



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

TEONE MARIA RIOS DE SOUZA RODRIGUES ASSUNÇÃO

**JUVENTUDE E POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO NO
GOVERNO LULA:
“QUALIFICAÇÃO” PARA QUEM?**

TEONE MARIA RIOS DE SOUZA RODRIGUES ASSUNÇÃO

**JUVENTUDE E POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO NO
GOVERNO LULA:
“QUALIFICAÇÃO” PARA QUEM?**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social, do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina, para obtenção do Título de Doutora.

Orientadora: Profa. Dra. Vera Lucia Tieko Suguihiro.

Londrina
2017

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

ASSUNÇÃO, TEONE MARIA RIOS DE SOUZA RODRIGUES.
JUVENTUDE E POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO NO GOVERNO LULA:
"QUALIFICAÇÃO" PARA QUEM? / TEONE MARIA RIOS DE SOUZA RODRIGUES
ASSUNÇÃO. - Londrina, 2017.
198 f.

Orientador: Vera Lucia Tieko Suguihiro.
Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, 2017.
Inclui bibliografia.

1. Política Pública de Trabalho - Tese. 2. Educação Profissional - Tese. 3. Juventude - Tese. 4. Primeiro Governo Lula - Tese. I. Tieko Suguihiro, Vera Lucia. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social. III. Título.

TEONE MARIA RIOS DE SOUZA RODRIGUES ASSUNÇÃO

**JUVENTUDE E POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO NO
GOVERNO LULA:
“QUALIFICAÇÃO” PARA QUEM?**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social, do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina, para obtenção do Título de Doutora.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Profa. Dra. Vera L. Tieko Suguihiro
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof. Dr. Renan Araújo
Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR

Profa. Dra. Ana Rosa C. Picanço Moreira
Universidade Federal de Juiz de Fora – MG

Profa. Dra. Dione Lolis
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof. Dr. Valdir Anhucci
Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR

Londrina, 09 de março de 2017.

Dedico este trabalho aos meus pais, Eufrazio e Maria.

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas contribuíram de diversas formas para que esta tese fosse concluída. Ainda que, correndo o risco de omitir alguns nomes, na medida do possível, aproveito aqui o espaço para externar a todos, os meus sinceros agradecimentos pelo apoio, incentivos, orientações e sugestões que recebi.

Tenho consciência de que o coletivo de pessoas e instituições envolvidas neste processo foi fundamental.

Agradeço à Universidade Estadual de Londrina (UEL), que por mais de duas décadas me concedeu a oportunidade de trilhar a minha carreira acadêmica e profissional, quando ingressei na Universidade, em 1993 como aluna da Graduação, e, posteriormente, da Especialização, do Mestrado e, agora em 2017 finalizando o Doutorado.

Agradeço ao corpo docente e funcionários do Departamento de Serviço Social, bem como do Programa de Mestrado e Doutorado em Serviço Social e Políticas Sociais, registro aqui minha gratidão, em especial, aos professores do Programa que tive maior contato por meio das disciplinas cursadas no Doutorado.

Sou grata à Profa. Dra. Vera Suguihiro, orientadora que me acompanha de longa data (como aluna no mestrado, no doutorado, nas parcerias de trabalho na Universidade e, assim vamos estreitando laços de amizade e respeito). Obrigada pela oportunidade concedida em viabilizar a minha participação no Núcleo de Pesquisa “Orçamento Público”, a quem estendo os meus agradecimentos a todos os colegas professores pesquisadores, estagiários e funcionários que integram este Núcleo de Pesquisa, de maneira especial à Gorett, Tales, Laura e, por fim, a Laís, que por circunstâncias da vida não integra mais o Núcleo de Pesquisa, mas as suas contribuições foram fundamentais para a finalização desta tese. Muito Obrigada, inclusive, pela amizade!!

Sou grata à Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

(CAPES), de igual modo a Fundação de Apoio à UNESPAR – Campus de Paranavaí, pela oportunidade que tive em ser beneficiada com bolsa de estudos para a realização deste trabalho. Agradeço à Universidade Estadual do Paraná – Campus de Paranavaí, que me concedeu licença para qualificação por um período para a conclusão deste trabalho. Agradeço também às professoras colegas do Colegiado de Curso de Serviço Social, que na minha ausência assumiram as minhas atribuições naquela instituição. Minha gratidão a toda equipe do Grupo de Pesquisa CNPq *Economia do Trabalho, Educação e Desenvolvimento Regional*, da UNESPAR, ao qual sou vinculada. Em especial, registro minha gratidão ao companheiro de trabalho, Prof. Dr. Renan Araújo pelas contribuições, parceria e apoio recebido em diferentes momentos durante este período, inclusive no exame de qualificação. Meus agradecimentos aos demais professores que fizeram parte da banca de Qualificação, Prof. Dr. Evaristo Cólman e, de igual modo, ao Prof. Dr. Elsio Lenardão, obrigada pelas contribuições.

Meus agradecimentos aos professores da banca de defesa, Profa. Dra. Vera Suguihiro, orientadora; Profa. Dra. Ana Rosa Costa Picanço Moreira (UFMG); Prof. Dr. Renan Araújo (UNESPAR-Paranavaí); Profa. Dra. Dione Lolis (UEL); Prof. Dr. Valdir Anhucci (UNESPAR); assim como aos professores Dra. Sandra Pires e Prof. Dr. Saulo Vieira, que prontamente atenderam o meu convite para serem membros suplentes. Muito obrigada!!

Especiais agradecimentos aos familiares e amigos mais próximos, que foram cúmplices deste processo em todos os momentos e souberam compreender a minha ausência, cada um a sua maneira. Obrigada, principalmente por me auxiliarem nos cuidados com o Guilherme e Pedro, a quem também agradeço.

ASSUNÇÃO, Teone M. Rios de S. R. **Juventude e Políticas Públicas de Trabalho no Governo Lula: “Qualificação” para quem?** 2017. 198 p. Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2017.

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo geral investigar o conteúdo das políticas públicas de trabalho para a juventude, elaboradas durante o período considerado primeiro Governo Lula (2003-2007). Tem-se por objetivos específicos, compreender o conceito de juventude, e a sua apropriação no período histórico brasileiro a partir dos anos de 1930, situando o papel do Estado no tratamento deste segmento da classe trabalhadora. A pesquisa aborda através de uma análise documental, as políticas públicas voltadas para a faixa etária definida como “juventude”, no Brasil. Utilizando-se da categoria trabalho, o estudo analisa por meio de documentos oficiais a construção da definição de juventude e a formulação da Política Nacional da Juventude, sua inclusão como base normativa na Constituição Federal de 1988, bem como o Estatuto da Juventude, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Pareceres e Decretos. Resgata-se na investigação como a juventude foi incorporada a agenda pública brasileira e como o Estado gradativamente assumiu a responsabilidade na implantação e implementação das políticas públicas, com ênfase no trabalho, entendido enquanto emprego, para este segmento etário, situando o debate no cenário dos governos Lula. Analisa-se também as implicações das transformações societárias para a constituição do Estado social e democrático de direitos no contexto da juventude. Entende-se, neste estudo, que esta fase anterior de construção da juventude como objeto de política pública fornece elementos para melhor compreender o espírito que marca as ações desenvolvidas no primeiro governo Lula para este estrato etário. A hipótese central é a de que embora assumindo uma manifestação mais elaborada e complexa a partir do processo de redemocratização do país, os elementos embrionários, constitutivos do problema, já estão postos nas décadas anteriores. Isto é, as políticas sociais continuam a operar pela via da juventude como problema. Portanto, como desdobramento dessa hipótese, pergunta-se: como foram planejadas as políticas públicas de trabalho e educação profissional para a juventude brasileira no período de 2003 a 2007? Do ponto de vista teórico e metodológico, optou-se pela ênfase em categorias centrais como: trabalho e educação profissional; para a coleta de dados, privilegiou-se a pesquisa bibliográfica e documental. Para efeito de organização e investigação do programa voltado ao binômio juventude e trabalho, recorreu-se à análise de conteúdo para interpretar à luz de perspectiva crítica as políticas públicas de trabalho para juventude. Concluímos que o PNPE foi uma ação governamental “repaginada”, em que o processo de educação e formação profissional para juventude ocorreu via “qualificação” aligeirada, voltada para o fornecimento de trabalho simples como meio de atender as novas exigências do modo de produção capitalista no Brasil.

Palavras-chave: Política pública de trabalho. Educação profissional. Juventude. Primeiro governo Lula.

ASSUNÇÃO, Teone M. Rios de S. R. **Youth and Public Labor Policies during Lula's government: "Qualification" for whom?** 2017. 198 p. Thesis (PhD in Social Work and Social Policy) - Londrina State University, Londrina, 2017.

ABSTRACT

The article aims to investigate the content of the public labor policies for youth, developed during the period called the first Lula government, the specific objective is to comprehend the concept of youth and its appropriation in the historic Brazilian period started on 1930, showing the State role handling this segment of working class. Approaches, through a document analysis, the public policies aimed to the age group defined as "youth" in Brazil. Drawing on the job category, the study analyses the official documents from the construction of the definition of Youth and the Nacional Youth Policies formulation, its inclusion as regulatory basis on the Federal Constitution of 1988, as well the Youth Statute, the Law of Directives and Bases of National Education (LDB), Reviews and Decrees. It's investigated how youth was incorporated in the Brazilian Public Agenda and how the State gradually assumed the responsibility on introduction and implementation of public policies for this age group, with emphasis on work, understood as employment, situating the debate in the scenario of the Lula governments. The implications of social transformations for the Social and Democratic Rights State constitution are analyzed in the youth context. It is understood that this previous phase of youth construction as an object of public policy provides elements to better understand the spirit that marks the actions developed in the first Lula government for this age stratum. The central hypothesis is that although assuming a more elaborate and complex manifestation from the country re-democratization process, the embryonic elements that constitute the problem are already in place in the previous decades. That is, social policies continue to operate through youth as a problem. Therefore, as a result of this hypothesis, it's asked: how were the public policies of work and professional education for Brazilian youth planned from 2003 to 2007? From the theoretical and methodological point of view, the emphasis was on central categories such as: work and professional education; For the collection of data, the bibliographical and documentary research was privileged. For the purpose of organizing and researching the program focused on youth and work, content analysis is used to interpret, in the light of a critical perspective, public work policies for youth in the proposed period. We conclude that the PNPE was a "repaginated" governmental action, in which the process of vocational education and training for youth occurred via a light "qualification", aimed at providing simple work as a means of meeting the new demands of the capitalist mode of production in the Brazil.

Keywords: Public labor policies. Professional education. Youth. First Lula government.

ASSUNÇÃO, Teone M. Rios S. R. **Jóvenes y Política Pública de Trabajo en el gobierno Lula: " Calificación" para quién?** 2017. 198 p. Tesis (Doctorado em Servicio social y Política Social) - Universidad Estatal de Londrina, Londrina, 2017.

RESUMEN

El objetivo del estudio es investigar el contenido del trabajo de políticas públicas para jóvenes que fue desarrollado durante el período considerado primer gobierno de Lula, y como objetivos específicos, entender el concepto de la juventud, y su apropiación en el período histórico de Brasil desde los años 1930, colocando el papel del estado en el tratamiento de este segmento de la clase obrera. Aborda a través de un análisis documental de las políticas públicas para el grupo de edad donde se define como "la juventud" en Brasil. El uso de la categoría de trabajo, el estudio analiza los documentos oficiales de la definición de construcción jóvenes y formulación de la política nacional de la juventud, su inclusión como una base normativa en la Constitución de 1988 y el Estatuto de la Juventud, y la Ley de Directrices bases de la Educación Nacional, Opiniones y decretos. Es rescatado en la investigación como el joven se incorporó a la agenda pública brasileña y cómo el Estado asumió gradualmente la responsabilidad de la creación e implementación de políticas públicas, con énfasis en el trabajo, entendida como el empleo para este grupo de edad, colocando el debate en el escenario de Lula. Se analizan también las consecuencias de los cambios corporativos a la constitución del estado social y democrático de derechos en el contexto de la juventud. Se entiende en este estudio que el estadio más temprano de la construcción de la juventud como objeto de política pública proporciona elementos para comprender mejor el espíritu que marca las acciones desarrolladas en el primer gobierno de Lula para este estrato de edad. La hipótesis central es que, si bien asumiendo una manifestación más elaborada y compleja del proceso de democratización del país, los elementos embrionarios que constituyen el problema ya se ponen en las décadas anteriores. Es decir, las políticas sociales siguen funcionando a la juventud vio como un problema. Por lo tanto, como un desarrollo de esta hipótesis, nos preguntamos: ¿cómo se planeó trabajo de política pública y la educación profesional para los jóvenes de Brasil en el período 2003-2007? Desde un punto de vista teórico y metodológico, se optó por centrarse en las categorías básicas, tales como: el trabajo y la formación profesional; para la recogida de datos, se dio prioridad a la investigación bibliográfica y documental. Para propósito de la organización y el programa de investigación orientado a la juventud y el trabajo del binomio apelado al análisis de contenido de interpretar a la luz de las políticas públicas críticos perspectiva de trabajo para los jóvenes en el período propuesto. Llegamos a la conclusión de que el PNPE fue una acción "cambio de imagen" gobierno en el proceso de la educación y la formación para la juventud ocurrido por medio de "calificación" luz, centrado en proporcionar un trabajo simple como un medio para cumplir con los nuevos requerimientos del modo de producción capitalista Brasil.

Palabras-Clave: Políticas públicas de trabajo. La educación profesional. Juventud. Primer gobierno Lula.

LISTA DE GRÁFICOS E QUADROS

Gráfico 1 – Percentual do Número de Jovens que nem Estudam nem Trabalham (2001 a 2009)	137
Gráfico 2 – Características dos Jovens (15 a 29 anos) que nem Estudam e nem Trabalham (“nem-nem”)	139
Gráfico 3 – Características dos Jovens (15 a 29 anos) “nem-nem” por instrução	140
Quadro 1 – Taxa de frequência à escola, segundo as faixas etárias no Brasil de 2003 a 2007	141

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI-5	Ato Institucional Número 5
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CEJUVENT	Comissão Especial de Políticas Públicas de Juventude
C.F/88	Constituição Federal de 1988
CIEPs	Centros Integrados de Educação Popular
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNJ	Conselho Nacional da Juventude
CONANDA	Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente
CONJUVE	Conselho Nacional da Juventude
CSJ	Consórcios Sociais da Juventude
FAFIPA	Faculdade Estadual de Educação Ciências e Letras de Paranavaí
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDORT	Instituto de Organização Racional do Trabalho
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MD	Ministério da Defesa
MEC	Ministério da Educação
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTIC	Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PEA	População Economicamente Ativa
PNAC	Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNPE	Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego
PNQ	Plano Nacional de Qualificação

PROEJA	Programa de Integração de Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
PROEP	Programa de Expansão da Educação Profissional
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAFI	Serviço Nacional de Seleção, Aperfeiçoamento e Formação Industriários
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
UDF	Universidade do Distrito Federal
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UnB	Universidade de Brasília
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESPAR	Universidade Estadual do Paraná
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 TRABALHO E JUVENTUDE NO BRASIL – UM PERCURSO HISTÓRICO	24
1.1 A “INFÂNCIA” E A GÊNESE DA CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE JUVENTUDE	24
1.2 SISTEMA “S” E EDUCAÇÃO (FORMAÇÃO) PROFISSIONAL PARA JUVENTUDE	43
1.3 JUVENTUDE, EDUCAÇÃO E TRABALHO NO BRASIL PÓS ESTADO NOVO	68
2 TRANSIÇÃO DO REGIME MILITAR AO CIVIL: A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL EM DEBATE	83
2.1 DECLÍNIO DO REGIME MILITAR A TRANSIÇÃO E PERSPECTIVAS DA DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO	83
2.2 OS IMPACTOS DO NEOLIBERALISMO NA RELAÇÃO JUVENTUDE E EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	89
2.3 1988-1996: DESDOBRAMENTOS DAS PROPOSTAS DA C.F. DE 1988 SOBRE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NA LDB	97
3 NOVO DESENVOLVIMENTISMO E POLÍTICA PÚBLICA DE TRABALHO PARA JUVENTUDE: O GOVERNO LULA	120
3.1 NOVO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL	120
3.2 A POLÍTICA NACIONAL DA JUVENTUDE SOB A INFLUÊNCIA DO IDEÁRIO NEODESENVOLVIMENTISTA	125
4 POLÍTICA PÚBLICA DE TRABALHO E JUVENTUDE – PRIMEIRO GOVERNO LULA	129
4.1 PROGRAMA NACIONAL DE ESTÍMULO AO PRIMEIRO EMPREGO – PNPE	129
CONSIDERAÇÕES FINAIS	163
REFERÊNCIAS	169
ANEXOS	182

ANEXO A – Lei nº 10.748 de 22 de outubro de 2003	183
ANEXO B – Lei nº 10.940 de 27 de agosto de 2004	191
ANEXO C – Portaria nº 1.1719, de 24 de outubro de 2003	194

INTRODUÇÃO

As profundas mudanças ocorridas na sociedade capitalista, em particular no Brasil, atingiram e continuam a ter seus efeitos sobre o conjunto da classe trabalhadora e, no interior desta, sobre aquela parte definida pelos documentos oficiais¹ como juventude, nos quais um dos eixos da discussão tem sido a relação trabalho e emprego.

Operacionalizamos neste estudo com o conceito utilizado pela política pública para definir juventude, embora diversos autores trabalhem atualmente com a formulação de juventudes. Groppo (2000) afirma que falar em juventude não significa apenas referenciar-se à faixa etária como um grupo coeso pertencente a uma “classe de idade”. Pensar a juventude no momento presente implica refletir suas diferenças, bem como analisar as “diferentes juventudes”. É necessário entendê-la, também, como uma passagem para a vida adulta, como parte de um processo amplo de constituição do ser que tem especificidades que marcam a sua trajetória. Disso decorre a importância de se considerar as juventudes a partir de uma conjunção de condições socioculturais e históricas em que os jovens sejam compreendidos enquanto segmento social, vistos na sua condição de classe social e que possui uma identidade geracional que origina diferentes questões que são próprias da idade, mas que também neste grupo etário existem heterogeneidades que precisam ser levadas em consideração, na medida em que se desmembram em várias juventudes.

Ainda que este estudo opere com o conceito de juventude e não juventudes, a perspectiva adotada na investigação não concebe o jovem como sendo algo dado pela natureza e sim como um ser histórico constituído no movimento das relações sociais capitalistas. Compartilhamos, assim, com a ideia geral do pensamento de Groppo sobre a juventude, razão pela qual partimos do princípio de que trata-se de uma concepção criada pelos grupos ou indivíduos sociais. Ou, nos dizeres de Groppo (2000),

¹ Para ver documentos oficiais sobre juventude, acessar: phd/biblioteca/publicações/onu/878-resoluções-da-assembleia-geral-da-onu-sobre-juventude.

[...] a juventude é uma concepção, representação ou criação simbólica, fabricada pelos grupos sociais ou pelos próprios indivíduos tidos como jovens, para significar uma série de comportamentos e atitudes a ela atribuídos. Ao mesmo tempo, é uma situação vivida em comum por certos indivíduos. Na verdade, outras faixas etárias construídas modernamente poderiam ser definidas assim, como a infância, a terceira idade e a própria idade adulta. Trata-se não apenas de limites etários pretensamente naturais e objetivos, mas também, e principalmente de representações simbólicas e situações sociais com suas próprias formas e conteúdos que tem importante influência nas sociedades modernas (GROPPO, 2000, p. 7-8).

Portanto, ao nos apropriarmos da juventude como objeto de estudo, optamos por adotá-la enquanto um conceito historicamente construído e interpretado a partir das relações sociais capitalistas. Enquanto produto histórico, concordamos com Aguiar, Bock e Ozella (2011), que na perspectiva da psicologia sócio histórica consideram que

[...] o jovem não é algo “por natureza”. Como parceiro social, está ali, com suas características, que são interpretadas nessas relações; têm então o modelo para sua construção pessoal. Construídas as significações sociais, os jovens têm então a referência para a construção de sua identidade e os elementos para a conversão do social em individual (AGUIAR; BOCK; OZELLA, 2011, p. 168-169).

Dessa maneira é que se compreende a juventude, isto é, a partir da sua inserção na totalidade em que foi constituída, o que implica conhecer a sua gênese e o seu processo de desenvolvimento no interior da sociedade capitalista contemporânea. Este percurso genético será realizado buscando-se compreender inicialmente a juventude e sua inserção no processo de desenvolvimento capitalista brasileiro, extraíndo a partir daí a compreensão de como este grupo etário inseriu-se progressivamente na política pública e, em particular, naquela do primeiro governo Lula.

É nesta perspectiva que o objeto será apropriado pelo estudo, estabelecendo-se a vinculação da juventude enquanto um segmento etário da classe trabalhadora com o desenvolvimento das políticas sociais públicas de trabalho no Brasil. Como objetivo geral delimitou-se investigar o conteúdo das políticas públicas de trabalho para a juventude elaboradas durante o primeiro governo Lula (2003-2007). Ao focar neste período abre-se espaço para o aprofundamento do tema juventude e políticas sociais de trabalho.

Nessa perspectiva, compreende-se a política pública de trabalho para a juventude como sendo parte das políticas públicas de Estado, o qual assume a proposição, formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas de juventude. No caso brasileiro a juventude foi gradativamente surgindo enquanto preocupação do Estado, sobretudo estimulada por organismos internacionais, como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e a Organização das Nações Unidas (ONU).

Em seu esforço modernizador o Estado buscou acompanhar transformações que ocorriam no âmbito internacional em relação à juventude. No âmbito externo ao país, o investimento dos Estados em educação foi a principal política para incorporação social das novas gerações. Tanto que os investimentos em educação se constituíram em mecanismo importante para a ascensão social na década de 1950. No caso de países da América Latina, buscou-se ocupar o tempo livre dos jovens com a criação de oportunidades, direcionando-os à educação profissional sob o pressuposto de que a utilização do tempo livre evitaria que se envolvessem com práticas e condutas ilícitas. Neste sentido, o foco das ações do Estado para os jovens da classe trabalhadora vinculou-se, no continente latino-americano, à ocupação produtiva do tempo livre, e, sob a lógica desenvolvimentista, eram encaminhados à educação profissional para tornarem-se força de trabalho utilizável e, da perspectiva cívica, responsáveis pelo progresso da nação.

No caso brasileiro, inclusive, o discurso ideológico ganhou densidade, evoluindo e demonstrando como a juventude da classe trabalhadora deveria servir a produção. Dessa maneira, as legislações brasileiras foram incorporando mecanismos de modo que os adolescentes e jovens fossem encaminhadas ao trabalho como meio de prevenção, principalmente nos períodos em que a juventude assumiu uma postura contestatória e desafiadora contra a instalação de regimes políticos e ditatoriais na maioria dos países.

Mesmo que os esforços de profissionalização da juventude sejam verificáveis desde os anos de 1950, no Brasil, é importante salientar que a educação profissional é um conceito que passou a ser regulamentado e regido no país, a partir da Constituição Federal de 1988 (C.F/88) e, legislações posteriores, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, complementada pelo Decreto nº 2.208 de 17 de abril de 1997, e, regulamentada pelo Decreto nº 5.154 de 23 de julho de 2004.

A formulação de educação profissional para a força de trabalho, ou seja, incorporação na população economicamente ativa do estrato juvenil de novas “competências” e “habilidades” para o trabalho, o que, no entendimento do empresariado, é denominado por “qualificação”. Além disso, para a construção da reflexão utilizaremos aqui o campo conceitual empregado pelos organismos internacionais, esclarecendo o sentido que possuem para estas instâncias, por meio de notas complementares. Isto não implica à adesão ao campo conceitual proposto pelos organismos internacionais. Eles comparecem aqui para ilustrar a perspectiva e os referenciais com que operam no tratamento da questão.

Pela legislação brasileira a educação profissional está organizada a partir da formação inicial e continuada, mas tem seus contornos essencialmente definidos a partir de formações técnicas, de nível médio e, tecnológica, em nível de graduação e pós-graduação.

O objeto de investigação ao debruçar-se sobre esta questão vai ao encontro à inserção profissional da pesquisadora, seja inicialmente como Assistente Social e, mais recentemente, como professora universitária em curso de Serviço Social na Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR- Paranavaí). É esta dupla inserção, na qual se procura fundir teoria e prática que embasa a pesquisa de doutoramento intitulada “Juventude e Políticas Públicas de trabalho no governo Lula: “Qualificação” para quem?.

Atuando diretamente como Assistente Social na APMI – Guarda Mirim de Londrina-PR, no período de 1996 até 2003, na política pública de assistência social junto ao segmento da criança e do adolescente, período no qual fui Conselheira Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de Londrina-PR, exercendo também a presidência do mesmo Conselho por duas gestões consecutivas, foi possível ir colhendo, através da realidade empírica, elementos para a elaboração do atual estudo. Sobretudo, considerando que a Guarda Mirim de Londrina é uma entidade filantrópica, assistencial de atendimento a adolescentes na faixa etária de 12 a 18 anos de idade, cujo objetivo, naquele contexto, esteve voltado ao propósito de qualificar e encaminhá-los ao mundo do trabalho. A atuação da pesquisadora na área da Educação Profissional ocorreu no início da sua atuação profissional e, posteriormente, em 2003, motivou a cursar o mestrado em Serviço Social e Políticas Sociais na Universidade Estadual de Londrina, cujo tema da dissertação defendida em 2005 foi “O trabalho do adolescente aprendiz: sua

efetivação no município de Londrina”.

Em 2006 ingressei como professora do ensino superior no curso de graduação em Serviço Social na Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR), Campus de Paranaíba, na ocasião, então Faculdade Estadual de Educação Ciências e Letras de Paranaíba (FAFIPA), onde atuo até o presente momento, dedicando-me as pesquisas voltadas para a temática que envolve políticas públicas de trabalho para a juventude, criminalidade juvenil e políticas sociais.

Portanto, o interesse pelo tema juventude e trabalho, emerge das indagações da pesquisadora, de sua vivência profissional e de inquietações com o tema, em decorrência de sua inserção como Assistente Social atuando diretamente com o segmento criança e adolescente e juventude.

Contudo, a inserção prática na profissão não deve obscurecer que descrever o objeto é distinto de apropriar-se dele, o que exige um determinado encaminhamento metodológico que esteja em sintonia com os avanços obtidos recentemente. Segundo José Paulo Netto (2011),

[...] o método não é um conjunto de regras formais que se “aplicam” a um objeto que foi recortado para uma investigação nem, menos ainda, um conjunto de regras que o sujeito que pesquisa escolhe, conforme a sua vontade, para “enquadrar” o seu objeto de investigação.

[...] o método implica, pois, para Marx, uma determinada *posição (perspectiva)* do sujeito que pesquisa: aquela em que se põe o pesquisador para, na sua relação com o objeto, extrair dele as suas múltiplas determinações (NETTO, 2011, p. 52-53, grifo do autor).

Deste modo, não se trata de uma escolha entre outras e sim de um caminho que permite tratar o objeto em sua complexidade, totalidade e movimento. Totalidade esta que é dada pela sociedade capitalista, suas manifestações estruturais e conjunturais.

Buscar-se-á apreender esta totalidade dentro do período demarcado pelo primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, isto é, o período compreendido entre 2003 e 2007. Partimos da compreensão que seu primeiro governo adotou como base jurídico-legal instrumentos normativos, muitos dos quais expedidos por organismos internacionais e os contidos na Constituição Federal Brasileira de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, o Estatuto da Juventude de 2013 e Legislações complementares, das quais se destacam Resoluções,

Decretos e Pareceres, na formatação de uma política social de Educação Profissional para a juventude.

Compreender um objeto é tratá-lo, geneticamente. Neste sentido, faz-se necessário resgatar o tratamento dado no país ao binômio juventude-educação profissional em períodos anteriores ao governo Lula, uma vez que as iniciativas precedentes terão seus desdobramentos nas políticas públicas encaminhadas durante o período que será analisado por esta tese. Nesta perspectiva, o caminho trilhado procura trazer à tona o tratamento dado à relação entre a juventude, o trabalho e o projeto de construção de direitos regulamentados pela legislação brasileira para esse segmento etário, apontando para a subordinação destas diretrizes que foram assentadas sob as bases da estrutura da acumulação de capital e aos seus interesses.

Dentro de uma perspectiva genética, partimos da hipótese de que embora assumindo uma manifestação mais elaborada e complexa a partir do processo de redemocratização do país, os elementos embrionários, constitutivos do problema, já estão postos nas décadas anteriores. Considerando o momento presente como resultado de processos sociais específicos, seguimos o movimento de constituição do objeto, o seu movimento histórico, delimitando para efeito de análise a partir dos anos de 1930 até as últimas décadas, quando a juventude começa a emergir na pauta oficial enquanto política pública estatal a ser adotada pelos governos. Dessa maneira, as políticas públicas, especificamente aquelas voltadas ao trabalho para a juventude, no geral, apontam para movimentos que buscam responder às contradições postas pela própria realidade na qual estes jovens estão inseridos.

A análise do objeto em suas manifestações mais recentes exige que se considere o problema à luz da totalidade social e dos complexos sociais peculiares decorrentes da adoção de políticas neoliberais instaladas no país a partir do início da década de 1990. Tendo em vista a diversidade de procedimentos possíveis para tratamento de dados, optou-se para interpretação voltada à compreensão da realidade pelas suas formas e conteúdos presentes na complexidade das relações sociais que envolvem o objeto de análise. Concordando com Santos (2014), baseado em Marx,

A reivindicação da análise no plano da totalidade é, ao mesmo tempo, a exigência, de um lado, de transcender o campo do fenomênico, tendência para a qual caminha a apreensão da

realidade na vida cotidiana imediata, e, de outro, o imperativo de extrair a essência escondida pelo complexo constitutivo do próprio objeto. Assim, conhecer o objeto é assumir, desde o início, que o mesmo não pode ser apreendido corretamente mediante a eleição deste ou daquele aspecto da realidade a ser investigada (SANTOS, 2014, p. 13).

Neste sentido, compreende-se o movimento da sociedade historicamente construída, e como ela transforma-se nos diferentes contextos. No momento de interpretação dos dados, o sentido da totalidade diz respeito à dimensão das determinações e do recurso interpretativo pelo qual se procura revelar as conexões que a vivência empírica mantém com o plano das relações fundamentais. Esta dimensão se reporta também à apreensão do movimento contraditório, dinâmico, inacabado e em constante projeção da sociedade capitalista brasileira. Nessa segunda dimensão interpretativa, encontra-se o marco de saída e o de chegada de um processo de investigação.

A partir dos dados colhidos e acumulados, o investigador se volta para os fundamentos da teoria para uma reflexão sobre os conceitos iniciais, para colocação em dúvida das ideias evidentes, e, assim construir uma nova aproximação ao objeto: o pensamento antigo que é negado, mas não excluído, encontra outros limites e se ilumina na elaboração presente. Essa dimensão é o momento em que, de forma provisória, para fins analíticos, utiliza-se o material de representação social como um conjunto separado, a ser tecnicamente analisado.

Concordando com Minayo (1994), entende-se que qualquer processo de investigação deve vislumbrar um vínculo estratégico com a realidade e, no caso particular das políticas públicas de trabalho para juventude, afirma-se que ele deve contribuir para elucidar as contradições inerentes ao sistema capitalista que se reflete no modelo de políticas sociais excludentes.

O percurso metodológico adotado permitirá vislumbrar como as necessidades colocadas pela exploração capitalista envolvem gradualmente todos os segmentos etários, e, de modo particular, a juventude da classe trabalhadora por meio de projetos e programas vinculados à educação profissional.

Atingida fortemente por problemas como a terceirização, os empregos temporários, os estágios na forma de emprego precário, o trabalho informal, desqualificação profissional e o desemprego, além de outros aspectos em que lhes são negados os seus direitos, esta juventude passa a conviver com situações de

existência cada vez mais precárias, com a garantia de oportunidades de trabalho sendo cada vez mais negligenciadas. Conforme assinala Batista (2011):

De fato, o trabalho está cada vez mais terceirizado, com contratos de curta duração – empregos temporários. Aumenta, também, o trabalho em tempo parcial, os trabalhadores em domicílio e os explorados em forma de estagiários e, para complicar mais ainda, os trabalhadores da “economia subterrânea”, que se encontram no cúmulo da instabilidade, “que tentam escapar ao desemprego trabalhando “clandestinamente” (sendo, além disso, frequentemente colocados em situação de subcontratação em relação à economia oficial), ou entregando-se à pequena produção mercantil (BATISTA, 2011, p. 22).

Na perspectiva de estabelecer a compreensão dessa problemática que está intimamente conectada com a estrutura social e suas contradições internas, cujos impactos se fazem sentir na construção das políticas sociais públicas de trabalho para a juventude brasileira, foram elencadas algumas categorias de análise, entendendo-as como mediação estratégica para compreender tal realidade. Destacam-se entre estas categorias, as de trabalho, política pública de trabalho e educação profissional para juventude. Para uma primeira aproximação com as fontes de pesquisa, o objetivo inicial foi traçado no sentido de compreender o conceito de juventude, e a sua apropriação no período histórico brasileiro a partir dos anos de 1930; neste sentido, foi possível identificar alguns aspectos sobre os programas e ações do Estado voltadas ao trabalho para os jovens, configurando um eixo norteador inicial.

Entretanto, dadas as modalidades de ações nos distintos períodos a partir do recorte temporal delimitado para este estudo, entre as diversas fontes optou-se por adotar como referência de análise, a legislação pertinente e referente às ações do Estado voltadas ao trabalho do jovem. Posteriormente consideraram-se aquelas que dizem respeito às políticas públicas de trabalho para a juventude, tais como as Cartas Constitucionais brasileiras de 1934 a 1988, legislações complementares² e fontes bibliográficas que retratam a história das políticas sociais brasileiras no período delimitado.

Para a coleta de dados a pesquisa se desenvolveu em concomitância com a construção teórica, através de pesquisa exploratória, bibliográfica e documental em

² Por legislação complementar compreende-se o Estatuto da Juventude, a Política Nacional da Juventude, Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de cada período.

fontes primárias, visando uma maior delimitação do campo de pesquisa. No primeiro momento, para construção do referencial teórico utilizou-se material bibliográfico e documental encontrados na grande maioria em livros que retratam a história do país, bem como em sites oficiais, cuja referência encontra-se ao final deste estudo.

Dos Programas sobre trabalho para a juventude no Brasil, desenvolvidos entre 2003 e 2007, quantificou-se a existência de cinco programas, tais como: Programa Escola de Fábrica; Programa Nossa Primeira Terra; Programa de Integração de Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA); Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF Jovem) e o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), que agregou mais de cinco projetos voltados à educação profissional³.

Para este estudo, optou-se pelo PNPE⁴ por ser o primeiro programa implantado durante o mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. A partir da escolha do Programa, este foi classificado e analisado à luz da legislação que o criou. Soma-se a isso a pesquisa bibliográfica que incluiu diferentes autores e instituições que produzem conhecimentos e discutem temas relacionados às Políticas Públicas de trabalho para a juventude.

Por sua vez, para a pesquisa documental utilizou-se de material oficial disponível na internet. Para Andrade (2010):

[...] com o aparecimento das facilidades dos recursos eletrônicos da rede mundial de computador – Internet -, essa forma de pesquisa tornou o acesso muito mais amplo e praticamente sem fronteiras físicas. As informações existentes na internet são, em enorme quantidade e variedade, pulverizadas em milhões de computadores organizados em arquivos eletrônicos (ANDRADE, 2010, p. 30).

Esta tese, ao contribuir para o aprofundamento do conhecimento do problema, pretende fornecer mais subsídios para o debate sobre a temática, investigando o conteúdo das políticas públicas de trabalho para a juventude elaboradas durante o governo Lula. Para isso, ela foi desenvolvida do seguinte modo:

³ Consórcio Social da Juventude; Soldado Cidadão; Juventude Cidadã; Serviço Social Voluntário; Jovem Empreendedor.

⁴ O PNPE agregou um conjunto de ações direcionadas para gerar empregos e “preparar” jovens para melhor inserção no mercado de trabalho. Incentivava as empresas a contratar jovens pagando incentivos financeiros a cada vaga criada, com prioridade aos jovens de 16 a 24 anos que não tivessem concluído o ensino fundamental e médio com renda per capita de até meio salário-mínimo.

O Capítulo 1 trata do percurso histórico da juventude no Brasil. Partiu-se da compreensão da infância enquanto base para a construção do conceito de juventude e os esforços desenvolvidos nesse sentido durante o período do Estado Novo, que se complementaram com a implantação do sistema “S”.

O Capítulo 2 analisa a transição do Regime Militar ao Regime Civil com o foco na educação profissional e os impactos do neoliberalismo na relação juventude e educação profissional. Discute-se também os desdobramentos da Constituição Federal de 1988 sobre a Educação Profissional na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996.

No **Capítulo 3** tratamos sobre o Neodesenvolvimentismo no Brasil e sua influência na constituição da Política Nacional da juventude. Por fim, o estudo é complementado no **Capítulo 4** com a análise do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego, denominado pela sigla PNPE. E, na sequência, estão as considerações finais.

1 TRABALHO E JUVENTUDE NO BRASIL – UM PERCURSO HISTÓRICO

1.1 A “INFÂNCIA” E A GÊNESE DA CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE JUVENTUDE

Objetiva-se neste estudo, investigar o conteúdo da política pública de trabalho destinada à juventude contida nos documentos oficiais recentes, tais como a Política Nacional da Juventude e demais legislações que tratam a respeito. Assume-se este ponto de partida pelo fato de que são estes os documentos identificados com a orientação proposta pelos organismos internacionais como Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI), que fornece a diretriz e, além disso, promovem o financiamento para o desenvolvimento e organização das políticas públicas brasileiras, principalmente aquelas destinadas à juventude.

Porém, foi de maneira lenta e contínua que integrou-se a juventude na discussão, inicialmente no âmbito das ações centradas no eixo família infância e, posteriormente, através da construção do conceito de juventude e sua articulação com as necessidades do sistema produtivo. Para compreender esta questão em seus desdobramentos é necessário resgatar a gênese da vinculação infância, juventude e trabalho nas condições brasileiras da primeira metade do século passado. Este percurso exige retornar, portanto, às primeiras décadas da República, em particular, aos anos de 1930 e às políticas propostas pelo primeiro Governo de Getúlio Vargas.

