários da prefeitura, que tinham o propósito de apresentar o Programa. Esse último foi apontado como fator principal de sua filiação, pois, foram discutidos, com o gestor da prefeitura durante a visita, os possíveis entraves legais à adesão da empresa ao Programa.

O processo que resultou na parceria entre a empresa e a prefeitura foi descrito, positivamente, como simples e confiável. Foi enfatizado, inclusive, o fato de não haver os entraves burocráticos típicos das relações das empresas com o poder público, como podemos observar no depoimento a seguir:

*Os processos são muito simples, tanto no âmbito de operacionalização da contratação, quanto na busca do benefício fiscal que o Programa oferece para nós. Não existe aquela burocracia de tempo, aquela grande quantidade de formulários para preencher, são muito simples (Informação verbal).<sup>22</sup>*

A percepção que o Programa traria vantagens econômicas para as empresas foi o motivo mais evidenciado para a participação das mesmas. Porém, em algumas empresas, os funcionários responsáveis pelo Bolsa-Emprego e, mais explicitamente, o dono da empresa, destacaram o apoio, ou melhor, a simpatia que teriam pela administração municipal gestora do Programa. Essa simpatia torna-se mais visível com a ênfase dada à postura do prefeito em assinar os contratos e a ênfase dada à ajuda que a empresa estava dando ao Programa e à administração municipal, para resolver o problema do desemprego dos jovens.

Após a visita, esclarecidas as dúvidas, os contatos entre a empresa e a prefeitura eram realizados através de telefonemas, nos quais a empresa comunicava à prefeitura o número de

---

<sup>22</sup> Entrevista concedida em 06/07/2005 por Empresário.

vagas e o perfil dos jovens que deveriam ser encaminhados para a seleção. Esse processo, segundo o relato dos empresários, era o único contato realizado entre os gestores da prefeitura e a empresa. Inclusive, é ressaltada por alguns empresários a ausência do poder público no desenvolvimento do processo de aprendizagem dos estagiários dentro da empresa, conforme o relato a seguir mostra:

*Eles poderiam ter pesquisas periódicas. Vamos supor, contratei uma pessoa, e dentro de três meses, vir alguém aqui, me ligar, me passar um e-mail, qualquer coisa, perguntando isso. Se foi atendido, se o jovem está desenvolvendo na empresa, se existe alguma expectativa dele ser funcionário. Isso é bacana (Informação verbal)<sup>23</sup>.*

Embora a falta de acompanhamento do programa pelo gestor público seja uma crítica apontada pelos empresários, a flexibilidade dos gestores do PBE em atender às demandas da empresa é um dos pontos do Programa mais citados como positivos. Nesse sentido, temos a opção da empresa de apresentar ao gestor do Programa um jovem que já constava no seu arquivo, ou de não haver uma lista por ordem de inscrição a ser imposta à empresa, sendo possível a seleção dos jovens pelo perfil desejado, independente da ordem de inscrição. O relato a seguir é elucidativo:

*Às vezes, eu encaminho o menino para fazer o contrato (...) não tem problema nenhum. Porque, às vezes, é uma indicação mesmo, de um funcionário da empresa, de um parente; então, a gente atende aos funcionários (Informação verbal).<sup>24</sup>*

O poder de decisão da empresa de contratar o jovem que ela achar melhor não é constrangido pelo Programa, com exceção de pessoas de outras cidades. A seguir, aponta-se como os empresários percebem o Programa em relação à empresa.

---

<sup>23</sup> Entrevista concedida em 06/07/2005 por Empresário.

<sup>24</sup> Entrevista concedida em 08/07/2005 por Empresário.

#### **4.2.2. A visão dos empresários sobre o PBE na empresa**

Algumas empresas já trabalhavam com outro sistema de estágio, através de uma empresa especializada em fornecer estagiários. Depois da filiação ao Programa, as empresas que já tinham o sistema de estágio anterior ou trocavam-no pelo da prefeitura ou implantavam o Programa Bolsa-Emprego, juntamente com ele. Alguns empresários destacaram que continuam com o programa anterior, porque necessitam de estagiários com perfil não encontrado no município. Principalmente, os relacionados a cursos universitários que não são oferecidos nas faculdades de Betim. Isso se deve ao fato do Programa prever que apenas os jovens residentes no município possam participar do Programa.

Embora o Programa Bolsa-Emprego sirva para que a empresa possa realizar um sistema de estágio em suas dependências, o sistema fornecido por empresas especializadas em fornecer estagiários é bem diferente, segundo os empresários. A principal diferença é o reembolso. Como a maioria das empresas repassa para o estagiário o mesmo valor que recebem da prefeitura, elas terminam por obter uma mão-de-obra quase gratuita. Isso, se considerando que ocorrem despesas com transporte, alimentação, seguro, dentre outros. As empresas podem, também, utilizar-se da participação no Programa como forma de se enquadrar no rol das empresas que estão preocupadas com a sua responsabilidade social no município. É ilustrativo o depoimento a seguir:

*Eu sempre reembolso quase que cem por cento dos valores, então para mim é um belo benefício porque é como se eu tivesse estagiários com custo zero. E eu trabalho isso, faço marketing disso interno: “Olha bota o estagiário aí que o custo é zero. Pode colocar” (Informação verbal).<sup>25</sup>*

---

<sup>25</sup> Entrevista concedida em 06/07/2005 por Empresário.

Contudo, os empresários descreveram alguns pontos negativos, tais como o valor do reembolso, que não foi reajustado durante todo o período de vigência do Programa. Assim, a maioria dos estagiários do ensino médio que recebem apenas o valor do reembolso estão com sua remuneração sem correção desde o início do Programa. Os empresários disseram, também, que os jovens que são encaminhados para as empresas não apresentam o perfil exigido, comprometendo o processo de seleção com jovens que não satisfazem as condições mínimas para preencher os quesitos necessários à vaga. Outro fator de descontentamento, apontado pelos empresários, foi a demora para que o contrato fosse firmado, ou seja, para que todas as assinaturas fossem efetuadas no contrato. São despendidos, em média, dez dias, não permitindo que o jovem comece o estágio antes desse prazo. Foi levantada a falta de um reconhecimento público do bom desempenho da empresa, quanto aos fins estabelecidos pelo Programa, como é descrito no depoimento a seguir:

*Eu peguei esse estagiário e fiz dele um profissional, dei uma oportunidade para ele. Você realmente participou do Bolsa-Emprego, você realmente criou um profissional. Uma coisinha, só para falar assim: “Você é realmente um cara que está participando e que está ajudando”. Não é nada de remuneração (Informação verbal).<sup>26</sup>*

As empresas, também, destacaram como positiva a formação de funcionários através do Programa. Empresas que só admitiam funcionários com experiência profissional anterior, a partir do Programa, começaram a formar seus próprios funcionários, embora a maioria dos jovens realizem o estágio em departamentos específicos da empresa, como os escritórios, não sendo requisitados para realizar estágio nos setores de produção das empresas, como o setor de metalurgia. Alguns empresários afirmaram que os estagiários são, atualmente,

---

<sup>26</sup> Entrevista concedida em 06/07/2005 por Empresário.



impreteríveis para a formação de mão-de-obra e para o bom desenvolvimento das atividades da empresa, como pretendemos destacar no item a seguir.

#### **4.2.3. *A visão dos empresários sobre o jovem estagiário***

Os primeiros contatos das empresas, com os jovens candidatos a realizar um estágio em suas dependências, podem dar-se de duas formas diferentes: através de terceiros e através do próprio Programa Bolsa-Emprego. Chama-se, aqui, de terceiros todos aqueles que, de alguma forma, realizam a intermediação entre a empresa e o jovem, podendo ser um funcionário da empresa, amigo ou parente do dono. Também, se admite, como fator de diferenciação, e em certa medida intermediação na hora da entrevista, o cadastro realizado pelo jovem na empresa, independentemente do Programa, pois, o mesmo é usado como critério de seleção durante as entrevistas para o estágio. Os jovens que têm acesso à empresa, através da referida intermediação do Programa, são aqueles que foram selecionados pelos gestores para serem direcionados à entrevista, mas, sem uma indicação dentro da empresa. Porém, esses últimos podem ter sido selecionados para a entrevista a partir da indicação de alguém, com influência entre os gestores do PBE. Embora ocorra essa diferenciação entre os jovens, foi afirmado, categoricamente pelos representantes das empresas, que todos passam pelos testes e aqueles que não estão aptos, mesmo com a indicação, não são contratados.

Por outro lado, é uma reclamação comum entre os empresários, o modo como os jovens se apresentam nas entrevistas, principalmente os que não foram indicados por terceiros. Boa parte deles não tem a mínima noção de como se portar. Segundo o relato dos empresários, os jovens deveriam ter mais qualificação ou acesso às informações necessárias para a entrada no mercado de trabalho, como a capacidade de preencher uma ficha ou mesmo

o curso de informática. O comportamento inconveniente de alguns jovens ao se apresentarem nas entrevistas, seja no modo de se vestir ou na maneira de se portar, é descrito como a principal desqualificação no processo de seleção e de depreciação do Programa. Esse, seguido da falta de experiência, que é um paradoxo, se considerarmos que o Programa tem o objetivo de proporcionar exatamente a experiência necessária ao jovem para sua entrada no mercado de trabalho. O relato a seguir é elucidativo:

*O que acontece no Bolsa-Emprego é que o perfil de cadastro deles é bem primeiro emprego mesmo. São pessoas novas, dezesseis, dezessete anos, que nunca trabalharam. E apesar de ser estágio, em alguns momentos, você precisa de alguém com uma vivência, não necessariamente tenha que ter tido emprego. Sei lá, a família, alguém que teve alguma experiência administrativa em algum lugar (Informação verbal).<sup>27</sup>*

O conhecimento prévio sobre o jovem, através da indicação feita por pessoas que se relacionam com o empresário ou por outro funcionário da empresa, é um costume existente. Os empresários afirmaram que a prática existe e é incentivada como forma de se prevenir problemas futuros. Apesar do Programa ter um caráter social de poder auxiliar aqueles jovens que não dispõem de uma rede social, que possa intermediar a sua entrada no mercado de trabalho, os empresários preferem os jovens que tenham esse quesito em detrimento dos que não o têm. Algumas empresas, inclusive, optam por contratar apenas jovens indicados pelos funcionários. Essa cultura é expressa de forma singular no relato a seguir:

*É costume. Eu até pergunto: “Você conhece alguém?”. Depois, eu chamo em particular e pergunto: “Você conhece? Quem é?” Já aconteceu muitas vezes de falarem “Oh...não aceita não porque tem isso, e isso, e isso! (Informação verbal).<sup>28</sup>*

---

<sup>27</sup> Entrevista concedida em 09/07/2005 por Empresário.

<sup>28</sup> Entrevista concedida em 09/07/2005 por Empresário.

Após a admissão, o estagiário é direcionado ao setor onde irá trabalhar, sem que ocorram adequações que possibilitem que o jovem realmente realize um estágio supervisionado. Os empresários enfatizaram que o processo de aprendizagem do estagiário é realizado da mesma forma que seria com um outro jovem qualquer, contratado pela empresa. Na maioria dos casos, os jovens foram direcionados a realizar os serviços mais simples, ou seja, de menor responsabilidade dentro da empresa. Mas, com a afirmação que os mesmos poderiam, no decorrer do tempo, aprender atividades mais complexas. Destacou-se que os jovens apresentam uma disposição considerável para aprender as tarefas e que isso era um dos fatores que validava a experiência com o Programa.

Os empresários afirmaram que, através dos resultados positivos alcançados com os jovens dentro da empresa, gostariam de poder ampliar o número de vagas para estágio, porém não o fazem pela questão da lei, que estabelece limites para número de estagiários em relação ao número de funcionários. Contudo, é relatado o lado positivo dessa cota de estagiários permitidos às empresas, pois, na necessidade de mais um auxiliar administrativo e não podendo contratar outro estagiário, admite-se o estagiário como auxiliar administrativo e abre-se uma nova vaga de estágio para outro jovem. O relato a seguir é exemplar:

*Tive esse problema de não poder contratar porque ultrapassaria a cota. Então resolveu-se o problema de outra maneira, contratando aqueles que estavam aqui. Porque precisava de funcionários, então repassou. Quer dizer, contratou os estagiários e no lugar deles colocaram outras pessoas (Informação verbal).<sup>29</sup>*

Ocorreram relatos de empresas que substituíram o modelo de contratação de mão-de-obra com experiência profissional anterior (muitas, inclusive, só contratavam dessa maneira) pela estratégia de formar sua própria mão-de-obra, através do Programa Bolsa-Emprego.

---

<sup>29</sup> Entrevista concedida em 12/07/2005 por Empresário.

Alguns relatos demonstram que o Programa substituiu a contratação de adultos que, também, não tinham experiência anterior, por jovens do Programa, partindo da constatação que os estagiários aprendiam o serviço rapidamente e se dedicavam com mais afinco às tarefas propostas. Como se realiza essa participação dos jovens no processo produtivo, veremos a seguir, através do olhar dos próprios jovens.

### **4.3. A visão dos jovens**

Neste subitem apresenta-se o olhar dos jovens estagiários sobre o Programa e as implicações dessa participação em suas vidas. O texto inicia-se com a descrição do processo pelo qual os jovens tiveram acesso às informações sobre o Programa e sobre como foram feitas as inscrições, as expectativas, esperanças e ilusões geradas por esse processo. Passa-se, em seguida, para o processo das entrevistas realizadas pelas empresas para selecionar os jovens. No que diz respeito à questão do jovem estar concorrendo a uma vaga com outros de sua idade, será enfatizado o caminho percorrido, as impressões vividas, as expectativas, a alegria de ser escolhido ou a decepção de não o ter sido.

Sobre a entrada do jovem no Programa e a realização do estágio na empresa, aborda-se a questão do novo ambiente de trabalho, abordam-se as diferenças percebidas, as relações diferenciadas, antes não experimentadas, os primeiros dias e a nova rotina de horários e compromissos. Enfatiza-se a visão do jovem em relação à sua nova situação e as impressões sobre o comportamento dos seus amigos, ao presenciar sua inserção no mercado de trabalho, além do fato de como o salário trouxe mudanças para o jovem e a família. Destaca-se a questão do primeiro salário, o que foi realizado com ele e o seu valor simbólico e, também, como a questão da remuneração alterou os vínculos sócio-afetivos.

Discute-se, em seguida, a nova situação do jovem no ambiente escolar, se ocorreram mudanças significativas de comportamento, principalmente em relação ao desempenho nos estudos, e as conseqüentes vantagens e/ou desvantagens de ser um aluno trabalhador. Em seguida, é enfatizado o impacto da dupla jornada para o corpo, ou seja, o estudo no turno da noite e o cansaço decorrente da realização das duas atividades, estudar e trabalhar. Abordam-se as mudanças ocorridas em relação à participação dos jovens em atividades escolares extra-classe, com praticamente todo o dia preenchido pelo estágio. A percepção dos jovens sobre possíveis mudanças nas relações com os professores e com os colegas de classe, após sua entrada no Programa é, também, abordada.

Ao observar-se as impressões que o jovem tem do seu universo familiar, após a entrada no Programa, discute-se sobre as possíveis mudanças ocorridas no relacionamento do jovem com seus pais e irmãos. Nesse processo, se atenta para a visão valorizativa da família pelo trabalho do jovem, o peso dessa atividade remunerada para o grupo familiar e a relação entre o salário recebido pelo jovem e a renda familiar. No campo afetivo, entre os membros do grupo familiar, apresenta-se a possível conexão entre a entrada do jovem no Programa e o sentimento de distanciamento, apresentado pelos mesmos, em relação aos pais. Ou mesmo a questão da ausência do jovem em casa, por um período mais prolongado de tempo, ser vista como algo positivo e os novos papéis desempenhados pelos integrantes do grupo familiar em decorrência da inserção do jovem no mercado de trabalho.

Discute-se, ainda, as possíveis mudanças ocorridas no relacionamento dos jovens com os amigos e em relação às atividades de lazer. Trata-se da nova agenda dos jovens, do estabelecimento de novos horários para os contatos com os amigos e das mudanças nesses relacionamentos devido à essa nova situação. Observa-se o comprometimento da prática de esportes e das atividades de recreação. Como se estabeleceram os laços afetivos, a exemplo do namoro, e as possibilidades criadas pelo recebimento de remuneração. Destaca-se,

inclusive, como o tempo dos jovens foi modificado no final de semana, dividindo-se entre o descanso, o divertimento e a família. As frustrações percebidas por não poderem fazer o que os amigos fazem e, conseqüentemente, o sentimento de afastamento é destacado na parte final, juntamente com as possíveis novas amizades proporcionadas pelo ambiente de trabalho.

#### ***4.3.1. A visão dos jovens sobre o Programa Bolsa-Emprego***

Os jovens conheceram o Programa Bolsa-Emprego através dos meios de comunicação do município (Jornal O Tempo Betim), através de familiares, amigos e pela divulgação no ambiente escolar. Muitos desses jovens têm parentes que trabalham na prefeitura ou nas próprias empresas. A necessidade dos jovens de entrar no mercado de trabalho aparece por motivos variados. Há os que buscaram o estágio pelo fato de serem advertidos pela família do lado ruim de não se “fazer nada”, ou seja, que o trabalho teria um status mais considerável que a educação e o lazer. Ocorre, também, a busca do estágio por uma realização pessoal, para cobrir carga horária de estágio exigida pela faculdade, para se sentirem independentes da família, dentre outros.

O trabalho, como meio de conseguir bens de consumo pouco disponíveis no meio familiar, também motivou muitos desses jovens a se inscreverem. Mas não foi indicada a pobreza, ou falta de bens de primeira necessidade, como o principal motivo para a busca de emprego e a inscrição para o estágio. A pouca ênfase na necessidade da busca de trabalho, como meio de sobrevivência do jovem ou do grupo familiar, pode ser justificada por dois fatores: o primeiro poderia ser devido à interação entre os jovens no grupo focal, que levaria os jovens a omitirem a necessidade da família, para não se exporem ao grupo no estágio; o segundo seria a seleção das empresas que, ao optarem por jovens que já tenham algum curso

anterior ou dentro do perfil desejado, excluem os jovens de famílias com piores condições financeiras e, conseqüentemente, mais necessitados. Nesse sentido a fala de um jovem é elucidativa:

*Meu pai trabalhava lá [na prefeitura] e eu já fiz estágio antes, um ano e seis meses de estágio lá e, quando terminou, fiz inscrição no Bolsa-Emprego (Informação verbal).<sup>30</sup>*

As inscrições foram feitas no Setor do Bolsa-Emprego, mas, inicialmente, foi realizado um evento de grande vulto, com a utilização do Ginásio Municipal, para que os jovens pudessem se inscrever, e, aparentemente, para dar amplitude maior ao projeto, mobilizando a sociedade Betinense e atraindo um número significativo de jovens. Em seguida, transferiu-se o local de inscrições para o prédio da SEMAS, em uma sala no segundo andar, junto com o Setor de Geração de Emprego e Renda, para, finalmente, todo o processo de gestão do Programa ser direcionado a uma sala maior, no térreo do prédio da SEMAS, onde poderiam ser realizadas as reuniões e as dinâmicas com os jovens.