Observe-se, de início, que o Brasil nas primeiras décadas do século XX, buscava inserir-se no padrão urbano – industrial internacional. A conjuntura vigente era de formação da sociedade capitalista, o que urgia menos elevar o nível cultural e material dos futuros trabalhadores, e mais propiciar-lhes um novo patamar de educação, tornando-os assimiláveis às necessidades do complexo produtivo.

Concomitante a esse novo padrão de desenvolvimento, compreendido à época como um “salto em direção à civilização”, persistiam barreiras resultantes do passado escravocrata com seus resquícios de pobreza, envolvendo amplos contingentes de adultos, crianças, negros e miseráveis, mas, também, brancos e indígenas, em geral analfabetos, que perambulavam pelas ruas, evidenciando a

persistência de problemas que acompanharam e ainda acompanham a nossa formação colonial.

Sem perspectivas sociais, os novos libertos carregavam consigo a pobreza, enquanto a elite almejava ser uma nação “civilizada”, espelhando-se nos patamares sociais atingidos por diversas sociedades da Europa. Ao mesmo tempo em que o progresso acelerado através do desenvolvimento das indústrias proporcionava melhorias a uma pequena parcela de trabalhadores, mantinha-se, igualmente, outro grande contingente nas condições de desproteção social, os quais eram reconhecidos como pertencentes ao leque dos “desajustados” pela condição de miséria em que viviam. Na situação de “desajustados” eram identificados tanto adultos quanto crianças, via desamparo a que estavam submetidas ou mesmo em razão da conduta condenável que adotavam aos olhos da sociedade.

Neste período das primeiras décadas do século XX, importa observar que a ênfase na legislação era na criança. Pelo Código de Menores de 1927, por exemplo, as crianças eram separadas, como as de “primeira idade” como sendo aquelas de menos de dois anos; os chamados “infantes expostos” eram aqueles até sete anos de idade, e os “menores abandonados” aqueles que estavam abaixo de dezoito anos de idade. Pouco mais de meia década depois, na Constituição de 1934, surgem, além da infância, referências à juventude e certa preocupação com relação à educação, ao trabalho, à saúde e à cultura.

Tanto que, a partir da Constituição de 1934, foram criadas as leis para estas áreas, como meio de garantir constitucionalmente o direito da população menos favorecida. Em seu artigo 121, que tratava sobre a proteção à infância e à juventude não havia uma delimitação de faixa etária que estabelecia a idade para uma e para outra, tal como se apresenta hoje nos documentos oficiais. Nota-se que no referido artigo da Carta Constitucional faz-se referência à questão do trabalho. Dessa maneira, é que a sua proibição é ressaltada para os menores de 14 anos; ou mesmo de trabalho noturno para os menores de 16 anos; e de trabalho insalubre nas indústrias para menores de 18 anos.

A Constituição de 1934 foi a primeira, no Brasil, a fazer referência sobre a proteção à maternidade, à infância e à juventude. De acordo com o artigo 138 do texto constitucional:

Incumbe a União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas: (a) Assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar; (b) Estimular a educação eugênica; (c) amparar a maternidade e a infância; (d) Socorrer as famílias de prole numerosa; (e) **Proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual**; (f) Adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a mortalidade e a morbidade infantis; e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis; (g) Cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais (BRASIL, 1934, grifo nosso).

A incorporação da infância na Constituição foi um avanço, visto que naquele período ainda era frequente se tratar do problema sob o ângulo do saneamento moral da sociedade através de práticas repressivas.

Na Constituição de 1934 surgiram as primeiras vinculações entre educação e trabalho. Esta situação traduziu o estágio em que se encontrava o desenvolvimento industrial brasileiro e a necessidade de força de trabalho especializada. Tanto é que, uma das primeiras medidas do Governo Provisório, instaurado no país entre 1930 e 1934, foi a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública. Pelo padrão positivista, que pensava a sociedade como um grande organismo, onde as instituições estavam articuladas entre si de tal modo que não havia espaço para o conflito, sendo este algo que conduz a sociedade a um estado de anomia, a educação era compreendida como um dos meios para promover o progresso, seguido da saúde, necessária para atingir o objetivo de saneamento da nação e chegar ao tão almejado “desenvolvimento” e “civilização”. Embora o referido Ministério não possuísse diretamente uma política específica dirigida ao segmento juvenil, não o excluía mediante ações direcionadas às famílias.

Com o objetivo de avançar rumo à civilização, a Constituição da época buscava enfatizar a necessidade do ensino pré-vocacional e profissional para os mais jovens, além de propor que a arte, a ciência e o ensino, deveriam ser livres à iniciativa individual, bem como às associações privadas, o que desobrigava o Estado do seu dever de promover a educação.

Tentava-se definir o modelo de educação a ser implantado no país, com algumas ações voltadas para impulsionar a educação básica. Nesse período, a Constituição de 1934 procurou dar resposta promovendo a educação técnica e o ensino superior no Brasil, que eram praticamente inexistentes. Em 1935 ocorreu o

projeto de criação da Universidade do Distrito Federal (UDF), tendo por base a proposta idealizada pelo Manifesto dos Pioneiros, liderada por Anísio Teixeira. Propunha-se uma universidade que fizesse pesquisa e investigação da realidade. Por sua vez, a proposta gerava polêmica ao defender a ideia de uma escola gratuita, laica e para todos, rompendo, assim, com a prática de reservá-la aos filhos dos ricos. Neste mesmo período também foram organizados os ensinos primário e médio, tornados obrigatórios e gratuitos para as pessoas acima de doze anos. Josetti e Araujo (2012) assinalam que:

O ensino secundário tinha o objetivo de formar “individualidades condutoras” pelo próprio ensino nele ministrado e pela preparação para o ensino superior. Os demais ramos tinham a finalidade de formar força de trabalho para os principais setores da produção: o ensino industrial, o ensino comercial, o ensino agrícola e o ensino normal – este para a formação de professores para o ensino primário (JOSETTI; ARAUJO, 2012, p. 188).

Há que se destacar frente a isto quão evidente era a separação entre os ricos e os pobres. Para os mais abastados financeiramente, pensava-se em oportunizar o ensino universitário, bem como preparar para ocupar funções individuais e de formação de maior destaque e reconhecimento social. Já os mais pobres eram preparados pelo trabalho mediante a realização de cursos para suprir as necessidades de força de trabalho na indústria, no comércio e, no meio agrícola, ou seja, nas tarefas que exigiam um determinado grau de escolaridade sem a necessidade de formação no ensino superior.

Aparentemente isolado, o novo tratamento que vai sendo dado ao problema encontrava-se em sintonia com as iniciativas tomadas no plano internacional, no que diz respeito à infância e à juventude. A modificação rápida da criança pobre em menor, no contexto dos anos de 1920, é um exemplo do movimento real que coincidia da política internacional com a nacional. Várias iniciativas oficializaram a tendência que vinha se delineando e, apontavam para a organização de uma política de Estado voltada a essa questão.

Certamente, outros elementos contribuíram para a entrada decisiva do Estado brasileiro no debate. Registrem-se os diversos tratados que foram assinados pelo Brasil, como por exemplo, o estabelecimento de regras de convivência entre os países que eram membros da Sociedade das Nações. Um deles teve como

resultado a aprovação da Declaração dos Direitos da Criança durante a Conferência de Genebra, em 1921, adotada pela Assembleia da extinta Liga das Nações, em 1924. Contudo, apesar de ter sido considerado um importante documento, apresentava problemas pelo fato de ser tomada pelos Estados apenas como uma referência “de obrigações dos homens e mulheres de todas as nações”, sem deixar clara a necessidade de ser adotada ou respeitada por eles. Por fim, a Declaração, naquele momento, não teve o impacto internacional necessário ao pleno reconhecimento dos direitos da criança, uma vez que não estava clara em seu texto a obrigatoriedade por parte dos Estados.

Havia ainda, dentre as discussões no plano internacional, a preocupação com o “perigo moral”, percebido como ameaça à paz social, reforçada pela presença da discussão sobre a questão no plano internacional. Tanto que se intensificou o movimento de “salvação da criança”, iniciado no final do século XIX e que perdurou até a década de 1930, na América do Norte e Europa, especialmente nos países protestantes. Fenômeno, mais tarde, identificado também, pelo pensamento dominante, em grande parte dos países da América Latina, inclusive o Brasil. Destaca-se que foram realizados Congressos Internacionais com a participação de representantes brasileiros que debatiam a ideia para direcionar as ações destinadas à infância.

No conjunto, percebeu-se que a questão inicialmente da infância caminhou em ritmo ascendente. Em 1922 foi inaugurado o primeiro estabelecimento para menores no Rio de Janeiro, além da criação do Tribunal de Menores, em 1924, uma estrutura jurídica que também serviu de base para que fosse pensado o Código de Menores de 1927.

Assim, foi no rastro do debate sobre a infância que ocorreu a promulgação, do Código de Menores, no Brasil, em 1927. Na prática, a sua essência estava pautada pela ideia de repressão, uma vez que sua aplicabilidade estava sob a responsabilidade da polícia, a quem competia evitar a propagação de atos considerados criminosos praticados pelos adultos, bem como aqueles envolvendo os que eram “menores” de idade. Para estes, era comum a presença, nos documentos oficiais da polícia, de termos que remetiam à “conduta imprópria” em razão de “vadiagem”, “delinquência” e “desajustes sociais”.

Desta forma, o que prevaleceu ainda nos anos de 1930, após quatro décadas da Proclamação da República, foi o espírito do Código Penal de 1890, que

visava atender uma das preocupações do Estado na época, que era estabelecer meios para promover o “ajustamento social”, a “disciplina” e a “tranquilidade”, de forma que os indivíduos que não se submetessem, poderiam ser punidos.

O período de vigência do Código de Menores foi caracterizado pela reduzida intervenção do Estado no desenvolvimento da assistência ao segmento juvenil. As ações assumidas pela filantropia privada se deram a partir da aliança firmada entre o Poder Público, a justiça e assistência, motivadas pela preocupação com a expansão da criminalidade infantojuvenil, como relatam Iamamoto e Carvalho (1993):

O surgimento dessas instituições se dá dentro da primeira fase do movimento de “reação católica”, da divulgação do pensamento social da Igreja e da formação das bases organizacionais e doutrinárias do apostolado laico. Tem em vista não o socorro aos indigentes, mas, já dentro de uma perspectiva embrionária de assistência preventiva, de apostolado social, atender e atenuar determinadas sequelas do desenvolvimento capitalista, principalmente no que se refere a menores e mulheres (IAMAMOTO; CARVALHO, 1993, p. 170).

A atenção despendida por estas instituições assistenciais ocorria não porque tratava-se de pessoas que deveriam ser amparadas e inseridas socialmente, mas sim, em razão de que para a leitura social dominante tratava-se de pessoas que tinham potencial a “degenerar” e a tornarem-se uma ameaça para a sociedade. Dever-se-ia conter aquelas crianças menores de sete anos de idade que perambulavam pelas ruas, tidas como infância moralmente abandonadas e, portanto, tratadas como “expostas”⁵. Já os menores de dezoito anos eram identificados como “abandonados”⁶, caso fossem encontrados pedindo esmola ou vendendo algo. Por fim, eram classificados de “vadios”⁷ ou “libertinos”⁸ os que frequentavam prostíbulos. Na prática, pouca diferença era atribuída aos adultos em relação às crianças quando se tratava de punição. Sintomático da restrita diferenciação entre adultos e crianças é o fato de que ambos poderiam ir para as

⁵ A criança exposta era a aquela que encontrava-se exposta ao abandono dos seus progenitores não por morte deles, mas que de fato tivessem sido abandonadas, colocadas em risco total, desde as condições climáticas como o frio e o calor pela exposição ao sol, até a fome, e a falta de higiene. Eram as que se encontravam totalmente abandonadas e arriscadas por consequência do abandono, e que, por consequência dessa exposição se tornaria uma ameaça para a sociedade (RIZZINI, 2011).

⁶ Segundo Rizzini (2011), a criança abandonada era aquela, posta de lado, deixada, largada. Desamparada. Criança sem trato, maltratada, descuidada, danificada. Desocupada, vazia.

⁷ Rizzini (2011) classifica o vadio aquele que não tem ocupação, ou que não faz nada; ocioso, desocupado, vagabundo. Próprio de gente ociosa, com vida vadia.

⁸ Os libertinos são os indivíduos cujos costumes são desregrados, devassos (RIZZINI, 2011).

prisões “correcionais”, as quais eram utilizadas para segregação daqueles indivíduos que por algum motivo violavam o padrão de conduta reconhecido como adequado, naquele período. Quando se tratava de criança, só poderiam deixar as prisões após o comparecimento dos seus responsáveis legais.

Este era o procedimento na época, intensificado pela existência de uma estrutura familiar patriarcal, conforme o Código Civil de 1916. De acordo com este, o pátrio poder pertencia aos pais, com a mãe aparecendo como ajudadora, se fossem casados. Previa também que por motivo de morte ou impedimento de um dos genitores, a guarda ficaria ao encargo do outro, com exclusividade. O Estado somente assumiria os cuidados diretos com a infância quando ambos os progenitores estivessem impossibilitados de fazê-lo.

É importante destacar que apesar das limitações na leitura que se fazia sobre infância e desajustamento social no período que vimos tratando, existiam pequenos avanços, se comparado que na Constituição republicana, promulgada em 1891, sequer se fazia menção à questão da criança ou juventude, mesmo diante de um número expressivo de infantes. É certo que conforme já assinalado anteriormente, nos anos de 1930 a infância ainda era tida como caso de polícia e o Estado não interferia diretamente nas questões relacionadas à família. Pelo contrário, a família era um problema de ordem filantrópica e os abandonados que não tinham uma estrutura familiar, segundo os padrões vigentes do início do século, eram submetidos ao pátrio poder, das instituições de caridade ou mesmo da polícia, conforme regia o Código Civil de 1916. Contudo, mesmo diante desses limites é inegável que a infância passou a se constituir em objeto de maior atenção por parte das ações promovidas pelo Estado.

As tênues mudanças qualitativas na abordagem da infância não devem mascarar que o Código era ainda essencialmente conservador em relação àqueles que se encontravam na parte de baixo da escala social. Assim, ao tratar sobre a ordem familiar, a atenção estava focada sobre poucas questões, tais como: o pátrio poder, a tutela, adoção, e os bens referentes aos órfãos. Também não fazia menção aos problemas das crianças menores de idade, nem mesmo as abandonadas, ou as infratoras. Dai que, durante o período em que vigorou, recebeu reclamações e até questionamentos que não promoveram mudanças, mas contribuíram para as alterações que efetivamente ocorreram na implantação do primeiro Código de Menores, em 1927.

Estas iniciativas no campo do social estiveram diretamente ligadas aos efeitos da industrialização. Um de seus desdobramentos foi o crescimento urbano acelerado. Conforme dados disponíveis nas “Diretrizes Nacionais para a Política de atenção integral à infância e à adolescência”, do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), em 2007, entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX, a população brasileira apresentou um aumento de 10 para 30 milhões de pessoas. Parte significativa delas integrava o grupo das pessoas empobrecidas e marginalizadas.

Este fenômeno se relaciona à entrada dos imigrantes europeus no sul do Brasil, principalmente nos grandes centros urbanos como São Paulo e Rio de Janeiro, visando atender às novas necessidades do desenvolvimento econômico brasileiro e à penúria de força de trabalho necessária, visto ter sido abolida a escravidão. O imigrante apresentava-se como resposta imediata e, sua vinda foi favorecida pelo fato de que a partir do final do século XIX para o século XX a industrialização capitalista na Europa liberou força de trabalho que poderia ser incorporada em outros países. No caso, o capitalismo brasileiro foi absorvendo parte deste contingente na medida em que a economia nacional se desenvolvia (MARAN, 1982). Além dos adultos, este contingente agregava também crianças, adolescentes e jovens filhos de ex-escravos, que no total representavam 51% da população. No caso das crianças, tratava-se dos órfãos e abandonados que durante as duas primeiras décadas do século XX não ganharam visibilidade no plano das ações sociais desenvolvidas pelo Estado. Para eles havia as Casas dos Expostos, que eram instituições que segregavam principalmente os filhos dos escravos e os “bastardos”. A finalidade em relação aos infantes naquela época era resguardar a ordem social vigente.

Verifica-se que, neste momento, o Estado não é evocado para cumprir o papel de protagonista no tratamento de questões relacionadas à infância, tampouco da juventude. Esta dimensão é atribuída à família. No limite, o que existia era ser supervisionada por instâncias do aparelho do Estado mediante ações externas de caráter filantrópico, ou seja, não era propriamente uma política pública oficial. Neste âmbito do tratamento da questão, estabeleciam-se práticas de intervenção voltadas para a mudança de mentalidade da família em relação à infância. Essas ações consistiam em iniciativas que se apoiavam na intervenção médico filantrópica, no sentido de divulgar o aumento da criminalidade e deixar claro o risco de contágio a

que estavam submetidas aquelas que enveredassem pela “vadiagem” junto aos “viciosos”.

O campo discursivo, então dominante, buscava comprovar que a origem dos problemas estava centrada na família, na medida em que eram consideradas incapazes de prover o básico necessário à sobrevivência e educação das crianças, deixando-as à sua própria sorte. Culpabilizando as famílias pelo “fracasso” na proteção à criança, as análises então recorrentes apresentavam como solução para os “desajustamentos sociais” medidas de proteção à maternidade e à infância. Na raiz desta leitura estava a preocupação com o alto índice de mortalidade de que resultava a compreensão do necessário investimento em ações voltadas para a maternidade e a infância a partir de medidas educativas domiciliares.

Maria Esolina Pinheiro (1985), em trabalho pioneiro no campo do Serviço Social, publicado pela primeira vez no ano de 1939, destaca que dados estatísticos por região do Brasil, referente aos anos de 1930, apontavam para o índice de mortalidade de 193,3 crianças a cada 1.000 nascidas, na região norte e nordeste, e, 121,0 na região sul do país.

A autora situa certas motivações para a ocorrência do que chama por desajustamento e, indica que as mudanças sociais que acompanhavam o acelerado processo de industrialização aportavam ameaças para a realização do “progresso” em direção a uma nação civilizada, assim como provocavam consequências no âmbito familiar. Isto se acentua, na leitura que propõe, com as mulheres, e com os menores de idade se incorporando cada vez mais como força de trabalho nas fábricas que emergiam. Segundo Pinheiro (1985):

As fábricas, ocupando não só os homens, mas também as mulheres e os menores, tornaram, afastando-os do lar, mais frágeis os laços de comunidade familiar. [...] O progresso foi tão rápido que não deu tempo para a adaptação. Do lar, a família foi levada à fábrica numa transição sem ajuste, não sabendo como afastar os perigos dessa nova condição de vida (PINHEIRO, 1985, p. 15).

À industrialização e seus desdobramentos atribui problemas verificados na família e na infância. Para ela

Ressalta desse panorama a mudança que a revolução industrial gerou para a vida da mulher. Foi ela tão rápida, criou-lhe tantas obrigações, abriu-lhe tantos caminhos, que parece ainda desprotegida no torvelinho das transições. Desprotegida

principalmente de elementos de defesa pessoal. Cooperando hoje, par a par com o homem, nas ciências, nas artes, no pensamento, no trabalho, a mulher dele difere totalmente pela maternidade. A adaptação social dos seus novos direitos criou, em relação ao lar, grandes desequilíbrios familiares (PINHEIRO, 1985, p. 20).

Assim, a autora remete à família, entendida nas primeiras décadas do século XX como parte de um grande organismo social, a responsabilidade pelo desajustamento social. Por sua vez, à mulher, que já se encontrava sobrecarregada e desprotegida no movimento de transição, atribuía-se a maior parte da responsabilidade no cuidado com as crianças. Face à miséria e ao pauperismo a que estavam submetidas as famílias e, conseqüentemente, as crianças, na medida em que ficavam longe dos cuidados da mãe, surgiriam problemas de diversas naturezas. Destacando-se, doenças decorrentes das péssimas condições de vida que levavam aos “vícios”.

Vale mais uma vez ressaltar que a compreensão a partir da leitura que se fazia nos anos de 1930, era de moralização do país. Para isto era necessário sanear e civilizar os indivíduos, bem como a família, primordial nesse processo. Considerada enquanto instituição “célula-mãe” da sociedade competia a ela a responsabilidade em promover entre os indivíduos o cuidado para que não fossem corrompidos e colocassem sob risco a ordem social. Neste sentido, a família se tornava responsável tanto pela “criança saudável”, isto é, aquela ajustada aos valores conservadores da época, quanto pela “abandonada”, aquela que se desenvolvia afastada dos padrões doutrinários seguido naquele período.

É dessa lógica de pensamento, diretamente influenciada pelo positivismo, que emerge a preocupação em “salvar a família para proteger a criança”. O objetivo era manter a sua estabilidade. Neste sentido, cabia à mulher o papel de cuidar dos filhos, encaminhar e zelar pela educação moral da criança. Compreendia-se que os desajustamentos vinculavam-se a vários fatores, mas, fundamentalmente, àquele que se classificava como a falta de amparo, principalmente devido às condições econômicas das famílias, que, com a pobreza material não conseguiam prover o sustento básico dos seus membros. Daí decorreria, inclusive, o fracasso pessoal e familiar como aponta Pinheiro (1985).

O desajustamento do amparo, uma das formas de desajustes citados pela referida autora, sempre teria existido, mas, naquela conjuntura, apresentava

características bem distintas de anteriormente. Disto decorria que as iniciativas no terreno da legislação, assim como as reformas administrativas, o aprimoramento da ciência em torno da eugênia não seriam suficientes para enfrentar tais dificuldades.

Considerava-se ainda a existência de “má índole” nas crianças a fatores hereditários. Entendia-se por isto àquela criança considerada indisciplinada, que fugia ou que se colocava contrária as regras estabelecidas pela sociedade e, conseqüentemente se aproximava do vício que geralmente herdavam dos pais em função do alcoolismo. Ou seja, que apresentavam desvios de conduta. Retomando a discussão da época, Rizzini (2011) destaca a existência de um determinado critério de classificação envolvendo as crianças. Entendia-se que existiam as crianças predestinadas a “má índole”, estas eram as crianças “pobres”. Além destas havia as “inocentes”, que eram os filhos de famílias abastadas, tidas como de “boas famílias”, e que, embora “bem nascidas”, maneira como se referiam, tratava-se das filhas de famílias tradicionais burguesas, que poderiam ser “corrompidas” por aquelas consideradas de “má índole”, sobretudo, por ação do meio em que viviam. De acordo com a autora:

A ideia de inocência sobreviverá associada apenas às crianças de “boas famílias”, em paralelo à noção de perversidade inata atribuída à infância das classes pobres. As teorias evolucionistas, muito em voga na época, reforçarão a teoria de que as crianças herdariam de seus pais as “células do vício”, ocasionando o triste espetáculo observado nos centros urbanos, onde crianças se entregavam à viciosidade e ao crime (RIZZINI, 2011, p. 100-101).

No caso das crianças consideradas desajustadas, era necessário que fossem afastadas da convivência com os adultos, identificados como responsáveis pela situação de “perigo moral”, envolvendo parte da infância. Por fim, os menores de idade abandonados em decorrência da situação de pobreza vivenciada pelas famílias, e que, acabavam privados das condições de sobrevivência mais elementares, eram considerados o ponto extremo desta situação, ficavam geralmente nas ruas, perambulando sem perspectivas.

O debate sobre o “perigo moral” ocupava as atenções no plano internacional e, nas condições particulares do país, foi acompanhado pela elaboração de medidas que visavam o cuidado com a infância “marginal” e a denominada infância “delinquente”. Ainda que o debate tivesse um cunho humanista, cumpre destacar

que ele surgiu com preocupações precisas. Sobre esta questão, Rizzini (2011) alerta que:

O movimento que se constituiu com o objetivo de “salvar a criança” tem sua origem exatamente a partir da crença de que herança e meio deletérios transformavam em monstros, crianças já marcadas por certas inclinações inatas, acarretando consequências funestas para a sociedade como um todo. Salvar essa criança era uma missão que ultrapassava os limites da religião e da família e assumia a dimensão política de controle, sob a justificativa de que havia que se defender a sociedade em nome da ordem e da paz social. (RIZZINI, 2011, p. 101).

A atenção dada ao debate parecia se justificar diante de dados da realidade brasileira, trazidos por Pinheiro (1985), os quais demonstram que em São Paulo, os “menores” considerados abandonados e abrigados, em 1924 chegaram a 49%, e, no Juizado de Menores da capital paulista na mesma época foi de 59%. Estas evidências demonstravam que a situação da infância “marginal ou delinquente” não foi contida, pelo contrário, acentuou-se com a industrialização no ritmo em que se desenvolvia o modo de produção capitalista no país.

Assim, uma das maiores preocupações estava em conter o problema dos desajustados e livrar a sociedade da convivência com a criança que se encaixava nesta classificação, principalmente aquelas originárias de famílias da classe trabalhadora, que eram vistas simultaneamente como problema e solução. Problema porque, pelo fato de ser pobre, já trazia consigo o embrião da “vadiagem” e do “vício”, o que poderia desembocar em comportamentos “desviantes” que provocariam a desordem social.

O diagnóstico para o tratamento do “desajuste” passava pela compreensão da existência de uma relação direta entre criminalidade e periculosidade. Acreditava-se que a infância desvalida viria a ser, no futuro, a propulsora da criminalidade e, conseqüentemente, tornar-se-ia um indivíduo perigoso, que colocaria a sociedade em risco. Daí a necessidade de intervenção para conter a criminalidade.

A intervenção da esfera do Estado, via ação filantrópica, tinha a intenção de combater os indícios de desordem pela imposição da assistência designada às famílias pobres que já encontravam-se estigmatizadas como responsáveis, não só pelo seu próprio fracasso como também pela desordem social. Este destino também estava reservado à infância que já encontrava-se transformada na figura

ameaçadora de “delinquente” ou “menor abandonado”, ou mesmo já com tendência de sê-lo.

À filantropia se reservava a tarefa de organizar a assistência, em acordo com as novas exigências sociais, políticas, econômicas e morais dos anos de 1930. Destaca-se que as ações junto às famílias ocorriam através da filantropia e eram vistas como modelo assistencial. Cabia às entidades assistenciais através de seus profissionais, naquela conjuntura, intervir fundamentalmente junto aos “desajustamentos” da família. Portanto, a tarefa era de “prevenir o mal”, diminuir os sofrimentos vivenciados pelas famílias oriundas da pobreza e direcioná-las às normas sociais.

Pelo que se pode deduzir da literatura brasileira a esse respeito, havia uma preocupação na esfera legislativa, embora não fosse um assunto ainda de grande envolvimento por parte do Estado. Destaca-se a intervenção do Senador republicano Lopes Trovão que atrelava a construção de uma nação civilizada à resolução de problemas envolvendo a infância. A posição isolada do Senador tornou-se, no entanto, mais recorrente na medida em que o Estado foi se envolvendo diretamente, nas décadas seguintes, com a problemática da infância desvalida.

Neste processo, o Estado foi incorporado à discussão via atribuições que eram delegadas a instâncias a ele subordinadas e a quem caberia regular as ações junto à família. No desenvolver da referida problematização ampliou-se o debate sobre a infância, acrescentando-se a ele, um outro segmento até então ausente em grande parte das discussões: isto é, a juventude. Estende-se a ela a preocupação em promover a disciplina moral, mas, já com vestígios de se organizar formas de trabalho, tanto no campo quanto na cidade. Conforme Brasil (apud PINHEIRO, 1985):

O Estado fundará instituições ou dará o seu auxílio e proteção às fundadas por associações civis, tendo umas e outras, por fim, organizar para a **juventude** períodos de trabalho anual nos campos e oficinas, assim como promover-lhe a disciplina moral e o adestramento físico, de maneira a prepará-la ao cumprimento dos seus deveres para com a economia e a defesa da Nação (BRASIL 1937 apud PINHEIRO, 1985, grifo nosso).

Vê-se que transita-se progressivamente de uma compreensão na qual atribuía-se a família toda a responsabilidade, ou senão grande parte dos problemas

vivenciados pela sociedade, para aquele de incorporação do papel do Estado como elemento mediador necessário para responder ao problema. Portanto, dados os limites para a sua solução no âmbito estrito da família, evocou-se cada vez mais a necessidade da intervenção do Estado, que criou departamentos como o de Assistência Social, cuja responsabilidade era promover a estruturação dos serviços que assistiriam os “menores desvalidos”, trabalhadores e egressos de reformatórios e penitenciárias.

Através do terreno da Lei o Estado buscava agir como regulador e legitimador das ações na medida em que delegava a instituições o atendimento à família via assistência. Apesar disso, mesmo a partir de 1935, o Estado ainda não intervinha diretamente e as ações se desenvolviam a partir do direcionamento dado pela legislação vigente que se apoiava nas ações desenvolvidas pelas associações filantrópicas legitimadas pela esfera pública.

Em 1937, já era mais evidente como o Estado começava a participar diretamente da elaboração de ações destinadas aos filhos da classe trabalhadora. De tal modo que Pinheiro (1985) destaca o fato de que na Constituição está colocado que é dever do Estado promover o estímulo e desenvolvimento da criança na medida em que cria instituições artísticas, científicas e de ensino (PINHEIRO, 1985, p. 27). Neste sentido, tem-se, primeiro que: a questão da infância sinalizava para a necessidade de deixar de ser caso de polícia. Segundo: passava a ser alvo direto da construção de ações públicas. É significativo nesta passagem observar que a incorporação ao debate do segmento juvenil, na Constituição de 1937, não significou que tenha sido eliminada a discussão sobre a infância.

A Constituição de 1937 já evocava o poder do Estado para estabelecer medidas para a construção de ações públicas, muito embora isto não signifique que estas foram desenvolvidas a partir da sua direta atuação. O Estado atuava fundamentalmente visando estabelecer medidas preventivas que transcendiam a família.

A participação das instituições filantrópicas via consentimento do Estado, ocorria na lógica de regeneração e recuperação da infância. Porém, o desenvolvimento capitalista no país colocava novas demandas, que exigiam a participação direta da ação estatal. Inclusive em razão de que a vida social apontava para novas maneiras de viver, impulsionadas pelo emprego de melhorias tecnológicas de produção e as transformações de padrões culturais próprios ao

incremento da industrialização em um país até então essencialmente agrário. Novos comportamentos se expressavam para além das fábricas e indústrias, como é o caso dos avanços das lutas organizadas da classe trabalhadora do período. Pinheiro (1985) destaca, que:

As descobertas científicas, o aperfeiçoamento das máquinas de indústria e das de transporte, modificaram rapidamente o quadro da civilização, sobretudo nos países industrializados. Parece-nos remoto um passado recente. A geração que se vem beneficiando dos milagres da ciência aplicada, do aperfeiçoamento das condições de vida, da rapidez do transporte, facilitando a interpenetração dos povos, é a mesma que contemplou ainda uma quadra de atraso científico e mecânico (PINHEIRO, 1985, p. 15).

Neste sentido, diante das transformações sociais gerais que impactaram no âmbito da família, o Estado viu-se na contingência de ir redimensionando seu leque de atenção em relação aos problemas sociais. Ao estabelecer parâmetros à questão da ordem pública compreendia que haveria a necessidade de intervir diretamente no tratamento do “abandono moral”, até porque a criança era considerada um “instrumento civilizador”, “era o futuro da nação e nela deveria se investir”, considerando que viria a ser o jovem e, posteriormente o adulto, que ocuparia o lugar dos mais velhos, principalmente como força de trabalho. Segundo Moraes (1900), a criança deveria ser o orgulho da administração pública. Neste sentido, o Estado deveria centrar os investimentos na infância. Se preciso fosse, seriam retirados da família os filhos que não se submetessem a autoridade dos pais e que pudessem vir a comprometer o desenvolvimento e o futuro do país. Assim, a intervenção seria a partir de estratégias que consistiam na tentativa de mudar os hábitos da família, nem que para isto, fosse preciso usar de ameaças, e, punições que implicariam na perda da paternidade, já que este era um direito que poderia ser caçado, inclusive devido às condições de pobreza.

Uma das preocupações manifestadas no âmbito do poder de Estado, sobretudo com o primeiro Governo Vargas, era que as crianças não ficassem expostas às influências da vida nas ruas, absorvendo ações que viessem a se tornar ameaça para a sociedade na medida em que estavam sujeitos à marginalidade. A preocupação com a infância e também com a juventude, se ligava ao segmento mais explorado do proletariado e que hoje tem sido classificado como “vulneráveis

sociais”⁹. Neste sentido, quando falamos em juventude, estamos tratando de um estrato do proletariado que vive intensa exploração no modo de produção capitalista contemporâneo.

O tratamento da infância, ampliado, posteriormente, com a incorporação da juventude, apontam neste sentido. Na preocupação em como melhorar a vida interna das famílias, vê-se, por exemplo, a atenção em integrar a infância, mas, também, a juventude. Preocupado com isto, o Estado criou centros para formação educacional, orfanatos e centros de saúde que, no primeiro momento, beneficiava a infância, mas também, posteriormente o jovem. A ele caberia o papel de protetor especial, para suprir inclusive as deficiências internas vivenciadas pelas famílias.

Neste processo pode-se compreender o movimento de gênese que conduz ao surgimento do conceito de juventude. Torna-se aqui mais claro como esta conceituação vai sendo historicamente construída, com o Estado assumindo cada vez mais um papel decisivo neste sentido. Neste processo, reforça-se a construção conceitual estabelecendo a vinculação entre juventude e trabalho como uma manifestação da necessidade de disciplinamento da força de trabalho.

As posições de Pinheiro (1985), em certo sentido, antecipam algumas medidas que, posteriormente, seriam assumidas pelo Estado. De acordo com a referida autora:

Urge o amparo à criança. Faz-se mister a modificação do ambiente dos patronatos e abrigos, com a criação das oficinas de aprendizagem, com ensino profissional obrigatório, ainda mesmo, antes de qualquer reforma mais profunda, para que mais rápido se aperfeiçoe, com o aproveitamento de vocações, a geração de amanhã ali abrigada (PINHEIRO, 1985, p. 82).

⁹ Na literatura voltada para a vulnerabilidade social, constata-se que o uso desta terminologia e adoção da mesma enquanto um conceito, é recente, surgiu na década de 1990. Refere-se ao impacto resultante da configuração econômico e social sobre as comunidades, sobre as condições do indivíduo em situação de fragilidade, seja no âmbito social ou econômico, estar vulnerável socialmente, significa estar em dificuldade para o acesso aos bens produzidos pela estrutura social, econômica e cultural vigente. Estar “exposta”, “desvalida” ou “desamparada”, são expressões análogas à terminologia “abandonada”, utilizada ao se referir a criança, mais tarde ao “menor” e recentemente ao jovem como vulnerabilidade social. Tanto em um conceito, quanto em outro estão presentes o cunho ideológico dos ideais positivistas dos anos de 1930 que perduram até o atual momento. No entanto, a responsabilidade de estar exposta aos riscos sociais é como se fosse responsabilidade do próprio indivíduo. Era em decorrência dos riscos que ela oferecia à sociedade, e conseqüentemente a ela mesma uma vez que estaria mais propensa as situações que colocaria a sua vida em perigo. Estar exposto significa tornar-se exposto a riscos significativos de desagregação social, como a vulnerabilidade se relaciona com exclusão ou privação de algo.

A criação das oficinas de aprendizagem para introduzir o ensino profissional aos filhos dos operários, naquele contexto, ainda não vinculava diretamente a juventude ao trabalho. Porém, pode ser entendida como um embrião. Nota-se que a legislação brasileira mencionava a responsabilidade do Estado em fundar, auxiliar e proteger as associações responsáveis em organizar para a juventude períodos de trabalho, a fim de promover a disciplina moral e o adestramento físico, para livrá-los dos “desajustamentos” a que estariam sujeitos. Assim, poderiam cumprir seus deveres futuros de se tornarem “homens dignos”, servidores da família e da nação. No mais puro espírito positivista visava-se, com o atrelamento à ideia do trabalho, assegurar condições favoráveis para uma vida harmônica, meio de se “combater” os “desajustamentos” sociais.

É importante considerar que o tratamento da relação juventude e trabalho apesentou particular atenção sobre aqueles que eram vistos como ameaça à ordem pública e à harmonia social, isto é, o jovem integrante da classe trabalhadora. Ainda será marcante, nos momentos iniciais da vinculação juventude e trabalho a compreensão de que este último teria uma dimensão disciplinadora ou, como observa Moraes, os jovens que se desviassem do bom caminho deveriam permanecer nas instituições “até ficar encarrilhado no trilho do trabalho e da virtude” (MORAES, 1900, p. 52).

Portanto, vê-se que na discussão da juventude incorporava-se o princípio que havia marcado o debate sobre infância e civilização, ou seja, a ideia que era necessário utilizar o trabalho como castigo ou fonte de disciplina. Tratava-se, pois, de debater sobre o meio pelo qual o indivíduo seria moldado, adestrado, além de instigar nos sujeitos que necessitavam ser “regenerados” a disposição para a prática do bem, das boas qualidades morais. Neste espírito estavam as reformas educacionais como sugerem Schwartzman, Bomeny, Costa (1984, p.191):

Os exames de admissão (ao ginásio) criavam ainda um problema com as crianças que não conseguiam entrar nas escolas de nível médio aos 11 anos, mas que, de acordo com a legislação trabalhista, só poderiam começar a trabalhar aos 14. A Federação das Indústrias de São Paulo, em relatório elaborado para o Ministro do Trabalho, chama a atenção do Ministro para este que ficou conhecido como o problema do “hiato nocivo”, e propõe que a idade mínima para o trabalho do menor seja reduzida, para que essas crianças possam ser salvas da marginalidade.

Na opinião de representantes ligados à indústria, os limites de idade existentes na lei eram nocivos à inserção mais ampla da força de trabalho infantojuvenil ao mercado e, propiciava a marginalidade. Compreendia-se que através do trabalho se “salvaria a criança”. A fixação por parte do Estado, de idade mínima de 14 anos para começar a trabalhar, descontentava o patronato por criar limites para uso e exploração de uma parte da força de trabalho.

A juventude seria integrada à discussão do trabalho, a partir do início dos anos de 1940. Até então o que se verifica é o debate restrito à infância. A preocupação era, em princípio, encaminhar a criança pobre, desvalida, compreendendo-a muito mais de maneira criminal do que social. Predominava a compreensão de que seria possível desenvolver virtudes por meio do trabalho, despertando moralmente a infância para o bem.

O pensamento social estava voltado à ideia de controle, higienização e segregação, isto é, limpeza da sociedade, o que não significa afirmar que estivesse ausente a questão do trabalho. Vê-se, pois, por quais caminhos geneticamente foi se constituindo no país o conceito de juventude. A exemplo do que havia ocorrido com a infância, atrelou-se o debate à questão do trabalho.

Assim, o par infância e trabalho foi ampliado, em momento subsequente, com a inclusão de um novo grupo etário, a juventude, o que indica a acentuação dos esforços de regulação das condições de exploração. A atenção continuava direcionada a resguardar a integridade física das crianças e adolescentes, a fim de que não se constituísse em problema para a ordem pública. Porém, havia um tratamento específico àqueles que atingiam a idade considerada para o trabalho. Para estes, definia-se que apenas era permitido trabalhar nos locais nos quais estavam empregados somente os membros da família e dependiam da autorização do pai, mãe ou tutor. Assim, verifica-se como a relação infância e trabalho começa a se constituir.

O tratamento da relação do “menor” com o trabalho assumiu também outras dimensões. Os que tinham menos de quatorze anos eram proibidos de trabalhar caso não tivessem completado o ensino primário. Esta medida visava promover a educação aos pobres. É significativo observar como este princípio de obrigatoriedade de um determinado grau de educação tem sido retomado pelas políticas públicas mais recentes, conforme analisaremos no momento final de nosso estudo.

Além desta iniciativa, o artigo 103 do Código de Menores vetava o trabalho nos locais insalubres ou de risco a vida, tais como as atividades em usinas, manufaturas, estaleiros, minas ou qualquer trabalho subterrâneo, pedreiras, oficinas e suas dependências, além da restrição à extensão da jornada de trabalho que não poderia exceder a seis horas diárias, princípios que, igualmente, foram colocados em evidência nas políticas públicas desenvolvidas atualmente no país.

Estas diretrizes de regulamentação estatal do trabalho dos menores de idade, tais como, a redução da carga horária para os menores de dezoito anos, assim como o estabelecimento de uma idade mínima para o trabalho em qualquer função que viesse prejudicar o aprendizado para os menores de doze anos, provocou entre os industriais, descontentamento, mais do que isso, as restrições foram violadas inúmeras vezes pelos industriais, mesmo após vários deles terem tido suas fábricas multadas.

Nota-se que, quando foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente, no início da década de 1990, houve também a tentativa por parte dos representantes do capital em vetar o documento, principalmente o capítulo que trata da questão do trabalho, ou mesmo de reformá-lo, sob a alegação de que era necessário viabilizar o trabalho, independente das condições em que se desenvolveria, sob a justificativa de que era preciso combater a criminalidade juvenil. Esta ideia se propagou reforçando mitos como, por exemplo, “é melhor trabalhar do que roubar”. No entanto, na prática, esta ação não teve sucesso e a legislação se manteve como fora promulgada, tanto no Código de Menores dos anos de 1920, quanto no Estatuto da Criança e do Adolescente dos anos de 1990.

Portanto, vê-se que havia em ambos os momentos, interesse por parte dos empresários em utilizar a força de trabalho do menor de idade, ainda que em condições consideradas ilegais e inadequadas para os padrões das legislações estabelecidas em cada época. Sessenta anos após, quando se fala sobre trabalho para o adolescente, ou mesmo para a juventude vê-se que estão presentes as mesmas raízes ideológicas profundas do passado alimentadas pela ideia de que ao pobre cabe o trabalho, não importa sob quais condições.

Assim, o surgimento do jovem no texto constitucional, passou a ser compreendido como um adulto em potencial, como alguém que, em alguns anos, poderia servir como força de trabalho. Tanto que, a Constituição Federal de 1937

procurou resguardar à juventude e a infância cercando-a como objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado.

Dessa maneira, vai se evidenciando a perspectiva de educação para o trabalho, a partir de um viés ideológico, no sentido da higienização e do controle sobre os pobres que começaram a ser percebidos enquanto potencial força de trabalho.

1.2 SISTEMA “S” E EDUCAÇÃO (FORMAÇÃO) PROFISSIONAL PARA JUVENTUDE

Como foi visto o Estado passou a atuar progressivamente não apenas com atenção à infância, mas, também, integrando à discussão um novo segmento, isto é, a juventude. Além disso, constroem-se naquele período, as primeiras medidas de caráter público cuja atenção já não estava centrada no combate ao “desajustamento social”. O Estado foi assumindo gradativamente novas funções que resultaram na criação de instituições cuja finalidade era encontrar uma resposta mais adequada para prover as necessidades de caráter educacional e profissionalizante, a curto e médio prazo, para as faixas etárias mais jovens. Neste sentido, havia mesmo a intenção de se instituir em âmbito nacional uma Organização Paramilitar de arregimentação da juventude. Estes esforços eram acompanhados pela preocupação dos empresários da época em dispor de uma força de trabalho jovem e capaz de favorecer o processo de industrialização. Preocupações que resultaram em demandas crescentes do empresariado no sentido de que o Estado passasse a atuar na formação, treinamento e domesticação desses trabalhadores.

Sob esta perspectiva, Lamamoto e Carvalho (1993) apontam que o Estado passa a intervir diretamente nas relações entre o empresariado e a classe trabalhadora, gerindo a organização e prestação dos serviços. Através de entidades representativas do patronato torna-se cada vez mais íntima a presença dos interesses do capital junto ao Estado e seu modelo corporativo, tal como idealizado por Vargas, isto é, um Estado forte a fim de contrabalançar o peso político dos setores populares e as debilidades cada vez maiores da velha oligarquia. Configura-se, segundo Antunes (1982), uma espécie de bonapartismo no Brasil, a exemplo do que havia ocorrido na França à época de Luis Napoleão. Para o autor:

[...] a atuação do Estado brasileiro não se caracterizou “para melhor desempenho dos seus papéis 'distributivos' quanto às classes dominantes, mas, principalmente, para inaugurar uma função 'redistributiva' da posição relativa de cada fração burguesa. E a forma corporativa de Estado que sempre corresponde a uma exasperação de sua autonomia política, não consiste num meio para se distribuir equanimemente recursos e privilégios às frações de classes dominantes, mas um instrumento burguês de realização do industrialismo a partir da compulsão do Estado” (ANTUNES, 1982, p. 70).

O Estado Vargas constituiu um aparato burocrático com várias instituições, cujo objetivo era manter as atividades econômicas e contribuir para o desenvolvimento industrial do país. Centralizador e intervencionista, diante do equilíbrio entre as classes onde nenhuma delas era capaz de colocar-se como protagonista de um projeto de sociedade, atuou em duas frentes. De um lado atendendo as necessidades do capital de formação da força de trabalho, inclusive e principalmente aquela do jovem, para bem desenvolver as atividades nas indústrias que emergiam. Ao mesmo tempo, o Governo procurava formas de conter os setores populares assinalando com políticas públicas capazes de apaziguar possíveis sentimentos de revolta e instituindo sindicatos controlados pelo Estado.

Sobre este aspecto, José Albertino Rodrigues, em sua obra *Sindicato e Desenvolvimento no Brasil, 1979*, demonstra como se construíram as primeiras iniciativas do Estado para conter a radicalização da classe trabalhadora. Ele alerta que, a política varguista era de contenção da luta de classes via defesa da necessária colaboração entre elas. Getúlio cooptou trabalhadores e empregadores. Segundo Rodrigues (1979), Vargas,

[...] não desarticulou o latifúndio e deu moratória aos cafeicultores, apesar de estabelecer o confisco cambial; organizou e fortaleceu o mercado interno e ofereceu à burguesia uma política de “paz social”, ao mesmo tempo que acenava para os trabalhadores urbanos com o salário-mínimo e uma variada gama de concessões trabalhistas. (RODRIGUES, 1979, p. 76).

Neste contexto, a juventude apresentava-se como um segmento significativo para o exercício do controle da força de trabalho pelo capital via Estado. Com o intuito de arregimentá-los, em 1938, Francisco Campos¹⁰ elaborou e encaminhou ao

¹⁰ Jurista ligado ao pensamento autoritário. Segundo Schwartzman (2000), Francisco Campos teve

Presidente Getúlio Vargas a proposta para criar a Organização Nacional da Juventude. Essa proposta tinha um forte caráter paramilitar e teve inspiração nas organizações de juventude em países europeus, como a Itália, com a Juventude Fascista; a Alemanha, com a Juventude Hitlerista, e, a Mocidade Portuguesa, em Portugal.

Nesta trajetória e neste mesmo ano o Presidente da República apresentou um projeto que regia sobre a Organização Nacional da Juventude. Segundo Schwartzman, Bomeny, Costa (1984, p.20),

O documento original, parte dos arquivos de Getúlio Vargas e Gustavo Capanema, tem o timbre do Ministério da Justiça, e não traz nenhuma menção à participação do Ministério da Educação e Saúde em um empreendimento que poderia ser entendido como de cunho também educativo. Segundo ele, a organização político-miliciana da juventude caberia à direção e orientação exclusiva e direta do presidente da República e dos ministros de Estado da Guerra, da Justiça e da Marinha. O projeto, obedecendo à formalidade de um decreto-lei, é sucinto e objetivo, salientando apenas o esqueleto e os objetivos mais gerais da Organização, com algumas referências rápidas ao processamento e ao conteúdo político-ideológico da iniciativa.

De acordo com a iniciativa, a Organização seria regida e administrada por um Conselho Nacional que estaria sob o comando do Ministro da Justiça, e a juventude deveria ser preparada e qualificada para atender as necessidades da nova realidade do país. Deveriam ser assistidos e educados em períodos de trabalho, mas, promovendo, principalmente, a disciplina moral, o adestramento físico, de modo a estarem preparados para o cumprimento dos seus deveres junto à nação.

Embora no primeiro momento não estivesse contida a preocupação com a formação profissional, ao imprimir o adestramento físico bem como a disciplina moral, indiretamente já apareciam ali indícios de vinculação entre disciplina e trabalho. Tanto que a juventude arregimentada pela Organização, deveria receber instruções que a levasse a introjetar o sentimento de disciplina e de educação para o exercício dos trabalhos militares.

atuação expressiva na vitória de Minas Gerais na Revolução de 1930 quando tentou fundar a Legião de Outubro – foi um movimento que buscava organizar a juventude para consolidar os princípios da Revolução de 1930. Em sua atuação como Ministro da Educação e Saúde e, posteriormente como Ministro da Justiça, sempre deixou transparecer influências nazi-fascistas, quando utilizava lemas originários do regime nazista como, por exemplo, “um chefe”, “um povo”, “uma nação”.

Cabe destacar que o projeto de Francisco Campos não recebera apoio por parte de algumas lideranças políticas da época. Eurico Gaspar Dutra, que exercia o cargo de ministro da Guerra, escreveu um documento e se dirigiu ao Presidente Getúlio Vargas para mostrar suas discordâncias em relação à proposta. Apesar de considerar importante a arregimentação da juventude a partir de orientações doutrinárias que envolvia disciplina, entendia que a Organização deveria se ajustar de acordo com a realidade brasileira e não trazer para o Brasil os modelos dos países europeus. Neste sentido, Dutra propunha envolver o Ministério da Educação e trabalhar com a juventude através do sistema escolar existente. Ele se posicionava contrário ao fato da Organização Nacional da Juventude poder dividir responsabilidades militares que só caberiam ao exército desenvolver. Segundo ele, isto seria o mesmo que decretar o enfraquecimento do órgão, e, o Exército teria de dispor de instrutores para a Organização.

Alzira Vargas, filha do Presidente Getúlio Vargas, por sua vez, redigiu outro documento, no qual apresentava os inconvenientes contidos na proposta militarizante, ancorada em referenciais externos ao próprio país. Segundo ela, a necessidade era de formar cidadãos e não soldados, como se propunha a fazer inicialmente a Organização Nacional da Juventude.

Estas argumentações despertaram o interesse de Gustavo Capanema que também apresentou documento em setembro de 1938, no qual sugeria a mudança de nome para “Juventude Brasileira” ou “Mocidade Brasileira”, com clara identificação com a “Mocidade Portuguesa”.

Schwartzman, Bomeny, Costa (1984, p.28) destacam que:

Capanema conclui pela necessidade de se redefinir o escopo do decreto-lei, de forma que pudesse o Ministério da Educação ocupar-se prioritariamente de sua implementação. Para isso, a primeira decisão, deveria ser a de excluir da instituição projetada o ensino militar, ou seja, esvaziar seu conteúdo paramilitar. Os projetos se sucedem, e é fácil ver como a ideia de que seria possível criar no Brasil, pela via de um decreto presidencial, as formas paralelas de poder que caracterizavam na Europa as milícias fascistas, foi pouco a pouco sendo transformada em um movimento cívico educativo bem menos virulento, onde a dinâmica da mobilização miliciana era substituída por atividades tais como o enaltecimento às datas, aos vultos e aos símbolos nacionais.

Em dezembro de 1938, o Ministro da Guerra, Eurico Gaspar Dutra,

encaminhou proposta de um novo projeto, cuja ideia era a criação da “Juventude Brasileira”, baseada no método de educação complementar do Escotismo, importado da Inglaterra. O Escotismo já se encontrava em execução no Brasil desde 1910¹¹. Pela proposta de Dutra, deveria a instituição “Juventude Brasileira”, orientar civicamente para o bom desempenho de suas funções como futuros “cidadãos soldados”. Assim, é evidente o vínculo entre disciplina e educação. Na verdade, o que ele propunha era uma contribuição para a efetivação do nacionalismo brasileiro. Ele via na educação um campo fértil. Daí a intenção de incorporar o método do escotismo que mesclava a educação moral, cívica e física para atender a juventude.

O tema da educação vinculada à preocupação com a família era central na agenda do Governo. Gradativamente, ocupava lugar em todos os projetos de reestruturação nacional, uma vez que o objetivo era criar a nacionalidade brasileira. Para isto, dever-se-ia fixar os valores pedagógicos fundamentais à educação dos brasileiros de forma a instigar o culto à nacionalidade. Assim, os debates tinham por eixo fundamental a disciplina, a moral e o valor ao trabalho.

Nascimento (2008) analisa o Escoteirismo como um movimento de militarização da juventude. Segundo ele, é possível afirmar que no Brasil este movimento teve a sua importância no período de ditadura militar, principalmente durante o Estado Novo. A ideia original trazida da Inglaterra não era esta, mas à medida que foi despertando o interesse da juventude, atraiu também a atenção do presidente Vargas, que descaracterizou o projeto original de escoteirismo e implantou, em grande parte do Brasil, instituições cujo objetivo era militarizar a infância e juventude, dentro do espírito do que já vinha ocorrendo na Alemanha, Itália e Portugal.

Nesta perspectiva, Freitas e Biccias (2009) analisam que durante o Estado Novo a política educacional que se propagou pelo Brasil foi de cunho autoritário e militarizante. O governo implantou várias medidas no sistema escolar com o objetivo de reforçar o nacionalismo, e, inclusive abriu espaço para a influência católica. Com uma grade curricular própria e bem organizada, o Escoteirismo foi implementado durante o Estado Novo, e contribuiu para a educação extraescolar em diversas partes do território brasileiro. Iniciado na década de 1930 influenciou a abertura de instituições extraescolares nos anos subsequentes e até mesmo os projetos de

¹¹ Data em que chega ao Brasil o Escotismo, que foi trazido pelos oficiais da Marinha e tinha o objetivo de proporcionar formação e orientação cívica para a juventude.

contra turno escolar.

Mesmo após o fim do governo Vargas ainda era possível verificar a presença da proposta escoteirista na elaboração dos programas educacionais, até a Constituição de 1988. Efetivamente, o escoteirismo influenciou o surgimento de várias instituições que se propunham promover a inserção do jovem ao trabalho assalariado mediante uma formação que se orientava pela disciplina e o rigor militar. Emblemáticas desta situação são as chamadas Guardas Mirins e as Guardas Municipais, além de instituições como Zona Azul, Zona Laranja, dentre outras, que empregavam jovens e conservam seus objetivos estruturados nas políticas de Estado dos anos de 1930.

A Constituição de 1937, no artigo 132, destinado à educação, previa a fundação de instituições para organizar à juventude, períodos de trabalho anual nos campos e oficinas, assim como promover-lhes a disciplina moral e o adestramento físico de maneira a prepará-la ao cumprimento dos deveres para com o desenvolvimento e defesa da Nação.

Nota-se, desse modo, que desenhava-se cada vez mais a intenção do Governo em institucionalizar e organizar a juventude, inspirado em moldes fascistas, com vistas a construir um determinado extrato etário com a ética da disciplina e do trabalho. Mesmo neste momento, sob o comando da Presidência da República, acompanhado do Ministro de Estado da Guerra, da Justiça e da Marinha, se fazia presente, ainda, o referencial de tratar os problemas sociais como “caso de polícia”. Tanto o projeto possuía caráter miliciano que em momento algum o documento se referia ao Ministério da Educação e Saúde, que na época era o órgão responsável pelas ações educativas e socializadoras destinadas à juventude.

O final da década de 1930 e início dos anos de 1940 foram marcados pela configuração de um quadro de aspirações sociais, no que diz respeito à educação, e com ela a educação profissional. Novas exigências foram surgindo a partir das necessidades que se apresentavam no âmbito das indústrias. Isto, aliado a educação com formação e qualificação da força de trabalho. Foi a partir desse mesmo período que se consolidaram iniciativas e leis que determinaram um novo quadro onde se cogitava educação e formação profissional à juventude. Na verdade, esta preocupação se destinava nesse período a educar e qualificar aqueles “menores abandonados” ou “desvalidos”, retratados no item anterior deste estudo. Percebe-se aí a importância de se investir em formação profissional para esse

contingente que potencialmente poderia vir a se tornar força de trabalho, mas que para isto precisaria ser qualificada.

Concomitante ao quadro que se apresentava, a formação técnica profissional foi pensada e organizada em torno do ensino industrial e atingia, também, as áreas comercial e agrícola. Atribuía-se à educação a tarefa de regulamentar e implementar a formação profissional justamente no período em que foi se consolidando no Brasil a industrialização. Tratava-se de um momento em que eficiência e produtividade eram fundamentais para consolidar e incorporar a organização científica do trabalho. Para isto, fazia-se necessário preparar ainda mais os jovens da classe trabalhadora, tanto no que tange à alfabetização, considerando que no Brasil já era histórica a defasagem educacional, quanto no que se refere à formação profissional deste segmento etário como força de trabalho.

Data de 1935 algumas iniciativas nesse sentido:

[...] o Ministério do Trabalho, a partir de uma visão mais pragmática, preocupado em atender às necessidades mais imediatas das indústrias, propunha cursos profissionalizantes isolados, vinculados diretamente a este Ministério; pretendia, também, repassar os custos aos industriais, enquanto que o Ministério da Educação defendia a criação de um órgão burocrático federal para controlar o sistema de ensino profissional em todo o País (VENTURA, 2001, p. 4).

Na história brasileira a formação profissional com características de aprendizagem profissional não era novidade. No início do século XIX já havia os aprendizes do Arsenal de Guerra e, em meados desse mesmo século, os aprendizes da Marinha, assim como os Liceus de Artes e Ofícios, no início do século XX, no Governo de Nilo Peçanha, das Escolas de Aprendizes e Artífices. Nos primeiros anos da década de 1930, o Governo Getúlio Vargas, de sua parte, havia criado as Escolas Técnicas (SENAC, 1987). Entretanto, o elemento novo que se desenhou a partir da Constituição de 1937 foi a extensão desta formação aos filhos dos extratos populares. A formação profissional antes destinada aos filhos das elites passou a ser destinada aos filhos dos trabalhadores.

As medidas adotadas pelo Estado, a partir de 1937, no que se refere à formação técnica profissional atendiam, por outro lado, aos interesses dos empresários que passavam a dispor de uma força de trabalho jovem, disciplinada e capaz de ser incorporada ao setor industrial em expansão. Com as diversas iniciativas governamentais, o objetivo era promover o desenvolvimento industrial,

como previa o artigo 129 da Constituição de 1937, que tratava da “Educação e da Cultura”. Nele se estabelecia que o ensino pré-vocacional e profissional destinado aos pobres é o primeiro dever do Estado. Além disso, dispunha também que era dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera de sua especialidade, escolas de aprendizes destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. Para que isto fosse cumprido, seria estabelecida Lei que regularia o cumprimento desse dever e os poderes que caberiam ao Estado no tocante a estas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios que lhes seriam concedidos pelo poder público. Na verdade, esta discussão já estava em pauta na agenda do Governo e industriais desde 1936.

Um dos primeiros passos que sinalizou a iniciativa do Governo e Industriais da época, no sentido de promover a formação profissional do jovem, foi o Decreto-Lei nº 1.238 de 1939, que dispunha sobre a criação de cursos de aperfeiçoamento profissional e a instalação de refeitórios para os trabalhadores. Este Decreto visava proporcionar o aperfeiçoamento da educação profissional, bem como promover condições mais favoráveis e higiênicas para a sua alimentação. Neste sentido, decretou no Art. 1º que, “nos estabelecimentos em que trabalhem mais de quinhentos empregados, deverá o empregador reservar-lhes local abrigado, higiênico e devidamente aparelhado, onde possam fazer as refeições no intervalo de trabalho”.

Aparentemente dissociadas, a introdução da questão alimentar no decreto é compreensível uma vez que está diretamente relacionada aos serviços sociais necessários à manutenção em boas condições da força de trabalho. Iamamoto e Carvalho (1993) destacam que:

Dentro da ótica do capital, os serviços sociais tornam-se, ainda, um reforço para a garantia dos elevados níveis de produtividade do trabalho exigidos pela elevação da composição orgânica do capital. Contribuem para manter um equilíbrio psicofísico do trabalhador, canalizando e antecipando a emergência de focos de tensão, que afetem a paz social necessária à potencialização do processo de exploração do trabalho. Alguns tipos desses serviços – ensino profissionalizante, por exemplo – estão voltados, ainda, para propiciar uma qualificação da força de trabalho, exigida de parcela da classe trabalhadora, para fazer frente ao crescente processo de especialização da produção (IAMAMOTO; CARVALHO, 1993, p. 102).

O que se verifica é que a reprodução do trabalhador enquanto força de trabalho, visa garantir ao modo de produção capitalista as condições de continuidade da acumulação ampliada de capital. É neste sentido que o Decreto nº 1.238 teve a sua importância, além de que, naquela conjuntura, tão necessário quanto garantir a produção e reprodução da força de trabalho, era evitar os focos de tensão que pudessem emergir na sociedade.

A própria data de promulgação do Decreto era significativa, ou seja, 02 de maio, data que sucede ao dia do trabalho, o que imprimia o caráter ideológico, forte característica do presidente Getúlio Vargas, que fazia questão de repetir em seus discursos: “A instrução que precisamos desenvolver até o limite extremo de nossas possibilidades, é a profissional e técnica” (VARGAS apud CARONE, 1977).

Isto remetia a ideia da formação para o trabalho. Mesmo não fazendo menção à juventude, sabe-se que era extensivo a ela na medida em que naquele contexto era alvo de interesse por parte dos industriais, além de ser cada vez mais presente a ideia de que o trabalho serviria como meio para preservar a paz social.

Com a expansão e desenvolvimento industrial, as empresas até então não sentiam a necessidade de força de trabalho melhor preparada, pois era possível contar com trabalhadores estrangeiros tanto para as funções técnicas e de comando, como para aquelas atividades operacionais. Observa-se que esta prática de contar com trabalhadores estrangeiros já ocorria no Brasil desde o início do século, como aponta Carone (1977):

No Relatório do Departamento Estadual do Trabalho de São Paulo, feito em 1912, constata-se que nas 31 fábricas de tecidos da capital (com mais uma em Santos e outra em São Bernardo) trabalham 10.204 operários, dos quais 1.843 são brasileiros; os italianos perfazem 6.044 (59%), os portugueses 824 (8%), os espanhóis 3%. O Recenseamento de 1920 assinala a existência de 136.135 operários brasileiros para 93.130 estrangeiros, no Estado de São Paulo; na capital, a relação é de 49.071 para 53.304 (CARONE, 1977, p. 192).

Entretanto, surge um fator preponderante à preocupação dos industriais, assim como do Governo quando não foi mais possível contar com o fluxo de trabalhadores estrangeiros, e se depararam com uma força de trabalho brasileira sem as habilidades requeridas pelo processo industrial, inclusive do ponto de vista educacional. Neste sentido, este foi, senão o principal, um dos motivos primordiais

que levou Governo e industriais a pensar uma instituição que pudesse resolver os problemas, ou senão, grande parte das dificuldades vivenciadas com a força de trabalho desqualificada.

No período do pós segunda guerra o país encontrava-se em fase de transição do modelo agrícola para o urbano industrial e, transitava do trabalho extensivo, que ocorria a partir de longas jornadas, para a combinação deste com o trabalho intensivo favorecido pelo uso de novas forças produtivas na indústria, fundamentalmente. A adequação da força de trabalho se ajustava às transformações do desenvolvimento industrial, a modernidade do capitalismo e sua demanda por qualificação profissional, apesar do atraso e ineficácia do sistema educacional brasileiro.

Durante todo o século XX a formação profissional de trabalhadores no Brasil estava focada nos jovens pobres que buscavam uma alternativa possível. Para a elite havia a possibilidade de ingressar no ensino primário e secundário, com vistas ao ensino superior. Neste sentido, o sistema educacional brasileiro seguiu uma dualidade que segmentou ricos e pobres, deixando implícito que os filhos das elites estavam sendo preparados para ingressar em cursos de nível superior, e, que somente, após a conclusão dos estudos, seriam encaminhados ao trabalho. Ao passo que os jovens pobres seriam encaminhados para o ensino profissional, e este encerraria em si mesmo.

O projeto de industrialização trazia consigo a preocupação com o preparo do trabalhador para atender a necessidade produtiva naquela conjuntura cabendo na prática ao empresariado, gerenciar a qualificação profissional, inclusive os recursos captados de maneira frequente através de descontos em folha de pagamento dos trabalhadores. O SENAI reforçava a segmentação no âmbito educacional entre uma elite educada para as universidades e uma classe trabalhadora formada para as profissões técnicas de base.

O SENAI é contemporâneo das primeiras Leis Orgânicas do ensino e aprendizagem no Brasil, surgidas a partir de 1942. Desta época até 1946 implementaram-se uma série de medidas conhecidas como “Reforma Capanema”, devido o seu idealizador, o Ministro da Educação, Gustavo Capanema. Através desta Reforma, surgiu uma nova maneira de pensar a educação e a sua relação com o projeto de sociedade idealizado por Getúlio Vargas. Tratava-se de ações que tinham por objetivo atender as necessidades do projeto de desenvolvimento

industrial que encontrava-se em execução no país. Com isto, a sua preocupação com o preparo do trabalhador para integrar o sistema produtivo, centrava-se no SENAI, nas escolas federais e estaduais que foram criadas para promover a formação profissional ancorada pelas bases organizacionais e financeiras do período.

No âmbito da educação profissional, observa-se que, no Brasil, ela segue a lógica das determinações externas à sua necessidade. Desde a sua gênese, no período Vargas, ficou subsumida à racionalidade financeira e à necessidade de uma força de trabalho que pudesse atender a sua atribuição imediata para a produção e reprodução do modo de produção capitalista. Ficava fora dos objetivos do Estado construir ações que estivessem além das preocupações com os resultados econômicos das empresas empregadoras. Reduzir as desigualdades sociais estava em segundo plano.

A implantação do SENAI estava sintonizada com os interesses empresariais, que orientavam também na prática, as reformas educacionais. Desse modo, o Decreto que criou o SENAI, e que é parte integrante das Leis Orgânicas de Ensino, induziu as reformas na educação entre os anos de 1942 até 1946.

Com o objetivo de solucionar o problema da formação profissional os empresários buscaram apoio junto ao Governo. Apresentaram a proposta de criação do Serviço Nacional de Seleção, Aperfeiçoamento e Formação Industriários (SENAFI). Através do Ministério da Educação e Saúde o Governo nomeou uma Comissão formada por industriais para em curto espaço de tempo pensar e sugerir medidas práticas para o enfrentamento da profissionalização da força de trabalho necessária ao processo de desenvolvimento do país naquela conjuntura.

Dos trabalhos desta comissão nomeada pelo Ministério da Educação e Saúde, resultou o Decreto Lei nº 4.048 de 22 de janeiro de 1942, que criou o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI)¹², cuja competência estava em organizar e administrar em todo o país as escolas que ofereceriam cursos de aprendizagem para os operários das indústrias. Conforme o referido Decreto Lei, ficava à Confederação Nacional da Indústria (CNI), o encargo de organizar e dirigir a nova entidade .

Segundo Yamamoto e Carvalho (1993),

¹² Adiante será retomada a discussão sobre o significado da sigla SENAI, onde será contextualizada a sua alteração.

O SENAI, criado no limiar de um novo ciclo de expansão capitalista da formação econômico-social brasileira, aparece, enquanto instituição social, claramente determinado por aquela conjuntura. A adequação da força de trabalho às necessidades do sistema industrial se revestirá, esquematicamente, de dois aspectos principais: o atendimento objetivo ao mercado de trabalho, no sentido de supri-lo de trabalhadores portadores das qualificações técnicas necessárias, e a produção de uma força de trabalho ajustada psicossocialmente (ideologicamente) ao estágio de desenvolvimento capitalista (IAMAMOTO; CARVALHO, 1993, p. 271).

Com o SENAI ficou ainda mais evidente a aproximação do Estado com os empresários. Seus objetivos, desde o início, fundamentaram-se em formar e qualificar a força de trabalho já empregada, fato que contribuiu para o desenvolvimento industrial, sem alteração significativa na vida dos trabalhadores, principalmente os desempregados. Além disso, organizou sua lógica de funcionamento levando em consideração as dinâmicas das atividades financeiras nacionais. Isto se evidencia no artigo 27 do Decreto de Criação do SENAI, onde dispõe que, “O Conselheiro manterá contato permanente com a Confederação Nacional da Indústria, na troca e coleta de elementos relativos ao ensino industrial, autorizando, quando necessário, a celebração de acordos e convênios”. Seriam instituídos e entrariam em funcionamento gradual, de acordo com as necessidades e conveniências da economia nacional.

Na justificativa de Gustavo Capanema ao Presidente da República, ele sinalizava que o Decreto-Lei nº 4.073 de 1942, tinha por objetivo organizar o ensino industrial. Tratava-se de um documento que estabeleceria os princípios gerais normativos para o ensino profissional, até porque o Brasil não dispunha naquela ocasião de uma legislação de ensino industrial, o que fazia com que o ensino profissional fosse dado pelos poderes públicos e particulares e, principalmente, sem uniformidade de conceituação e diretrizes pedagógicas. Este Decreto tratava da Lei Orgânica de Ensino Industrial que estabelecia em seu artigo 1º:

as bases de organização e de regime de ensino industrial, que é o ramo de ensino, de grau secundário, destinado à preparação profissional dos trabalhadores da indústria e das atividades artesanais e ainda dos trabalhadores dos transportes, das comunicações e da pesca (BRASIL, 1942).

O Decreto nº 4.073 instituiu o aluno-aprendiz como uma figura jurídica. Disso subentende-se que a juventude gradativamente incorporava-se ao mercado de trabalho. Definia, ainda, como ramo do ensino, a aprendizagem destinada à preparação profissional para a indústria, com a finalidade de formar e deixar aptos os jovens profissionais ao exercício de ofícios e técnicas nas atividades industriais, além de dar aos trabalhadores jovens e adultos que não são habilitados, uma qualificação profissional, e aperfeiçoar ou especializar os conhecimentos que lhes aumentasse a eficiência e a produtividade.

Neste sentido, foi a partir do projeto industrialista de desenvolvimento adotado pelo Estado Novo que as primeiras iniciativas para a organização da aprendizagem sistemática ocorreram em nível nacional como meio de proporcionar a profissionalização não apenas da força de trabalho jovem e adulta, mas, principalmente, para atender a necessidade dos industriais.

Verifica-se, assim, que o Ministro da Educação estava preocupado em constituir os elementos que pudessem contribuir para organizar a educação profissional industrial em todo o território nacional. Este esforço era condizente com os novos rumos da economia nacional naquela conjuntura. Na medida em que as indústrias se expandiam era percebida a necessidade de investir na formação e no treinamento profissional. Nesse sentido, líderes empresariais, como Roberto Simonsen, João Daudt de Oliveira, dentre outros, tiveram a iniciativa de consolidar as Confederações da Indústria e do Comércio, como órgãos de cúpula do setor sindical empresarial, e instituíram, paralelamente, o SESI e o SENAI em 1945, e o SESC e SENAC em 1946. Foram estas instituições que induziram às mudanças no sistema educacional brasileiro e abriu as portas de fato para os jovens integrarem-se ao grande movimento nacional como força de trabalho capaz de guarnecer o “chão das fábricas”. Isto é, aqueles que dariam suporte às novas indústrias e às cadeias comerciais que se propagavam de forma acelerada pelo país¹³.

Portanto, o período que vai de 1930 a 1945 foi marcado pelas iniciativas do Estado em promover ações de nacionalização do sistema de ensino brasileiro. Especialmente durante o Estado Novo a centralização política resultou na promulgação das Leis Orgânicas do Ensino que organizaram o ensino secundário, o comercial e o industrial, enquanto parte das preocupações do Governo Vargas, que

¹³ Em Defesa do Sistema “S”, na Gazeta, de Vitória 12/08/2003.

pretendia reordenar o mundo do trabalho e viabilizar o projeto político de nação em desenvolvimento econômico, fundamentado na industrialização. Dentro deste intuito a juventude brasileira era alvo de atenção por se constituir em grande potencial de força de trabalho.

Convém destacar embates de interesses no interior do Estado, naquele momento. A aprendizagem, que era a modalidade de ensino destinada à formação dos jovens motivou disputa acirrada entre Estado e industriais e fez com que os pontos centrais dos debates e dos embates fossem canalizados para o interior dos aparatos burocráticos, mais especificamente, entre de um lado, o Ministério da Educação e Saúde, e, de outro, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC). Esses embates traduziam projetos distintos no que concerne à incorporação da força de trabalho jovem. Para o MTIC, apoiado pelos industriais, a preocupação era atender às necessidades mais imediatas das empresas, oferecendo cursos pontuais sob a responsabilidade financeira da própria indústria, ao passo que, para o Ministério da Educação e Saúde, deveria ser criado um órgão no interior do próprio Estado para cuidar da formação da juventude enquanto força de trabalho.

De certo modo a remissão dos pontos pendentes para o interior do aparato de Estado como instância mediadora apresentava limitações, uma vez que deveria atender, além dos interesses dos industriais, as demandas dos setores populares. Neste sentido é que Iamamoto e Carvalho (1993) afirmam que o Estado, neste percurso foi assumindo progressivamente a educação, custeando financeiramente as atividades profissionalizantes a curto e médio prazo.

Embora tenha chamado para si as responsabilidades com a formação básica dos trabalhadores, inclusive os jovens, a intenção do Estado era fazer com que os industriais assumissem nacionalmente e integralmente os custos com a formação profissional, já que a atuação da esfera pública se limitava a ações desenvolvidas no Estado de São Paulo. Estabeleceu-se uma espécie de divisão de responsabilidades na qual ao Estado caberia assumir os custos financeiros e a formação básica da juventude, atribuindo-se aos industriais a responsabilidade de qualificar os trabalhadores a partir das necessidades para bem atender as indústrias.

Vale lembrar que a ideologia presente naquela conjuntura, e ainda com fortes resquícios atualmente, era de que a tarefa da educação brasileira seria formar o trabalhador necessário à indústria a partir da elaboração técnica profissional ofertada ao jovem trabalhador, acompanhada da formação moral adequada às

demandas do capital. A importância da qualificação profissional era mais destacada na medida em que se fazia necessário não apenas o saber para desenvolver suas atividades junto às máquinas, como também para garantir suas necessidades vitais, visto que tratava-se de pessoas comprometidas do ponto de vista nutricional, e que, conseqüentemente, apresentavam ou poderiam vir a manifestar, necessidades médicas e odontológicas. Sobre isso, Iamamoto e Carvalho (1993) comentam:

O primeiro aspecto relativo à análise das “necessidades vitais dos menores” refere-se à alimentação e demonstra um quadro de subalimentação crônica. “O operário se alimenta pouco e mal, e os alunos do SENAI, menores e adultos, estão longe de atingir um padrão recomendável de robustez orgânica, tendo em vista as tarefas que precisam desempenhar na indústria, com as grandes perdas energéticas do trabalho.” A conclusão será a de que, em função da alimentação insuficiente e das péssimas condições de conservação com que os alimentos são mantidos até o horário normal de refeição, e a exemplo do que já vinha sendo desenvolvido em algumas unidades de ensino do SENAI, “é inegável que a criação da sopa escolar ou do copo de leite ou de outra merenda qualquer substancial, viria beneficiar extraordinariamente os nossos alunos, em regra geral, mal alimentados” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1993, p. 265-266).

Frente a este embate é que Cunha (1982) afirma que o Presidente Getúlio Vargas teria coagido os industriais a assumirem além da direção, também o custeio da formação profissional. Daí se justificam os vários decretos e anteprojetos expedidos pelo Governo e que, revelava também a disputa de poder no âmbito do aparelho do Estado.

Relevante destacar que a coerção do Governo geralmente se fazia de modo sutil, como por exemplo, quando decretou a troca do significado do SENAI em curto espaço de tempo, isto é, no mesmo ano de sua criação, em 1942, quando passou de Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários, para Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial. Isto o Governo fez sob ameaça de entregar a administração do órgão aos Sindicatos dos operários das indústrias.

Notadamente, a preocupação do Governo na construção de ações voltadas à juventude apontava para o fato que, nenhuma das partes queria arcar com os custos desta formação. No entanto, precisava ser resolvido no âmbito do Estado, e, foi com esta intenção que Vargas tensionou o patronato. Intencional ou não, o certo é que a CNI, representada por Roberto Simonsen, informou o “interesse” em

contribuir com a formação profissional da classe trabalhadora, e, fez com que o Governo atingisse seu objetivo.