Foi relatado um certo acanhamento dos jovens no momento de se inscrever; alguns com dificuldade de perguntar onde ficava o “Primeiro Emprego” – assim é chamado pela maioria das pessoas – entravam na sala e, sem saber a quem se direcionar, aguardavam apreensivos o atendimento dos funcionários. A partir daí, recebiam informações sobre o Programa e sobre o fato de que o ato de se inscrever não significava que seriam chamados. Com dificuldade, os jovens preencheram as fichas de inscrição, na maioria das vezes erravam coisas banais e eram orientados na correção das fichas. Muitos jovens sentiram-se extremamente nervosos durante esse processo, mas, ficaram esperançosos quanto à possibilidade de serem chamados para um processo de seleção nas empresas. Ao se

---

<sup>30</sup> Entrevista concedida em 20/07/2005 por jovem do sexo masculino, 19 anos.

inscreverem, o fato de terem feito algum curso, como digitação, deu-lhes mais segurança e esperanças. A desconfiança dos jovens de que a indicação poderia pesar mais foi destacada, como podemos observar no relato a seguir:

*Não é que só entra por indicação, mas é mais fácil, porque pra gente ir por vontade própria, chegar no projeto e fazer inscrição, a gente fica meio desiludido, achando que milhares de pessoas estão na minha frente (Informação verbal).<sup>31</sup>*

Depois da inscrição, muitos se sentiram “abandonados” por não serem chamados para as entrevistas. Restou-lhes a opção de ligarem para a prefeitura para saberem do surgimento de vagas ou realizarem a difícil tarefa de ir até o Setor do Bolsa-Emprego, tendo que pagar duas passagens de ônibus, um valor substantivo se considerarmos a realidade econômica dos jovens, para receber um “não” como resposta. No decorrer do tempo, os jovens desistiam da possibilidade de ser chamados. Até o dia em que alguns recebem o telefonema orientando-os a comparecer no Setor do Bolsa-Emprego para a entrevista. Descrevem a euforia da chance de realizarem uma entrevista na empresa, sendo esse fato motivo de divulgação para os amigos. Antes de se dirigir para a entrevista, foram-lhes explicadas coisas básicas, como, por exemplo, esclarecimentos sobre a empresa e sobre como deveriam comportar-se durante a entrevista. O relato a seguir demonstra o sentimento dos jovens sobre esse processo:

*Eles chamam lá, falam que você vai conseguir, e você vem na esperança que é só você para arrumar um serviço e já começar a trabalhar, e aí chegou aqui, tinha mais três mulheres, eu mais três, aí subiu e eu pensei, pronto! Tem gente aqui muito mais capacitada que eu, para trabalhar (Informação verbal).<sup>32</sup>*

---

<sup>31</sup> Entrevista concedida em 20/07/2005 por jovem do sexo feminino, 20 anos.

<sup>32</sup> Entrevista concedida em 22/07/2005 por jovem do sexo masculino, 18 anos



Ao chegarem nas empresas, os jovens relatam o desconforto de estarem competindo com outras pessoas da mesma idade, observam os outros jovens ao seu redor com o pensamento de estarem em desvantagem, que o “outro” terá mais êxito na entrevista e que não conseguirão ser admitidos pelo estágio. O êxito ou o fracasso de obter-se uma vaga no Programa seria único e exclusivo dos próprios jovens, cabendo-lhes, assim, a culpa pelo fracasso ou o mérito pelo sucesso, conforme o relato a seguir:

*Eu vim competindo com ela, viemos juntas no ano passado; aí, nós duas fizemos os testes até junto e tal, só que eu não fui muito capacitada para estar pegando aquela vaga, então, eu acho que ela pegou a vaga (Informação verbal).<sup>33</sup>*

Por outro lado, os jovens relataram que a experiência de participar da seleção nas empresas, através do Programa, já era motivo suficiente para se sentir valorizados, considerando o fato que muitos de seus colegas, de escola e amigos, que também fizeram inscrição no Programa, não tiveram a mesma oportunidade. Os estagiários descreveram a surpresa e o questionamento dos seus colegas, quanto aos motivos que os levaram a ser chamados para as entrevistas, tendo em vista que muitos outros também haviam se inscrito, mas, não tiveram a mesma sorte. Os estagiários respondiam que não haviam feito nada, ou que tinham feito alguns cursos que poderiam tê-los auxiliado e, finalmente, que conheciam alguém na prefeitura, ou na empresa, fato que poderia ter contribuído na seleção para a entrevista. Contudo, outros jovens, que passaram por mais de um processo seletivo nas empresas, afirmaram que, após a seleção, ocorreu um período de ansiedade seguido de decepção, por não terem sido escolhidos pelas empresas.

---

<sup>33</sup> Entrevista concedida em 22/07/2005 por jovem do sexo feminino, 18 anos

A relação dos jovens com os gestores do programa, segundo os relatos dos primeiros, limita-se à inscrição, encaminhamento para as entrevistas, quando ocorre, e assinatura do contrato de trabalho, quando selecionados pela empresa. Os jovens são unânimes quanto à ausência dos gestores do Programa no ambiente do estágio. Os problemas enfrentados pelos jovens, em relação às atividades realizadas e aos outros funcionários da empresa, são resolvidos por eles próprios, sem a mediação dos gestores. Não ocorre, inclusive, um acompanhamento das atividades realizadas pelos jovens, acreditando que estas atividades são eficientes à capacitação e à aprendizagem dos estagiários em uma determinada função que garantiria, no futuro, um melhor desempenho do jovem no mercado de trabalho. A fala do jovem abaixo é significativa:

*Essa preocupação eu acho que nem existe da parte deles, eles vão falar assim: “pessoas que trabalham nesse projeto, não têm esse vínculo todo quando fazem inscrição”. Então eu acredito que nem seja um projeto para acompanhamento direito assim. Porque se é uma bolsa emprego para te preparar para o meio de trabalho, e se é com jovens, e se é a prefeitura que está fazendo, deveria haver essa preocupação de acompanhamento por parte deles, porque eles estão te capacitando para algo. Para que? Para trabalhar com a sociedade. E teria que ter alguém da prefeitura acompanhando, mas não tem (Informação verbal).<sup>34</sup>*

#### **4.3.2. O olhar dos jovens sobre o trabalho**

O telefonema do funcionário do Programa Bolsa-Emprego para o jovem, informando-o da sua aprovação na entrevista e que ele deveria voltar ao Setor para assinar o contrato, é um “marco de alegria e satisfação em suas vidas”, segundo os jovens. A excitação resultante foi difícil de ser descrita, mas, sempre foi ressaltado um contexto de muita alegria. O lado positivo da nova condição de estagiário é enfatizado nesse momento sem serem consideradas as conseqüências

---

<sup>34</sup> Entrevista concedida em 22/07/2005 por jovem do sexo feminino, 20 anos.

advindas dessa nova condição para o cotidiano do jovem. A família, ao ter conhecimento que o jovem foi selecionado para realizar o estágio, na maioria dos relatos, agiu de forma positiva, assentindo e incentivando a participação do jovem no Programa. Ocorre o mesmo com a administração escolar, que proporciona ao jovem a transferência de turno, se necessária, e a possibilidade de chegar em outro horário, tendo em vista o horário de término do trabalho e o deslocamento até a escola.

O primeiro contato com o ambiente de trabalho relatado pelos jovens é de estranhamento. Apresentados, inicialmente, para os seus novos colegas de trabalho, “um grande número de pessoas e nomes impossíveis de serem decorados”, questionavam-se sobre a possibilidade de conseguir atender às expectativas dos funcionários das empresas, que seriam seus chefes imediatos:

*Na minha opinião, não sei a deles, a pior coisa é o primeiro dia, tanto pra você ir na cantina comer alguma coisa ou para você almoçar, você começar a conversar com as pessoas, dá mancada demais. Então, primeiro dia é adaptação, mas para mim não foi difícil, pois eu já conhecia algumas pessoas através da minha mãe, então, não foi tão difícil, eu sou comunicativo, puxo uma conversa aqui, outra ali (Informação verbal).<sup>35</sup>*

O cumprimento diário a todos os funcionários da empresa, aos clientes e todos mais que se encontrarem no ambiente de trabalho é uma novidade, um ritual a ser seguido. Há a percepção de que as relações estabelecidas dentro do universo do trabalho são muito diferentes do universo familiar, do escolar e do ciclo de amizades. Os relatos dos jovens, quanto à afinidade com os outros funcionários da empresa, enfatizam o afastamento, não repetindo a forma que tomam as relações dos jovens com outras pessoas fora da empresa. Alguns jovens, inclusive, sentiram-se discriminados dentro da empresa, no sentido de não ocorrer, necessariamente, um relacionamento com os outros funcionários, de sentirem a

---

<sup>35</sup> Entrevista concedida em 27/07/2005 por jovem do sexo masculino, 18 anos.

indiferença por parte dos colegas de trabalho, principalmente aqueles jovens que realizavam atividades fora da empresa, como os office-boys.