Assim, verifica-se que a juventude é parte constitutiva deste grande debate entre as classes e, inclusive do aparato Estatal na construção da política pública. Neste contexto, os industriais constataram que a força de trabalho mais velha era despreparada para operar as novas tecnologias que chegavam às indústrias. Observaram que seria muito mais fácil educar e investir nos jovens para atuarem nas novas máquinas. No entanto, embora precisasse educar e preparar a juventude para atuar nas empresas, a classe patronal queria privar-se dos encargos de sua formação. Pela ótica dos industriais, isto implicaria no aumento das taxas de impostos que obrigatoriamente deveriam recolher junto ao Estado.

O Serviço Social da Indústria (SESI) serviu como importante mecanismo de resposta a problemas que estavam colocados no embate entre Estado e patronato ao atuar como uma entidade que reforçava o espírito de colaboração entre as classes. Para isto, se disporia a contribuir para melhorar desde as condições de habitação, nutrição até o desenvolvimento do sentimento de solidariedade entre capital e trabalho. Coube ao SESI a atribuição de estudar, planejar e executar medidas visando a valorização das condições de vida dos trabalhadores. Foi a primeira instituição a atuar a partir da direção e com recursos da classe patronal com o objetivo de prestar serviços assistenciais extensivos não apenas aos trabalhadores das indústrias mas a população em geral, como assinalam Iamamoto e Carvalho (1993),

[...] O SESI aparecerá claramente como resposta do empresariado à nova conjuntura e correlação de forças que surgem com a desagregação do Estado Novo e a liberalização do regime, favorecendo o crescimento do movimento operário. Aponta também para o espírito ultraconservador desse empresariado e sua incapacidade naquele momento em adaptar seu novo instrumento de intervenção no movimento operário à correlação de forças presente, preservando-o de um rápido processo de desmoralização (IAMAMOTO; CARVALHO, 1993, p. 285).

Estrategicamente o SESI se apresentou como instrumento político repressivo e, sob o pretexto de assistir os trabalhadores industriários atuou por vias indiretas no movimento sindical de tal modo que, segundo Rodrigues, os sindicatos se apresentavam como “órgão de colaboração com o poder público” (RODRIGUES,

1979, p. 159). Mas, sua função essencial era buscar respostas aos problemas da acumulação capitalista no país.

Por se tratar de práticas mecanizadas nos setores industriais, os trabalhadores precisavam dispor do conhecimento já adquirido a partir dos treinamentos que seriam incorporados nas indústrias. No entanto, consideraram ser indispensável ministrar cursos que elevasse a sua formação geral, fundamentalmente a escolaridade, obstáculo que dificultava a implantação da aprendizagem. Entre os trabalhadores urbanos, em média, a escolarização era de menos de dois anos de estudo. A defasagem escolar interferiria na regulamentação e organização da aprendizagem enquanto ensino profissionalizante nos estabelecimentos industriais.

Carone (1977) sinaliza que a população brasileira em idade escolar, nos anos de 1940, era de 8.000.000 habitantes. Entretanto, a população em idade escolar matriculada na escola primária era de 27% deste total.

Quando em 1942 foi implantado o SENAI, as recomendações eram de que a profissionalização da força de trabalho para a indústria deveria ser técnica e moderna para atender as necessidades das indústrias que se implantavam. Além de ser objeto de aprendizagem metódica industrial, deveria ter sua ação principal centrada na formação de trabalhadores jovens. Conforme aponta Carone (1977):

[...] a produção moderna, automática, no entanto, exige preparo técnico adequado e, por isto, ela depende da vinda de estrangeiros ou, respondendo ao desafio, os industriais instalam em 1942 o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI); enquanto isso, o operário se ocupa em média com dois teares, enquanto na Rússia um operário cuida de 146 teares (CARONE, 1977, p. 63-64).

Os limites resultantes da limitada profissionalização da força de trabalho são evidentes quando considerados que a expansão das indústrias brasileiras apontava a concentração da lucratividade em alguns setores durante todo o Estado Novo. Assim, das 256 empresas de São Paulo em 1942, um terço teve 50% de lucro; e vinte e cinco, 100% ou mais. Dentre elas, destacam-se a *Firestone*, de pneus com 509% e a *Goodyear* com 309% (CARONE, 1977, p. 69).

O Governo agia com medidas protecionistas e cordiais frente aos industriais, intervindo para que a classe dominante pudesse desenvolver o projeto industrialista.

Entretanto, ao mesmo tempo em que o empresariado industrial solicitava a intervenção estatal, também impunham condições ao Governo. Resistiram com relação a alguns pontos, como por exemplo, a questão da sindicalização dos trabalhadores; a Lei de nacionalização; o aumento da porcentagem dos trabalhadores de 2/3 de empregados nacionais e 1/3 de estrangeiros para 50 e 50% respectivamente. Também cederam em outros aspectos com objetivo de obter uma força de trabalho mais especializada.

Capanema, em carta ao presidente da República, faz algumas observações ao projeto de regulamentação do ensino profissionalizante. Ele ressalta que “as atribuições do Estado não estão convenientemente discriminadas” (SCHWARTZMAN, BOMENY, COSTA, 1984). De sua parte em relatório enviado à comissão interministerial o presidente da FIESP, Roberto Simonsen, que representava os industriais, criticava enfaticamente a forma como as leis eram redigidas por “funcionários teóricos” que não conheciam “os aspectos práticos do assunto” e que não consultavam “previamente os maiores interessados na sua execução”. Sustentava que devido ao empresariado se sentir sobrecarregado com os “encargos sociais” provenientes das leis trabalhistas, além das políticas tributária e fiscal, o Decreto nº 1.238, “incluído entre as chamadas leis sociais” onerava ainda mais para as empresas.

Demonstrava em suas afirmações a preocupação com relação aos custos possíveis para as empresas. Em seu discurso estava implícito o debate atual sobre o *custo Brasil*. Para os industriais, representados por Simonsen, o sistema de educação não promoveria o atendimento às necessidades demandadas pelo empresariado no que se referia a uma força de trabalho mais adequada ao sistema produtivo. Além disso, traria um ônus que recairia sobre os industriais, quando na verdade, pela sua ótica, deveria ficar ao encargo do Estado.

Simonsen defendia a revogação do Decreto nº 1.238, posto que o artigo 129 da Constituição Federal de 1937 definia o ensino pré-vocacional e profissional como o primeiro dever do Estado, cabendo aos industriais e sindicatos apenas criar escolas de aprendizes destinadas aos filhos de seus operários, como segue:

Art. 129. A infância e a juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas

faculdades, aptidões e tendências vocacionaes. O ensino prevocacional profissional destinado ás classes menos favorecidas é, em materia de educação, o primeiro dever de Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municipios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionaes. É dever das indústrias e dos sindicatos economicos crear, na esphera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operarios ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado, sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo poder público (BRASIL, 1937).

Na verdade, Simonsen enfatiza que a pretensão do Governo de passar a responsabilidade da formação profissional aos industriais, era inconstitucional. Segundo ele, o Estado deveria assumir com medidas protecionistas as ações mais “espinhosas”, como os problemas sociais por exemplo.

Nota-se, pois, que a ideia de transferência de responsabilidade dos custos com a profissionalização da força de trabalho, naquele período, já demonstrava a intenção que o âmbito privado tinha de se beneficiar do fundo público. Isto ocorre na medida em que o Estado assume a responsabilidade que mais onera com relação à formação profissional. Observa-se no texto de Carone (1977):

[...] dentro do processo de desenvolvimento do país, esta mesma burguesia não tinha capitais e técnica suficientes para superar certos problemas, o que leva o Estado, contra a vontade dos próprios industriais, a tomar a iniciativa da indústria pesada – Usina de Volta Redonda. Assim, o problema estatal no Brasil aparece como imposição do momento e da falta de iniciativa particular (CARONE, 1977, p. 185).

Tratava-se naquele contexto de medidas econômicas em que o Estado interventor varguista, além do propósito que tinha de consolidar seu projeto industrialista, se preocupava também com questões relacionadas à classe trabalhadora. Até mesmo porque, a intervenção do Estado na área social se fazia essencial para criar as bases para o desenvolvimento industrial.

Nota-se, além disso, que o interesse do Estado estava em regular as relações entre capital e trabalho. Para isso, assumia em grande parte os custos via fundo público da preparação da força de trabalho, e, na medida em que financiava, oferecia cursos de profissionalização aos trabalhadores.

Carone (1977) destaca que Simonsen afirmava a necessidade de serem ministradas aulas de educação moral e cívica como meio de **“adestramento da juventude”** (grifo nosso). Referia-se a falta de atenção, de empenho e estima ao trabalho como os principais “defeitos” dos operários brasileiros. Para ele, sem o preparo do “seu caráter”, seria uma decepção instituir cursos profissionais nas fábricas. Apresentava-se aí mais uma justificativa para que o Estado assumisse a responsabilidade com a juventude.

Havia também a preocupação em formar a juventude no plano ideológico, a fim de que esta percebesse no patrão e na fábrica não um adversário ou um lugar de constrangimento. O jovem deveria ser um aliado no estabelecimento empresarial no qual trabalharia, empenhando o seu futuro e dedicando seus esforços para que capital e trabalho pudessem ambos ganhar. Assim, para conformar o jovem trabalhador ao modelo de produção não bastava apenas conceder a ele o saber fazer, mas era essencial que tivesse um preparo moral, uma disciplinarização social que despolitizasse as relações entre capital e trabalho, disseminando no jovem trabalhador uma relação de “conciliação” com o seu patrão, mas que, na verdade não passava de uma relação mediada pela mercadoria. Não se pode esquecer que este era o jogo político presente naquela conjuntura, tanto por parte do Governo, quanto por parte dos empresários.

Neste aspecto, a aprovação das instruções elaboradas pelo Ministério da Educação e Saúde não foi rápida como esperavam os industriais e o próprio Estado naquela ocasião. Em 1941 foi designada uma nova comissão, formada pelos seus representantes diretos, Euvaldo Lodi, Valentin Rebouças e Roberto Simonsen. Enquanto isso no Ministério da Educação e Saúde organizava-se uma comissão para padronizar o ensino de ofícios em escolas do poder público e privado, presidida por Gustavo Capanema.

É importante notar que até 1941 a intervenção dos industriais sobre o processo de organização do ensino industrial ocorreu através de pareceres, substitutivos e estudos encaminhados à comissão interministerial.

Nas ações emanadas do poder estatal através das Leis e Decretos impostos pelo Governo, ainda que se aponte para benefícios para a classe trabalhadora, o resultado final é um conjunto de medidas que essencialmente amparava aos industriais. É relevante destacar que foi neste embate entre o poder estatal e o capital privado que os industriais foram articulando seus interesses e, deram o “tom”

na formatação das ações que vieram se tornar mais adiante política pública para a juventude.

Portanto, a lógica de educação e profissionalização proposta remetia a um ensino de adaptação moral do trabalhador aos interesses do empregador. Tratava-se de uma avaliação que estava em total conformidade com os princípios de organização racional do trabalho, que foram tendo repercussão no Brasil, por influência do método industrial utilizado nos Estados Unidos e Europa, principalmente na Itália após a guerra. Pfeifer (2008), ao analisar a adaptação do trabalhador às necessidades da indústria através do texto “Americanismo e Fordismo” de Gramsci, relata que as características da formação social americana permitiram a introdução do modelo fordista centrado na produção através de esquemas de coerção e racionalização.

Desta maneira, o adestramento da classe trabalhadora inseriu-se no plano mais geral da racionalização do trabalho. Quando já nos anos de 1920 os industriais paulistas aplicavam em suas empresas os princípios de organização racional do trabalho, vislumbravam o desenvolvimento industrial como fim último, mas o percurso para tal “conquista” se apresentava a partir da dominação. A influência da organização taylorista e fordista junto ao patronato pode ser observada entre os empresários do setor ferroviário, que divulgavam a importância da racionalização do trabalho, almejando maior controle sobre os trabalhadores, além do aumento de produtividade e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico.

A XXV Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que aconteceu em 1939, em Genebra, trazia à tona os estudos produzidos pelo Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT). Nota-se que as discussões fomentadas nesta ocasião durante a Conferência, confirmavam ainda mais os argumentos de Roberto Simonsen e Euvaldo Lodi sobre o tipo de educação a que os trabalhadores deveriam ter acesso. Revelava os princípios que estavam orientando a formulação da política educacional para o ensino profissionalizante destinado à juventude naquela conjuntura internacional e que refletiria no Brasil.

Cabe destacar que uma comissão interministerial formada para responder aos problemas colocados mostrou-se muito receptiva e adepta às críticas de Simonsen em nome da FIESP, tanto que incorporou quase todas as recomendações sugeridas por ele. Vê-se aí um alinhamento político e o jogo de interesses entre os grandes industriais com a comissão interministerial e o Ministério do Trabalho,

Indústria e Comércio sobre qual o formato que deveria ter a educação profissional naquele período. A reforma do ensino profissionalizante demonstrava uma negociação entre projetos educacionais, setores empresariais e as esferas de poder da burocracia do Estado, o que revelava-se uma negociação de certa forma difícil.

As diretrizes do Ministério da Educação e Saúde com o apoio de Gustavo Capanema era de criação de escolas profissionalizantes de nível médio, escola normal para formação de professores além da criação da Universidade do Trabalho. Previa ainda a regulamentação das profissões e a exigência de diplomas para o exercício do trabalho profissional em todos os níveis, de forma que a profissionalização se tornasse obrigatória.

O relatório apresentado à comissão interministerial contendo as críticas dos empresários industriais com relação ao Decreto nº 1.238 e ao ônus que o governo imporia à indústria, fez com que Roberto Simonsen encaminhasse ao Ministro Capanema um anteprojeto na tentativa de substituir o projeto da comissão. No anteprojeto Simonsen afirmava que nenhuma objeção maior apresenta a indústria de São Paulo e que os industriais tinham plena consciência do ônus que recairia sobre as empresas e a sua sobrecarga, uma vez que estavam em jogo verdadeiros interesses nacionais, como é o caso do aperfeiçoamento da mão de obra como meio de atingir o projeto de industrialização brasileira.

As alterações propostas no anteprojeto encabeçado por Simonsen permite compreender o interesse dos industriais em redirecionar a intervenção Estatal no que se refere ao desenvolvimento da indústria pesada e, à incorporação da juventude ao processo. Posicionavam-se na defesa da intervenção do Estado desde que esta não interferisse diretamente em ações que pudessem onerar o capital. Carone (1977) demonstra a opinião de Roberto Simonsen:

O que se pede, e está transcrito no anteprojeto enviado ao governo, é que “a duração normal do trabalho poderá ser acrescida de tantas horas suplementares quantas forem julgadas necessárias, até o limite de 12 horas diurnas e noturnas”, e “é facultado o trabalho noturno de mulheres e de menores de 14 a 18 anos de idade, nas indústrias em que tal trabalho for indispensável” (CARONE, 1977, p. 70-71).

Nota-se que em determinados períodos o Governo atendeu as medidas solicitadas pela classe patronal. Tanto que em 1943, proibiu os operários de mudar de emprego, proibiu os dissídios coletivos, permitiu maior número de horas de

trabalho nas fábricas. Em outras ocasiões o Governo recuou, como, por exemplo, em relação ao anteprojeto original, o que permite perceber a força que tinham os empresários na medida em que ditavam uma certa agenda para a construção das ações do Estado para a juventude. No caso envolvendo Simonsen é significativo observar que, na nova proposta que foi apresentada pelo Ministro Capanema, muitos dos pontos defendidos pelo empresariado em relação à juventude e sua preparação para o trabalho foram contemplados.

De certo modo, ele defendia a necessidade do Estado “cooperar” técnica e financeiramente, e admitir que o ônus da educação do aprendiz não fosse somente vinculado ao empregador, uma vez que este é parcialmente interessado nela, mas, o Estado é o maior interessado pela educação do trabalhador.

Foi como desdobramento destes intensos debates que o Governo Vargas, em julho de 1940 promulgou o Decreto nº 6.029, regulamentando a instalação e funcionamento dos cursos profissionais nos estabelecimentos com mais de 500 empregados e que favoreceria também a juventude, conforme segue:

Art. 3º Além dos próprios empregados, terão direito à matrícula, que será gratuita, em primeiro lugar, os filhos e, em segundo lugar, nas vagas que houver, os irmãos dos empregados do estabelecimento industrial a que os mesmos cursos estiverem vinculados. *Parágrafo único.* Terão a mesma preferência atribuída aos filhos de empregados de um estabelecimento industrial os órfãos de seus antigos empregados.
(BRASIL, 1940).

Regia ainda o Artigo 4º do referido Decreto, sobre a admissão nos cursos que os candidatos a alunos deveriam provar possuir idade mínima de 14 anos; ter concluído o curso primário ou possuir os conhecimentos mínimos essenciais à preparação profissional; deveria ter aptidão física e mental para as atividades que viriam a exercer, ter boa saúde, além de estarem com a vacina contra varíola em dia. Além disso, são impostas condições à juventude para que integre o rol dos trabalhadores, como por exemplo, a questão da alfabetização.

A preocupação com a formação mínima atrelava-se diretamente aos esforços do capital em minimizar os custos de constituição da força de trabalho. Assim, além de saber ler e escrever, o trabalhador deveria saber também fazer contas, que são os conhecimentos mínimos exigidos pelo empregador. Pelo teor do Decreto fica claro que a juventude interessava ao capital fundamentalmente

enquanto força de trabalho.

Desta forma, as relações entre os industriais e Estado revelavam a convergência em alguns aspectos entre o pensamento autoritário dos idealizadores do Estado Novo com o planejamento de um país industrializado, idealizado tanto pelo Governo como pelas lideranças do setor industrial. De certo modo, essa convergência permitiu aos empresários ocupar um papel estratégico para montar um sistema de alianças que favorecia a consolidação da burguesia industrial. Se apropriaram do discurso dos detentores do pensamento autoritário e o redefiniram para propagar a ideia de modernização econômica como uma bandeira dos industriais.

Vê-se, pois, que mesmo tendo as mesmas preocupações em relação à juventude e sua formação profissional o projeto de Estado Nacional defendido pelo Governo e o projeto de uma nação industrializada e de desenvolvimento idealizado pelos industriais continha divergências, daí o conflito que se percebe quando são chamados a elaborar a política educacional para a formação da força de trabalho.

Para Gustavo Capanema, a colaboração principal para formação profissional seria proporcionar a constituição “humana” do trabalhador, e deveria estar a cargo do Estado. Nesse sentido, a ação pedagógica do Ministério da Educação pretendia colaborar para a habilitação profissional, física e cívica do trabalhador, visando integrá-lo a um projeto corporativista de nação. Ou seja, trabalhar não era apenas exercer uma atividade remunerada, significava apresentar-se enquanto cidadão. Isto posto, erigir um programa nacional de educação profissional era um investimento necessário, tão importante quanto a consolidação das leis trabalhistas.

Por outro lado, para os industriais, educar consistia em preparar rapidamente os trabalhadores para as atividades necessárias à indústria, isto é, educava-se para ampliar o consumo racional da “mão-de-obra”, com o propósito de aumentar quantitativa e qualitativamente a produção.

Desse modo, na busca para a compreensão da ação do Estado em relação à juventude e a formação profissional, observa-se a preponderância da participação dos industriais sobre o processo decisório que culminou na criação do SENAI em 1942. Sob essa perspectiva, “longe de transferir seu papel social e intelectual a um Estado Corporativo”, o empresariado industrial brasileiro buscou assumir a liderança na reorganização das relações industriais e na construção de uma nova sociedade urbana industrial. Contudo, o Estado permaneceu como instância importante,

fundamental no processo de criação do SENAI, uma instituição pública criada por decreto do Governo que funciona como um órgão privado, controlado efetivamente pelas entidades patronais.

A formação profissional, bem como o decreto de criação do SENAI e as demais unidades integrantes do sistema “S” no Brasil, traduziram a solução encontrada no âmbito do Estado, sob pressão do patronato industrial, para organizar as diretrizes de um sistema nacional de ensino, que estava em sintonia com propostas defendidas pelo Ministro da Educação, voltadas à necessidade de estabelecimento de organização racional do trabalho. O SENAI se encarregaria de formar os aprendizes, tanto que, nos anos seguintes, tornou-se a experiência mais eficiente de ensino profissional existente no Brasil, enquanto que tentativas de criar um sistema de ensino industrial a partir de uma orientação técnica de apurado estilo e um princípio geral de ordenamento, definido por uma lei orgânica de aplicação geral, só encontrariam dificuldades, conforme apontam Schwartzman; Bomeny e Costa (2000).

Na definição de uma política educacional que colaborasse na racionalização do processo produtivo, esteve presente o discurso da competência técnica, defendido e aplicado pelos industriais desde a década de vinte. Estes operaram no sentido de tornar a formação profissional um assunto ligado tão somente à demanda da indústria e não aos objetivos educacionais ou aos direitos dos trabalhadores à educação.

Com inspiração na forma em que foi fundada a CNI, em 1945, por iniciativa de oito Federações patronais, foi criada a Confederação Nacional do Comércio (CNC), também com o apoio do Governo, que a reconheceu através do Decreto nº 20.068, do mesmo ano. Tinha a finalidade de orientar, coordenar, proteger e defender todas as atividades do comércio, em íntima harmonia com os interesses superiores do País. A grande preocupação era promover a educação profissionalizante em “larga escala”, para atender também as necessidades na área comercial, ou seja, deveria alcançar os trabalhadores nas diversas regiões do país, inclusive através da educação à distância.

Quando tomou posse a primeira diretoria da CNC, o Presidente da República baixou os Decretos leis nº 8.621 e nº 8.622, sendo o primeiro com o objetivo de dispor sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). Em seu artigo 3º, o decreto regia que o SENAC deveria colaborar com o

aperfeiçoamento do ensino comercial. Deveria promover os acordos necessários, especialmente com os estabelecimentos de ensino comercial reconhecidos pelo Governo Federal, exigindo sempre em troca do auxílio financeiro, melhoria dos equipamentos de forma que a educação profissional viesse atender as necessidades para o aperfeiçoamento profissional. O segundo Decreto, organizava a aprendizagem aos comerciários e dispunha sobre os deveres dos empregadores com relação aos empregados menores de idade. Seguiu desse modo, o modelo adotado para a criação do SENAI, do SESI e SESC.

Cabe destacar que o Estado Novo foi mais um regime paternalista e autoritário como convinha ao capital. Instituiu o ensino profissionalizante em meio ao embate entre as classes, visando muito mais os objetivos patronais empresariais do que os objetivos da classe trabalhadora. Porém, mesmo com o fim do Estado Novo as políticas de trabalho para a juventude não cessaram porque o capital precisa da totalidade da força de trabalho para manter a sua reprodução, seja, na área da indústria, do comércio, do transporte ou da área rural. Isto faz com que a maioria dos Decretos promulgados naquela conjuntura continuam em vigência, ainda que às vezes passem por adequações para atender as novas exigências da economia.

Vê-se, pois, que a juventude foi progressivamente incorporada ao debate, dos quais resultaram medidas concretas voltadas ao desenvolvimento do capitalismo nacional. Destas iniciativas surgiu o Sistema “S” como proposta de profissionalização da jovem força de trabalho e deixou claro que o modelo de educação profissional foi desenvolvido a partir de uma conjuntura do desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Isto exigiu do Estado uma intervenção mais positivista quanto à educação profissionalizante.

1.3 JUVENTUDE, EDUCAÇÃO E TRABALHO NO BRASIL PÓS ESTADO NOVO

Como se pode observar, nas primeiras décadas do século XX, mais intensamente a partir de 1930, as ações desenvolvidas pelo Estado para a constituição e formalização da educação profissional para juventude ganharam espaço na agenda pública. Vimos também que os problemas com a formação da

força de trabalho foram gradativamente sendo organizados para atender prioritariamente as necessidades do capital. Este movimento ganhou novos contornos a partir da metade da década de 1940 com o fim do Estado Novo e a redemocratização do país. Mais uma vez se tornou evidente os laços estreitos entre a iniciativa patronal e a legitimação na formulação da ação estatal para qualificar os trabalhadores.

Quando Dutra assumiu a Presidência da República, em 1946, uma de suas primeiras ações foi convocar uma Assembleia Constituinte que promulgou uma nova Carta Magna sob a orientação de princípios liberais, tidos como democráticos. Nela apontou-se a necessidade de várias reformas educacionais, estabelecendo a competência da União para formular as diretrizes e ações a serem adotadas neste sentido.

Diferentemente dos anos de 1930, que representou para o Brasil um período em que as ações do Estado consistiram em criar as condições internas para o desenvolvimento nacional, as décadas subsequentes, sobretudo a partir da redemocratização do país, foram caracterizadas pelo processo de industrialização pautado no capital estrangeiro como alternativa de desenvolvimento econômico e social. Inaugurou-se, naquela conjuntura, no âmbito do poder Estatal, novas atitudes sustentadas pelo ideário nacional desenvolvimentista. O Governo Dutra aprofundou a política industrialista brasileira, mas, não houve mudanças significativas no projeto de formação da força de trabalho propostas anteriormente.

Observa-se que os anos de 1946 a 1950, correspondente ao governo Dutra, marcou um novo período da economia brasileira. O país passou de uma política de intervenção e desenvolvimento econômico para uma política de redução das funções econômicas de Estado e descompromisso com o desenvolvimento social. As atenções voltaram-se às empresas privadas nacionais e estrangeiras. Neste sentido, as políticas para juventude continuaram a ser praticamente as mesmas adotadas por Getúlio Vargas, o que indica que já havia se estruturado naquele momento um modelo adequado para o empresariado da época, no que se refere à profissionalização da força de trabalho mais jovem.

No plano mais geral da política de educação, sobretudo com a promulgação da Constituição Federal de 1946, foram propostas reformas visando garantir a educação como "*direito de todos*", muito embora o poder estatal naquele momento ainda não a assumisse integralmente enquanto sua responsabilidade, restringindo-

se a legislar sobre ela nacionalmente mediante o discurso de que era acessível aos cidadãos brasileiros além da manifesta preocupação em diminuir os índices de analfabetismo do país.

O espírito desenvolvimentista teve continuidade no período pós Dutra. Centrado na industrialização do país, Juscelino Kubitschek governou, seguindo as diretrizes do Plano Nacional de Desenvolvimento, o Plano de Metas. O foco do Governo era a edificação das grandes obras, representadas pela indústria, e, para o intenso desenvolvimento capitalista por meio do investimento estrangeiro, mas precisava de uma força de trabalho jovem e capaz de abraçar com objetividade as atribuições, tanto do ponto de vista administrativo, econômico, quanto àquelas que as indústrias necessitassem. Tanto que a educação, apesar de se apresentar como um objetivo secundário era necessária para promover o desenvolvimento. Nas palavras de Juscelino Kubitschek de Oliveira (1955):

[...] a educação de elites e de massas para a realização de novas tarefas, impostas por novas formas sociais e novas técnicas de vida econômica, eis o objetivo a que nos impelem as circunstâncias do momento que vivemos. A suscitação acelerada de uma inteligência numerosa e de alto padrão de cultura e objetividade, constituída de homens aptos a dirigir e criar, dentro das atividades econômicas de administração e de política, deve constituir motivo de um esforço planejado, que oriente nossa juventude para o campo das atividades de maior importância e para as profissões de que mais necessitamos (OLIVEIRA, 1955, p. 41).

A concepção Juscelinista de cunho desenvolvimentista estava centrada na educação do trabalhador jovem para que fosse integrado na civilização industrial. Para isto, o Governo incluiu em seu Plano de Metas a formação de pessoal técnico por entender que havia necessidade de preparar técnicos de nível médio como força de trabalho para ocupar os empregos no comércio, na agricultura, na educação, mas, principalmente, na nascente indústria automobilística. Para atingir os objetivos propostos dentro da perspectiva desenvolvimentista de JK não apenas se fomentou a formação de cursos técnicos profissionalizantes como, ainda, efetivou-se a criação de Universidades. Para isto, adotou a estratégia de subsidiar a política de incentivo ao ensino técnico profissionalizante, já desenvolvido por Vargas. Dentre as Universidades criadas destaca-se a Universidade de Brasília (UnB), conhecida como uma das grandes e últimas realizações do governo JK e tida como um projeto inovador a partir de um modelo de ensino de escola superior independente e

autossuficiente, embora não se colocasse ao alcance do jovem trabalhador. Por outro lado, a política educacional se desenvolveu a partir de um quadro caótico em que se evidenciaram os grandes níveis de analfabetismo e evasão escolar, que consolidou o perfil de trabalhadores pouco profissionalizados a ocupar postos de trabalho após a aceleração do programa de industrialização no governo JK.

A partir destes elementos pode-se constatar que tanto Vargas quanto JK foram essenciais para a construção de políticas de educação profissional voltada à classe trabalhadora, na medida em que defendiam um modelo de ensino voltado ao trabalho para o jovem pobre e outro modelo para o acesso do jovem da classe burguesa à universidade, o que, como será discutido em outra parte desta tese, não difere do modelo educacional cunhado atualmente para a juventude.

Também com JK era forte a ideologia de uma educação pelo trabalho, presente desde os tempos de Vargas, quando foi instituída a Lei Orgânica do Ensino Industrial. Manteve-se igualmente, com JK, o princípio de que a juventude era um potencial de força de trabalho, necessária ao desenvolvimento do país, mas a atribuição da maior parcela de responsabilidade com a profissionalização deveria estar sob responsabilidade dos industriais e do que Netto frequentemente nomina por “bloco no poder”. Como indica Romanelli (1997 apud FRIGOTTO, CIAVATTA, RAMOS, 2005, p.1107),

[...] a preocupação do Governo era engajar as indústrias na qualificação de seu pessoal, além de obrigá-las a colaborar com a sociedade na educação de seus membros. Esse fato decorreu da impossibilidade de o sistema de ensino oferecer educação profissional de que carecia a indústria e da impossibilidade de o Estado alocar recursos para equipá-lo adequadamente.

Este período reforçou a dualidade do sistema educacional brasileiro, que se materializa na organização de um sistema expressamente desigual, que coloca possibilidades distintas de educação para a classe trabalhadora e para a classe burguesa. Na verdade, no período desenvolvimentista os efeitos dessas políticas inspiravam preocupação. Sanfelice (2007) destaca que a educação apresentava-se desorganizada, ineficiente e arcaica. As escolas técnicas eram poucas e o nível secundário desqualificado, com problemas, inclusive com os professores geralmente mal preparados do ponto de vista cultural e pedagógico, além de problemas com a estrutura física que no geral apresentava-se inadequada.

Vê-se, pois, que a educação profissional para a juventude no Brasil, em distintos momentos históricos sempre esteve articulada a interesses específicos vinculados às relações capitalistas de produção, como por exemplo, a preparação dos jovens pobres, marginalizados e desvalidos para atuar nas funções técnicas de nível baixo e médio da hierarquia ocupacional do trabalho.

Na década de 1950, aprofundou-se essa orientação e um passo decisivo das políticas de formação profissional que se entrelaçavam com a perspectiva da industrialização foi a Lei nº 3.552 de 16 de fevereiro de 1959, que dispunha sobre nova organização escolar e administrativa dos estabelecimentos de ensino industrial. Objetivava também assegurar a formação de técnicos para o desempenho de funções de imediata assistência aos engenheiros e administradores, para o exercício de profissões em que as aplicações tecnológicas exigiam um profissional com graduação técnica.

Portanto, este período, representou o desenvolvimento da educação profissional, na medida em que articulou-se as mudanças do sistema econômico nacional com a justificativa de promoção do desenvolvimento industrial e da modernização do país, de um lado, e, de outro, a necessidade de maior integração nacional com a estrutura econômica mundial, do que resultou multinacionais se estabelecendo no Brasil, aprofundando a relação de dependência do país ao capitalismo mundial e a estrutura dualizada de formação educacional. Segundo, Biagini (2011):

[...] Este procedimento consolidou a relação do capitalismo dependente no Brasil, que vinha ao encontro das necessidades reais da reprodução capitalista mundial. As novas demandas surgidas desta expansão industrial fizeram do ensino profissional uma das prioridades nacionais. Não obstante, permaneceu nas entranhas deste ensino a marca de ser ele destinado às camadas pobres da sociedade, uma vez que a outra vertente do ensino secundário continuava basicamente propedêutica e orientada para as classes economicamente favorecidas, para as quais se reservam as universidades (BIAGINI, 2011).

Embora o projeto desenvolvimentista iniciado por JK mostrasse sinais de esgotamento no período de 1961 a 1964, com os presidentes Jânio Quadros e João Goulart, este último procurou dar continuidade ao eixo juventude e trabalho com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024 de 1961. Pautada no princípio escolanovista, de cunho humanista, o objetivo era

promover maior integração entre educação e trabalho de modo que pudesse favorecer além do sistema produtivo, a juventude trabalhadora como parte das chamadas Reformas de Base do Governo Goulart. Em pronunciamento acerca da questão da Educação, João Goulart, referia-se à juventude, que ao integrar um sistema educacional frágil, apresentaria deficiências que rebateriam no desenvolvimento do país. Segundo ele:

Um dos principais obstáculos ao pleno desenvolvimento do povo brasileiro encontra-se na extrema precariedade da rede nacional de ensino, destinada à preparação da infância e da juventude. O progresso experimentado pelo país, nos últimos dez anos, tornou mais nítida a incapacidade de nosso sistema de educação. Em face da tecnificação dos processos produtivos na indústria e na agricultura, revelam-se ostensivamente as graves deficiências desse ensino, incapaz de formar a força de trabalho altamente qualificada que o desenvolvimento nacional requer (GOULART, 1987, p. 356-357).

Pelo pronunciamento de João Goulart, transparecia mais uma vez a preocupação com a necessidade de uma força de trabalho qualificada e o combate à educação precária até então existente no país, a qual não atendia o avanço científico e tecnológico das indústrias. Empolgado com a LDB de 1961, o então presidente João Goulart proclamava que a educação deveria adequar-se para atender além do sistema produtivo. Deveria favorecer a juventude na medida em que evitaria a evasão escolar e asseguraria maior qualidade à formação da juventude quando possibilitaria seu ingresso nas universidades:

Apenas 7 de cada 100 jovens que entram nas escolas de nível médio seguem o curso até a última série colegial. Atenção principal deve ser voltada para esses 93% que não concluem os estudos e vão procurar trabalho, despreparados para aquelas tarefas que se multiplicam com o desenvolvimento. Toda educação por eles recebida simulava prepará-los para o ingresso numa Universidade, cujas portas jamais lhes seriam abertas (GOULART, 1987, p. 355).

Esta reformulação do sistema educacional para as atividades produtivas, para a técnica e para o trabalho é a grande missão que hoje se apresenta aos educadores brasileiro. Os discursos acerca da relação entre educação, trabalho e juventude tornaram-se comuns durante o período do Governo de João Goulart, não apenas por parte do presidente, mas, aderiram a este discurso tanto lideranças

políticas mais progressistas, quanto representantes dos setores industriais no sentido de viabilizar a formação do homem brasileiro, objetivando a realização das tarefas que contribuiriam com o desenvolvimento econômico do país.

Dentre as intenções do governo, em um contexto de crise política, na tentativa de conciliar metas reformistas com metas mais progressistas, mas sem a intenção de ser um planejamento de Estado, foi elaborado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, sob o comando de Celso Furtado, Ministro do Planejamento. Dentre as ações e objetivos, o Plano previa investimentos e aperfeiçoamento do fator humano. Visava à educação e à saúde, buscando assim, deixar a juventude melhor preparada. Tanto que, o caráter profissionalizante do ensino médio tomou o lugar do ensino propedêutico e orientou a educação vinculada às questões do ensino para o trabalho. Carvalho (2003) enfatiza que os princípios humanistas se apoiaram nas teses da “teoria do capital humano” em que a educação nada mais é do que um investimento, tanto em construções e equipamentos, quanto no preparo dos alunos e professores.

Os objetivos contidos no Plano Trienal explicitam a intenção do governo com relação à juventude, conforme Fávero (2001):

- 1) Recuperar a rede nacional de escolas técnico industriais [...] utilizando melhor seus recursos ociosos, ampliando largamente as matrículas e diversificando modalidades de ensino. Para isso será executado um plano que visará proporcionar:
 - a – cursos técnicos de nível colegial para jovens graduados em ginásios comuns;
 - c - [...] curso vespertino e noturno de capacitação profissional para pessoal da indústria, sem exigência de formação acadêmica;
 - d – cursos especiais de formação técnica para jovens que frequentam ginásios comuns, mas desejam obter uma preparação profissional.
- 4) [...] Implantação da rede nacional de ginásios industriais e colégios modernos, assim denominados porque ministrarão um tronco comum de quatro matérias por ano que, combinadas com duas optativas, permitirão graduar os alunos, segundo suas aptidões, em cursos de tipo secundário, industrial ou comercial, adaptados às necessidades de pessoal qualificado, tanto técnico quanto para serviços.
- 5) Realização de amplo esforço de recuperação cultural de jovens em curso de nível médio, mediante programas especiais de preparação para exames parcelados de madureza do 1º e 2º ciclos, [período noturno].
- 6) Ampliação dos serviços nacionais de bolsas de estudo, com objetivo de assegurar o custeio da educação de 150.000 jovens em escolas particulares [...] ou garantir as despesas de manutenção de alunos de escolas públicas (FÁVERO, 2001).

É visível o interesse do Governo João Goulart em articular a educação geral do jovem com a formação para o trabalho e pelo trabalho. Na medida em que toma como referência a necessidade das indústrias, fica clara, também, a intenção em conciliar os interesses sempre em direção às necessidades postas pelo setor produtivo, haja vista que, desde a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação em 1961, se evidencia a tendência à tecnificar o ensino através do ensino industrial. Assim, ideologicamente, a educação foi se consolidando enquanto um investimento, na medida em que seria por meio dela que a juventude se aperfeiçoaria enquanto “capital humano”.

A partir do Golpe de 1964 a preocupação em formar a juventude para e pelo trabalho no ensino médio conduziu à implantação de reformas educacionais como políticas públicas. Desde então, a educação profissionalizante se generalizou por todo o país, atrelando-se a iniciativa à compreensão do desenvolvimento econômico via melhor formação educacional da classe trabalhadora. Assim, cada jovem que viesse a concluir o nível médio seria considerado uma força de trabalho “disponível” a ocupar uma vaga de emprego. Porém, as contradições próprias das relações capitalistas de produção não permitem que todos disponham de um emprego. Além disso, desconsiderou-se que o ensino médio poderia ser o início da definição das escolhas profissionais dos jovens para ingresso na universidade e não o fim como fora legitimado na legislação. Segundo Ziliani (2010):

Pode-se afirmar que foi uma “constelação de regularidades”, presentes em diferentes práticas e discursos de várias décadas, especialmente retomados a partir dos anos de 1960, que instituiu e possibilitou dizer, como necessidade, um ensino médio voltado para o trabalho que ainda hoje nos cerca. Ampliando e complementando, de modo mais incisivo, ou de outro modo, essa preocupação em formar jovens para o trabalho já no médio, aparece e se implanta – a partir de práticas que vão ocorrendo a partir do golpe de 1964, marcadamente com as manifestações de 1968 – as reformas educacionais ocorridas no final dos anos de 1960 e no início da década de 1970 (ZILIANI, 2010, p. 20-21).

Nos diferentes momentos históricos, distintas modalidades educacionais e profissionalizantes foram se desenvolvendo em sintonia com as necessidades do capital. No entanto, em 1964, o pacto estabelecido entre o presidente João Goulart e os setores populares visando as Reformas de Base que favoreceriam a classe

trabalhadora, soava como ameaça para a expansão do capital estrangeiro. Propagava-se a ideia de necessidade de um governo forte que pudesse evitar a inflação, a recessão e o comunismo. O golpe de 1964 respondeu a essa necessidade.

Sabe-se que as forças armadas brasileira ocuparam o Estado para servir aos interesses do capital. O Governo Militar se desenvolveu a partir de alguns princípios como o individualismo, conservadorismo e disciplinamento como meio de manter a ordem social e a segurança do país. Foi nesta perspectiva que o princípio educativo da educação profissionalizante ganhou espaço e se propagou pelo país com ações empreendidas tanto pelo governo e referendadas pelo bloco no poder.

Discurso proferido pelo então presidente Castelo Branco permite visualizar a importância do ensino profissionalizante e sua vinculação com as necessidades da acumulação capitalista no país:

[...] no ramo secundário implantar-se-ão novos ginásios, acelerando-se também o treinamento do pessoal docente e administrativo; na modalidade comercial, providências serão tomadas para anular as distorções que o assaltam e terá prosseguimento a obra de assistência técnica aos estabelecimentos que o ministram; o ensino industrial será ampliado, de modo a formar o maior número possível de técnicos industriais e auxiliares técnicos (BRASIL, 1987a, p. 382).

De certa forma, o Governo conclamava tanto representantes do ensino público quanto da educação privada a enfrentar as dificuldades vivenciadas pelo ensino médio como problema geral que o Estado precisaria resolver. A ampliação do número de vagas para a educação profissional era um dos objetivos a resolver.

Com o intuito de eliminar tais dificuldades, o Governo ampliaria os chamados ginásios polivalentes, além do programa de assistência técnica que auxiliaria os estabelecimentos de ensino. Críticas acerca de um ensino médio altamente voltado aos aspectos acadêmicos, desarticulados do mundo do trabalho e suas exigências, acompanharam os discursos dos governos e seus representantes durante o final dos anos de 1960 e 1970, revelando a adesão à concepção da educação como investimento, até porque, por este caminho, justificavam-se os recursos que o país receberia a partir de convênios e acordos impostos por organismos internacionais.

A reforma da educação ocorrida com a mudança da Lei em 1971, no auge da ditadura militar, era justificada pelos defensores do regime como “necessidade”

para alteração da Lei com o intuito de atender o “novo” momento, que precisava de uma “nova” escola. Assim fora implantada a reforma educacional no sentido de atender o novo projeto nacional em construção e que supostamente alavancaria o país para o desenvolvimento, na medida em que atenderia as questões mercadológicas.

Aprovada durante o governo Médici, sob a efervescência do chamado “milagre econômico”, a educação profissional foi privilegiada e se generalizou a profissionalização para todos os cursos desse nível, como estratégia política necessária. Adequações foram realizadas ao currículo escolar. Compreendia-se também que ele era um meio de divulgar ideologias, favoráveis à implementação do capitalismo. Neste sentido, reforçavam-se os valores cívicos, morais e religiosos com o intuito de formar a juventude enquanto força de trabalho pacífica, submissa e principalmente, que se sujeitasse a reprodução dessas ideologias. Pela Lei, todas as instituições escolares, em todos os graus, deveriam ministrar as disciplinas de Educação Moral e Cívica, Ensino Religioso e Programa de Saúde, o que representava a aproximação do pensamento conservador ligado à igreja católica com a Doutrina da Segurança Nacional sustentada pelos militares. Desta forma, essas disciplinas foram impostas como instrumento necessário para incutir o “espírito” de patriotismo cultivado naquele momento político.

A educação nesse período esteve ligada aos ditames repressivos da ditadura militar, como alerta Jacomeli (2004):

[...] a educação relacionou-se à repressão, a privatização e a exclusão de grande parcela das classes populares do ensino público de boa qualidade, a institucionalização do ensino profissionalizante, a desmobilização do magistério pela via de uma legislação educacional complexa e contraditória e ao tecnicismo pedagógico (JACOMELI, 2004, p. 2).

Frente a isto, a Lei nº 5.692/71 fez emergir a “reforma educacional” no interior dos embates políticos travados durante a ditadura militar. Momento em que a repressão à sociedade, o controle estatal direto nas escolas e, principalmente, a expedição de um dos maiores instrumentos repressivos, o Ato Institucional número 5 (AI-5), alterava toda a estrutura do ensino brasileiro no sentido de promover o desenvolvimento econômico, sob a orientação do slogan “educar todos para o trabalho”. Como se pode observar em trechos reproduzidos da mensagem do

presidente Médici, em seu último ano de governo ao Congresso Nacional:

Em 1970, preparam-se as linhas mestras de uma política nacional no campo da educação, partindo das seguintes premissas básicas: a educação deve ser entendida como investimento; cumpre respeitar-se a vocação dos indivíduos, mas a expansão da oferta e os incentivos às pessoas devem responder **às prioridades estabelecidas em função das necessidades reais da formação de recursos humanos, imprescindíveis aos reclamos do desenvolvimento brasileiro** é a democratização do ensino imperativo de natureza política e ética: a educação deve voltar-se para a valorização do homem, sem perder de vista a formação humanística que realiza o homem no seu todo; [...] deve ser finalidade da educação preparar a pessoa para o exercício consciente da cidadania democrática, segundo a formação idealística, garantidora da prevalência dos valores espirituais e morais sobre os materiais; **deve ser o analfabetismo atacado concomitantemente para busca acelerada da universalização da taxa de escolarização e pelo rápido decréscimo do número de analfabetos adolescentes e adultos** (MÉDICI, 1987, p. 422).

Era, assim, marcante nos discursos no interior dos embates travados entre as lideranças que representavam o Estado sob o poder dos militares, a aspiração a uma educação cuja função era subordinar o aluno ao chamado “mercado de trabalho”. Para isto, convocava-se a sociedade a abraçar o “projeto nacional” de desenvolvimento, com o objetivo de tornar o Brasil uma potência (SAVIANI, 1988, p. 131). Médici, em um de seus discursos nos anos de 1970, dizia pretender diminuir os índices de analfabetismo que no período ultrapassava os 33,6%. Sinalizou preocupação com o dualismo que ainda separava a educação para a juventude da classe trabalhadora e da classe burguesa.

A partir da Lei nº 5.692 de 1971, vários Planos Setoriais de Educação e Cultura surgiram com o intuito de adequar a profissionalização do 2º Grau. No entanto, estes Planos seguiram as mesmas inadequações na medida em que, sob o discurso assistencialista desvinculava o conhecimento e vinculava o que compreendiam como “uma questão maior”, sob o *slogam*, “para quem tem fome não se ensina, dá-se merenda escolar” (OSÓRIO, 1991, p. 26).

Esta foi uma prática que emergia junto à questão educacional, e que, se manifestava em contraposição ao que propagavam os discursos oficiais em relação ao “combate” ao analfabetismo. Tratava-se de uma juventude cada vez mais empobrecida intelectual e materialmente pelos problemas sociais provenientes da desigualdade social crescente no país. Portanto, era uma juventude que, na

realidade, se apresentava como o oposto do difundido pelo discurso oficial.

A profissionalização imposta à juventude que atingia o ensino médio foi alvo de críticas severas nos anos subsequentes devido a seu fracasso, tanto que, em 1982, com João Batista Figueiredo na presidência da República, foi promulgada a Lei nº 7.044 que alterou dispositivos da Lei nº 5.692 de 1971. Esta Lei, que tratava sobre a profissionalização do ensino de 2º grau, substituiu a expressão “qualificação para o trabalho” por outra que trazia escrito “preparação para o trabalho”, o que fez com que o segundo grau deixasse de ser profissionalizante obrigatoriamente, mas, ficou sem características próprias.

Ao alterar os dispositivos da Lei nº 5.692/71 que se referia à profissionalização e implicava em algumas modificações curriculares as escolas também foram dispensadas da obrigatoriedade da profissionalização. Tanto que passaram a enfatizar a formação geral. No entanto, com a Lei nº 7.044/82 a qualificação para o trabalho antes prevista pela Lei anterior (5.692/71), foi substituída pela preparação pelo trabalho como se fosse um aprofundamento da proposta inicial de ensino profissionalizante. No entanto, retirou a obrigatoriedade das escolas quanto às habilitações profissionais e abriu a possibilidade de ser desenvolvida pelo âmbito privado como prevê o Artigo 6º da Lei nº 7.044 de 1982:

Art. 6º – As habilitações profissionais poderão ser realizadas em regime de cooperação com empresas e outras entidades públicas ou privadas.

Parágrafo único – A cooperação quando feita sob a forma de estágio, mesmo remunerado, não acarretará para as empresas ou outras entidades vínculo algum de emprego com os estagiários, e suas obrigações serão apenas as especificadas no instrumento firmado com o estabelecimento de ensino (BRASIL, 1982).

O período de transição do regime militar para o regime civil foi acompanhado por preocupações cada vez mais frequentes no que se refere à relação educação profissionalizante, juventude e trabalho. Isto não significa afirmar que durante o Regime Militar a questão tenha sido abandonada. Sob o comando dos governos militares ocorreu a Reforma da Educação Básica através da Lei nº 5.692/1971, que na verdade foi a tentativa de estruturar a educação para o nível médio em educação profissional para toda a juventude. As mudanças ocorreram no grau primário, ginásial e colegial, que se transformaram em 1º e 2º graus. Em torno dessa mudança, instaurou-se uma polêmica devido ao caráter de obrigatoriedade da

profissionalização para todos os cursos em nível de 2º grau.

De certa maneira, o governo autoritário, com o intuito de apaziguar os conflitos junto à classe trabalhadora, buscou atender algumas demandas quando a pressão se fazia no sentido de garantir acesso a níveis mais elevados de escolarização aos jovens. Paralelamente a isto articulou as respostas ao projeto de desenvolvimento da industrialização do país, carente de uma força de trabalho tecnicamente melhor preparada. Assim, a intenção do governo militar era atender as demandas da classe trabalhadora pela via da formação técnica profissionalizante em nível de segundo grau, garantindo igualmente os interesses da acumulação capitalista no país.

Neste sentido, a reforma educacional possibilitou incrementar as Escolas de Educação Profissional, desde os Institutos Federais, até as escolas Estaduais e Municipais. A orientação era para que a política educacional atendesse as metas de desenvolvimento e segurança como meio de exercer o controle, a repressão e promoção social. Neste sentido, Machado (1989), analisa ser este um dos grandes motivos pelos quais valorizava-se o técnico industrial.

O técnico seria o elo entre as necessidades da empresa e as dos trabalhadores, por conseguinte, entre a classe dominante e a classe dos trabalhadores. Daí a valorização e consequente investimento nas escolas profissionais ou Escolas Técnicas Federais, que seriam responsáveis pelo perfil deste profissional pela disciplina e pelo conteúdo do ensino. Isto por que: “Existe sempre a possibilidade do técnico desempenhar um papel diferente, identificando-se com os interesses dos trabalhadores e a possibilidade de negação do que dele é exigido é uma questão fundamental para o capital” (MACHADO, 1989, p. 67).

Entretanto, apesar da Lei prever tais mudanças, elas não foram legitimadas, as escolas privadas continuaram a oferecer cursos propedêuticos à juventude da classe burguesa, enquanto o ensino de segundo grau profissionalizante era ofertado pelas escolas estaduais e federais. A isto agregou-se uma determinada função reservada à instituição escola. Durante a vigência da Ditadura Militar, a sociedade brasileira foi mobilizada no sentido de implantar a ideologia que vigorava naquele período, isto é, de proteção às instituições das investidas do comunismo, visando o pleno desenvolvimento econômico para a nação brasileira, sob o comando dos militares. Neste sentido, a escola era o alvo por ser considerada o grande instrumento de doutrinação. Tanto que foram implantadas disciplinas como a

Educação Moral e Cívica, para através dela, doutrinar a juventude e prepará-la para ingressar no mundo do trabalho naquele momento. As orientações de órgãos internacionais para a educação só faziam reforçar os interesses impostos pela classe dominante no que se refere a inculcar a ideologia de promoção do desenvolvimento e modernização da produção nacional brasileira.

A profissionalização compulsória imposta pela Reforma da Educação foi problemática em razão de que a concepção curricular presente na Lei empobrecia a formação geral do jovem, com a formação profissional visando tão somente atender as demandas das indústrias. Desta forma, destoando totalmente do que previa a Lei, em vez de se ampliar a duração do 2º grau profissionalizante, para incluir conteúdos da formação profissional integrada aos conhecimentos das ciências, das letras e das artes, o oposto se verificou. Tais conteúdos foram eliminados permanecendo o caráter instrumental e de baixa complexidade.

O acordo MEC-USAID, firmado em 1964 durante o Regime Militar entre Brasil e EUA, incluiu uma série de convênios entre o Ministério da Educação e a *United States Agency for International Development*, foi o grande referencial na política educacional nesse período, com a promulgação da Lei nº 5.692 de 1971. Esta Lei sofrerá modificações com a promulgação da Lei nº 7.044 de 1982, que desobrigou a profissionalização no ensino de 2º grau, manteve-se a antiga concepção de educação e abandonou o referencial de trabalho como princípio educativo. Esta alteração apenas favoreceu o setor privado, que passou a integrar as escolas responsáveis pela educação profissional. Através da alteração dos dispositivos da Lei descaracterizou-se a educação profissional para a juventude e ficou evidenciado que a intenção de escola única e profissionalizante, na prática, não se concretizou, apesar da tendência a uma certa apropriação de valores que eram totalmente estranhos ao espectro ideológico do regime.

Tanto no plano da profissionalização quanto naquele da educação regular o Regime se mostrou débil para responder ao problema. O Censo de 1980 apontava que a taxa de analfabetismo estava em 25,5%. A população em idade escolar era próxima a 23 milhões e, desta, 1/3 não frequentava a escola. As debilidades das iniciativas do regime no terreno educacional concorriam outras, de caráter distinto. A ela tentou responder o governo de Leonel Brizola, no Rio de Janeiro, de 1983 até 1987, com a educação em tempo integral mediante a criação dos Centros Integrados de Educação Popular (CIEPs). No entanto, esta proposta foi duramente

combatida pelos militares e políticos da oposição por entenderem que era onerosa para os cofres públicos. Na prática, temia-se, também, que os CIEPs possibilitassem o desenvolvimento do senso crítico da juventude.

Vê-se que durante o regime militar a legislação criou as condições que posteriormente favoreceriam as iniciativas neoliberais dos anos 1980 inspiradas pelo ideário do Estado mínimo. Questões que passaremos a analisar no segundo capítulo desta tese.

2 TRANSIÇÃO DO REGIME MILITAR AO CIVIL: A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL EM DEBATE

2.1 DECLÍNIO DO REGIME MILITAR A TRANSIÇÃO E PERSPECTIVAS DA DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Com a transição do regime militar para o civil, a educação profissional ganhava novo fôlego. O *slogan* do governo Sarney que governou de 1985 até 1990, era “Tudo pelo Social”, ainda que por isto estivessem implícitas ações políticas de caráter assistencialista. O *slogan* tinha por finalidade colocar em evidência a “preocupação” do Governo com a área social. Assim, tentou-se a expansão da educação profissional com a abertura de vagas e construção de escolas técnicas.

Em nome da “Nova República”, o governo procurava demonstrar preocupação com a promoção da democracia e, o desenvolvimento com justiça social como resgata Vieira (2015),

[...] a educação deveria “ser então efetivada como uma ação eminentemente democrática, tratada dentro de uma perspectiva ampla e global requerida pela sociedade. A educação básica, direito de todos os cidadãos e de plena responsabilidade da sociedade brasileira, deverá alcançar sua universalização com a participação ativa de todos os seus segmentos” (VIEIRA, 2015, p. 428).

Nota-se que, no período de transição do Regime Militar para o civil, na dita “Nova República”, a preocupação no âmbito do Estado com a efetivação de políticas públicas era ainda reduzida. No entanto, em relação à educação, começava a dar indícios de que havia a necessidade do seu aprofundamento, ainda que o Estado não aparecesse como responsável pela promoção das políticas públicas, apesar do espaço a ele reservado pela Constituição Federal de 1969. Neste período predomina essencialmente ações de governo e não políticas de Estado em sintonia com os preceitos constitucionais.

Importante salientar a diferença entre Política de Estado e Política de Governo, isto é, aquelas elaboradas através de um processo simplificado de formulação ou implementação de medidas e programas visando atender às

demandas da sua agenda política, mesmo tratando-se de ações mais complexas, pelo Executivo Municipal, Estadual ou Federal.

As políticas de Estado envolvem mais de uma agência estatal e devem passar pelo Poder Legislativo, bem como diversas instâncias de discussão, resultando em mudanças, geralmente a longo prazo, e com incidência em setores mais amplos da sociedade.

Determinadas políticas sociais públicas podem até corresponder à expressão da chamada “vontade nacional”, considerando que contêm certo número de elementos objetivos que podem entrar na categoria das chamadas políticas estruturais, respondendo, portanto, ao que normalmente se designa como política de Estado. Alternativamente, porém, ela pode expressar tão somente a vontade passageira de um governo numa conjuntura precisa do país.

A tendência é se desenvolver políticas de governo como se fossem políticas de Estado. Por sua própria definição as políticas de Estado possuem um caráter mais permanente, do que escolhas de ocasião para responder a desafios do momento, muito embora haja contínuos esforços do empresariado para que toda e qualquer política de governo seja elevada ao status de política de Estado.

As políticas de Estado, além de mobilizar diversas esferas da máquina administrativa, precisa ter a aprovação do Congresso. Envolve, ainda, estudos técnicos, simulações, análises de impacto horizontal e vertical, efeitos econômicos ou orçamentários, quando não um cálculo de custo-benefício levando em conta a trajetória completa da política que se pretende implantar ou implementar.

O trabalho da burocracia pode levar meses, bem como o eventual exame e discussão no Congresso, pois políticas de Estado, que respondem efetivamente a essa designação, geralmente envolvem mudanças inclusive nas legislações preexistentes. Envolve ações de maior envergadura e perenidade.

No estágio do capitalismo avançado, estas questões aparentemente técnicas ou conceituais revestem-se de grande importância. No capitalismo monopolista o Estado funciona como “comitê executivo” da burguesia, e, segundo as reflexões de Netto (2011), o Estado dos monopólios é capturado pela sua lógica, isto é, passa a ter novas funções políticas e econômicas, e, uma das suas funções em primeira ordem, é a preservação, controle e cultivo da força de trabalho, tanto aquela ocupada como também a excedente.

O processo é mais abrangente e preciso: quer pelas contradições de fundo do ordenamento capitalista da economia, quer pelas contradições intermonopolistas e entre os monopólios e o conjunto da sociedade, o Estado – como instância da política econômica do monopólio – é obrigado não só a assegurar continuamente a reprodução e a manutenção da força de trabalho, ocupada e excedente, mas é compelido (e o faz mediante os sistemas de previdência e segurança social, principalmente) a regular a sua pertinência a níveis determinados de consumo e a sua disponibilidade para a ocupação sazonal, bem como a instrumentalizar mecanismos gerais que garantam a sua mobilização e alocação em função das necessidades e projetos do monopólio (NETTO, 2011, p. 27).

O período posterior ao Regime Militar reforçou iniciativas de políticas públicas de Estado. No caso que aqui nos interessa, foi somente a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 65 de 2010, que a juventude foi inscrita no sistema de garantia de direitos previstos pela Constituição Federal de 1988. A partir destas alterações, inseriu-se também a necessidade de se estruturar e organizar a Secretaria Nacional da Juventude, com orçamento próprio, legislação específica, como o Estatuto da Juventude (2013), e o Plano Nacional da Juventude, que especificou as metas para este segmento etário nas diversas áreas.

Anterior a este período, os ventos da transição se fazem sentir no âmbito da política educacional com a aprovação da “Emenda Calmon”, em 1985, que previa que o Governo Federal deveria aplicar nunca menos de 13%, e Estados, Distrito Federal e Municípios, 25%, no mínimo, das receitas resultantes de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme já estava disposto pela Constituição Federal de 1969, através do parágrafo 4º do art. 176, e incluído pela Emenda constitucional de nº 24, de 1983, como observa Vieira (2015, p. 428). Com a Emenda Calmon este princípio é regulamentado.

Esperava-se, com a emenda Calmon, um aporte financeiro significativo para dois projetos prioritários do Governo Sarney, “Educação para Todos” e “Nova Universidade”. Porém, se de um lado registrou-se o acréscimo de recursos, de outro, estes foram canalizados mais para a estrutura burocrática do que para a Educação, propriamente dita. Vieira (2015) resgata que:

Por essa época, divulgou-se o programa Integração da universidade com o ensino de 1º grau, preparado pela Secretaria da Educação Superior – Sesu, do Ministério da Educação. Conforme o próprio nome do programa, em 1986 as *principais* linhas de ação entre

universidade e ensino de 1º grau **consistiam na pesquisa e no treinamento de recursos humanos**. As pesquisas versariam sobre alfabetização, “numerização”, adequação de programas de 1º grau (conteúdos e metodologias), incorporação do jogo e do brinquedo no processo de educação - alfabetização e formação de professor de 1ª a 4ª série. O treinamento para a melhoria da prática docente voltava-se à educação física; aos “conteúdos, metodologias e/ou desenvolvimento curricular”; “à produção, utilização e intercâmbio de materiais instrucionais”; “planejamentos educacionais”, “alternativas educacionais”; e “introdução da informática na educação de 1º Grau”. [Entretanto] Uma constatação fundamental no campo educacional foi feita no final de 1987: um levantamento realizado pelo Ministério da Educação e difundido no término de 1987 citava que 40% do orçamento da Educação eram consumidos por sua máquina administrativa, o que não representava novidade, nem para antes dessa data, nem para depois dela (VIEIRA, 2015, p. 429-430, grifo nosso).

Como resultado, nos últimos meses do governo de José Sarney, um estudo realizado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com crianças e adolescentes trabalhadoras entre 10 e 14 anos incompletos, revelou que cerca de 10 milhões haviam abandonado os estudos para ajudar a família (VIEIRA, 2015, p. 430). De outra parte, com relação à educação profissional o impacto positivo foi menor ainda, visto que quase 15 milhões de jovens trabalhadores com idade entre 10 e 17 anos, ingressaram no “mercado de trabalho” e, destes, somente 26,4% possuíam carteira de trabalho assinada (VIEIRA, 2015, p. 434).

O segundo grau profissionalizante praticamente extinguiu-se no final dos anos de 1980, quando foi retomada a discussão durante os trabalhos da constituinte, dado os conflitos que emergiam no interior da sociedade na luta travada em torno de projetos societários distintos. De um lado, havia a defesa pela constituição do Estado Democrático de Direitos e do outro lado, se posicionavam aqueles que defendiam a mínima intervenção estatal no desenvolvimento das políticas sociais. Estabelecia-se a necessidade da criação de uma nova lei para a educação, que superasse a fragmentação da Lei nº 5.692/71, e que representasse o movimento em favor da educação pública e de qualidade para todos.

Dos trabalhos da Constituinte resultaram as mudanças na Constituição de 1988, com inovações, como no capítulo que trata sobre os Princípios Fundamentais em que destaca, dentre outros, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

A LDB formulada no período pós regime militar foi elaborada dentro de um

contexto de grandes expectativas em relação à construção do Estado Democrático de Direito. Entretanto, permaneceu a polêmica entre defensores da educação pública, gratuita, laica e de qualidade, e as proposições da educação estruturada pela lógica do mercado, sob a justificativa de redução do Estado. Deste debate resultou solução dúbia. De um lado a referente à lógica do Estado Mínimo, que abriu a possibilidade da iniciativa privada agir livremente, desde que cumprisse as normas da educação nacional e que fosse autorizada após ser avaliada pelo poder público. Ao mesmo tempo, ficou estabelecido ser de competência de o Estado formular leis sobre a educação profissional, fundamentado em valores sociais do trabalho. Esta discussão já vinha ganhando corpo nos debates travados durante as cinco Conferências de Educação que aconteceram na década de 1980.

O dado novo é que a partir deste momento fica explicitada a responsabilidade direta do Estado no processo de formação da juventude no campo educacional e profissionalizante, o que até então não havia sido assumido, conforme analisado no capítulo anterior. De modo semelhante a momentos anteriores, os debates se polarizaram em torno da responsabilidade ou não do Estado em assumir a educação profissional como política pública.

Além disso, os órgãos responsáveis pela profissionalização e trabalho, ou seja, os Ministérios da Educação e Ministério do Trabalho se encontraram em campos distintos para tratar do tema da educação profissional. Neste debate a posição do Ministério do Trabalho pendia significativamente para fortalecer a perspectiva de uma estrutura privada de formação profissional.

A posição do Ministério do Trabalho contrariava as discutidas desde antes da redemocratização por militantes políticos, intelectuais e representantes de movimentos sociais antes da Constituição de 1988. Estes operavam no sentido de tornar a formação profissional mais crítica e inclusiva via sua articulação com a educação geral. Educadores vinculados aos movimentos sociais de base, com vasta trajetória em favor da educação, engrossaram as pressões na busca de uma sociedade mais participativa, e menos excludente. Almejavam trabalhadores críticos, que além de se qualificar para atender as necessidades da industrialização do país, fossem capazes de se desenvolver do ponto de vista científico, tecnológico, social, econômico, e cultural.

Na Constituição Federal de 1988, em razão de seu caráter generalista, não ficou claro como se organizaria a educação profissional para a juventude.

Estabeleceu-se que:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

Com isto o tema foi transferido de maneira abreviada para a LDB de 1996, que organizou a composição dos níveis escolares em Educação Básica e Educação Superior, conforme artigo 21 nos seus incisos I e II. No inciso I, a Educação Básica é formada por Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, e o inciso II contempla a Educação Superior. Ao determinar a composição dos níveis escolares em Educação Básica e Educação Superior, subentendia-se que o caminho adequado seria o de cursar a formação geral, isto é, primeiro o Ensino Fundamental, depois o Ensino Médio, com a finalidade de desenvolver as habilidades cognitivas intelectuais capazes de fomentar conhecimentos e atitudes úteis quando o estudante atingisse o nível superior. Neste ponto se daria a profissionalização de fato.

Embora não tenha ficado claro na redação da LDB, pode-se entender que a Educação Profissional não faz parte da Educação Básica, pois, segundo a Lei, ela é apresentada em capítulos distintos, o que denota que foi dada uma “atenção especial” à educação profissional e tecnológica. Entretanto, esta atenção se voltou no primeiro momento a atender as demandas mais do empresariado do que dos interesses dos trabalhadores. Portanto, se havia atenção com a juventude, esta estava direcionada fundamentalmente a tratar a educação profissional e tecnológica de uma perspectiva essencialmente produtivista, antecedida por um período considerado necessário e representado por aquele da formação inicial voltada ao desenvolvimento de aptidões e pré-requisitos necessários para o exercício de determinada função ou tarefa.

Assim, tornava-se necessário o desenvolvimento de habilidades e competências consideradas indispensáveis ao trabalhador jovem ou adulto. É neste sentido que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 ressalta a necessidade de maior vínculo entre educação profissional e tecnológica com o desenvolvimento de qualificações para a vida produtiva. Isto exigia currículos articulados a partir da lógica das competências e das habilidades a serem requeridas para o desenvolvimento do trabalho profissional nas distintas áreas a

serem ocupadas.

As rápidas e frequentes alterações ocorridas nas relações sociais de produção, com seus decisivos impactos junto à força de trabalho, em decorrência das novas formas de organização da produção e a expansão da tecnologia, no contexto da mundialização do capital, exigiu, também, a modificação do processo formativo da força de trabalho e, principalmente, da juventude. Esta última, necessariamente, foi colocada diante da necessidade de desenvolver formações adequadas para o trabalho produtivo.

Portanto, a separação entre educação básica e profissional decorreu de estratégia encontrada pelo capital para realizar de modo mais eficaz o processo de acumulação. Foram mudanças aceleradas em curso no âmbito da mundialização do capital que se apresentou como justificativa, em 1997, para a promulgação do Decreto Lei nº 2.208, apenas um ano após a promulgação da LDB.

O Decreto nº 2.208/1997 alinhou-se como um dos principais instrumentos jurídicos criados para regulamentar o art. 39 da referida Lei. Com ele ficavam criadas duas redes de ensino. De um lado, a que ficou destinada à formação acadêmica enquanto que, de outro, aquela voltada à formação profissional. Por este mecanismo, a escola passou a ser o elo de articulação com o mundo do trabalho, com a função de proporcionar ao trabalhador a qualificação, requalificação ou (re) profissionalização, independentemente do seu nível de escolaridade.

Dada a sua importância na constituição da educação profissional para a juventude no contexto em que vimos tratando, aprofundaremos esta questão posteriormente. Adiante, será abordado sobre os impactos do neoliberalismo na relação juventude e educação profissional.

2.2 OS IMPACTOS DO NEOLIBERALISMO NA RELAÇÃO JUVENTUDE E EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

Compreende-se que seja necessário caracterizar o neoliberalismo para melhor apreender sobre os seus impactos na política social de educação profissional para a juventude no Brasil.

Costuma-se dizer que o neoliberalismo é filho do liberalismo, que surgiu no

século XVII e se desenvolveu já a partir do século XVIII em oposição à monarquia absoluta, fundada na ideia de hierarquia divina e social, baseada na estrutura feudal de produção e na concepção de que os seres humanos são, por natureza, livres e iguais. No entanto, o direito liberal rompe com a concepção de direito divino da monarquia, e, portanto, quebra a hierarquia que se estabelecia até então, como por exemplo, pode-se pensar no que foi a Revolução Francesa em 1789. Dessa maneira, a submissão cega ao poder e à vontade do Rei, deu lugar ao direito civil, onde há regras, e se constituíram as leis, que, supostamente, “valem para todos os indivíduos”, a sua “liberdade” e o seu “direito à propriedade”. Neste sentido, o pensamento liberal promoveu o Estado como um organismo ativo para atuar na economia, na política e na vida dos indivíduos, cuja função era organizar, planejar e intervir na economia (NASCIMENTO, 1997). Entretanto, este modelo de Estado não foi eficaz, principalmente, porque as políticas de desenvolvimento econômico, e social que aconteciam nos países periféricos não apresentaram resultados satisfatórios e caíram no fracasso.

Assim, seria necessário rever as verdadeiras atribuições desse modelo de Estado que supostamente favorece a expansão da *liberdade individual* e serve de base para o neoliberalismo como aponta Perry Anderson (1995):

O neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar (ANDERSON, 1995, p. 9).

O neoliberalismo se concretizou ao serem disseminados valores em torno do mito do “Estado Mínimo”, o que ocorre principalmente após a tendência ao esgotamento do Estado de bem-estar-social nos países da Europa e América do Norte. A partir da década de 1970 como meio de enfrentar e solucionar o problema, foram resgatadas ideias de economistas como Friedrich Hayek e Milton Friedman, que, reforçaram o ideal da competitividade no livre mercado e a retirada da influência do Estado sobre a economia.

Neste sentido, Hayek e seus seguidores afirmavam que a origem da crise econômica estava localizada no excesso de poder dos sindicatos e do movimento dos trabalhadores, os quais corroíam as bases da acumulação com suas reivindicações para que o Estado aumentasse seus gastos com políticas sociais. Em contrapartida, se verificou com o distanciamento em relação às políticas

keynesianas a intensificação da desigualdade social e do desemprego nos países ricos e pobres.

Nesta abordagem, o Estado passa a ser o responsável pelas normas gerais e o mercado deve ser capaz de promover a regulação do capital e do trabalho em que a máxima passa a ser, menos Estado e mais mercado.

Em relação às políticas keynesianas, que fomentaram o desenvolvimento das políticas sociais de Estado no pós segunda guerra, as ideias neoliberais representavam um retrocesso. Ainda que, como lembra Netto (2011), as políticas keynesianas visassem essencialmente os interesses do capital. Assim, ele segue:

É a política social do Estado burguês no capitalismo monopolista (e, como se infere desta argumentação, só é possível pensar-se em política pública na sociedade burguesa com a emergência do capitalismo monopolista), configurando a sua intervenção contínua, sistemática, estratégica sobre as sequelas da “questão social”, que oferece o mais canônico paradigma dessa indissociabilidade de funções econômicas e políticas que é própria do sistema estatal da sociedade burguesa madura e consolidada. Através da política social, o Estado burguês no capitalismo monopolista procura administrar as expressões da “questão social” de forma a tender às demandas da ordem monopólica conformando, pela adesão que recebe de categorias e setores cujas demandas incorpora, sistemas de consenso variáveis, mas operantes (NETTO, 2011, p. 30).

Será pela via de um novo modelo de intervenção do Estado que os neoliberais procurarão responder às contradições produzidas pelo modo de produção capitalista, com profundos desdobramentos sobre as políticas sociais. Para os defensores da política neoliberal os problemas causadores da crise econômica que envolveu também o sistema educacional, são em decorrência da própria forma de regulação assumida pelo Estado no século XX, e que, se estendeu pelo século XXI.

Com a crise estrutural do capitalismo que se desenvolveu em escala mundial na América Latina, as décadas de 1980 e 1990 são consideradas cruciais para a implantação do neoliberalismo. No Brasil, não foi diferente. O quadro instável da economia fez com que estas políticas fossem acompanhadas em território nacional por planos de estabilização monetária, troca de moeda, congelamento de preços, mudança na política salarial, nas regras de câmbio e controle de preços, além das propostas de negociação da dívida externa e privatizações.

A redução de gastos com as políticas públicas conduziu ao aprofundamento

da exclusão e da desigualdade social, na medida em que a intervenção estatal se reduziu com os cortes de recursos e flexibilização das relações contratuais de trabalho. A redução da intervenção estatal nas políticas sociais se agrava pelas recessivas políticas de ajuste de natureza estrutural, justificada pelo avanço tecnológico no caso da política de trabalho e de educação profissional, dificultando e atingindo diretamente a juventude. Surgiram novas formas de contrato como a terceirização, o contrato temporário, acompanhadas do aumento do desemprego e redução dos benefícios sociais. Para Oliveira (1995, p. 24-25), [...] foi na ditadura que começou o processo de dilapidação do Estado brasileiro, que prossegue sem interrupções no mandato “democrático” de José Sarney. Segundo o autor o neoliberalismo encontrou “terreno fértil” para ser implantado, tanto que:

A eleição de Collor deu-se nesse clima, no terreno fértil onde a dilapidação do Estado preparou o terreno para um desespero popular, que via no Estado desperdiçador, que Collor simbolizou com os marajás, o bode expiatório da má distribuição de renda, da situação depredada da saúde, da educação e de todas as políticas sociais. Foi esse voto de desespero que elegeu o Bismarck das Alagoas. Então, surgiu o neoliberalismo à brasileira. Sempre avacalhado e avacalhador (OLIVEIRA, 1995, p. 25).

Contraditoriamente, a implementação do ideário neoliberal no Brasil ocorreu em momento no qual se buscava implementar a Constituição de 1988, chamada de Constituição Cidadã. Portanto, havia a expectativa da ampliação dos direitos sociais fundamentados nos princípios da universalização, assim como uma espécie de crença de que fosse prevalecer a igualdade e a gratuidade dos serviços sociais. Forja-se, pois, com a eleição de Collor, uma situação na qual a Constituição “Cidadã” convive com a defesa do Estado mínimo.

Para justificar o fortalecimento das políticas neoliberais, o governo Collor, no início de sua gestão, enfatizou que a crise estava relacionada aos “desperdícios do Estado”, com políticas sociais. Assim, as políticas de educação, foram marcadas por forte clientelismo, privatização e enfoques fragmentados, enquanto se discutia o novo paradigma sobre a condução da educação a partir da Constituição de 1988, o governo mantinha no Ministério da Educação uma assessoria formada por políticos conservadores, o que caracterizou a sua gestão como um período impregnado de muito discurso e pouca ação.

Dentre as poucas ações, destaca-se algumas intenções de Collor, de cunho

marcadamente neoliberal, como o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC), o Programa Setorial de Ação do Governo Collor, e, Brasil: um Projeto de Reconstrução Nacional. Nota-se que, com relação ao primeiro, o MEC propôs que a sociedade fosse mobilizada na defesa da alfabetização tanto de crianças como de jovens e adultos através de comissões que envolveram principalmente as instituições não governamentais, traço fundamental da política neoliberal em que o Estado repassa a responsabilidade para a sociedade e o mercado fundamentalmente.

Já com relação ao segundo programa, a intenção era inserir o Brasil no contexto mundial da “revolução tecnológica”. Para isto a educação seria a maneira de possibilitar o desenvolvimento sustentado, fundamentado na Teoria do Capital Humano, disseminada há algum tempo pelos organismos multilaterais por “integrar o rol dos conceitos flexibilizantes neoliberais” (BATISTA, 2011, p. 80). Estes princípios foram apropriados pelo Ministério da Educação e pelo Ministério do Trabalho. Nesse programa, a gestão da educação buscou a participação de diversos segmentos da sociedade, que deveriam controlar e avaliar as políticas a serem implementadas a partir de recursos públicos na política educacional, mas permaneceu essencialmente focalizada, desconsiderando o princípio da universalidade, privilegiando ações assistencialistas que pouco alterou o quadro de desigualdade social.

Com relação ao Programa Brasil: um Projeto de Reconstrução Nacional, o governo objetivava a Reforma do Estado, sob a justificativa de que era necessário modernizar a economia. Para isto, o âmbito privado foi sua principal base e, embora fosse considerada fundamental à oferta da educação, seria preciso que ela fosse adequada às demandas do mercado. Neste sentido, foram criados mecanismos de integração financeira através da estruturação do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FNDE), além do Salário - Educação Quota Federal, que dividiu as responsabilidades entre governo, a sociedade e iniciativas privadas, reforçando a ideologia de necessidade de articulação com o setor privado como benefício à população.