Outro ponto abordado pelos jovens é o desejo de serem admitidos pela empresa após o término do Programa. Nesse intuito, é comum a opção por dedicar-se ao máximo às atividades que a empresa prescreve, abrindo mão do horário de lanche, atrasando o horário de almoço, ficando depois do horário e o que mais for necessário para a realização da tarefa. Outra ação relatada é a proposição em aprender a realizar outras atividades dentro das empresas, sempre com o intuito de demonstrar capacidade e boa vontade para com o trabalho, como destaca o estrato da entrevista a seguir:

*Eu concordo com ela, a gente se esforça demais para se destacar, todo mundo aqui, eu tenho certeza que quer ser efetivado. [...] Mas para isso agente tem que mostrar serviço para os chefes olharem pra gente e enxergarem na gente um bom profissional, um perfil pra empresa (Informação verbal).<sup>36</sup>*

As relações dos jovens com a chefia aparentam ser pouco conflituosas, embora isso não represente que os jovens gostem do modo como os seus superiores imediatos os tratam. Alguns relatos demonstram a indignação dos estagiários ao realizarem uma tarefa, mas, um outro funcionário da empresa levar os créditos pelo trabalho. Não ocorre, segundo os jovens, uma diferenciação dentro da empresa entre os funcionários e os estagiários; todos são tratados do mesmo modo, segundo as regras da empresa, principalmente em relação aos horários de chegada e saída, ao uso de crachás de identificação e ao tratamento dado às faltas. Algumas exceções foram apresentadas, tais como a liberação em horários diferenciados nas semanas em que os jovens tinham prova ou pelo motivo da entrega de algum trabalho.

---

<sup>36</sup> Entrevista concedida em 27/07/2005 por jovem do sexo feminino, 17 anos.

*Na hora que fala que você conseguiu serviço, no outro dia você já quer começar a trabalhar. [...] Faz o negócio cantando, dá bom dia pra todo mundo, aí vai passando uma semana, você já chega de cara amuada, [...] bom dia para você já esquece (Informação verbal).<sup>37</sup>*

Os novos horários a serem cumpridos pelos jovens foram, significativamente, abordados como penosos pela maioria. Acordar muito cedo, tomar banho, arrumar-se a tempo de não perder o ônibus que os levam para as empresas são, sem dúvida, os relatos que mais surgem quanto aos pontos negativos da participação dos jovens no Programa. Esses, seguidos das questões relacionadas ao estudo, que comentaremos no próximo item.

#### **4.3.3. O jovem estagiário e os estudos**

A entrada para o Programa, normalmente, acarreta para o jovem a escolha do ensino noturno. Apesar de prever um estágio possível de 4, 6 e 8 horas, a maioria dos estagiários entrevistados realizavam 8 horas de estágio e no horário comercial. A maior parte deles, também, já estava matriculada no ensino noturno, no momento em que foram chamados para o estágio, porém, são observadas uma série de mudanças no que se refere aos estudos, após esse início no trabalho.

Segundo alguns relatos, o horário de chegada na escola fica comprometido, não pelo tempo de se deslocar da empresa até a escola, que é bem razoável durante o intervalo do fim do horário de estágio e o início das aulas, mas, pela necessidade de passar em casa para tomar um banho, jantar e assistir a uma parte da novela. O banhar-se é significativo para os jovens, tanto no que se refere à higiene pessoal e à possibilidade de melhorarem sua aparência, quanto para conseguirem agüentar até o final da aula sem dormir. A aparência é um aspecto muito importante para os jovens, principalmente no ambiente escolar, onde os relacionamentos afetivos - namorar ou “ficar” – são mais prováveis. O sono e o cansaço são muito relatados e

---

<sup>37</sup> Entrevista concedida em 28/07/2005 por jovem do sexo masculino, 18 anos.

há uma disposição dos jovens de combatê-los através do banho. O jantar em casa, antes de seguir para a escola, é significativo, levando-se em consideração a remuneração do Bolsa-Emprego (R\$ 270,00), que não é corrigida desde 2001, quando o Programa foi criado. Os jovens escolhem, por não dispor de recursos para arcar com o lanche da noite, o jantar em casa. Alguns relataram a opção de, durante a estadia em casa, entre o estágio e a escola, adiantarem-se no banho e no jantar, para poder assistir a uma novela televisiva, atrasando, também, a entrada na escola. É possível que a novela, além de ser uma distração, é assistida como fator de ligação do jovem com as outras pessoas, principalmente entre mulheres, como uma atividade de interlocução que, possibilite um assunto comum entre os mesmos.

O desempenho dos jovens na escola é comprometido com a participação no estágio. Eles relatam que ocorreram quedas significativas no desempenho escolar, particularmente nas notas, como sugere o extrato da entrevista abaixo:

*É muito cansativo. Para mim foi muito puxado; minhas notas caíram demais e fiquei em recuperação num monte de matéria, que no dia eu não tinha tempo de fazer. O horário que a gente tem para estar fazendo as tarefas é no horário de almoço, a gente tem uma hora e quarenta de almoço, mesmo assim não dá tempo, porque o serviço é muito [...] (Informação verbal).<sup>38</sup>*

A falta no primeiro horário não compromete tanto o desempenho escolar, pois, os professores não iniciam matéria no primeiro horário e não costumam aplicar provas, utilizando esse horário para revisão. Mesmo assim, os jovens relatam que a perda dessa revisão é prejudicial, pois os professores não costumam repetir detalhes importantes. O cansaço é o que mais atrapalha os estudos, prejudicando a concentração necessária para a aprendizagem. Muitos jovens relataram que, apesar do esforço, dormem durante as aulas.

A falta de tempo livre, para realizar as atividades escolares, é fator de prejuízos para o desempenho escolar dos jovens. Não é possível estudar para as provas e não se encontra tempo para fazer os trabalhos. Os estagiários relataram a ironia com que eram tratados pelos

---

<sup>38</sup> Entrevista concedida em 28/07/2005 por jovem do sexo feminino, 17 anos.

professores, ao serem informados pelos jovens da falta de tempo para estudar e fazer trabalhos:

*Não acreditam que você estava trabalhando, estava à toa e às vezes não fez exercício porque não quis. Tinha aquela, você dorme do horário de dez e meia às seis da manhã, porque não fez nesse horário? Minha professora de geografia jogava isso na minha cara (Informação verbal).<sup>39</sup>*

Há, ainda, a dúvida dos professores quanto à verdade sobre o trabalho dos jovens. Muitos não acreditam que os jovens participam do Programa ou, se acreditam, desconfiam da impossibilidade dos jovens estudarem por falta de tempo.

A atividade remunerada do jovem repercute, também, no universo escolar, sob a forma de status. Agora, ele pode obter apostilas, material e roupas a serem usadas no ambiente escolar. E, diferente dos colegas que não trabalham, podem propor, no caso dos homens, um lanche ou um cinema, uma cerveja, ou outros entretenimentos que requeiram recursos financeiros, às garotas. E têm o reconhecimento dos colegas, por ter entrado no Programa ou estar estagiando em uma grande empresa.

#### ***4.3.4. O jovem no mercado de trabalho, seus familiares e os seus relacionamentos***

O principal apoio à sua entrada no Programa, relatado pelos jovens, vem dos familiares, principalmente do pai, que se sente orgulhoso em ver o filho trabalhando – a família, de um modo geral, não distingue o trabalho do estágio. Porém, quem mais incentiva e estimula o jovem é a mãe, que convive mais tempo com ele em casa. Esse estímulo pode ser

---

<sup>39</sup> Entrevista concedida em 28/07/2005 por jovem do sexo feminino, 17 anos.

considerado mais como uma crítica diária ao sedentarismo e à atitude do jovem, de ficar parte significativa do dia em frente à televisão ou jogando videogame:

*Minha mãe que me cobrou trabalhar: - 'Não quero ver ninguém, marmanjo nenhum deitado no sofá; segunda-feira, deitado no sofá, três horas da tarde, assistindo sessão da tarde' (Informação verbal).<sup>40</sup>*

A entrada do jovem no mercado de trabalho funciona como um rito de passagem. Agora, o filho faz parte do lado produtivo da família e não é mais apenas um peso no orçamento doméstico. Para os jovens, o fato de inserir-se no mercado de trabalho traz vantagens e desvantagens, principalmente na questão financeira. Se, por um lado, o jovem passa a contar com um salário regular a cada mês, por outro, assume novas responsabilidades no grupo familiar que antes eram dos pais. Os jovens relataram que o salário recebido pelo estágio não é destinado para o custeio do grupo familiar, salvo exceções, mas é direcionado para a substituição do dinheiro que os pais gastavam com eles (roupas, material escolar, lazer, dentre outros), ficando a cargo do próprio jovem suas despesas pessoais, na maioria dos casos, como retrata o extrato da seguinte entrevista:

*Em compensação, é igual o pessoal da minha sala fala, chega assim final de semana, tem as festinhas para ir; o cara que não trabalha fica dependendo do pai; aí, ele vira e fala: - Ah! Eu não sei se eu vou, porque eu tenho que ver se eu tenho dinheiro. Aí, eu já viro e falo: - Não, eu vou porque o meu está garantido. Aí, é outra coisa (Informação verbal).<sup>41</sup>*

A remuneração também favorece uma certa independência dos jovens, principalmente por parte dos rapazes, no que diz respeito ao ato de sair para se divertir no final de semana

---

<sup>40</sup> Entrevista concedida em 28/07/2005 por jovem do sexo masculino, 17 anos.

<sup>41</sup> Entrevista concedida em 28/07/2005 por jovem do sexo masculino, 17 anos.



(festas, cinema e namoro). Os jovens, antes do estágio, tinham que recorrer aos pais para conseguir dinheiro, com o qual pagariam suas despesas no final de semana. Com a remuneração, não precisam mais recorrer aos pais; apenas informam, em alguns casos, que vão sair. Aqui, observa-se que não ocorre mais o impedimento relacionado à questão financeira, não significando, contudo, que não ocorram outros impedimentos.

Alguns jovens assumem determinadas despesas da casa, principalmente as que tenham relação direta com despesas realizadas pelo próprio jovem, como a conta de telefone e mensalidade da faculdade, dentre outros. Em algumas empresas os jovens recebem cestas básicas, que são entregues aos pais; contudo, o que os jovens afirmam que é sua maior contribuição é o fato de assumirem suas próprias despesas, aliviando o grupo familiar e favorecendo aos pais a utilização do dinheiro, gasto anteriormente com o jovem, em outras atividades.