O neoliberalismo trabalha com a ideia de escola universal. Porém, a proposta é de uma formação geral e polivalente visando à qualificação da força de trabalho. Essa ideia se volta mais ao campo técnico do que propriamente humano. O objetivo não é fazer com que a juventude ou o trabalhador adulto se desenvolva do ponto de vista humano, e sim que ele aprenda a ler, escrever e contar para saber

manusear qualquer manual de instruções ou escrever minimamente um relatório de produção correto, para não errar na hora de colocar a mercadoria na embalagem.

Cumpre lembrar que a ideia neoliberal de educação universal, em nada se assemelha à educação integral ou escola unitária, idealizada por Gramsci¹⁴. Para o pensamento neoliberal o que importa é disseminar a ideologia e a cultura de competitividade e individualidade, inclusive no âmbito da vida dos sujeitos. São esses os aspectos mais valorizados, isto é, propaga-se a ideologia de que, “são poucos os que conseguirão vencer” e remete à lógica da livre iniciativa e ao desenvolvimento da criatividade. Tanto que, faz-se necessário convencer uma parcela significativa da juventude de que serão incapazes de serem trabalhadores qualificados. O fracasso dessa parcela de jovens é assimilado tanto pela própria juventude como pela sociedade não como o resultado de um sistema de ensino que segue as orientações neoliberais e sim da suposta incapacidade dos indivíduos em atenderem as exigências requeridas pelo mercado de trabalho.

É neste sentido que remete ao indivíduo a responsabilidade pelo seu insucesso profissional e, conseqüentemente, pessoal. De certa maneira, os considerados como “vencedores” são vistos como parte de uma elite, cujo sucesso passa a ser fruto de muito esforço e dedicação individual, muita vontade de “vencer na vida”. Com isto, justificam a si mesmos como camada privilegiada e superior da classe trabalhadora.

As diretrizes do Banco Mundial são pensadas com a intenção de produzir, ao mesmo tempo, jovens qualificados, polivalentes em suas atribuições, de um lado, mas também os fracassados, não qualificados. O sentido do neoliberalismo, portanto, é de um Estado centralizado e descentralizado, ao mesmo tempo que intervém de forma limitada na execução de políticas públicas. Tem por finalidade induzir mudanças, mas, principalmente, estabelecer parcerias com o âmbito privado e se desresponsabilizar em desenvolver políticas públicas. Cabe ao Estado a função de regular as ações para garantir a eficiência e a qualidade dos serviços sociais.

Nota-se que a política educacional brasileira no período em que vimos tratando, se insere exatamente nas condições retratadas acima. Ou seja, a iniciativa privada se apropria da função de desenvolver a educação com maior eficácia e eficiência, porém, na busca muito mais do lucro do que, oferta educação de

¹⁴ Para maior aprofundamento sobre o assunto, ver CASTRO, Michele C.; RIOS, Valdir L. Escola e educação em Gramsci. **Revista de Iniciação Científica da FFC**, v. 7, n. 3, p. 221-228, 2007.

qualidade na perspectiva humanística. Neste sentido, justifica-se a desresponsabilização do Estado com relação à execução das políticas sociais.

Os impactos do neoliberalismo sobre a política de educação atingem diretamente a juventude na medida em que o Estado, ao seguir as orientações dos organismos multilaterais, fica subordinado às diretrizes e condições impostas por eles, como vinha ocorrendo, desde a entrada de Collor, passando por Itamar Franco, e acirradas no período do governo de FHC, em 1995, com a Reforma do Estado, que, além de repassar a responsabilidade do que deveria ser de sua competência, promoveu a diminuição da arrecadação através de isenções que mais incentivaram a sonegação de impostos.

De acordo com dados do IPEA divulgados em 2002 (VIEIRA, 2015, p. 661), o investimento social representava quase 5 bilhões de reais, que depois seriam abatidos dos impostos a pagar pelas empresas, destinados parte deles à educação, saúde, alimentação, e esportes. Apesar disso, o discurso do Presidente FHC na época, sobre a chamada “área social”, era na contramão do quadro que se desenvolvia no país:

Sabemos que o Brasil ficará mais perto do ideal de todos nós quando houver mais igualdade de oportunidades e isto só se consegue tendo como ponto de partida a educação. [...] **é com educação, saúde e emprego que vamos conseguir diminuir a pobreza no nosso país.** Por isso, no orçamento para o próximo ano estes programas foram ampliados (VIEIRA, 2015, p. 659).

Afirmava que o objetivo era reduzir a desigualdade social, ao mesmo tempo em que desenvolvia uma política educacional subordinada ao ideário neoliberal. Tanto que o campo da educação passou a ser aquele dos serviços educacionais “ofertados” à população seguindo a lógica gerencial que se desenvolvia no âmbito do Estado brasileiro, isentando-o de suas responsabilidades ainda mais.

No primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, um grupo com representantes da Espanha, Chile, Argentina, Bolívia e outros países que já haviam realizado as reformas neoliberais, se reuniram no Brasil para iniciar a reforma educacional. Em razão dessas iniciativas o período de governo de FHC ficou acentuadamente marcado como sendo aquele no qual as ideias neoliberais de Collor se aprofundam como prática de governo. No âmbito Educacional prevaleceu o “setor público não estatal” em detrimento do Estado como planejador e executor de

políticas sociais, sobretudo no que diz respeito à educação profissionalizante, destinada à juventude. Estas mostraram uma profunda sintonia com os propósitos de atender as demandas do mercado pelos Organismos Internacionais como o BM e a OIT. Fato a se destacar, pois, estes organismos são os responsáveis pela formulação, recomendação e financiamento das políticas sociais, sobretudo, as políticas educacionais vinculadas à formação da força de trabalho jovem que é o grande interesse dessas instituições. Neste sentido, o Sistema Educacional Brasileiro passou a ser direcionado cada vez mais para a preparação pelo trabalho, ou seja; a preparação para o exercício de funções específicas na ordem produtiva do capital.

Quando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 reservou os artigos 39 a 41 para a educação profissional e a concebeu como prática educativa a que todos os “cidadãos” deveriam ter acesso, sinalizou com o princípio da universalização. E isto na medida em que procurava fazer com que todos se integrassem às diferentes formas de educação, de trabalho, à ciência e à tecnologia. Incumbiria à educação profissional abrir possibilidades tanto à juventude que, na sua trajetória vislumbram meios de continuar seus estudos para a escolha profissional, como para àquela juventude da classe trabalhadora, que, dada as condições *precarizadas*¹⁵ da sua formação, não teriam possibilidade de competir em igualdade com os primeiros e quando muito, dada as suas condições educacionais se encaixariam em funções que não lhes exigissem qualificação especializada com formação em curso superior. São contradições que se evidenciavam na política educacional que tem como um de seus princípios a universalização.

Portanto, da década de 1990 ao início dos anos 2000, a educação profissional se estabeleceu partindo da estruturação da lógica capitalista como modelo de organização da sociedade. Este modelo de organização foi planejado e organizado com base na vertente liberal do capitalismo, na qual, as esferas sociais, política e econômica são determinadas pelas regras da acumulação, desta vez apoiando-se no ideário neoliberal para a pretendida consolidação da estabilidade econômica do país. Desenvolvendo políticas sociais restritivas entre outros serviços prestados pelo Estado são privatizados, verificando-se uma verdadeira “venda” da educação.

¹⁵ Ver Alves e Estanque (2012).

Desenvolve-se, paralelamente o princípio de que o jovem deve ser encaminhado a fazer. Isto é, a aplicação de conhecimento ao trabalho se faz pressupondo. Ele deve aprender a aprender pela educação. Assim, a direção dada pela política neoliberal e incorporada na política pública, promoveu a articulação entre educação e trabalho ideologicamente inculcando no jovem trabalhador não o conteúdo de classe e sim a importância dele enquanto “colaborador”.

2.3 1988-1996: DESDOBRAMENTOS DAS PROPOSTAS DA C.F. DE 1988 SOBRE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NA LDB

Da promulgação da Constituição Federal de 1988 até a LDB, em 1996, configurou-se, mais nitidamente, a Política de Educação, especificamente na organização da educação profissionalizante envolvendo o binômio juventude e trabalho. Inicialmente, tem-se a eleição de Fernando Collor de Mello, com um programa eminentemente neoliberal. O impacto das ações tomadas em seu governo influenciaria o período seguinte, razão pela qual a década de 1990 ficou conhecida como aquela da implementação do ideário neoliberal no Brasil e, portanto, da adoção de políticas privatizantes do Estado brasileiro, o qual já vinha organizando as bases para a reforma, inclusive, da educação. Exemplo neste sentido foi a negociação, por parte do governo brasileiro, de empréstimos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, como parte integrante do projeto de privatização então em curso nos países de capitalismo avançado e no leque dos capitalismos periféricos, como o Brasil.

Este quadro contrastava com a nova Carta Constitucional. Dado o caráter de “Constituição Cidadã”, a expectativa no Brasil era de que o texto constitucional fosse suficientemente claro e objetivo, de forma que não haveria possibilidade de interpretações equivocadas a seu respeito. Além disso, esperava-se que as garantias previstas na Carta Magna fossem legitimadas logo após a sua promulgação. Em outras palavras, desenvolveu-se a expectativa da “reconquista da cidadania sem medo” (CARNEIRO, 2012, p. 28).

O debate sobre a educação profissional foi retomado, mas em uma perspectiva essencialmente instrumental, enquanto que preocupações humanísticas

ficaram relegadas a segundo plano. A educação profissionalizante, na perspectiva humanística implicaria respeitar sua natureza de direito social constitucional integrado à concepção ampla de educação. Deste modo, deveria ocorrer a partir do pleno desenvolvimento das capacidades humanas nas múltiplas dimensões da vida social. Entretanto, a perspectiva que prevaleceu foi direcionada às necessidades postas pelo avanço das forças produtivas, exigindo dos indivíduos esforços mais de atualização do que de qualificação via acesso à educação formal.

Naquele contexto visualizava-se nos debates educacionais a possibilidade de aprofundamento da reflexão sobre o desenvolvimento possível dos sujeitos por meio da educação.

Porém, estas questões figuraram na Constituição de forma genérica, abrindo possibilidade para elaboração de outras legislações mais específicas que se desdobraram, inclusive após a LDB de 1996. Foi o caso do Decreto nº 2.208 aprovado em 1997, como uma das exigências do Banco Interamericano de Desenvolvimento para aprovar a liberação de 500 milhões de reais com vistas a reformulação do Ensino Técnico (FERRETTI, 2004, p. 3). Este Decreto incorporou não só a juventude, mas trabalhadores de modo geral e tornou-se o principal instrumento jurídico da Educação profissional até 2004. Nos seus objetivos sugeria que a educação era um ponto de articulação entre a escola e o mundo do trabalho, e que, para além de qualificar e requalificar deveria habilitar para o exercício profissional nos níveis médio e superior. Dentro deste espírito definiu os níveis da educação profissional em básico, destinado à juventude e adultos trabalhadores, independente da sua escolaridade; nível técnico, para alunos jovens e adultos que estivessem cursando ou que tivessem concluído o ensino médio e nível tecnológico, voltado à formação superior, tanto de graduação como pós-graduação, para jovens e adultos.

Outro aspecto que merece ser destacado no Decreto é que ele buscava constituir-se em princípio de política pública para a área de educação. Neste sentido, em seus diversos dispositivos é possível verificar que ele trazia como preocupação o papel a ser desenvolvido pela instância pública. Dizia o Decreto:

As instituições federais e as instituições públicas e privadas sem fins lucrativos, apoiadas financeiramente pelo Poder Público, que ministram educação profissional deverão, obrigatoriamente, oferecer cursos profissionais de nível básico em sua programação, abertos a alunos das redes públicas e privadas de educação básica, assim

como a trabalhadores com qualquer nível de escolaridade (BRASIL, 1997).

O nível técnico teria organização curricular própria, o que indica que a modalidade de educação profissional deveria ocorrer concomitante ou posterior à conclusão do ensino médio, mantendo o vínculo de complementariedade. Estabeleceu as responsabilidades públicas quanto à estrutura curricular, ou seja, a competência e a responsabilidade para organizar a estrutura curricular para a Educação Profissional. Nota-se então que:

O Decreto 2.208/97 acata, portanto, integralmente as recomendações do Banco Mundial de separar a educação formal de nível médio da educação profissional de nível técnico, bem como também normatizar a educação profissional de nível básico, legitimando cursos de curtíssima duração e sem a obrigatoriedade de normatização de diretrizes curriculares; apesar do discurso oficial de universalizar a educação básica para todos, como se isso fosse democrático (BATISTA, 2011, p. 283).

O Conselho Nacional da Educação estabelecia as diretrizes curriculares nacionais que descreviam as competências e habilidades básicas, por áreas do setor produtivo, com indicação de carga horária mínima necessária para a obtenção de habilitação profissional em cada área. Os termos “habilidades” e “competência”, que na LDB aparecem discretamente, ganham maior espaço no Decreto nº 2.208 de 1997 e, sistematicamente se torna mais frequente nas legislações posteriores que regulamentaram a educação profissional.

O redimensionamento pelo qual passa o conceito de profissionalização trouxe implicações sobre os parâmetros de formação profissional, de acesso ao emprego, de classificação e de remuneração. Havia um movimento generalizado em diversos países para que reformulasse seus sistemas de educação profissional. Tal fato rebatia no Brasil alimentando a criação de novas maneiras para aproximar a educação das tendências produtivas.

Integrado às tendências globalizantes verifica-se, no país, o enfraquecimento do conceito de qualificação e o fortalecimento daquele de competência. A apropriação da noção de competência reduziu a educação profissional a práticas voltadas para formações restritas, com recuo a princípios educacionais considerados superados pelo debate educacional crítico que antecedeu a promulgação da Constituição Federal no final da década de 1980.

Seguindo esta lógica, a partir de 1998 as habilidades e competências adentraram as Diretrizes Curriculares Nacionais para educação profissional de nível técnico, e assentou-se no propósito de inverter a ação pedagógica da Escola Tradicional. A ênfase maior voltava-se ao saber fazer, ao passo que a teoria ficou em segundo plano, uma vez que o objetivo centrava-se em levar o aluno a encontrar significado nos conteúdos escolares. A preocupação voltava-se às motivações e interesses previamente estabelecidos a partir das necessidades empresariais. Com isto, a educação passou a se desenvolver integrada ao trabalho, à ciência e à tecnologia, de maneira que o jovem passaria a desenvolver aptidões para a vida produtiva e articulada com o ensino regular por diversos meios de educação continuada.

O consenso internacional firmado durante a “Conferência Mundial de Educação para Todos”, que ocorreu em 1990, na Tailândia, deu o tom para o desenvolvimento da política de educação profissional seguir a lógica das habilidades e competências. Naquela ocasião, ficou acordado que ela deveria se desenvolver a partir de quatro princípios básicos, que posteriormente passaram a ser os pilares de sustentação da educação profissional. Tais princípios estavam voltados a aprender a conhecer; aprender a fazer; aprender a viver com os outros e aprender a ser.

Nesse sentido, nota-se que a concepção de educação profissional concebida sutilmente tanto pelo Decreto nº 2.208, quanto pelos pareceres, a exemplo do nº 16 de 1999, “mantiveram os pressupostos ideológicos do conjunto de leis elaboradas a partir de 1995, visando o desenvolvimento de uma nova educação profissional” (BATISTA, 2011, p. 309).

Pela lógica das habilidades e competências, a qualificação profissional agregaria as dimensões, conceitual, experimental e social. Na dimensão conceitual a aprendizagem se daria por meio formal, a experimental, destacaria as competências construídas e demonstradas na experiência concreta de trabalho. A dimensão social da qualificação não foi considerada, prevalecendo nas diretrizes um claro determinismo tecnológico.

Nesta dimensão evidenciavam-se outros elementos, além dos saberes que atuavam na configuração da divisão social e técnica do trabalho. Ao considerá-los, se reconhecia que a hierarquia social sofria influências, por exemplo, do nível de organização coletiva de uma categoria profissional e disputas internas entre os trabalhadores. Dessa maneira, a qualificação era compreendida como uma

construção social, síntese das três dimensões.

A noção de competência nas Diretrizes Curriculares Nacionais aparecia relacionada à “autonomia” do trabalhador contemporâneo frente ao quadro de instabilidade no mundo do trabalho, bem como às mudanças gradativas ocorridas nas relações de produção. Vislumbrava-se um trabalhador competente, que tivesse capacidade de se mobilizar, articular e colocar em ação os conhecimentos e habilidades necessários ao desempenho eficiente das suas atividades, independente da natureza do trabalho. É o que expressa a Resolução nº 04 de 1999.

A aquisição, assim como a renovação de competências poderia ocorrer por meio da educação profissional continuada ou pela diversificação das experiências profissionais. Por isso as diretrizes recomendavam que os currículos fossem modulares, permitindo aos trabalhadores a construção de seu percurso profissional, assim como previa mecanismos de avaliação que poderiam certificar competências adquiridas pela experiência profissional. Este último aspecto era apresentado como uma inovação proporcionada pela noção de competência como um reconhecimento do saber do trabalhador.

A ênfase na dimensão experimental da qualificação permitia tomar a noção de competência como referência da educação profissional também sob a ótica curricular. No entanto, foram comuns as críticas no meio empresarial de que a formação profissional não atenderia às reais necessidades das empresas. Entretanto, a noção de competência era eficaz, sob o ponto de vista do capital, no sentido de incorporar a currículos escolares os conteúdos desejados pelo patronato.

Quanto à dimensão social, há que se considerar que a noção de competência, pela conotação individual que carrega, tende a despolitizar as relações de trabalho uma vez que esvazia o conteúdo de classe do trabalho. Fortalece a individualização das reivindicações e das negociações, orientadas cada vez mais por parâmetros individuais e técnicos.

A necessidade de integração da educação com a concretude do mundo do trabalho fez com que o leque de legislações neste sentido fosse se ampliando e estreitando as ligações da LDB com a Constituição de 1988. O Art. 2º da LDB repete essencialmente o que já fora disposto no texto constitucional, cujo dispositivo trata sobre o desenvolvimento das potencialidades do educando, bem como da sua qualificação e da habilitação para o trabalho. Por outras palavras, busca: a) O pleno

desenvolvimento do educando; b) Preparo para o exercício da cidadania; c) Qualificação para o trabalho (BRASIL, 1996).

Os termos genéricos e universais nos quais a educação profissional e tecnológica é tratada na C.F/88 são possíveis de serem verificados, também, em outros momentos. De tal modo que ao definir o direito a educação profissional e tecnológica, o art. 1º da Constituição de 1988 colocou em evidência a dignidade do ser humano, assim como os valores sociais do trabalho, como partes que integram os fundamentos do Estado Democrático de Direito, cujos objetivos, de acordo com o Art. 3º, é “construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalidade; reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos”. É neste sentido que a educação torna-se um serviço público, e passa a ser dever do Estado promovê-la segundo os princípios destacados acima.

Objetivamente, é possível verificar que a Carta Constitucional de 1988 demonstrou notável progresso em relação aos direitos sociais. A educação como política pública representa a materialização da intervenção estatal, e neste aspecto, configura a maneira como se articulam o Estado e a sociedade na busca pela efetivação dos direitos sociais. Contrapondo-se a isto estava a abordagem neoliberal, agregando o mercado, compreendido como o responsável para promover o bem-estar social.

Para responder supostamente às desigualdades sociais, garantindo mais “oportunidades”, o poder público passou a dividir suas responsabilidades com o setor privado. Por este caminho, estimulou o mercado e enfraqueceu a intervenção estatal, na medida em que diminuiu a máquina administrativa e os gastos públicos. Além disso, nos moldes privatizantes, a educação profissional foi vista como um meio de valorização da força de trabalho. Para aquela parcela da população que não possuem condições financeiras, mas que são “talentosos”, o Estado viabiliza financiamentos ou empréstimos públicos ou privados com a possibilidade de quitar suas dívidas após a sua inserção no mundo do trabalho. Neste sentido, estabeleceu-se uma relação de mercantilização da educação, dada a tendência de transformação dos direitos sociais em serviços que podem ser vendidos sob a expectativa inclusive, de transformação da política social de educação em nicho de mercado. Caminhou-se, pois, no sentido oposto de universalizar as políticas sociais, na medida em que se vislumbrava a educação fundamentalmente a partir da perspectiva do trabalho

assalariado.

Frente às demais constituições, a de 1988 inovou quando inseriu a “responsabilidade do Estado”, mas, também quando definiu a concepção do direito como público estatal. Porém deixou intacta a histórica dualidade que estruturou a educação brasileira em básica e superior, a educação profissional se constituiu como ponto a parte, formalizando um sistema paralelo à educação secundária, o que demonstra a herança deixada pelo colonialismo e império no que diz respeito às necessidades da divisão entre trabalho manual e trabalho intelectual. Na verdade, permaneceu a ideia de que deve haver uma educação para a classe dominante e outra para a classe trabalhadora, em que o trabalho intelectual se reserva a primeira e o manual cabe à classe trabalhadora.

Apesar da atenção recebida, a educação profissionalizante não integrou a estrutura da educação regular brasileira. A LDB referendou, em momento posterior, que o ensino médio atenderia a formação geral da juventude, no sentido de prepará-la para o exercício de profissões técnicas, e estabeleceria que a educação profissional se desenvolveria em articulação com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições que fossem especializadas ou ainda no próprio ambiente de trabalho.

A versão final da LDB apresentou diferenças marcantes em relação às primeiras propostas. Nela, o 2º grau teria como objetivo orientar e recuperar a relação entre conhecimento e prática do trabalho, o que denotaria explicitar como que o conhecimento se converte em potência material no processo produtivo. Neste sentido, o Art. 1º da LDB traz que:

A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

Parágrafo 1º – esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

Parágrafo 2º – a educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social (BRASIL, 1996).

Idealizava-se que, para além da educação geral, a educação profissionalizante deveria ocorrer de maneira plena, de modo que durante o processo formativo o educando pudesse se desenvolver nas relações familiares e

humanas, mas, principalmente, deveria ser por meio das relações de trabalho que o aprendizado deveria ser aprofundado. A educação escolar deveria ser a viabilizadora do deslançar do aprendizado do sujeito social.

Portanto, a intenção que se vislumbrou quando da elaboração da Carta Constitucional de 1988, e, posteriormente conservada na LDB de 1996, entende a educação profissional do jovem como porta de entrada para o mundo do trabalho. Nesta perspectiva é possível dizer que a LDB aproximou-se das questões verdadeiramente centrais no que se refere à educação se considerarmos que é pelo trabalho que ele vai deslançar o seu aprendizado. É através do trabalho que terá as devidas condições para estabelecer a conexão plena com a sua condição de sujeito e o saber, para transformar a si próprio e a sociedade na medida em que toma consciência da sua condição de classe. Entretanto, esta perspectiva se vê obstaculizada, uma vez que o espírito da LDB está distante de qualquer perspectiva verdadeiramente transformadora da sociedade e a única criação pelo trabalho está circunscrita à condição do assalariamento e portanto, da exploração.

Avançar para além destes pontos implicaria reconhecer que:

A relação educação trabalho deve ser entendida como a necessidade de fazer do trabalho socialmente produtivo um elemento gerador de dinâmica escolar. O estudante é estimulado, pelo conjunto de agentes da sala de aula (professor, disciplina, materiais instrucionais e processos de acompanhamento e de avaliação), a inserir o aprendizado nas formas de produtividade. Como ensina Manacorda (1977), a educação deve ser concebida como um processo onde ciência e trabalho coincidem. Assim, o objetivo essencial da educação científica é a omnilateralidade do homem, visto que é no trabalho que ele se realiza (CARNEIRO, 2012, p. 48).

Assim, nesta perspectiva, seria necessário que a escola se fizesse presente integralmente no âmbito do trabalho e que o mundo do trabalho abrisse as portas para os sistemas educacionais, não apenas para introduzir nos currículos as suas necessidades, mas que oferecessem de fato o alicerce para a formação do jovem trabalhador articulado plenamente com a educação para autonomia.

Esta perspectiva implicaria passar do princípio da polivalência ao da politecnia, no qual se almeja alcançar a formação técnica e política, isto é, a formação plena do homem com condições de se auto realizar e superar as determinações históricas do modo de produção capitalista. Entretanto, observa-se que ao considerar o conjunto de iniciativas que percorrem a LDB na vinculação da

educação com o trabalho, o que comumente ocorre é a preocupação em oferecer ao jovem, meios para que exerçam o domínio das diversas técnicas necessárias ao processo produtivo. Trata-se essencialmente de um adestramento para a produção.

Redimensionar a discussão implicaria sair do debate da polivalência e politecnia para o da construção da omnilateralidade humana. A politecnia pressupõe a formação integral pela aquisição de hábitos, assim como habilidades físicas e mentais que são necessárias ao conhecimento e desenvolvimento científico das diversas técnicas que caracterizam o trabalho moderno. A educação politécnica pressupunha a reestruturação dos cursos profissionalizantes como se observa no Documento Base da Educação,

[...] a educação escolar, particularmente o 2º grau, deveria propiciar aos estudantes a possibilidade de (re) construção dos princípios científicos gerais sobre os quais se fundamentam a multiplicidade de processos e técnicas que dão base aos sistemas de produção em cada momento histórico. Essa perspectiva de formação integral foi perdendo-se gradativamente em função da mesma correlação de forças já mencionada anteriormente ao se tratar do embate entre educação pública e educação privada (BRASIL, 2007, p.17).

À politecnia contrapõe a omnilateralidade. Para Marx (2013), a politecnia estava essencialmente ligada às necessidades imediatas do capital, na medida em que integraria a formação da juventude trabalhadora às necessidades da acumulação. Conforme observa:

[...] a substituição do indivíduo parcial, mero portador de uma função social de detalhe, pelo indivíduo plenamente desenvolvido, para o qual as diversas funções sociais são modos alternantes de atividade. Uma fase desse processo de revolucionamento, constituída espontaneamente com base na grande indústria, é formada pelas escolas politécnicas e agrônômicas, e outra pelas *écoles d'enseignement professionnel* [escolas profissionalizantes], em que filhos de trabalhadores recebem alguma instrução sobre tecnologia e manuseio prático de diversos instrumentos de produção (MARX, 2013, p. 558).

A politecnia tem sua importância para o processo formativo do ser social. Marx desenvolve reflexões significativas sobre isto em sua obra O Capital. Para ele:

[...] aqueles que só permanecem metade do dia na escola estão sempre vivazes e quase sempre capacitados e dispostos a receber

instrução. O sistema dividido em metade trabalho e metade escola converte cada uma dessas atividades em descanso e recreação em relação à outra e, por conseguinte, muito mais adequadas para a criança do que uma única dessas atividades exercida de modo ininterrupto. Um menino que desde manhã fica sentado na escola não pode rivalizar, especialmente quando faz calor, com outro que chega animado e plenamente disposto de seu trabalho (MARX, 2013, p. 553-554).

Contudo, embora a politecnicidade seja importante no processo de constituição do novo ser social que deveria expressar a sociedade comunista, ela não se confunde, contudo, com a omnilateralidade, patamar visualizado por Marx como campo possível de ser atingido no modo de produção comunista. Omnilateralidade remete ao desenvolvimento das potencialidades humanas, capazes de produzir uma existência de fluência social. Não se trata, para Marx, de recriar especialistas e sim ir para além deles.

Na perspectiva da omnilateralidade Marx vislumbra a instrução profissional através de um ensino formativo cultural, compreendido como a união entre a ciência, a técnica e a saúde, que atendessem as necessidades humanas, o que pressupunha a abolição das classes sociais. Como observa, as “cláusulas educacionais da lei fabril”, no século XIX:

[...] proclamam o ensino primário como condição obrigatória para o trabalho. Seu sucesso demonstrou, antes de mais nada, a viabilidade de conjugar o ensino e a ginástica com o trabalho manual e, portanto, também o trabalho manual com o ensino e a ginástica (MARX, 2013, p. 553).

Confinada a seus limites burgueses, a educação continuaria a distanciar-se destes objetivos. Afinal:

A natureza da grande indústria condiciona, assim, a variação do trabalho, a fluidez da função, **a mobilidade pluridimensional do trabalhador. Por outro lado, ela reproduz, em sua forma capitalista, a velha divisão do trabalho com suas particularidades ossificadas.** Vimos como essa contradição absoluta suprime toda tranquilidade, solidez e segurança na condição de vida do trabalhador, a quem ela ameaça constantemente com privar-lhe, juntamente com o meio de trabalho, de seu meio de subsistência; como, juntamente com sua função parcial, ela torna supérfluo o próprio trabalhador; como essa contradição desencadeia um rito sacrificial ininterrupto da classe trabalhadora, o desperdício mais exorbitante de forças de trabalho e as devastações da anarquia social (MARX, 2013, p. 557).

A grande indústria analisa Marx, precisa da força de trabalho subordinada a ela, daí que grande parcela dos trabalhadores são mantidos como reserva ao mesmo tempo em que transforma a grande maioria em apêndice da máquina, mesmo àqueles nos quais foi desenvolvida a “polivalência”. Assim:

Ela transforma numa questão de vida ou morte a substituição dessa realidade monstruosa, na qual uma miserável população trabalhadora é mantida como reserva, pronta a satisfazer as necessidades mutáveis de exploração que experimenta o capital, pela disponibilidade absoluta do homem para cumprir as exigências variáveis do trabalho; a substituição do indivíduo parcial, mero portador de uma função social de detalhe, pelo indivíduo plenamente desenvolvido, para o qual as diversas funções sociais são modos alternantes de atividade (MARX, 2013, p. 558).

Entretanto, a organização das legislações brasileiras que deram a diretriz para a política de educação profissional se restringiram ao seu caráter instrumental. A estratégia se manteve presa aos objetivos voltados à cidadania para o trabalho e a competitividade. Predomina na política pública o estabelecimento de critérios que na prática visam menos a “equidade” e essencialmente a “eficiência”.

O Poder Executivo e MEC tiveram participação expressiva na construção de novos paradigmas educacionais ao adotarem orientações influenciadas pelas diretrizes dos organismos internacionais em que priorizavam o aumento da eficiência e da competitividade do país. As diretrizes recomendadas ficaram explícitas no documento Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva com Equidad publicado em 1992, destinado aos países da região periférica do capitalismo, incluindo o Brasil. No referido documento se considera que:

[...] do ponto de vista político, as atividades de produção e difusão do conhecimento passam a ser consideradas tarefas estratégicas de longo prazo que requerem um amplo entendimento entre os diferentes atores sociais, e um compromisso estável com seu desenvolvimento; (ii) Do ponto de vista dos conteúdos, trata-se de focalizar a ação nos resultados da educação, da capacitação, da ciência e da tecnologia, e em sua articulação com as exigências do desempenho das pessoas, das empresas e das instituições nos diferentes âmbitos da sociedade; (iii) Do ponto de vista institucional, de aproximar estabelecimentos educativos e de introduzir modalidades de ação em que os atores tenham maiores margens de autonomia nas decisões, assim como maior responsabilidade pelos resultados citados (CEPAL/UNESCO, 1992, p.19).

Na perspectiva do referido documento, o importante seria gerar as condições

internas nos países da região periférica para possibilitar o uso das tecnologias desenvolvidas nos países centrais. As orientações serviriam para proporcionar a integração dos países pobres ao sistema capitalista internacional, inclusive aproximando os estabelecimentos educativos, não para produzir tecnologia, mas, para comprar tecnologia, de maneira que proporcionasse ainda mais a submissão e dependência nas relações comerciais.

Em 1997 o tema da Educação Profissional foi alvo de uma reforma, em que regulamentou o parágrafo 2º do artigo 36, bem como os artigos 39 até o 42 da Lei nº 9.394/1996, sobre a educação profissional. Para isto seguiu as normas do Decreto nº 2.208, publicado naquele mesmo ano, com o objetivo de promover modificações na política de educação profissional. As mudanças diziam respeito à desvinculação dos ensinos médio e técnico, sob o argumento utilizado pelo Governo Federal de que se desenvolviam cursos caros, que não davam o devido retorno em termos de inserção dos jovens trabalhadores egressos nas áreas de formação, mas, principalmente, pouco refletiam no desenvolvimento econômico e social do país.

Na verdade, tratava-se naquele momento de implantar as reformas estruturais recomendadas pelos organismos internacionais como o Banco Mundial (BM) que (re) definiu as diretrizes para as políticas públicas no Brasil, inclusive as políticas de formação profissional da força de trabalho jovem que, segundo Batista, instaurou-se acompanhada por:

[...] uma nova ideologia da educação profissional fundada na apropriação e adaptação da teoria do capital humano, na lógica das competências e da empregabilidade. Essa ideologia se propaga pelo mundo por meio das ações políticas das instituições multilaterais (FMI, BIRD, BID, UNESCO, OIT e do Cinterfor) (BATISTA, 2011, p. 65).

Dessa maneira, a ideologia que se propagou por meio da mídia e imprensa de modo geral, com o aval do empresariado brasileiro, seguiu a risca o pensamento neoliberal. Partia do pressuposto de que as dificuldades para abrir novos postos de trabalho e alocar um número cada vez maior de trabalhadores estava vinculada ao fato de estarem despreparados para assumir os desafios do mundo moderno, que necessitava de uma força de trabalho jovem, com novas habilidades cognitivas inclusive. Portanto, as diretrizes dos organismos internacionais caminhavam nesta linha e foram impostas e acatadas pelo Ministério do Trabalho que as definiram

como política pública de emprego e renda. Nesta mesma linha, a estratégia foi desenvolver novas habilidades, de maneira que a força de trabalho pudesse ter a oportunidade de responder aos requisitos e demandas do “mercado”. Propagava-se o ideário de que “havia postos de empregos e tornava-se necessário, portanto, apenas preparar bem a mão de obra”, isto é, a força de trabalho.

Com esta preocupação, o Ministério do Trabalho passou a orientar a formação profissional de acordo com a lógica proposta pelo Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP), que objetivava, além de expandir, modernizar e atualizar a educação profissional no Brasil, ampliar e diversificar as vagas, além de adequar os currículos a atender as necessidades do novo ciclo do desenvolvimento capitalista e as transformações no mercado de trabalho. Estas proposições foram consolidadas pelo Parecer CEB/CNE nº 15/98 e pela Resolução CEB/CNE nº 3/98 a qual instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio pelo MEC/Conselho Nacional de Educação/ Câmara de Educação Básica, em que a proposta era promover a reformulação curricular para inclusão de competências básicas, princípios interdisciplinares e pedagógicos de diversidades, identidade e autonomia.

Com relação à educação profissional, a Câmara de Educação Básica, no primeiro momento, se respaldou pelo Parecer CNE/CEB nº 5/1997. Posteriormente, pelo Parecer nº 17 de dezembro do mesmo ano, que estabeleceu as diretrizes operacionais para a educação profissional.

A separação entre educação profissional e ensino médio, bem como a rearticulação curricular recomendada pela LDB, permitirão resolver as distorções apontadas. Em primeiro lugar, eliminando uma pseudo integração que nem preparava para a continuidade de estudos nem para o mercado de trabalho. Em segundo lugar, focando na educação profissional a vocação e missão das escolas técnicas e instituições especializadas, articuladamente com escolas de nível médio responsáveis por ministrar a formação geral, antes a cargo da então “dupla” missão das boas escolas técnicas (MEC, 1999).

A recomendação da LDB era para separar a educação profissional do ensino médio. Esta recomendação permaneceu até o ano de 2004, quando novas mudanças orientadas novamente para a integração com o ensino médio foram promovidas. Dessa maneira, ficaram evidenciadas duas concepções de educação profissional. A primeira, na sua essência, já separava a educação profissional da

educação básica e estava ancorada no Decreto nº 2.208/97. A segunda trazia para o debate os princípios da educação tecnológica voltada para a politécnica. A perspectiva de integração das políticas para o ensino médio e educação profissional tinham o objetivo de aumento da escolarização, bem como a melhoria da qualidade da formação do jovem e trabalhador adulto.

A movimentação no âmbito da política de formação profissional visava então as habilidades básicas, as específicas e de gestão. As habilidades básicas procuravam focar em aspectos relacionados ao cotidiano pessoal e profissional, nos aspectos cognitivos e relacionais, com o objetivo de proporcionar minimamente ao trabalhador condições de domínio funcional como a leitura, a escrita e a capacidade de cálculo. Já as habilidades específicas, objetivavam os conhecimentos técnicos e seu foco se voltava para as atitudes e competências para desempenhar funções mais específicas nos processos de trabalho, tanto no âmbito formal como no informal, nas empresas de pequeno ou grande porte, que acompanhavam a reestruturação produtiva. As habilidades de gestão, voltadas às competências do trabalhador se autogerir através do empreendedorismo, considerado fundamental para a geração de trabalho e renda.

Este formato de desenvolvimento da formação profissional destinada não somente à juventude, mas à força de trabalho de modo geral, torna-se mais visível em seus fundamentos quando analisamos as mudanças estruturais que ocorreram no interior da sociedade capitalista, com as imposições para o desenvolvimento de políticas neoliberais, que tiveram início no governo Collor, mas se intensificaram no governo de Fernando Henrique Cardoso. A chamada Reforma do Estado Brasileiro, que, foi pensada sob a justificativa da retirada da ação do Estado principalmente dos setores sociais como a educação, justificadas com os discursos de maior qualidade e eficiência, desde que geridas por organizações sociais públicas não estatais.

Na educação profissional, a justificativa para a reforma centrava-se nos mesmos argumentos apresentados e difundidos pelo governo brasileiro, o que demonstra que se tratava de orientações externas necessárias à reprodução capitalista e que se propagaram mundo afora pelos organismos internacionais, através das políticas públicas por eles financiadas. Foi neste sentido ainda que o Decreto nº 2.208/97 regulamentou os dispositivos “minimalistas” da LDB de 1996. Este período ficou conhecido como sendo o período de reformas da educação profissional que sofreu o impacto que atingiram diretamente a juventude em suas

condições de vida, no âmbito educacional, mas, fundamentalmente com relação às condições de trabalho.

A redução dos gastos públicos com políticas sociais gerou consequências na medida em que aumentou o desemprego, o trabalho informal, assim como a exploração do trabalho infantojuvenil. Visando o enfrentamento desses problemas, o Estado passou a desenvolver políticas sociais focalizadas, atuando diretamente nas consequências mais urgentes. Isto é, foram desenvolvidas políticas de caráter emergencial, em que as ações passaram a ser redirecionadas às camadas mais empobrecidas, desconsiderando o caráter universalizante garantido pela Constituição Federal de 1988.

O alinhamento com os organismos internacionais, alimentados pelo ideário neoliberal, faz com que, no decorrer dos anos de 1990, apesar de garantias conquistadas na Carta de 1988, elevando a educação ao status de política social universal, contraditoriamente teve início um movimento de esvaziamento do Estado através das reformas na área social e que atingiram as políticas sociais via flexibilização e focalização. Na contracorrente das preocupações anteriores incentivou-se o atendimento àquelas pessoas cuja escolarização e formação profissional tivesse sido interrompida. Porém, doravante, os programas de escolarização e formação profissional tinham por foco os trabalhadores que encontravam-se com defasagem escolar e que apresentavam necessidades de qualificação profissional.

Cumpr sempre observar que não há, em nenhum momento, a preocupação com a formação integral do jovem no sentido da omnilateralidade. Pelo contrário, a formação que se consolida está voltada para responder aos problemas colocados pela “unilateralidade”, com o incremento da “polivalência”. Isto foi uma das consequências a partir da promulgação do Decreto nº 2.208/1997, assim como o Parecer do Conselho Nacional da Educação nº16 de 1999.

O Decreto Federal nº 2.208/97 estabelece uma organização curricular para a educação profissional de nível técnico de forma independente e articulada ao ensino médio, associando a formação técnica a uma sólida educação básica e apontando para a necessidade de definição clara de diretrizes curriculares, com o objetivo de adequá-las às tendências do mundo do trabalho (BRASIL, 1999).

A partir da sua implementação, a dualidade no campo da educação, já referenciada anteriormente, se aprofundou e tornou-se legal na medida em que se configurou um subsistema dentro do sistema público de educação e, além disso, proporcionou ao setor privado meios para vender a educação profissional.

Permaneceram lacunas como a desarticulação das políticas públicas de qualificação profissional com as de educação, na medida em que cursos rápidos eram ofertados com o objetivo exclusivo de “adestramento” da força de trabalho, voltados para as habilidades específicas; além disso, ocorreu o mau uso dos recursos públicos pelo setor privado, e fragilidades no sistema de planejamento de monitoramento e avaliação. Essas lacunas tiveram impacto direto na juventude e no trabalho, considerando que a formação profissional apresentava-se cada vez mais desarticulada da educação e das transformações do mundo do trabalho; que pressupunha-se a urgência de um novo modelo de formação profissional, assim como um novo perfil de trabalhador, que fosse mais autônomo, flexível e adaptável aos dispositivos tecnológicos e organizacionais.

É possível afirmar que tanto o Decreto nº 2.208 de 1997, quanto o parecer nº 16 de 1999 foram instrumentos que incorporaram as recomendações do Banco Mundial, uma vez que na perspectiva desses organismos, segundo Batista (2011), era:

[...] necessário romper com a antiga estrutura e antigos pressupostos pedagógicos e epistemológicos, pois é preciso flexibilizar e reformar a educação profissional. Isso se deve ao fato da sociedade estar em constante mutação, o que exige que o indivíduo trabalhador seja autônomo, flexível e adaptável às novas tecnologias e aos novos dispositivos organizacionais. Neste sentido, exige-se que compreenda os princípios fundamentais científicos e tecnológicos dos processos produtivos ditos modernos. De tal maneira que é necessário que a educação geral propicie uma formação básica que prepare o indivíduo para o trabalho e para a cidadania. De forma que, uma vez concluído o ensino médio, o indivíduo deve estar capacitado para continuar aprendendo e para adaptar-se com flexibilidade às novas condições de trabalho e às exigências de aperfeiçoamentos posteriores (BATISTA, 2011, p. 317).

O fator determinante utilizado como justificativa pelo Governo Federal para aceitação da reforma da educação profissional foi o acordo firmado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que financiou o PROEP, através de um investimento que girou em torno de 500 milhões de dólares, firmado em 1997, e que,

permaneceu até 2003. Importante destacar que desse total, 250 milhões foi através de empréstimo e os outros 250 milhões saíram do orçamento da União, que envolveu o Ministério da Educação (MEC) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com 25 milhões cada um (LIMA FILHO, 2002).

Este acordo visava à implantação da reforma da educação profissional, especialmente as “inovações”, que foram introduzidas pela legislação e que abrangia aspectos técnico-pedagógicos, como flexibilização curricular, gestão escolar com maior autonomia e flexibilidade para captação de recursos e parcerias, garantindo a expansão da rede de educação profissional. Criou-se através do Programa, um sistema de educação profissional especificamente para o trabalho, separado do ensino médio e do ensino universitário, para habilitar jovens e adultos, mediante a oferta de cursos pós-médios não universitários e cursos livres de nível básico e de aperfeiçoamento.

Compreendia ainda o desenvolvimento de políticas globais cujo objetivo era implantar e implementar a educação profissional para adequar-se as necessidades do país de modo que as ações para o reordenamento da rede Estadual de educação em todas as unidades da Federação deveriam envolver aspectos voltados à adequação curricular, inclusive aos novos modelos de gestão, seguindo a lógica neoliberal das recomendações internacionais.

Pelo Ministério do Trabalho, também com recursos direto do FAT, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) entre 1995 e 2002 capacitou 20% da População Economicamente Ativa (PEA). Na época significava 15 milhões de trabalhadores, a maioria jovens, desocupados ou sob o risco de desocupação, trabalhadores em seguro-desemprego, autônomos, cooperados. Foi um programa que surgiu para qualificar especificamente um perfil de trabalhador necessário a reestruturação do modo de produção capitalista.

Com isto, ampliavam-se as ações neoliberais de desmantelamento da Política de Educação, que foi mercantilizada, inclusive no aspecto pedagógico. Os cursos técnicos passaram a ser “ofertados” em larga escala, por instituições privadas. Dados do primeiro Censo da Educação Profissional de 1999 demonstram que existiam no Brasil nesse período 3.948 instituições que desenvolviam cursos de educação profissional, destas instituições, 67% eram privadas e 33% públicas. A rede estadual detinha 20% das instituições, 9% integravam às redes municipais e 4% pertenciam à rede federal (INEP, 1999).

O desmantelamento da educação profissional de caráter público se comprova também pelo que se apresentou no período de 2001 a 2005, em que o número de matrículas nas escolas técnicas particulares teve um acréscimo de 78%. Isto demonstra que a reforma refletiu significativamente nas Instituições Federais de Educação Tecnológica, tradicionais por desenvolver cursos técnicos integrados ao ensino médio.

Além disso, os currículos dos cursos técnicos sofreram modificações para atender o conceito de competências, com o objetivo de possibilitar a formação dos jovens com o perfil profissional adequado às exigências da reestruturação capitalista. Até então, nem a Constituição Federal de 1988 e, menos ainda, a LDB, fizeram menção ao conceito de competência. Foi em 1997 que o Decreto nº 2.208 trouxe tal conceito, como se observa no Art. 6º:

A formulação dos currículos plenos dos cursos de ensino técnico obedecerá ao seguinte:

I – o Ministério da Educação e Desporto, ouvido o Conselho Nacional de Educação, estabelecerá diretrizes curriculares nacionais, constantes de carga horária mínima de curso, conteúdos mínimos, habilidades e competências básicas, por áreas profissionais;

II – os órgãos normativos do respectivo sistema de ensino complementarão as diretrizes definidas no âmbito nacional e estabelecerão seus currículos básicos, onde constarão as disciplinas e cargas horárias mínimas obrigatórias, conteúdos básicos, habilidades e competências, por área profissional;

III – o currículo básico, referido no inciso anterior, não poderá ultrapassar setenta por cento da carga horária mínima obrigatória, ficando reservado um percentual mínimo de trinta por cento para que os estabelecimentos de ensino, independente de autorização prévia, elejam disciplinas, conteúdos, habilidades e competências específicas da sua organização curricular (BRASIL, 1997).

A partir de então, começa a aparecer de forma sistemática as habilidades e competências nos documentos. Em 1999, o Conselho Nacional de Educação expediu a Resolução nº 04 que instituiu as diretrizes curriculares nacionais para a educação profissional conforme seus Art. 2º e 3º,

[...] entende-se por diretriz o conjunto articulado de princípios, critérios, **definição de competências profissionais gerais do técnico por área profissional** e procedimentos a serem observados pelos sistemas de ensino e pelas escolas na organização e no planejamento dos cursos de nível técnico.

[...] capacidade de articular, mobilizar e colocar em ação valores, **conhecimentos e habilidades necessários para o desempenho**

eficiente e eficaz de atividades requeridas **pela natureza do trabalho**” (BRASIL, 1999).

Através da Resolução nº 04 de 1999, a política de educação profissional reforça a vinculação do trabalhador às transformações nas relações de produção. Dirige a formação profissional na dependência das demandas apresentadas pelos setores produtivos, quando na verdade deveria proporcionar a formação da força de trabalho, seja a juventude ou a pessoa adulta, na sua totalidade, em substituição ao adestramento da força de trabalho, principalmente o jovem que recebe maior estímulo a buscar exclusivamente à competitividade e o consumo. Além disso, a Resolução nº 04 de 1999 estipulou as competências gerais e específicas, assim como a carga horária mínima para cada área.

Uma vasta legislação foi promulgada com vistas a garantir a efetivação da Reforma da Educação Profissional bem como a sua operacionalização. Nota-se que o Decreto nº 2.208, provocou verdadeira desconstrução do ensino técnico de nível médio quando decretou a separação da formação geral e a formação profissionalizante específica, e extinguiu os cursos técnicos integrados ao ensino médio como bem lembra Lima Filho (2002),

[...] a adoção de tal medida representaria o abandono da experiência pela qual as escolas técnicas federais e centros federais de educação tecnológica eram reconhecidos socialmente como instituições educacionais de qualidade, tendo os seus egressos boa colocação no mercado de trabalho (LIMA FILHO, 2002, p. 271).

O Decreto nº 2.208, ao desvincular a educação profissional da educação regular, fragmentou e restringiu os cursos técnicos de nível médio apenas à forma sequencial à educação básica. Na prática, formalizou a dualidade estrutural amplamente vivenciada no Brasil desde os anos de 1940. Tanto é que este Decreto foi considerado um dos pilares de sustentação para a Reforma da Educação Profissional, em que a ênfase foi dada na forma de organização em módulos e a desvinculação entre os ensinos médio e técnico como se observa no Art. 8º:

Os currículos do ensino técnico serão estruturados em **disciplinas, que poderão ser agrupadas sob a forma de módulos:**

Parágrafo 1º No caso de o currículo estar organizado em módulos, estes poderão ter caráter de terminalidade para efeito de qualificação profissional, dando direito, neste caso, a certificado de qualificação

profissional.

Parágrafo 2º Poderá haver aproveitamento de estudos de disciplinas ou módulos cursadas em uma habilitação específica para obtenção de habilitação diversa.

Parágrafo 3º Nos currículos organizados em módulos, para obtenção de habilitação, estes poderão ser cursados em diferentes instituições credenciadas pelos sistemas federal e estaduais, desde que o prazo entre a conclusão do primeiro e do último módulo não exceda cinco anos.

Parágrafo 4º O estabelecimento de ensino que conferiu o último certificado de qualificação profissional expedirá o diploma de técnico de nível médio, na habilitação profissional correspondente aos módulos cursados, desde que o interessado apresente o certificado de conclusão de ensino médio (BRASIL, 1997).

Mais do que fragmentar a educação geral e técnica, com vistas à qualificação da força de trabalho, tornando-a mais barata e rápida, ainda no caminho da flexibilidade, ao possibilitar a organização curricular por módulos, essa reforma provocou significativa diminuição de vagas na Rede Federal de Educação Profissional, ancorada no art. 3º, segundo o qual:

As instituições federais de educação tecnológica ficam autorizadas a manter ensino médio, com matrícula independente da educação profissional, oferecendo o máximo de 50% do total de vagas oferecidas para os cursos regulares em 1997, observando o disposto na Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1997).

Uma das preocupações desta Portaria era a qualificação, a (re) qualificação e (re) profissionalização dos jovens, para atender as demandas apresentadas pelos setores produtivos. Neste sentido, o objetivo seria atender, principalmente aqueles que se encontravam com defasagem escolar, dado o teor da Portaria nº 646 de 1997, no seu artigo 7º:

A oferta de cursos de nível técnico e de qualificação, requalificação e reprofissionalização de jovens, adultos e trabalhadores em geral será feita de acordo com as demandas identificadas junto aos setores produtivos, sindicatos de trabalhadores e sindicatos patronais, bem como junto a órgãos de desenvolvimento econômico e social dos governos estaduais e municipais, dentre outros (BRASIL, 1997).

O então presidente da República Fernando Henrique Cardoso que governou o Brasil de 1995 até 2003, definiu como uma de suas prioridades a educação profissional. O objetivo era atender as demandas apresentadas pelos industriais

assim como aos ordenamentos impostos pelos organismos internacionais. Foi um contexto em que as imposições e condições acabaram por se constituir no eixo norteador do seu programa de Governo, baseado na política neoliberal construída a partir de uma relação de dependência do capital externo estabelecida com o Brasil para implementar programas internos que viessem atender fundamentalmente as demandas dos capitalistas no país, como foi o caso da educação profissionalizante. Tanto é que o próprio governo brasileiro, através do ministro da educação na época, Paulo Renato de Souza, buscou financiamentos junto ao FMI e BID para investir na política educacional,

[...] em proporções iguais, pelo Ministério da Educação e pelo Ministério do Trabalho e Emprego, por meio do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), cujo apoio foi formalizado na reunião do CODEFAT, realizada em 02 de julho de 1997, que deliberou favoravelmente, comprometendo-se a alocar recursos, a princípio, da ordem de US\$ 125 milhões (BRASIL, 2007).

A intenção do governo era a melhoria da produtividade e competitividade, que supostamente possibilitaria o crescimento e desenvolvimento econômico do país. Mas para isto, seria necessário dispor de um exército de trabalhadores jovens que respondessem as necessidades imediatas do mundo do trabalho.

As diretrizes do Banco Mundial fomentaram a educação profissional e as estratégias para garantir as habilidades dos futuros trabalhadores a se adaptarem de forma flexível as mudanças do mundo do trabalho. Essas diretrizes serviram ao governo brasileiro para propagar a justificativa de implantação da reforma da educação profissional, especialmente no que diz respeito às “inovações” introduzidas pela legislação, que abrangem desde os aspectos técnico-pedagógicos, como de gestão escolar, de forma que contemple a autonomia, flexibilidade, captação de recursos além das parcerias, garantindo a expansão da rede de educação profissional. Através do PROEP procurou-se criar um sistema de educação, e, com este objetivo caminhou na direção imposta pelo BM para que o âmbito privado fosse assumindo as responsabilidades com a educação profissionalizante, independente do ensino médio e superior, visando melhor aperfeiçoamento da força de trabalho jovem e adulta disponível. Segundo o Relatório Semestral do PROEP,

Através do Programa, procura-se criar um sistema de educação

profissional (educação para o trabalho) separado do ensino médio e do ensino universitário. O referido sistema habilita jovens e adultos para o mercado de trabalho, mediante a oferta de cursos pós-médios não universitários e cursos livres de nível básico e de aperfeiçoamento, com o objetivo de obter uma oferta, dentro do país, de mão-de-obra melhor qualificada. Concomitantemente, foram financiados estudos para preparar uma reforma do ensino médio acadêmico, bem como apoiar a disseminação da revisão curricular e Planejamento Estratégico para expansão e melhoria desse nível de ensino (BRASIL, 2007).

A transferência indireta de recursos públicos para o âmbito privado com a justificativa de maior oferta de cursos destinados à qualificação, (re) qualificação e (re) profissionalização de jovens empregados na iniciativa privada, teve por finalidade reduzir o papel do Estado na medida em que este estabelecia “parcerias”, aumentava a oferta de vagas na educação profissionalizante. Isto fica evidente no texto da Lei nº 9.649/98, em que o Estado deveria investir na construção e montagem dos laboratórios, para posteriormente transferir a responsabilidade pela “gestão” das instituições vinculadas a ele, podendo ser as municipais e estaduais, mas fundamentalmente aquelas instituições privadas que executassem a educação profissionalizante. Neste sentido, Batista (2011) tem razão ao afirmar que:

De acordo com a concepção do Banco Mundial, as instituições públicas de formação profissional têm dificuldades para competir satisfatoriamente – de igual para igual – com as instituições privadas. [...] o Banco Mundial entende que o setor privado é mais eficiente para promover a capacitação da mão de obra, pois a capacitação desenvolvida por esse setor é a forma mais eficaz para o desenvolvimento dos conhecimentos necessários para engendrar a flexibilidade e a adaptabilidade e melhorar a produtividade da força de trabalho (BATISTA, 2011, p. 107-108).

Frente a essas questões, verifica-se uma inversão de papéis entre Estado e mercado. Ou seja, o Estado, a partir das políticas elaboradas seguindo a lógica neoliberal com as diretrizes cunhadas no Consenso de Washington¹⁶, reduziu seu papel, mas utilizou seus aparelhos legais, como por exemplo, o Conselho Nacional de Educação e o Ministério da Educação, para estabelecer diretrizes que contemplaram a formação técnica dissociada da formação geral, além de

16 Consiste no conjunto de políticas unificadas, propostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, em consonância com o Tesouro americano, nas quais se propõe aos países a reorganização de suas economias de acordo com a orientação liberal e, mais precisamente, neoliberal (SANTOS, 2014, p. 42).

proporcionar as formações rápidas de técnicos e tecnólogos, como forma de gerar maior nível de escolaridade à juventude que poderia pagar seus estudos.

Assim, as políticas sociais de educação profissional, temporariamente representaram maior tranquilidade ao sistema capitalista que pode, por um lado, dispor de uma força de trabalho mais adequada aos seus interesses. Por outro, através dessa força de trabalho, manter em patamares aceitáveis ao capital o contingente de trabalhadores desempregados, e ainda, promover as inovações tecnológicas que o mundo do trabalho necessita.

Neste sentido, as políticas econômica e social se distinguem apenas formalmente. Apesar de passar a impressão de que eram diferentes, se constituíam na realidade, em unidade uma com a outra. Segundo Vieira (2015, p.21),

[...] não se pode falar de política social sem se remeter à questão do desenvolvimento econômico. No âmbito do capitalismo, tal desenvolvimento representa transformação quantitativa e qualitativa das relações econômicas, decorrente de processo de acumulação particular de capital. A situação favorável a este desenvolvimento é gerada não somente pela denominada iniciativa privada, mas também pela atuação do governo. Portanto, sendo fundamental a participação do Estado brasileiro no processo de desenvolvimento econômico, facilmente se percebe a relevância das várias políticas adotadas por ele, em especial no econômico e no social.

Portanto, é através dessas políticas que se evidenciam a atuação do Estado na defesa das relações sociais capitalistas. O governo de FHC objetivou a manutenção da hegemonia burguesa e com isto não se esquivou de acatar as determinações da política neoliberal imposta pelos organismos internacionais e que interferiram diretamente no desenvolvimento da Política Nacional de Juventude, principalmente no que diz respeito à educação profissional para a juventude nos governos posteriores.

3 NOVO DESENVOLVIMENTISMO E POLÍTICA PÚBLICA DE TRABALHO PARA JUVENTUDE: O GOVERNO LULA

3.1 NOVO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL

Neste capítulo, pretende-se apresentar as políticas públicas de trabalho para a juventude desenvolvidas durante o primeiro governo Lula (2003-2010). Pode-se dizer que nesta fase, houve continuidade das políticas neoliberais, ao mesmo tempo em que a busca de um novo padrão de desenvolvimento no país (MOTA apud LEHER, 2012), denominado de novo desenvolvimentismo ou “*neodesenvolvimentismo*”, para diferenciá-lo do desenvolvimentismo de meados do século XX.

Importante salientar que trata-se de um conceito vinculado ao nacional “desenvolvimentismo”, desenvolvido desde os anos de 1930, mas, essencialmente no período do governo de JK. O desenvolvimentismo busca a implementação de uma política econômica para o país, seguindo a lógica de resultados via meta para o crescimento da produção industrial e da infraestrutura, com participação ativa do Estado na economia. Neste novo padrão de desenvolvimento capitalista, vislumbra-se ser possível aliar crescimento econômico com justiça social.

Entretanto, apesar da sua vinculação com o nacional desenvolvimentismo, o novo desenvolvimentismo se difere deste na medida em que é elaborado a partir de pontos de convergência com o Consenso de Washington. Foi apresentado como um projeto alternativo ao ideário neoliberal, mas que incorporou elementos da concepção liberal de desenvolvimento, como se pode comprovar a partir do que se vivenciou no recente período do início da primeira década dos anos 2000 para cá.

No novo desenvolvimentismo a diretiva é que o Estado tenha o papel de complementar as supostas falhas do mercado, com o objetivo de fortalecer o atual modelo de reprodução do capitalismo. Todavia, a ênfase é dada na política econômica através da responsabilidade fiscal, pelo *superávit* primário¹⁷, metas

¹⁷ Entende-se por *superávit* primário o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, exceto os gastos com pagamento de juros.

inflacionárias¹⁸, câmbio flutuante¹⁹, com intervenção pontual no câmbio e nos juros, incentivos tributários e subsídios para conglomerados do capital monopolista aumentar as taxas de lucro sob a lógica de uma política industrial de inovação tecnológica, conhecida como “campeãs nacionais”.

Além disso, propõe o aumento da massa salarial e ampliação do crédito para consumo no mercado interno, de modo que ocorra uma aceleração na economia interna do país. A política social dá ênfase na transferência de renda, porém focalizada nas camadas sociais mais pobres. Na verdade, o ponto central do neodesenvolvimentismo são os investimentos realizados através de políticas de governo de caráter emergencial, cujo objetivo é atender as sequelas manifestas nas camadas sociais pobres, sem, contudo, romper com práticas desenvolvidas sob o ideário neoliberal, que propunha a reativação das taxas de lucro do grande capital, bem como a transferência do orçamento público para as frações privadas da classe dominante.

Esta nova fase de desenvolvimento do capitalismo, denominada por novo desenvolvimentismo, foi inaugurada no Brasil durante o governo Lula, período no qual incrementou-se programas de transferência de renda para aliviar a pobreza extrema. Orientações, sugeridas pelo Banco Mundial e outros organismos multilaterais, desde os anos de 1990, aos países periféricos. Neste aspecto as políticas de governo seguiram na lógica do neodesenvolvimentismo com a “assistencialização” das políticas sociais, além da privatização de políticas como a Educação e as da Seguridade Social, principalmente a Previdência Social e Saúde.

Ainda que não pretenda ser uma ruptura com o capitalismo, tal como implantado no país o neodesenvolvimentismo, busca um novo padrão de acumulação, apoiado na exportação de produtos primários, as *commodities*, ao mesmo tempo em que o governo tenta conciliar as reivindicações de ambas as classes sociais na construção de um “*projeto alternativo*” de sociedade, como disse à época o Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, em seu primeiro discurso proferido logo após o resultado das eleições em outubro de 2002.

Para levar adiante seu projeto, Lula reforçou e preservou a agenda

¹⁸ Trata-se de uma estratégia de política monetária utilizada pelos países imperialistas do ponto de vista econômico, principalmente, com o objetivo de ancorar as expectativas dos agentes financeiros e econômicos quanto ao comportamento futuro das taxas de inflação.

¹⁹ Câmbio flutuante é o sistema em que a compra e venda de moedas funciona sem controle sistemático do Governo.

política anterior em diversos aspectos. Nas medidas para desenvolver o crescimento da economia do país, por exemplo, manteve o cumprimento dos compromissos econômicos firmados por Fernando Henrique Cardoso, aliando a eles a promessa de realizar políticas sociais mais inclusivas, universalizantes e de conciliação com redistribuição de renda. Acenava, ainda, com a realização da reforma agrária sem afetar as terras produtivas, comprometendo-se, também, com a criação de postos de emprego. Lula afirmava que daria “ênfase no Projeto Primeiro Emprego, voltado para criar oportunidades aos jovens que hoje encontram tremenda dificuldade em inserir-se no mercado de trabalho” (VIEIRA, 2015, p. 696).

Desta maneira, no primeiro governo Lula é possível verificar que se tentava mesclar duas perspectivas distintas: aquelas do neoliberalismo, tal como já tratado em capítulo anterior desta tese, com o forte investimento direcionado a melhorar as condições de vida dos agrupamentos mais empobrecidos da sociedade e elevação destes mesmos à condição de classe média.

Com o intuito de averiguar se tal hipótese se comprova, o presente capítulo objetiva além de contextualizar historicamente a implantação da Política Nacional da Juventude e analisar as políticas públicas de trabalho para este segmento etário implantadas pelo governo Lula, resgatou também, em linhas gerais, o período considerado como sendo o marco do neodesenvolvimentismo no Brasil.

Dentre as análises de diversos estudiosos sobre o novo desenvolvimentismo no Brasil, principalmente durante o Governo Lula, resgatam-se aqui as ideias de Leher (2012),

Com efeito, as realizações e as ressignificações nas políticas sociais empreendidas pelos governos do PT obedecem à gramática básica que estrutura as proposições dos organismos internacionais e dos principais centros de pensamento da ordem liberal-burguesa. Eis parte do ardil dos setores dominantes: lograram manter inalterados a regressão dos direitos do trabalho e o padrão de concentração de renda, mas, com as políticas focalizadas, puderam avançar na “redução da pobreza”. O que parecia impossível – enfrentar a pobreza sem transformar a base econômica – tornou-se uma ideologia com forte poder hegemônico. Tal reconfiguração das políticas sociais objetiva que os setores dominantes possam manejar uma ordem social em que a concentração de renda é, necessariamente, avassaladora; os lucros dos bancos são astronômicos; o agronegócio conta com gordos subsídios públicos e com ativa proteção governamental, inclusive pelo empenho do Estado em estagnar a reforma agrária, sendo parte crucial do celebrado PIB de países como o Brasil, e os saqueadores dos recursos naturais contam com subsídios e infraestrutura pública no

escopo do Plano de Infraestrutura Regional da América do Sul e do Programa de Aceleração do Crescimento (MOTA apud LEHER, 2012).

Desse modo, as políticas sociais mais uma vez desenhavam-se dentro de um modelo reformista de inspiração social-democrata quando propunha extinguir a pobreza extrema e ampliar internamente o mercado de consumo, sem romper com os pilares básicos da acumulação capitalista no Brasil. Assim, as políticas sociais públicas distributivas propostas naquele momento:

[...] operam na linha de menor resistência do capital criando, deste modo, nas condições de crise crônica de superprodução do capitalismo mundial, expectativas de capacidade aquisitiva em mercados de grande porte como o Brasil. Produz-se a ilusão do desenvolvimento como realização das necessidades humanas das massas marginais. Entretanto, o que ocorre é a vigência do imperativo abstrato de “realização” do capital, que não consegue, por conta das condições de sua crise estrutural, realizar efetivamente a construção de sistemas universais de bem-estar-social para o mundo do trabalho (ALVES, 2014, p. 141).

Apesar de ter investido mais em políticas sociais do que fizeram os governos anteriores, durante o primeiro mandato de Lula as alterações ocorreram segundo um “*reformismo fraco*”, como diz Alves (2014). Para ele, as políticas sociais na “era Lula” tiveram avanços sim, pois contribuíram para a redução da desigualdade social, na medida em que foram adotadas políticas redistributivas, mas, não atingiram o patamar de políticas universalizantes, até porque, além da ênfase ter sido dada nas políticas macroeconômicas, essas medidas produziram na sociedade a ilusão de desenvolvimento ao alcance de todos, quando na verdade, em muitos aspectos tornaram-se reféns do próprio sistema político, e, as alterações provocadas à classe trabalhadora causaram pouca interferência em suas condições de vida.

A intenção do governo Lula era desenvolver políticas públicas pela lógica da Constituição de 1988, mediante práticas de coalizões com as diversas frações de classe, desde as mais oligárquicas às mais ligadas ao capital financeiro. Deste modo, ainda que Lula propagasse sua “obsessão” em geração de empregos, as coalizões realizadas com as frações de classe burguesas impediam a efetivação de promessas de campanha. Ao mesmo tempo em que anuncia o combate à informalidade, tenta encaminhar, por exemplo, a reformulação da legislação

trabalhista sob a alegação de que esta se encontrava defasada em relação ao avanço tecnológico já alcançado pelas indústrias brasileiras.

Sobre esta questão, Santos (2005) analisa que:

No que concerne ao caso brasileiro, o espírito reformador ganhou um novo impulso com a vitória de Luiz Ignácio Lula da Silva para Presidente da República, sem, no entanto, romper com a lógica tradicional de atender aos interesses do capital em detrimento dos interesses da classe trabalhadora em seu conjunto. É dentro dessa perspectiva que se deve entender o caráter real da pretendida reforma sindical e trabalhista proposta pelo governo Lula. Dimensão que, de resto, pode ser evidenciada pelas declarações originárias das fileiras do próprio governo, ainda que alguns de seus representantes atenuem o caráter verdadeiro do projeto. Disfarçada sob o leque da "necessidade", da "modernidade" ou da "justiça social" a atual reforma sindical e trabalhista proposta pelo governo do Presidente Luiz Ignácio Lula da Silva persegue um objetivo claro: atender, acima de tudo, aos interesses do capital em seu estágio globalizado. As declarações provenientes de figuras do alto escalão do atual governo eliminam qualquer dúvida, sendo a elas que se faz necessário, conseqüentemente, dar espaço, a fim de que o espírito capitalista da reforma venha à tona (SANTOS, 2005).

De acordo com Mota, Amaral e Peruzzo (2012), as recomendações dos defensores do neodesenvolvimentismo são que:

[...] algumas políticas e ações são fundamentais para repor na agenda dos países da região os mecanismos de distribuição dos recursos, de modo a enfrentar a questão da desigualdade, agora com foco na oportunidade. Assim, tais iniciativas devem: promover a redução da desigualdade com redistribuição, reconhecimento e representação; propiciar o investimento em políticas sociais e educacionais como fatores estratégicos no sentido da inclusão econômica formal de segmentos da população com baixíssimos rendimentos e para a melhoria na distribuição de renda, no sentido de minimizar as assimetrias das desigualdades causadas pela globalização do mercado (SICSU; PAULA; MICHEL apud MOTA; AMARA; PERUZZO, 2012, p.159).

As iniciativas do governo no período compreendido como "Lulismo" no plano federal procuraram caminhar afinadas com proposições levantadas pela OIT, por exemplo. Neste sentido, reafirmaram práticas que pudessem possibilitar à juventude oportunidade "real" de emprego. Uma destas sintonias foi a defesa do "trabalho decente", ancorado no desenvolvimento de programas nacionais que viessem melhorar a capacidade da juventude em se tornar empregável, principalmente com

investimentos nas políticas de qualificação profissional e formação continuada.

Além disso, a adoção de políticas voltadas para a juventude foi impulsionada pelo ativismo de vários movimentos sociais, do qual resultou neste contexto a implantação da Política Nacional da Juventude no Brasil, como será analisado a seguir.

3.2 A POLÍTICA NACIONAL DA JUVENTUDE SOB A INFLUÊNCIA DO IDEÁRIO NEODESENVOLVIMENTISTA

O debate sobre a juventude ganhou as pautas da agenda pública com maior visibilidade e força a partir do ano de 2003, quando foi criada a Comissão Especial de Políticas Públicas de Juventude (CEJUVENT). Esta comissão realizou várias audiências públicas, Conferências Estaduais e a Conferência Nacional de Juventude, promovida em 2004, em parceria com a Câmara dos Deputados.

A convergência das iniciativas políticas e mobilizações populares que emergiram da sociedade encontraram no governo Lula um ambiente mais adequado à formalização da Política Nacional da Juventude. Como resultado da Conferência Nacional surgiu a Emenda Constitucional 65, que altera a Constituição de 1988 com a inserção nela da juventude como público prioritário. Destas alterações surgiram posteriormente o Plano Nacional da Juventude e o Estatuto da Juventude. Tratavam-se de iniciativas que representaram a soma dos esforços para implantar as políticas públicas para este segmento etário como um embrião de políticas de Estado, presente na legislação nacional quando reconheceu o jovem como prioridade.

A temática avançou com a tentativa por parte do Governo de efetivar o Sistema de Garantia de Direitos através da Política Pública de Juventude, a partir das discussões vinculadas ao eixo ligado ao mundo do trabalho, seguindo inclusive as recomendações da OIT com relação as responsabilidades quanto a este segmento juvenil. Neste ponto o governo brasileiro ancorou suas decisões apoiando-se no que recomendam organismos internacionais como a OIT, cujo Relatório da Agenda Hemisférica define jovem como sendo aquela pessoa na faixa etária de 15 a 29 anos de idade. De igual modo, o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário

Internacional (FMI) têm indicado as políticas sociais para a juventude a partir da delimitação da faixa etária, propondo ações que corrijam as defasagens educacionais da população juvenil para que estes possam ingressar em cursos de qualificação profissional.

Dentro dos critérios estabelecidos, segundo o Relatório da OIT, o contingente de jovens no Brasil ultrapassa os 50 milhões na faixa etária dos 15 aos 29 anos de idade. Com relação à questão educacional, apesar de ser considerado um avanço o fato dos jovens brasileiros atualmente terem maior tempo de escolarização do que os adultos, isto pode estar relacionado às políticas educacionais de correção da defasagem escolar, atreladas às políticas de educação profissional até então desenvolvidas no Brasil, as quais contribuíram para formar uma força de trabalho jovem com nível educacional frágil.

No decorrer da história, a juventude sempre foi vista com predisposição à criminalidade. Portanto, era tratada como um problema social. Isto fez com que as ações desenvolvidas para este segmento etário vinculasse o trabalho como prevenção à criminalidade. Ou seja, as ações desenvolvidas como políticas públicas para a juventude, na sua maioria, sempre estiveram vinculadas ao trabalho como meio de prevenir a criminalidade. Tanto é que, mesmo sem muita expressividade, as políticas desenvolvidas até 2002 aconteceram sem uma interlocução com os próprios jovens e persistia a tentativa de construção de políticas públicas muito mais sob tutela do Estado. A maioria das propostas foram pensadas e executadas mediante a transferência de recursos públicos para as Organizações Não Governamentais ou fundações empresariais, que, na verdade, não identificavam o caminho que estava sendo percorrido e o espaço que o jovem precisava ocupar na agenda pública. É possível dizer que foi a partir dessa lógica de compreensão ao longo da história que as políticas destinadas à juventude sempre foram planejadas no primeiro momento como políticas para qualificação profissional, na sua maioria, vinculadas a educação profissional e correção educacional para aproveitamento da força de trabalho.

Entre 2003 e 2007 assiste-se a uma mudança de eixo na problematização da juventude. Foram criados fóruns, movimentos e organizações juvenis, articulados pela União Nacional dos Estudantes (UNE), dentre outros movimentos e grupos ligados a distintos setores da juventude, cujo objetivo estava em constituir plataformas e redes em âmbito nacional, com a criação em diversos municípios de

órgãos gestores de juventude que reforçaram ações visando à participação dos jovens na elaboração das Políticas Públicas de Juventude.

Em 2004 o Fórum Nacional de Secretários e Gestores Estaduais de Juventude, que aconteceu no Ceará, buscou articular as políticas públicas de juventude das unidades federativas brasileiras junto ao plano nacional de políticas de juventude. Formou-se um grupo de trabalho composto por representantes de 19 ministérios e secretarias especiais, para mapear as condições gerais da juventude brasileira e subsidiar a construção de uma política nacional de juventude bem como as recomendações para a sua elaboração.

Em balanço das ações governamentais voltadas à juventude, realizadas na primeira gestão do Governo Lula, estavam registradas mais de 150 ações federais propostas em 45 programas que seriam implementados por 18 ministérios ou secretarias de Estado. Entretanto, das ações identificadas, 19 eram específicas e as demais ações indiretas voltadas à juventude. Em 2003, com exceção do Brasil e Honduras, os demais países da América Latina já contavam com órgãos governamentais responsáveis por cuidar das questões juvenis. No Brasil, apesar do governo federal ter criado a Secretaria Nacional da Juventude, em 2005, os anos iniciais da primeira gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, isto é 2003 e 2004, ainda foram de fraca estruturação das ações para a juventude. No entanto, foi proporcionada e viabilizada a discussão de setores da sociedade capaz de alinhar os procedimentos para fomentar uma concepção mais ampla da juventude enquanto sujeito de direitos e, partícipes na construção da política de juventude no Brasil.

Neste sentido, a Política Pública de Juventude se consolidou como um novo elemento instituído pela Medida Provisória nº 238 de fevereiro do mesmo ano, e, posteriormente se constituiu a Lei nº 11.129 de 30 de junho de 2005, quando também foram criados o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM), bem como o Conselho Nacional da Juventude (CONJUVE), e a Secretaria Nacional da Juventude que passou a ser a responsável por articular os programas e projetos destinados a juventude em âmbito nacional, como se apresenta no artigo 11º da referida Lei:

A Secretaria Nacional da Juventude, criada na forma da lei, compete, dentre outras atribuições, articular todos os programas e projetos destinados, em âmbito federal, aos jovens na faixa etária entre 15 e 29 anos, ressalvado o disposto

na Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2005).

Frente a isto, a seguir se buscará apresentar e analisar o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), que se caracterizou como política pública de trabalho desenvolvida para a juventude durante o governo Lula.