O tempo escasso do jovem, dividido entre os estudos e o trabalho, repercute significativamente no ambiente familiar. Os pais queixam-se do pouco tempo que o jovem tem para participar do convívio familiar, principalmente as mães. Acostumadas com o tempo anteriormente livre do jovem, que era utilizado, em grande parte, dentro de casa, dormindo à tarde ou assistindo televisão e, no caso das jovens, ajudando nas tarefas domésticas, agora, mal os vêem. Alguns jovens, principalmente as garotas, relataram a disposição dos pais em não permitir à filha que saia no final de semana, com o argumento que eles possam passar um tempo maior juntos, já que mal se encontram durante a semana, conforme o relato a seguir:

*Eu trabalho e estudo, me apóiam para trabalhar. Minha mãe, dá sábado, eu vou sair, é um caso sério! A semana inteira fora de casa, você trabalha, estuda, não tem tempo para gente, mas o tempo que você tem livre, te exigem que você fique com eles (Informação verbal).<sup>42</sup>*

---

<sup>42</sup> Entrevista concedida em 27/07/2005 por jovem do sexo feminino, 18 anos.

O relacionamento com os irmãos é que não parece se alterar. Os relatos não consideraram significativas as mudanças entre os jovens atendidos pelo Programa e os seus irmãos. Alguns disseram estar melhor com o distanciamento entre os irmãos porque brigam menos, outros disseram que agora compram roupas novas e seus irmãos costumam usá-las, sendo motivo de novas discussões. Mas, todos relatam a satisfação dos irmãos ao vê-los entrando para o estágio, não sabendo se é pelo motivo de que o estágio será bom para o irmão ou se a ausência do irmão ao ir para o trabalho será mais apreciada.

A nova situação de estudante e trabalhador tem uma grande repercussão na rede social dos jovens. O sentimento de afastamento, em relação à rede social, é o mais demonstrado. Os encontros com os colegas da escola, para fazer trabalhos e estudar, não são mais possíveis. As atividades realizadas com os amigos se reduzem, inclusive o tempo ao telefone, meio de interação muito usado nessa idade, como ilustra a entrevista em seguida:

*Meus amigos falam que eu estou com a epidemia do sono. Antes, eu tinha um pique, se eu saísse de segunda a segunda estava tudo ótimo, mesmo trabalhando estava tranqüila. Hoje, chega sexta-feira dá oito horas eu já estou dormindo (Informação verbal).<sup>43</sup>*

A visão de como deve ser utilizado o final de semana pelos jovens modifica-se, em vista do cansaço apresentado pelo ato de trabalhar e estudar. A sexta-feira é ansiosamente aguardada, se antes por ser o dia de sair de casa “para curtir”, agora é para que os jovens possam dormir mais um pouco. Dormir é o relato que os jovens mais citaram sobre o que faziam antes de entrarem para o Programa durante o dia, conforme pode ser visto na citação acima, seguido pela televisão, o esporte e o videogame.

---

<sup>43</sup> Entrevista concedida em 22/07/2005 por jovem do sexo feminino, 20 anos.

A televisão ainda é reivindicada no intervalo entre o trabalho e a escola, como foi citado anteriormente, muitas vezes fazendo com que os jovens se atrasem ou entrem no segundo horário na escola. O videogame fica para o fim-de-semana. Já a prática de esporte fica quase que totalmente comprometida. A maioria dos estagiários relatou que, após entrarem no Programa, não tiveram mais tempo e disposição para praticar esportes, ou pelo menos não na intensidade anterior à entrada para o Programa:

*Treinei vôlei três ou quatro anos, não sei, e o tempo que parei foi porque comecei estudar à noite e depois fui fazer academia, fazia aerobahia, sempre estava arranjando alguma coisa. Fiz um curso de um ano e três meses, três vezes por semana e nunca fiquei tanto tempo assim, parada, como depois que comecei o estágio (Informação verbal)<sup>44</sup>*

A participação em atividades, que exijam dos jovens dinheiro para seu custeio, é que teve uma maior adesão. Antes, a incerteza da disponibilidade financeira dos pais comprometia a participação dos jovens em festas, por exemplo. Agora, com a remuneração, eles podem garantir no seu orçamento o dinheiro necessário sem a consulta aos pais. Contudo, o distanciamento em relação aos amigos é sentido. Os horários não coincidem mais, não ocorrendo as visitas durante a semana às casas dos amigos que, antes, eram possíveis.

---

<sup>44</sup> Entrevista concedida em 27/07/2005 por jovem do sexo feminino, 17 anos.

## 5. CONCLUSÃO

Esta pesquisa buscou contribuir na busca de soluções que pudessem dar conta do grave problema social que é o desemprego juvenil. Realizou-se a análise de um programa elaborado pelo poder público local, por considerar-se que a crise de identidade pela qual passa o Estado-Nação deixou, para a esfera da cidade, o compromisso de, também, resolver tal questão. A hipótese geral que norteou este trabalho, quanto ao Programa Bolsa-Emprego apresentar um bom desempenho e, conseqüentemente, os ganhos serem significativos para os atores sociais envolvidos, foi confirmada, embora as críticas feitas à essa modalidade de Programa, que realçam os problemas e contradições dos mesmos fossem, também, destacadas. A Prefeitura Municipal de Betim conseguiu que o Programa tivesse um bom desempenho quantitativo, considerando as limitações do poder local. Porém, não foi assegurado que os jovens com piores condições econômicas e sociais, com maior risco de vulnerabilidade social, fossem os principais atendidos. Quanto à eficácia do Programa, em desempenhar o papel para o qual foi criado, dentro das expectativas dos atores sociais envolvidos (jovens, empresários e gestores), observou-se que o atendimento, ainda que parcial, foi significativo.

O Programa Bolsa-Emprego foi criado pela administração municipal (2001-2004) com o intuito de proporcionar a abertura de postos de trabalho para os jovens, cumprindo, assim, as promessas realizadas durante a campanha eleitoral, que se baseavam no combate ao desemprego e à violência urbana. Como os jovens seriam os mais afetados pelo desemprego e pela violência, os mesmos seriam inseridos no mercado de trabalho através de um estágio supervisionado. Porém, a opção por estágio de um ano e não por um programa de primeiro emprego com registro, como outros programas do gênero, ocorreu devido às questões legais, pois, a “assinatura da carteira” poderia afastar os empresários. O sistema de estágio adotado pela administração municipal implica numa flexibilização das leis trabalhistas. Essa opção

fica evidente, ao observarmos a falta de acompanhamento e controle das atividades realizadas pelos estagiários, que deveriam ser supervisionadas pelos gestores públicos, pelos empresários e/ou pelos funcionários das escolas.

Os gestores públicos esbarraram nas exigências dos empresários, que não distinguem os estagiários subvencionados pela prefeitura de outros jovens, que poderiam ser formados dentro dos quadros das empresas, sem subvenção. Essa condição acarreta aos gestores públicos a necessidade de diferenciar os candidatos no ato mesmo da inscrição, levando-os à busca de estagiários que preencham as condições impostas pelas empresas e não o contrário. Os gestores públicos procuram propor, às empresas, os jovens mais carentes que mais necessitam do programa para se inserir no mercado de trabalho, pois, sua rede social dificulta a inserção no mercado formal de trabalho. Como o Programa Bolsa-Emprego é um programa perpassado pela questão política eleitoral, em vista da visibilidade política, supostamente obtida pela administração, os gestores públicos e o Programa, como um todo, ficam à mercê das vicissitudes da quantidade em detrimento da qualidade. Ou seja, o critério de avaliação de desempenho imposto aos gestores do poder local, encarregados do Programa, prioriza o maior número de jovens atendidos, em detrimento dos benefícios que o programa possa trazer aos mesmos. Esse “atendimento” é realizado somente pelas orientações dos empresários participantes, sem que haja maiores cuidados com a aprendizagem profissional do jovem e como ocorre esse processo.

Mas, é de se ressaltar que as regras estabelecidas no programa atuam de forma positiva nos objetivos propostos, seja direta ou indiretamente. Ao estabelecer que apenas os jovens residentes no município de Betim possam ser atendidos, o programa cria uma reserva de mercado para os jovens do município, anteriormente em desvantagem em relação aos trabalhadores com experiência e oriundos de outros municípios. As empresas, que primavam pela experiência utilizando-se, inclusive, de profissionais de outros municípios, depois de

aderidas ao programa, abriram a possibilidade de formar uma mão-de-obra residente em Betim, que poderia ser contratada tanto pela própria empresa como pelas demais, alterando a configuração do processo de seleção anteriormente utilizado. Outra regra estipulada pelo PBE, que atingiu os objetivos propostos, era referente à quantidade de jovens atendidos pela empresa. Como era atrativo obter uma mão-de-obra juvenil de baixo custo, ao abrirem mais vagas que pudessem ser preenchidas pelos estagiários, mas não sendo possível contratá-los, uma vez que o número de estagiários ultrapassava a cota, as empresas preferiam a contratação do estagiário como funcionário e a abertura de novas vagas para outros estagiários. Dessa forma, parte dos jovens era realmente inserida como funcionários da empresa.

O Programa, ao prever a frequência escolar dos jovens atendidos, garantiria o término dos estudos para aqueles que cursavam o ensino médio. Também a remuneração recebida garantiria aos estagiários, que estavam cursando o ensino superior, o pagamento das mensalidades e, assim, o término do curso. Essa norma imposta pelo Programa, supostamente, acarretaria a continuidade dos estudos dos jovens no ensino médio que realizaram as inscrições, uma vez que estar freqüente às aulas é um dos critérios mais importantes para a inclusão no programa.

As empresas que aderiram ao Programa esperavam baixar seus custos de contratação e formação de mão-de-obra, assim como participar de um programa que as proporcionassem o rótulo de empresas com responsabilidade social (de preferência, com baixo custo e sem mudanças administrativas e produtivas significativas). A maioria das expectativas das empresas foi atendida com o Programa. As situações, que os representantes das empresas apontaram como problemáticas, referiam-se às questões que emperravam o processo de contratação dos jovens, que, por ser demorado, causava prejuízos à empresa. Mas esse “prejuízo” era devido à vaga aberta pela empresa, que, apesar de ser uma vaga precisamente

criada mais para o estágio supervisionado, na verdade espelhava a necessidade de ocupação de um trabalhador dentro da estrutura produtiva.

A falta de acompanhamento do gestor público, apontada pelos empresários, adquire um tom voltado mais para a falta de reconhecimento da “formação” que o jovem estava tendo na empresa, do que a importância pedagógica do acompanhamento das atividades no estágio.

As perspectivas dos jovens, ao se inscreverem no Programa, eram a de obter experiência profissional e uma fonte de renda. O Programa, ao inscrever mais de vinte mil jovens, movimentou uma grande quantidade de pessoas, sem que fosse possível atender à maioria dos mesmos. Os mais de dois mil jovens, que participaram das entrevistas, mas, não foram admitidos no Programa, saíram desse processo desiludidos, acreditando que esse fato teria ocorrido por sua falta de qualificação ou de indicação. Tais crenças comprometem ainda mais a visão dos jovens, a respeito da capacidade da sociedade em responder às necessidades do segmento juvenil.

Os estagiários descreveram a ausência do caráter pedagógico do estágio, sentido tanto pelas atividades realizadas na empresa, que nada se diferenciavam das dos outros funcionários, quanto pela ausência de acompanhamento por agentes externos, como gestores públicos e professores, no processo de ensino e aprendizagem na empresa.

Os efeitos indiretos do Programa, não planejados pelos jovens, como o cansaço físico, o distanciamento de sua rede social e a queda de rendimento nos estudos, foram conseqüências negativas, embora o fato de estarem “trabalhando” tenha proporcionado o aumento de sua auto-estima e do reconhecimento pela família e pela rede social.

O estudo confirma que o empenho pessoal direto do responsável pelo poder executivo, em uma dada política pública, é um fator crucial para o bom desempenho dessa política no tocante à ação dos gestores públicos.

O estudo mostrou, também, que a política pública em foco carece de mecanismos de avaliação mais confiáveis e de levar em consideração a oferta e não a demanda, pois, o programa foi adaptado às necessidades da empresa e não às necessidades dos jovens carentes, público alvo inicial do programa.

Quanto à ineficiência da educação básica, em proporcionar aos jovens a inserção no mercado de trabalho, o estudo indicou que a rede pessoal dos jovens influi mais que a educação formal, inclusive, dentro de um programa que, se supõe, deveria quebrar esse círculo vicioso de exclusão. O conceito de empregabilidade foi utilizado como forma disfarçada de exclusão social, jogando sobre os ombros dos próprios jovens a responsabilidade pela falta de acesso ao emprego.

Foi percebido, ainda, que os jovens valorizaram significativamente a sua inserção no mercado de trabalho, situando os estudos como uma passagem, um meio que os proporcionaria melhores condições na disputa por um posto de trabalho, situando-os em melhores condições que a de seus concorrentes.

A nova forma de inserção dos jovens, apontada pela bibliografia, exige, dos mesmos, mais qualificação. Isso é confirmado pelo discurso das empresas que selecionavam os jovens conforme o perfil. Esse perfil não se restringia à aparência pessoal ou sexo, mas, se referia, essencialmente, aos cursos de capacitação já realizados pelos candidatos, especialmente os de informática.

Contudo, o Programa possibilitou que os jovens inexperientes que estavam concorrendo a uma vaga, e que por ventura tivessem a mesma escolaridade que um adulto, pudessem entrar no mercado de trabalho. Sem o Programa, os mesmos seriam preteridos, durante a seleção, por adultos com a mesma escolaridade, porém, detentores de experiência e responsabilidades familiares.



As altas taxas de desemprego, observadas na década de 1990, apresentam níveis diferenciados entre a população economicamente ativa. Os jovens, com dificuldades para inserir-se no mercado de trabalho, em um ambiente de alta concorrência, contribuem significativamente com esses altos índices. O Estado começa a implementar programas que visam resolver o problema de inserção no mercado de trabalho dessa faixa etária, tendo em vista a marginalização social e violência que envolvem, em especial, a juventude brasileira. A marginalização da juventude nos centros urbanos é mais acentuada nas periferias e bolsões de pobreza, franjas que necessitam de políticas públicas específicas.

Como os recursos públicos são na maioria das vezes escassos, supõe-se que esses programas deveriam incidir sobre a população com maiores dificuldades, pois, parcelas da população, pelas suas especificidades de gênero, idade, cor, escolaridade ou local de moradia, não estariam em condições de disputar uma vaga no mercado de trabalho em pé de igualdade com os demais extratos da população.

Essas políticas públicas acabam por ser uma ação reativa dos diversos níveis de governo aos problemas enfrentados pela população. Contudo, pode-se perceber com este estudo que formular um programa social focalizado para uma parcela da população necessitada não garante que, quando implementado, este programa possa atender ao público alvo proposto inicialmente. Diagnósticos equivocados de problemas sociais mal compreendidos podem não causar o efeito que se desejava inicialmente.

Os programas de inserção de jovens no mercado de trabalho, aqui analisados, são instrumentos importantes e necessários em termos de políticas públicas de geração de emprego e renda para os jovens. Contudo, tratar o desemprego juvenil de forma homogênea, como se o problema do jovem fosse apenas o de entrar no mercado formal de trabalho pela primeira vez, pode incidir em grande erro. As pesquisas mostraram que o desemprego maior está entre os jovens que já trabalharam (80%). Os programas desconsideram esses dados,

aceitando apenas os jovens que nunca tiveram emprego formal, deixando, portanto, substantiva parcela fora dos programas.

A educação é tida como fundamental para o crescimento econômico da pessoa e do país, não significando, no entanto, que os estudos sejam necessariamente o passaporte para a entrada no mercado de trabalho. Tanto é assim que, mesmo com uma melhora significativa do desempenho escolar da juventude brasileira, grande parte tem dificuldades em terminar o ensino fundamental (42%). Alguns programas atentam para esse dado e estipulam prioridade quanto ao atendimento aos jovens, que não terminaram o ensino fundamental. Outros programas, como o PBE, analisado nesta dissertação, partindo do pressuposto que se entra no ensino médio aos 15 anos, proibem a participação dos jovens que não terminaram o ensino fundamental, provavelmente os mais necessitados.

Em um ambiente urbano, com meios de transportes caros e precários, o local de moradia é um diferenciador entre os jovens no momento de serem contratados pelas empresas. Chamados bolsões de pobreza em bairros distantes, o isolamento dos centros comerciais e/ou industriais reduzem as populações jovens dessas áreas a uma terrível e dupla segregação, quanto à entrada no mercado formal de trabalho. Impossibilitados muitas vezes de deslocar-se até mesmo às centrais de emprego ou núcleos de assistência, devido ao alto custo do transporte, ficam comprometidas as formas de inserção no mercado de trabalho, o que se confirma pelo alto índice de desemprego nessas regiões. Os jovens dessas áreas ainda mais pobres e mais segregados espacialmente, não são contemplados pelos programas como prioridade. Embora o PBE aqui analisado garanta o vale-transporte, não há legislação específica que dê preferência para os jovens moradores dessas áreas, que são preteridos pelos empresários, tendo em vista o gasto com transporte e o tempo de deslocamento até à empresa.

Como vimos no referencial teórico, tanto a visão estruturalista, ainda que acreditando muito mais na eficácia da macroeconomia para a geração de empregos, quanto a visão liberal,

ainda que acreditando muito mais na mão invisível do mercado, não descartam a importância de tais políticas. Podemos dizer que aqui, tampouco, se trata de desconsiderar o efeito benéfico de tais políticas, desde que tenham seu foco revisto, para atingir aqueles que são exatamente os mais necessitados.

Assim, faz-se necessário a continuidade das pesquisas referentes aos programas de inserção de jovens no mercado de trabalho, principalmente, com os egressos dos programas. Não há pesquisas confiáveis sobre os desdobramentos que ocorrem na vida dos jovens, após a passagem por um programa de inserção, ou mesmo de qualificação profissional. O estágio ou o primeiro emprego repercute na vida dos jovens por um período posterior ao estágio, mas, esse período posterior não tem um status significativo nas avaliações dessas políticas. No máximo, tem-se a quantidade de jovens com “carteiras assinadas”, obtidas através dos programas, mas, não se investiga o efeito, possivelmente positivo, dessa experiência para esse indivíduo. Tampouco, se investiga as conseqüências negativas da não contratação depois do estágio.

## REFERÊNCIAS

ABAD, M. Crítica política das políticas de juventude. In: FREITAS, M.V. e PAPA, C. F. (Org.) **Políticas públicas: Juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 57-74.

ALMEIDA, J. **Construindo a Democracia: mecanismos de participação política da Prefeitura de Betim – 1997 a 2000**. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais – Gestão de Cidades) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** São Paulo: Cortez, 1997.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 1998.

ARRETCHE, M.T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ano 11, n.31, p. 44-46. jun. 1996.

AZEREDO, B. (1998), **Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira**. São Paulo: ABET, 1998.

BALTAR, P. e DEDECCA, S. C. *et. al.* Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil. **Revista de estudos Del Trabajo**, n.2, p. 23-25, 1996.

BARBOSA, Alexandre de F.; MORETTO, A. O que são políticas de emprego? In: DEDECCA, Salvadori C. (Org.). **Políticas de emprego e proteção social**. São Paulo: ABET, 1998a. v. 1, p.19-24. (Coleção ABET Mercado de Trabalho).

BARBOSA, A. de F.; MORETTO, A. Políticas de emprego no Brasil. In: DEDECCA, S. C. (Org.). **Políticas de emprego e proteção social**. São Paulo: ABET, 1998b. (Coleção ABET Mercado de Trabalho), v. 1, p.59-100.

BALTAR, P. E. A. Estrutura econômica e emprego urbano na década de 1990. In: PRONI, M. W.; HENRIQUE, W. (Org.). **Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90**. São Paulo: UNESP, 2003, p. 107-152.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M. **Desafios para a política social brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

BAPTISTA, T. A. O jovem trabalhador brasileiro e qualificação profissional: a ilusão do primeiro emprego. In. SALES, M. A.; MATOS, M. C.; LEAL, M.C. **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004, p. 131-146.

BECKER, H. S. **Métodos de Estudo de Caso em Ciências Sociais**. São Paulo: Hucitec, 1993.

BERCOVICH, A.; MADEIRA, F.; TORRES, A.G. Descontinuidades demográficas. In: Secretaria de Economia e Planejamento. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE. **20 anos no ano 2000**: estudos sócio-demográficos sobre a juventude paulista. São Paulo: SEADE, 1998. p. 2-12.

BROSE, M. Avaliação em projetos públicos de desenvolvimento local. In: FISHER, Tânia. (Org.), **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**: marcos teóricos e avaliação. Salvador, Casa da Qualidade, 2002. p. 194-211.

CAMPANS, R. Cidades sustentáveis, cidades globais: antagonismo ou complementaridade. In: ASCELRAD, Henri. (Org.). **A duração das cidades**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000. p. 105-137.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise**: A economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Unesp, 2002.

CARVALHO NETO, A.; NEVES, M. A.; OLIVEIRA, A. M. Políticas públicas na área de trabalho: desafios e oportunidades para o Estado de Minas Gerais. Cap. 2, v. VIII, **Coletânea “Minas Gerais Século XXI”**. Belo Horizonte. BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, 2002.

CARVALHO NETO, A.; FERNANDES, M D.; JAYME, J. G.; NEVES, M. A.; OLIVEIRA, A. M. Trabalho e Cidade: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte 1980-91. In: MENDONÇA, J. G.; GODINHO, M. H. L.(Org.). **População, espaço e gestão na metrópole**: novas configurações, velhas desigualdades. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2003.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica da questão do salário. Trad. Iraci D. Poleti. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 617p.

CHAVES, D. A. Programa Bolsa-Emprego do Município de Betim: o olhar juvenil. In: SIMPÓSIO TRABALHO E EDUCAÇÃO, 3, 2005, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG, 2005a. CD-ROM.

CHAVES, D. A. Primeiro Emprego: o olhar do jovem em relação às parcerias público-privadas de inserção de jovens no mercado de trabalho. In: ENCONTRO REGIONAL SUDESTE DE HISTÓRIA ORAL: HISTÓRIA, CULTURA E PODER, 6, 2005, Juiz de Fora. **Anais...** Juiz de Fora: UFJF, 2005b. CD-ROM.

CHAVES, D. A. e CARVALHO NETO, A. **Jovens, programas de geração de emprego e segregação espacial**. Belo Horizonte, 2005c. (Mimeo)

COELHO, F. D. Reestruturação Econômica e as novas Estratégias de Desenvolvimento Local. In: COELHO, Franklin D. e FONTES, A. **Desenvolvimento Econômico Local**: temas e abordagens. Rio de Janeiro: IBAM SERE/FES, 1996. p. 9-25.

COHEN, E. e FRANCO, R. Avaliação: conceito e especificidade. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 72-84.

DAMATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis**: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DAYRELL, J. **Pesquisa: Juventude, Escolarização e Poder Local Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2005.

DANIEL, C. Uma experiência de desenvolvimento e econômico local: a câmara regional do grande ABC. In: GUIMARÃES, N. A. e MARTIN, S. (Org.). **Competitividade e desenvolvimento**: atores e instituições locais. São Paulo: SENAC, 2001.

**DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO**. Brasília: IPEA, v. 1. n.1. ago. 2004.

DEMO, P. **Metodologia científica em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1995.

DIEESE. **A situação do trabalho no Brasil**. São Paulo: DIEESE, 2001.

DUBET F. **La Galère**: Jeunes en sur vie. Paris: Fayard, 1987.

ECO, U.. **Como se faz uma tese**. Trad. Gilson C. C. Souza. 19 ed. São Paulo: Perspectiva, 2004.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. 12 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

FLORI, P. M. (2003). **Desemprego de jovens**: um estudo sobre a dinâmica do mercado de trabalho juvenil brasileiro. 2003. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo/ Departamento de economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. São Paulo.

FONSECA, J. C. F. **Adolescência e trabalho**. São Paulo: Summus, 2003.

GATTI, B. A. **Grupo focal na pesquisa em ciências sociais e humanas**. Brasília: Líber Livro, 2005.

GIMENEZ, D. M. Políticas de inserção dos jovens no mercado de trabalho: uma reflexão sobre as políticas públicas e a experiência brasileira recente. In: ENCONTRO ACIONAL DE ESTUDOS DO TRABALHO, 7, 2001, Salvador. **Anais...** Salvador: ABET, 2001. CD-ROM.

GIMENEZ, D. M. **Políticas de emprego no século XX**. São Paulo: Annablume, 2003.

GUIMARÃES, G. Formação e desenvolvimento de cooperativas Populares como instrumento de geração de trabalho e renda. In: SIQUEIRA, C. A. (Coord.). **Geração de emprego e renda no Brasil**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. p. 202-232.

GUIMARÃES, N. A. Trabalho: uma categoria-chave no imaginário juvenil? In: ABRAMO, Helena W. e BRANCO, Pedro P. M. (Org.). **Retratos da Juventude Brasileira**, São Paulo: Instituto Cidadania e Editora da Fundação Perseu Abramo, 2004.

IANNI, O. Trabalho e capital. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p. 155-187.

JUNQUEIRA, L. A. P.; KOMATSU, R. M. I. y Suely. Descentralização e Intersetorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: A Experiência de Fortaleza. In: **El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública**. Unesco/Clad, 1998. p. 64-119.

KLINK, J. **A cidade-região**: regionalismo e reestrutura no Grande ABC Paulista. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LEITE, M. e RIZEK C. C., complexos e qualificações. In: LEITE, M. e NEVES, M. **Trabalho, qualificação e formação profissional**. São Paulo: ALAST, 1998.

LEITE, Elenice Moreira. Juventude e trabalho: criando chances, construindo cidadania. In: FREITAS, M. Virgínia de; PAPA, Fernanda C. **Políticas Públicas: Juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, 2003.

LEÃO, G. M. P. **Pedagogia da Cidadania Tutelada Lapidar de corpos e mentes**: Uma análise de um programa federal de inclusão social para jovens pobres. 2004. 316 f. Tese (doutorado). Universidade de São Paulo. São Paulo.

LEONE, E. T. O trabalho da mulher em regiões metropolitanas brasileiras. In: PRONI, Marcelo W. e HENRIQUE, Wilnês (Org.). **Trabalho, mercado e sociedade**: o Brasil nos anos 90. São Paulo: UNESP, 2003, p. 199-230.

MACHADO, L. M. **O trabalho do jovem e a política de qualificação profissional**: um estudo no município de Sabará. 2002. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais / Mestrado em Ciências Sociais – Gestão de Cidades. Belo Horizonte.

MADEIRA, F. R. A improvisação na concepção de programas sociais; muitas convicções, poucas constatações- o caso primeiro emprego. In: **São Paulo em Perspectiva**, v.18, n.2., p.78-94, abr./jun. 2004, p. 78-94.

MORETTO, A. J.; GIMENEZ, D. M. e PRONI, M. W. Os descaminhos das políticas de emprego no Brasil. In: PRONI, M. W. e HENRIQUE, W. (Org.). **Trabalho, mercado e sociedade**: o Brasil nos anos 90. São Paulo: UNESP, 2003, p. 231-278.

MOREIRA, M. J. e ALMEIDA FILHO, N. **A inserção precária do jovem no mercado de trabalho brasileiro**. Disponível em: <http://www.race.nuca.ie.ufrj.br>. Acessado em 05-01-2001.

MORGAN, D. L. E KRUEGER, R. A. When to use focus groups and why. In: MORGAN, D. L. (Ed.). **Successful focus groups**: advancing the estate of the art. Newsbury Park, CA: Sage Publications, 1993. p. 3-9.

MUNIZ, J. O. As descontinuidades demográficas exercem efeito sobre o mercado de trabalho metropolitano dos jovens? In: WAJNMAN, S. e MACHADO, A. F. (Org.) **Mercado de trabalho**: uma análise a partir das pesquisas domiciliares no Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2003. p. 219-266.

NABBUCO, M. R. **A (Des)institucionalização das Políticas Regionais no Brasil**. São Paulo: AMPUR, 1994.

NOVAES, R. Juventude, Exclusão e Inclusão social: aspectos e controvérsias de um debate em curso. In: FREITAS, M.V. e PAPA, C. F. (Org.) **Políticas públicas: Juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 57-74.

OFFE, C. Reforma do Estado e Trabalho. In: NABUCO, R. M. e NETO CARVALHO A. (Org.) **Relações de trabalho contemporâneas**. Belo Horizonte: PUC/Minas-IRT Sociedade Editora e Gráfica de Ação Comunitária, 1999.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Desemprego juvenil no Brasil: em busca de opções à luz de algumas experiências internacionais**. 2. ed. Brasília: OIT, 2001.

PENA, R. P. M. e CARVALHO NETO, A. (2004). Responsabilidade social empresarial e desenvolvimento local: a dimensão política e a dimensão estratégica da atuação social das empresas. In: CARVALHO NETO, A; NEVES. M. A; FERNANDES, D. M. (Org.) **Trabalho e cidade**. Belo Horizonte: Puc-Minas/IRT, 2004. p. 135-152.

PEÑALVA, S. Crisis urbana, Estado y gobiernos locales en América Latina: nuevos núcleos desarrollo y gestión de la crisis. In: COELHO, F. D. e FONTES, A. **Desenvolvimento Econômico Local: temas e abordagens**. Rio de Janeiro: IBAM, SERE/FES, 1996. p.55-72.

PEREIRA, A. F. (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, 2001. p. 13-18.

POCHMANN, M. A inserção ocupacional de emprego dos jovens. **Políticas de emprego e proteção social**. São Paulo: ABET, v. 1, 1998. p.73-105. (Coleção ABET Mercado de Trabalho).

POCHMANN, M. **A batalha pelo primeiro emprego**. São Paulo: Publisher Brasil, 2000.

POCHMANN, M. Emprego e desemprego e desemprego juvenil no Brasil: As transformações nos anos 90. In: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Desemprego juvenil no Brasil: em busca de opções à luz de algumas experiências internacionais**. 2. ed. Brasília: OIT, 2001. p. 27-40.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BETIM. **Informativo Municipal Betim – Ano base 1999**. Betim: Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Betim.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BETIM. **Informativo Municipal Betim – Ano base 2004**. Betim: Secretaria Adjunta de Planejamento da Prefeitura Municipal de Betim.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RAMOS, C. A. **Notas Sobre Políticas de Emprego**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.



REZENDE, Fernando e TAFNER, Paulo (Ed.). Juventude no Brasil. In: REZENDE, Fernando e TAFNER, Paulo (Ed.). **Brasil: o estado de uma nação - 2005**. Brasília: IPEA, 2005. Cap. 8, p. 287-350.

ROCHA, C. V. Idéias dispersas sobre o significado de políticas sociais. In: STENGEL, M. [et al] **Políticas públicas de apoio sociofamiliar**. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2001.

RUA, M. G. (1998). As políticas públicas e a juventude dos anos 90. In: CNPD. **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. v.2. Brasília: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, 1998.

SANCHIS, E. **Da escola ao desemprego**. Rio de Janeiro: Agir, 1997.

SANTOS, Terezinha de Assis. A história da construção de Betim. Betim: Gráfica SEGRAC, 1997.

SANTOS JÚNIOR, O. A. Gestão urbana, associativismo e participação nas metrópoles brasileiras. In: RIBEIRO, L. C. (Org.) **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2000. p, 575-598.

SARMENTO, C. E. **No balanço das redes: o individual e o coletivo nas relações clientelistas**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2001.8p.

SILVA, H. E. e LÍVIO, S. Crédito e financiamento para a criação de pequenos negócios no Brasil: análise institucional e proposições de mudanças. In: SIQUEIRA, C. A. (Org.). **Geração de emprego e renda no Brasil**. Rio de Janeiro: DP&A, 1998. p. 17-99.

SILVA, M. P.; ARRUDA, M. R. Um estudo sobre as características dos jovens “desmotivados” no Brasil. **XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais**. Ouro Preto, 2002. 4 a 8 de Novembro.

SLUZKI, C. E. A rede social na prática sistêmica: Alternativas terapêuticas. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1997.

SOUTO, A. L. S.; ALMEIDA, E. **Jovens: Políticas Públicas – Mercado de Trabalho**. São Paulo: Polis, 2000.

SPING-ANDERSEN, G. A Três Economias Políticas do Welfare State. **Lua Nova**, n. 24, p. 85-116. 1991.

SPOSITO, M. Trajetórias na constituição de políticas públicas de juventude no Brasil In: FREITAS, M.V.; PAPA, C. F. (Org.) **Políticas públicas: Juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 57-74.

SPOSITO, M. P. e CARRANO, P. C. R. Juventude e políticas públicas no Brasil. In: DÁVILA, L. (Ed.). **Políticas públicas de juventud en América Latina: Políticas Nacionales**. Santiago: CIDPA, 2003.

TELLES, V. **A cidade e o trabalho**. Cadernos Lê Monde Diplomatique, São Paulo: Instituto ABAPORU, n. 2, 2001.

TREVISAN, L. Jovens, mentiras e desemprego. In: DOWBOR, L. [et.al.] (Org.), **Desafios do Trabalho**. Petrópolis: Vozes, 2004.

VELTZ, P. Tempo da economia, tempos da cidade: as dinâmicas. In: AC-SELRAD, H.(Org.). A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZAULI, E. M. . Políticas Públicas e Políticas Sociais. Pensar BH. Política social, Belo Horizonte, v. 8, p. 27-29, 2003.

## ANEXO A

### ROTERIO DA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA COM OS GESTORES PÚBLICOS DO PROGRAMA BOLSA-EMPREGO BETIM-MG

Obs: deixar claro; objetivos da pesquisa; a divulgação do material; o período pesquisado; a importância do trabalho.

#### Dados pessoais

- Nome
- Cargo que ocupa na prefeitura
- Formação
- Época que entrou na prefeitura e setores que passou
- Tempo que atua no Programa

#### A questão dos gestores

- Histórico do programa informações atuais e como o programa começou
- Dificuldades de implementação dentro da prefeitura
- Como chegou à assistência
- Questão legal: problemas com a lei
- Relação programa/prefeitura
- Recursos para o programa
- O programa e as eleições de 2004
- O que pode ser melhorado
- Programa e outras prefeituras
- Intersetorialidade com outras seções e secretarias.

#### A questão dos empresários

- A apresentação do programa para o empresariado
- Dificuldades para a adesão e implantação do programa
- Relação empresário/prefeitura
- O que pode melhorar
- Empresa/jovens
- Papel das empresas
- Exploração do trabalho
- Adequação
- Motivos da adesão das empresas
- Categorias : por que não aderiram / aderiram e recebem / aderiram não recebem / aderiram não participam

#### A questão dos jovens

- O público atendido pelo Programa
- Acompanhamento (antes, durante e depois)
- Relação entre inscrição, encaminhamentos e inserção
- Possíveis motivos de desistência dos jovens
- Adequação

- Formação dos jovens (escolar)
- Controle do Estado (escola/continuação)

**Outras questões:**

- Diferença entre os programas federal, estadual e municipal
- Outras pessoas que poderiam ser entrevistadas na prefeitura ou que atuaram no programa
- Opinião pessoal sobre o programa
- Outras questões que acha interessante relatar sobre o período

## ANEXO B

### ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA COM OS GESTORES PÚBLICOS DO PROGRAMA BOLSA-EMPREGO BETIM-MG

Obs: deixar claro; objetivos da pesquisa; a divulgação do material; o período pesquisado; a importância do trabalho.

#### Dados da empresa

- Nome
- Cargo que ocupa na empresa
- Formação
- Tempo que atua na empresa e setores por que passou dentro da empresa
- Tempo que participa do Programa
- Endereço
- Porte da empresa (rendimentos, faturamento)
- Quantidade de funcionários
- Ramo de atuação

#### A questão dos gestores

- Como teve conhecimento do Programa
- Motivos da adesão da empresa
- Dificuldades com a adesão do Programa (burocráticas, fiscais, funcionais, etc)
- Relação empresa/prefeitura
  - o Empresa/jovem
  - o O que pode melhorar
- Papel das empresas no Programa
- Trabalho ou estágio: como a empresa apropria o tempo do jovem
- Como adequou o estagiário à estrutura produtiva da empresa
- É cobrada do jovem a frequência escolar
- Classificação do jovem: necessidade ou perfil para a atividade
- A prefeitura acompanha os estagiários na empresa
- As empresas que aderem e participam:
  - o Aderem e recebem; o valor é significativo
  - o Aderem e não recebem; é por responsabilidade social ou contratar sem encargos
  - o Outros motivos
- As empresas que aderiram e não mais participam
  - o Questões políticas
  - o Falta de oportunidades
  - o Outros fatores
- Está atuando em outros programas de responsabilidade social (quais).

## ANEXO C

### ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA COM OS ESTAGIÁRIOS ATENDIDOS DO PROGRAMA BOLSA-EMPREGO BETIM-MG

Obs: deixar claro; objetivos da pesquisa; a divulgação do material; o período pesquisado; a importância do trabalho.

#### Dados pessoais

- Nome
- Sexo
- Idade:
- Ocupação na empresa
- Escolaridade
- Período de inscrição, encaminhamento e adesão ao Programa
- Escolaridade do pai e mãe
- Endereço:
- Renda familiar:

#### Questões a serem discutidas:

- Como teve conhecimento do Programa
- Dificuldades ou não para ser contratado
- Relação jovem/prefeitura, jovem/empresa
  - o O que pode melhorar
- Papel do jovem no Programa, dentro da empresa.
- Trabalho ou estágio: como é apropriado o tempo na empresa, aprendizado ou trabalho
- Que tipo de atividade exerce na empresa. (A opinião do jovem a respeito)
- Como adequou o estágio e a escola
- Como ficou seu desempenho na escola após entrar no Programa.
- A empresa o escolheu pelo perfil ou pela sua necessidade.
- A prefeitura acompanha o estágio.
- A importância do salário.
- Mudou a relação com a escola (O que mudou).
- Mudou a relação com a família (O que mudou).
- Mudou o que você pensava sobre o trabalho (O que mudou).
- O que pode melhorar no Programa.
- O maior benefício do Programa.