4 POLÍTICA PÚBLICA DE TRABALHO E JUVENTUDE – PRIMEIRO GOVERNO LULA

4.1 PROGRAMA NACIONAL DE ESTÍMULO AO PRIMEIRO EMPREGO – PNPE

O início do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva à frente da Presidência da República a partir de janeiro de 2003 ampliou as iniciativas para atrelar mais intimamente o mundo do trabalho à formação do estrato etário definido como juventude. Para isto, investiu-se nos programas classificados como Educação Profissional²⁰ com a finalidade de incluir o segmento definido como jovens ao mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que se buscava construir um ambiente favorável à geração de empregos. Com atenção particular para a faixa etária que estava entre os 15 e 24 anos de idade e possuía pouca ou nenhuma formação profissional. A finalidade era, nos dizeres do próprio governo, conciliar crescimento econômico com desenvolvimento social, tratando as classes e suas diferenças e distanciamentos a partir do critério concentração e redistribuição de renda como mecanismo de promoção da justiça social. Esta intenção é clara na manifestação do então Ministro do Trabalho e Emprego, Jaques Wagner, quando do lançamento em 2003, do Plano Nacional de Qualificação (PNQ):

O Plano Plurianual – PPA do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, período 2004-2007, tem a marca da participação e da promoção do desenvolvimento para a inclusão social. Na sua concepção, envolveu todos os ministérios e a sociedade em um debate democrático sobre as prioridades políticas. No Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, o PPA alavanca um grande desafio na política de promoção do desenvolvimento, agregando a articulação estratégica das políticas de emprego, trabalho e renda com a política de desenvolvimento econômico, resultando no Programa de Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda, apontando ações direcionadas à promoção do crescimento sustentável com trabalho, democratização do acesso ao crédito e a inclusão social, expressando o compromisso do Presidente Lula em construir um

²⁰ É um conceito de ensino regido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação brasileira - Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996, antigamente complementada pelo Decreto 2208, de 17 de abril de 1997 e, posteriormente, pelo Decreto 5154, de 23 de julho de 2004.

Brasil para todos (BRASIL, 2003).

Em outro momento, afirma ainda que:

O Programa Nacional de Qualificação Social e Profissional – 2003-2007, parte integrante do PPA, enseja mais uma ação política do Governo em conceber a qualificação profissional, como direito, como política pública, como espaço de negociação coletiva e como elemento constitutivo do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2003).

Significativo foi o discurso do Governo pela manifestação de Remígio Todeschini, então Secretário de Políticas Públicas de Emprego, principalmente por enfatizar a geração de trabalho e renda através da qualificação profissional concebida enquanto direito, mas fundamentalmente como uma forma de negociação entre as classes:

Na concepção do novo Plano Nacional de Qualificação – PNQ, foi feito o esforço de combinar todas as ações de Políticas Públicas de Emprego (Intermediação de Mão-de-Obra, Programas de Geração de Emprego e Renda, Seguro-Desemprego) para que de fato todo esse processo seja inclusivo para os que procuram uma forma de trabalho ou renda, a fim de tornarem-se cidadãos. Uma das prioridades do PNQ é o público do Programa Primeiro Emprego, destinado aos jovens de 16 a 24 anos de baixa renda e baixa escolaridade. O novo PNQ nasce também casado com a proposta de combinar permanentemente a elevação de escolaridade de jovens e adultos. Um outro passo importante, e novidade do PNQ, é que essas ações devem estar integradas no território, quer estadual, intermunicipal ou municipal. Isso significa que, no Governo do Presidente Lula, na Gestão do Ministro Jaques Wagner e pela primeira vez na história do Ministério do Trabalho e Emprego, estamos incorporando o município em ações de políticas públicas de emprego, começando com a qualificação profissional. Um marco histórico (BRASIL, 2003).

Destaca-se, outra manifestação do governo sobre qualificação profissional que antecede o corpo geral do texto proposto pelo Ministério do Trabalho:

Na mudança da dimensão conceitual, o novo PNQ discute que é fundamental retomar a ideia do trabalho. Não se aceita a ideia do trabalho perder sua validade como categoria de explicação da sociedade. De fato, estamos reforçando o sentido desse trabalho, que é múltiplo e plural, mas que muda e continua sendo, em sua essência, um trabalho. Também apresenta a noção de qualificação

como uma relação social, algo fundamental para definir esses novos aspectos do trabalho. Sem dúvida, uma relação conflituosa, uma relação de poder no local de trabalho que é fundamental ser negociada entre trabalhadores e empresários. Mas o Estado tem um papel nesse processo, acenando para a possibilidade de Políticas Públicas de Qualificação. E a política pública é ambígua, híbrida, pois, ao mesmo tempo, é uma política de trabalho e renda e é uma política educacional. Ela tem um espaço intermediário que a localiza numa ponte entre Ministério do Trabalho e Ministério da Educação, ou seja, entre o campo da Educação e o campo do Trabalho. E que também tenta discutir a questão do território como algo fundamental (BRASIL, 2003).

O documento aponta que a ideia de centralidade do trabalho fica restrita àquele assumido pela forma de assalariamento. Embora expresse a preocupação em responder às necessidades da dinâmica do emprego juvenil e do crescimento econômico para o empresariado, com a ênfase na geração de renda e estímulo ao empreendedorismo, ao mesmo tempo, reconhece o caráter de classe das relações sociais, e, dilui os conflitos entre o capital e o trabalho mediante a ideia de negociação entre trabalhadores e empresários. O plano lançado pelo governo, e corroborado pelas manifestações do então ministro Jaques Wagner e do secretário de Políticas Públicas de Emprego Remígio Todeschini, expressam o discurso empresarial de qualificação²¹, indicando um vínculo íntimo entre as políticas públicas e as necessidades da acumulação capitalista no país. Por sua vez, a forma empresarial de pensar a profissionalização na perspectiva da “qualificação”, será amplamente incorporada na proposta de educação profissional, na LDB e demais legislações, destacando que em todos os momentos de elaboração da proposta os documentos seguiram rigorosamente as orientações neoliberais do Banco Mundial com viés na perspectiva de combate à pobreza.

Uma das principais orientações do Banco Mundial, desde o início da década de 1990, com relação à questão da pobreza, havia sido para que se utilizasse o recurso mais produtivo da classe trabalhadora, que é o trabalho. E, nesta lógica o Banco Mundial orientou o investimento em políticas de educação como a melhor forma de investir no combate à pobreza como meio de obter trabalhadores que, no entendimento do referido organismo, seriam mais qualificados profissionalmente,

²¹ Considera-se a qualificação profissional a preparação através da formação profissional para aprimoramento de suas habilidades para executar funções específicas. É um complemento da formação profissional e pode ser aplicada em todos os níveis com o objetivo de incorporar novos conhecimentos.

para atender as necessidades do crescimento econômico. Por outras palavras, a preocupação com os efeitos da pobreza não estava revestida de qualquer preocupação humanitária, e sim era essencialmente de ordem econômica, na perspectiva da proteção dos investimentos.

As diretrizes que se desenhavam no país à época, norteadas pelo Banco Mundial para o enfrentamento da “questão da pobreza”, teve início nos Governos Collor e FHC, mas se concretizaram durante o governo Lula.

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (2000-2001) defendia uma estratégia integral de luta contra a pobreza, em que as iniciativas deveriam combinar “crescimento econômico com o uso intensivo de mão de obra mediante abertura econômica e investimento em infraestrutura, principalmente em serviços de educação e saúde para os pobres”. O ataque à pobreza foi organizado a partir do que chamaram de promoção de oportunidades para facilitar a autonomia e aumentar a segurança, de acordo com a realidade de cada país.

A impossibilidade de uma resposta única envolvendo todos os países, visto suas características particulares, o Banco Mundial apontava para a importância das iniciativas localizadas, partindo do plano nacional. Segundo aquele organismo:

Para enfrentar essa complexidade, é preciso autonomia e participação: local, nacional e internacional. Os governos nacionais devem responder plenamente aos seus cidadãos pela estratégia de desenvolvimento que adotam. Os mecanismos participativos podem proporcionar voz às mulheres e homens, especialmente dos segmentos pobres e excluídos da sociedade. Os órgãos e serviços descentralizados devem refletir as condições locais, as estruturas sociais e as normas culturais. As instituições internacionais devem promover os interesses dos pobres. Os pobres são os principais agentes da luta contra a pobreza (BM, 2000).

Recoberto por um véu humanitário, o discurso do BM, na prática, atuava em duas frentes. A primeira delas descentraliza as responsabilidades do Estado no âmbito privado, e, segundo, transfere a responsabilidade para superar a pobreza para aqueles que seriam o alvo das políticas públicas. Em outras palavras, a responsabilidade pelo desemprego era dos não empregáveis, daqueles que não preenchiam as condições de “empregabilidade”. Portanto, a pobreza era resultado da compreensão de que “os pobres são os principais agentes da luta contra a pobreza”.

Outro elemento importante nas políticas públicas para a juventude desenvolvidas durante o primeiro governo Lula foi a incorporação do princípio neoliberal de responsabilização da força de trabalho pela situação de desemprego. A partir dessa perspectiva é que se aponta, desde o início, a possibilidade de obtenção do emprego como resultante de uma conquista individual que, no caso do jovem a “qualificação”, implicaria no desenvolvimento de sua competência para a gestão do seu empreendimento. Para atingir estas possibilidades ele deveria se arriscar, ser capaz de “aprender a aprender” para solucionar seus problemas. A formulação da política pública proposta pelo governo em relação a esta questão, articulava-se o tripé vulnerabilidade social – empregabilidade – empreendedorismo. Ao mesmo tempo o apelo era direcionado ao comportamento e responsabilização individual, principalmente àqueles segmentos mais jovens da força de trabalho empobrecida, de modo que aspectos subjetivos como a autoestima, motivação, aprendizagem e protagonismo juvenil fossem valorizados para reduzir as desigualdades.

Diante deste conjunto de elementos, a perspectiva do governo Lula com relação à política pública de emprego voltada à juventude sinalizava que o trabalhador deveria estar constantemente capacitado para acompanhar a dinâmica social, altamente competitiva e instável. Deveria se desenvolver e se mobilizar de maneira flexível para preservar seu emprego e agir de acordo com as inseguranças sociais que poderiam colocar em risco o seu emprego. A condição para adquirir a flexibilidade seria aprender a aprender e por si, descobrir qual a melhor forma de aprendizagem e se apropriar rapidamente dela. Portanto, mais um princípio contido no pensamento liberal, o do “aprender a aprender” acabava sendo resgatado pela política de formação profissional implementada pelo primeiro governo Lula.

Além do princípio do “aprender a aprender” foi incorporada na política pública de emprego a defesa da empregabilidade. Este por sua vez, favoreceu além da responsabilidade individual do trabalhador, a conquista e manutenção de um espaço no mercado de trabalho, seja como assalariado ou empreendedor, cuja força de trabalho em particular, a juvenil, ficava atrelada à necessidade de atualização contínua das chamadas “competências”, do ponto de vista neoliberal seria fundamental desenvolvê-la para ser competitivo no mercado de trabalho.

Na perspectiva do Governo Federal, a inexistência de experiência profissional era um empecilho para a inserção do jovem no mercado de trabalho,

sendo necessário, através dos programas promovidos e sustentados pelo Estado, criar as condições favoráveis para que eles se tornassem empregáveis. Essa concepção transfere a falta de experiência profissional ao jovem, e, como lembra Sampaio e França (2009), escamoteia o caráter necessário do desemprego sob o capitalismo e, ainda, a própria crise estrutural vivenciada pela sociedade capitalista em seu conjunto.

Assim, mais do que o aprendizado formal, resultante de cursos, o indivíduo deveria constituir-se em agente de sua própria situação. Retirava-se, por esse caminho, a discussão sobre a estrutura social e sua dinâmica necessária, na qual o desemprego é uma das componentes, como explicação para a complexa articulação envolvendo emprego e desemprego. Competia à força de trabalho, na perspectiva da política pública, desenvolver habilidades para a resolução de problemas e para o enfrentamento dos imprevistos que poderiam surgir nas atividades em que estivesse envolvido o “público-alvo”. Portanto, empregabilidade e competência, na perspectiva então proposta pelo primeiro governo Lula, andariam juntas e, neste caso, deveriam qualificar o jovem trabalhador para enfrentar o desemprego. De igual modo, atrelou-se à discussão o discurso sobre empreendedorismo.

Recorrer aos princípios neoliberais para a geração de empregos via propostas do Banco Mundial foi o caminho adotado pelo governo Lula, de modo a responder ao que chamava de “a herança maldita” deixada pelos governantes dos períodos anteriores, ao início de sua gestão, conforme ilustra a matéria publicada na Folha de São Paulo, em 31 de janeiro de 1999 em que se lê:

A taxa de desemprego nacional cresceu 38% nos quatro anos do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Passou de 6,5% para 9,0% da População Economicamente Ativa (PEA). Foram 2,2 milhões de desempregados a mais no país, o equivalente à população do Estado do Mato Grosso. No total, os brasileiros sem ocupação chegaram a 6,6 milhões em 1998 (mais do que o número de cariocas) (TOLEDO, 1999).

Torna-se evidente que as políticas sociais para juventude, implementada no período 2003 a 2007, decorreram diretamente do compromisso do governo brasileiro em promover a distribuição de renda por meio do emprego produtivo. Porém, não se tratava apenas de gerar emprego, mas, que estes estivessem orientados por um determinado grau de qualidade e respeito às normas internacionais. É neste

momento em que passa a fazer parte, também, da agenda governamental, a formulação proposta pela OIT traduzida na ideia de “trabalho decente”.

Esses elementos passaram a ocupar lugar de destaque nos documentos das políticas de desenvolvimento econômico do Governo Lula. Eram reforçados, ao mesmo tempo, por diretrizes construídas, desde a década de 1990, por organismos internacionais, além do Banco Mundial, por agências nominadas de Cooperação Internacional como a ONU, UNESCO, UNICEF e a própria OIT ao tratarem da “questão da juventude”. As políticas para o segmento jovem foi dividida em três grupos etários²². O primeiro reforça a perversa diferenciação entre os jovens que podem estudar em escolas de qualidade e trabalhar em empregos compatíveis com a sua formação educacional; o segundo com política pública de juventude mais fragmentada no repasse de recursos, e o terceiro nas modalidades de atendimento através dos programas e projetos específicos para cada grupo etário. Isto comprometeu e enfraqueceu ainda mais a política pública de juventude.

Nesta perspectiva, o ideário “*neodesenvolvimentista*” serviu como canal de expressão para realizar as propostas sugeridas pelos organismos internacionais. Para a proposta de crescimento com geração de renda buscou-se construir políticas públicas de emprego voltadas para os estratos mais jovens da população em idade economicamente ativa. Essas iniciativas atenderiam, também, às exigências do mercado no âmbito macroeconômico. Segundo Sicsú, Paula e Michel (2005 apud MOTA, AMARAL; PERUZZO, 2010),

[...] os adeptos desse novo-desenvolvimentismo consideram que algumas políticas e ações são fundamentais para repor na agenda dos países da região os mecanismos de distribuição dos recursos, de modo a enfrentar a questão da desigualdade, agora com foco na discussão da *oportunidade*. Assim, tais iniciativas devem: promover a redução da desigualdade com redistribuição, reconhecimento e representação; propiciar o investimento em políticas sociais e educacionais como fatores estratégicos no sentido da inclusão econômica formal de segmentos da população com baixíssimos rendimentos e para a melhoria na distribuição de renda, no sentido de minimizar as assimetrias das desigualdades causadas pela globalização do mercado (SICSÚ, PAULA e MICHEL apud MOTA, AMARAL; PERUZZO, 2005, p. 159).

Inicialmente a política pública formulada pelo governo Lula com o objetivo de

²² Adolescentes – Jovens são os de 15 a 17 anos; jovens – jovens os de 18 a 24 anos e os jovens – adultos os de 25 até os 29 anos de idade.

reduzir as desigualdades sociais, operou com o foco em uma faixa etária (15 a 24), definida como juventude. Este estrato seria posteriormente ampliado com a implantação do Conselho Nacional da Juventude (CNJ).

A partir da criação deste órgão redefiniu-se que juventude é uma condição social que passa a ser parametrada pela idade entre 15 e 29 anos de idade. A mesma linha de entendimento se fez presente no Estatuto da Juventude, seguindo o que já estava estabelecido no Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), instituído pela Lei 10.748 de outubro em 2003, e, posteriormente reformulado pela Lei nº 10.940/2004.

O PNPE articula e inclui várias ações, tais como: os Consórcios Sociais da Juventude (CSJ), o Soldado Cidadão, Juventude Cidadã, Serviço Social Voluntário, Jovem Empreendedor e, dentre elas a Aprendizagem, instituída pela Lei nº 10.097, de 19 de Dezembro de 2000. Tem por objetivo transformar as expectativas de jovens em situação mais crítica de pobreza em “possibilidade sustentável” de um “futuro decente”, por meio do acesso e permanência no mercado de trabalho. Seu principal objetivo era promover a inserção produtiva de jovens pobres de 16 a 24 anos de pouca escolaridade. Assim, o Artigo 1º da Lei que criou o PNPE dispunha:

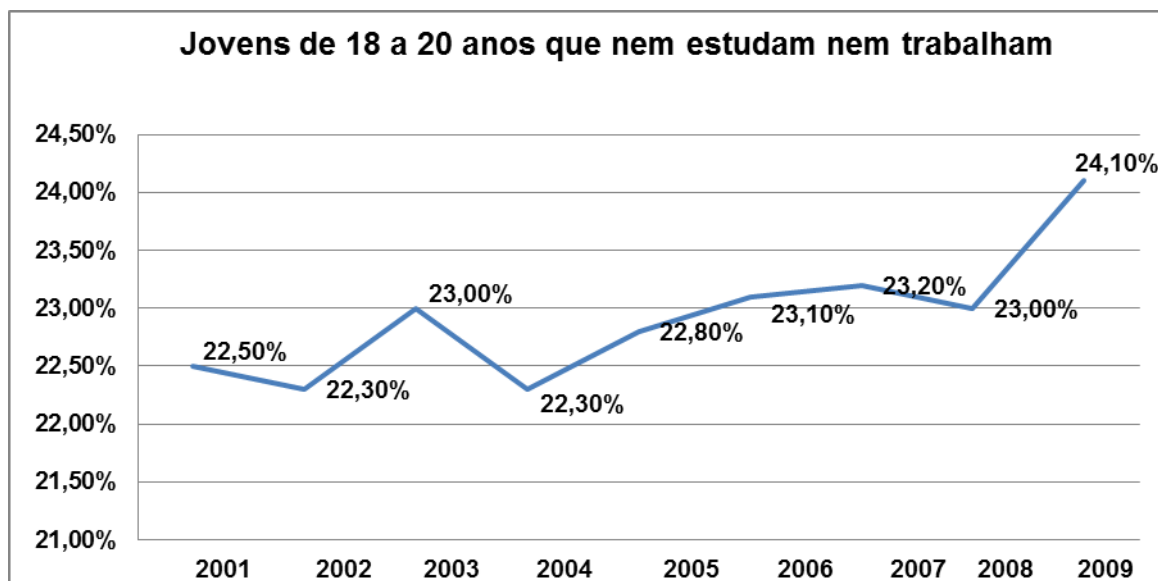
Fica instituído o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os jovens – PNPE, vinculado a ações dirigidas à **promoção da inserção de jovens no mercado de trabalho e sua escolarização, ao fortalecimento da participação da sociedade no processo de formulação de políticas e ações de geração de trabalho e renda**, objetivando, especialmente, promover:

I – a criação de postos de trabalho formais para jovens ou prepará-los para o mercado de trabalho e ocupações alternativas, geradoras de renda; e

II – a qualificação do jovem para o mercado de trabalho e inclusão social (BRASIL, 2003).

Capital humano, empregabilidade e empreendedorismo passam a constituir um tripé fundamental no interior da política pública de emprego do primeiro governo Lula. Neste período, se acentua com a significativa diminuição, de postos de trabalho, afetando diretamente os jovens em possível idade ativa. Naquela conjuntura, a disputa por uma vaga no mercado formal de trabalho tornava-se difícil, e as exigências de escolaridade mais elevada era uma necessidade. Buscava-se, no discurso governamental ampliar o acesso ao trabalho (mais precisamente, ao emprego) dos jovens mais pobres.

Gráfico 1: Percentual do Número de Jovens que nem Estudam nem Trabalham (2001 a 2009)



Fonte: A própria autora, a partir dos dados do PNAD (2009).

De acordo com o gráfico 1, havia uma tendência à elevação da desocupação para este grupo etário passando de 23,00 % em 2003 para 22,30 % em 2004. Com a implantação do Programa de Estímulo ao Primeiro Emprego, observou-se no primeiro momento que esta queda não se manteve. O que se verificou foi, a partir de 2004, uma contínua elevação das taxas de desocupação para o grupo analisado. De 22,30% em 2004, as taxas saltaram para 23,10 % em 2006. Ou seja, se mantiveram praticamente no mesmo patamar de desocupação, registrado há quatro anos, o que indica a pouca eficácia do programa adotado. Além disso, as taxas de 22,80 % registradas em 2005 se elevaram para 23,20 % em 2007 ainda que com a continuidade das políticas públicas adotadas no período.

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) do IBGE – 2003, por sua vez, revelava que, no conjunto da faixa etária abrangida pelo programa, 16 aos 24 anos, havia uma taxa de desocupação da ordem de 18%, o dobro da taxa de 9%, então registrada para a população adulta.

O problema enfrentado pelo primeiro governo Lula na busca de respostas ao desemprego dos mais jovens, pode ser verificada também através de informações contidas na tabela 1 sobre a taxa de desocupação segundo a situação econômica e faixas etárias.

**Tabela 1_ Taxa de desocupação segundo situação econômica e faixas etárias
– 1995/2002/2006 (%)**

Situação econômica	Faixas etárias	Taxa de desocupação		
		1995	2002	2006
Pobres	18 a 20 anos	20,8	32,9	38,7
	21 a 23 anos	19,9	26,6	32,6
	24 a 26 anos	15,8	22,0	26,0
	27 a 29 anos	12,1	17,2	18,6
	Subtotal	25,2	20,6	29,4
Não pobres	18 a 20 anos	10,6	17,6	17,3
	21 a 23 anos	7,7	11,4	11,4
	24 a 26 anos	5,0	7,9	8,6
	27 a 29 anos	3,8	13,2	6,0
	Subtotal	21,6	6,0	21,7
Total	18 a 20 anos	10,3	14,9	15,1
	21 a 23 anos	7,4	11,2	11,5
	24 a 26 anos	5,7	9,3	8,8
	27 a 29 anos	7,4	11,2	11,5
	Total	9,2	14,3	14,8

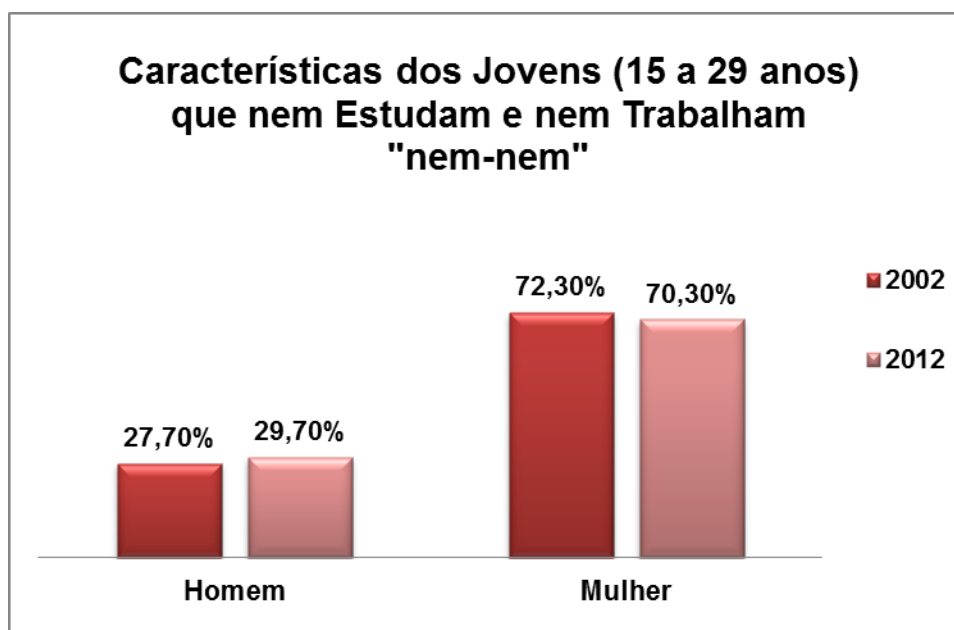
Fonte: PNAD/IBGE (Elaboração própria).

Fonte: Ribeiro; Neder (2009).

Os dados indicam que os mais pobres eram os mais afetados com relação a desocupação que atingia todas as faixas de idade, o que leva à compreensão de que o programa não era suficiente para alterar, em sua essência, a realidade então existente. Verifica-se que a desocupação entre os “não pobres” manteve-se inalterada para quase todas as idades consideradas dentro do limite aceitável da idade de 29 anos considerada jovem. Os dados demonstram que o PNPE se apresentava limitado enquanto parte da política pública de trabalho destinada à juventude.

Dados do IBGE expressavam, por sua vez, o caráter seletivo, por sexo, dos desocupados no grupo “nem-nem” analisado. Diferentemente do gráfico 1, é considerado como estrato jovem aqueles que se encontravam com a idade entre 15 a 29 anos. O gráfico interessa uma vez que contempla também o período 2003 a 2007, isto é, o tempo de execução do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego.

Gráfico 2: Características dos Jovens (15 a 29 anos) que nem Estudam e nem Trabalham ("nem-nem")

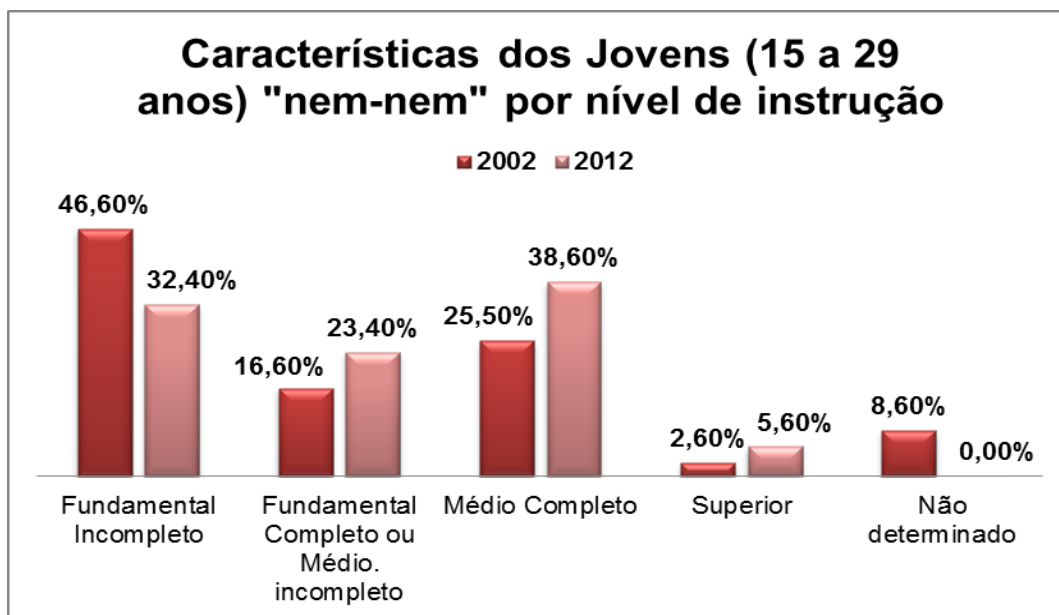


Fonte: A própria autora, a partir dos dados do IBGE (2012)

Os dados apontam, para o caráter seletivo do desemprego entre os jovens no país, com as mulheres sendo mais afetadas do que os homens ao longo de todo o período considerado. Esta situação sofreu apenas pequenas alterações com o ligeiro aumento de desemprego entre homens jovens e sensível declínio da desocupação entre as mulheres. Em 2002, a proporção era de 72,30% das mulheres, em 2012 ela totalizava 70,30%. Ou seja, em uma década a situação de desemprego para homens e mulheres jovens não apresentou curva significativa de redução.

Se considerados, também, os dados referentes à desocupação entre jovens, mais uma vez, na faixa dos 15 aos 29 anos, por grau de instrução que nem estudavam nem trabalhavam. Os dados contemplam o período 2002 a 2012, porém, mais uma vez nos interessam por abranger também os anos correspondentes ao primeiro governo Lula, e neste intervalo ter sido implantado o PNPE. Entretanto, não causou impacto significativo para a juventude atendida pelo Programa, uma vez que por mais de uma década houve grande distância entre homens e mulheres, o que demonstra que a desocupação para as mulheres pode estar relacionada, inclusive, com as atividades ofertadas à juventude pelo PNPE.

Gráfico 3: Características dos Jovens (15 a 29 anos) "nem-nem" por instrução



Fonte: A própria autora, a partir dos dados do IBGE (2012)

Em relação à situação educacional, quanto menor o grau de instrução, maior a possibilidade de não dispor de um emprego. Situação marcante quando se considera a trajetória do jovem até o ensino médio, e que se altera significativamente quando o grau de instrução passa a ser de nível superior. Por representar mais de cinquenta por cento a somatória dos que possuíam o ensino fundamental incompleto e fundamental completo ou médio incompleto na faixa dos 15 a 29 anos, fica em certo sentido evidenciada a preocupação em fornecer formação profissional a este extrato etário.

A preocupação com a formação profissional se evidencia também no fato de que a frequência à escola tende a declinar na medida em que se avança para além da faixa etária contemplada pela legislação. Enquanto que até os 14 anos a taxa de frequência à escola é elevada para a faixa etária que vai dos 14 aos 17 anos ela é mais reduzida para a faixa etária dos 18 aos 29 anos, no período 2003 a 2007.

Quadro 1- Taxa de frequência à escola, segundo as faixas etárias no Brasil de 2003 a 2007

Faixa etária	2003	2004	2005	2006	2007
0 a 3 anos	11,7	13,4	13,0	15,5	17,1
4 a 6 anos	68,4	70,5	72,0	76,0	77,6
7 a 14 anos	97,2	97,1	97,3	97,6	97,6
15 a 17 anos	82,4	81,9	81,7	82,2	82,1
18 a 24 anos	34,0	32,2	31,6	31,7	30,9
25 a 29 anos	12,9	12,5	12,5	13,0	12,4

Fonte: DIOC/IPEA apud CASTRO (2009)

Em 2006 a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, mostrava que a taxa de analfabetismo estava reduzida. Em 2006, 14,9 milhões de brasileiros com mais de 10 anos de idade eram analfabetos, 4,2% a menos que em 2005. Significa que a taxa de analfabetismo para esse grupo caiu de 10,2 em 2005 para 9,6% em 2006. E, para pessoas de 15 anos ou mais, a taxa de analfabetismo em 2006 era de 10,4%, 0,7 ponto percentual inferior à de 2005.

Embora não decomposto por faixa de renda, os dados permitem observar que dos que frequentam o processo de escolarização, a maioria está na faixa dos 15 a 17 anos. No entanto, a frequência à escola cai drasticamente a partir da idade dos 18 anos. Ou seja, a escolarização tende a decrescer na medida em que aumenta a faixa etária, o que seguramente indica a necessidade de entrada no mercado de trabalho para o grupo etário da juventude. Se a escolarização se mantém elevada até os 17 anos isto decorre, no entender deste estudo, de que a política pública vigente no período, restringe o acesso ao emprego do jovem, salvo na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos. Contudo, ultrapassada essa limitação, o jovem de 18 anos procura cada vez mais inserir-se no mercado de trabalho.

Voltado basicamente para os jovens pobres, e, com maiores dificuldades de acesso a uma formação profissional, vários problemas atuaram para que o programa ficasse distante dos objetivos propostos. O primeiro deles refere-se à formação aligeirada de educação profissional ofertada pelo PNPE. O Programa não qualificava para o desempenho de funções mais complexas exigidas pelo mercado de trabalho. Sua essência era fundamentalmente fornecer conhecimentos úteis e possíveis de

serem operacionalizados em uma eventual utilização do recém-formado pelo programa enquanto força de trabalho produtiva. Reproduzia-se, assim, uma forma particular e tradicional de prática na qual o Estado, no Brasil, se ocupa da formação dessa força de trabalho via implantação de políticas determinadas, arcando com os custos em prol de quem vai utilizá-la, o patronato. Um segundo problema refere-se a política de educação profissional, no período de referência, se desenvolveu mediante programas eventuais e focais que resultaram em mera oportunidade para certificação do jovem sem assegurar a sua fixação no emprego.

A parceria público-privada, à qual o PNPE recorreu, apresentava, também, problemas. Efetivamente, atendia mais às necessidades das empresas na medida em que se apoiava no crescente repasse de recursos públicos para o setor privado, sob duas formas. Favorecendo as empresas que contratassem dentro do espírito do programa e, de outro lado, lançando os custos da formação para o âmbito do próprio Estado. Na prática, o subsídio público utilizado para a contratação de jovens teve alto custo para o governo sem reduzir o desemprego juvenil.

Segundo o Relatório Anual de Avaliação do Ministério do Trabalho e Emprego, em 2005, foram previstos e utilizados mais de 33 bilhões de reais com a qualificação profissional. Destes, foram autorizados pela Lei Orçamentária Anual R\$ 140.399.903,00, e utilizados pelo setor privado via transferência de recursos ao PNPE, R\$ 100.999.178,00, em 2005.

Quando foi lançado o PNPE, o Governo buscou operar com a proposta de que era possível favorecer tanto o patronato quanto a classe trabalhadora, garantindo-lhes as mesmas condições favoráveis para expandirem-se. Uma marca disto foram os contínuos discursos de Lula que, ao mesmo tempo em que ele destacava que nunca os empresários ganharam tanto como em seu governo, também ressaltava sobre a diminuição progressiva dos que deixaram a linha da pobreza, ou então, haviam ascendido à condição de “classe média”.

Nunca os empresários brasileiros ou estrangeiros ganharam tanto dinheiro quanto no meu governo. Saio do governo de consciência tranquila, porque os trabalhadores também tiveram grandes quantidades de reajuste salarial. [...] Quero que as empresas ganhem, os trabalhadores ganhem, porque assim a gente fortalece a democracia (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010).

O PNPE se apresentava como uma alternativa para correção das questões

emergenciais quanto ao desemprego envolvendo o binômio juventude e educação profissional, favoreceu muito mais o patronato do que a classe trabalhadora juvenil que o programa visava contemplar na medida em que teve disponível uma força de trabalho melhor preparada, recebeu a subvenção econômica prevista pelo Programa a cada emprego gerado. Contudo, sua implementação evidenciou, também, a sua inoperância e fragilidade ao depender da geração de empregos subsidiados. A expectativa do governo com a subvenção era que o patronato aderisse maciçamente ao PNPE.

Os empregadores que atenderem aos requisitos terão acesso à subvenção econômica no valor de seis parcelas bimestrais de R\$ 250,00 por emprego gerado. No caso de contratação de empregado sob o regime de tempo parcial, o valor das parcelas referidas será proporcional à respectiva jornada.

A concessão da subvenção econômica prevista fica condicionada à disponibilidade dos recursos financeiros, que serão distribuídos na forma definida pelo Ministério do Trabalho e Emprego (BRASIL, 2003).

Mesmo com a subvenção repassada às empresas empregadoras, o PNPE não teve a adesão esperada pelo Governo, em razão das exigências que estavam colocadas no cadastro, que o empregador deveria realizar, segundo o previsto na Portaria nº 1.179 de 2003²³. O fato do Ministério do Trabalho acompanhar a empresa de perto, tornou-se seguramente um empecilho para a adesão do patronato, avesso à ingerência do Estado em seus negócios privados, uma vez que práticas do patronato, não condizentes com a legislação trabalhista poderiam ser tolhidas pela fiscalização.

Uma vez feita a adesão ao Programa, o patronato seria obrigado a contratar a força de trabalho jovem vinculada ao PNPE. No entanto, o interesse do empresariado era ter a liberdade para poder contar com a rotatividade de seu quadro funcional. Neste sentido estabelecia restrições à prática do *turn over*²⁴ pelo

²³ Trata da Aprovação dos formulários a serem preenchidos pelos empregadores que aderirem ao PNPE firmando o compromisso de gerar novos empregos nos termos da Lei nº 10.748/2003.

²⁴ De acordo com Santos, 2014, a expressão é utilizada para se referir à alta rotatividade de trabalhadores nas empresas industriais, ainda que esta rotatividade possa ser verificada em outros setores da atividade econômica. Uma das principais causas do *turn over* é a intensidade do ritmo de produção, como o verificado anteriormente nas indústrias taylorizadas e fordizadas ou, ainda, na atualidade, nas empresas informatizadas e toyotizadas (SANTOS, 2014, p. 167).

empresariado. Os critérios, visando combater a rotatividade estão dispostos nas hipóteses de cancelamento da adesão ao PNPE como segue:

A empresa que apresentar taxa de rotatividade em seu quadro de pessoal superior à taxa de rotatividade do setor, na respectiva região, terá cancelada sua adesão ao PNPE. Também é passível de cancelamento a adesão, caso seja comprovada a substituição de empregados ativos por jovens do PNPE. A partir da data do cancelamento o empregador deixará de fazer jus à subvenção econômica (BRASIL, 2003).

O primeiro governo Lula ao reorientar as diretrizes da política de educação profissional, na verdade, o que fez foi adequar as necessidades do atual estágio de desenvolvimento capitalista, sendo a geração de emprego e renda apenas um complemento a estes objetivos. Tratava-se de políticas subdivididas em áreas específicas: políticas de qualificação, requalificação e intermediação da força de trabalho, políticas de crédito e as compensatórias.

Semelhante ao que ocorrera na década de 1940, o patronato furtou-se a arcar com os custos da qualificação da força de trabalho, bem como o ônus de ter de assumir responsabilidades em relação ao jovem e suas obrigações como empregador. Afinal:

Além da regularidade do recolhimento do FGTS, INSS e demais tributos, os empregadores inscritos no PNPE deverão manter, enquanto perdurar vínculo empregatício com jovens inscritos no PNPE, número médio de empregados igual ou superior ao estoque de empregos existentes no estabelecimento no mês anterior ao da assinatura do termo de adesão, excluídos desse cálculo os participantes do PNPE e de programas congêneres (BRASIL, 2003).

A possibilidade de substituir trabalhadores regulares ou não subsidiados por trabalhadores jovens subsidiados, com menor custo em relação ao salário, não foi estímulo para o empregador aderir o Programa como esperava o Governo. Mas houve pouca adesão também por parte dos jovens, os beneficiários do programa. O tempo limitado de sua permanência no programa; os valores a serem pagos, na ordem de cento e cinquenta reais, na forma de bolsa-auxílio; a condição do jovem efetivamente frequentar os cursos oferecidos por organizações não governamentais, por um período de quatro meses não conseguiram atrair o interesse dos jovens no PNPE.

Dados da PNAD de 2003, analisados por Santos (2011), apontam para as dificuldades em colher os resultados esperados com o PNPE, isto é, inserção no mercado de trabalho de 30 e 40% dos que concluíssem a formação profissional:

[...] pelos dados da PNAD 2003 existiam 6.310.670 jovens residentes em zonas urbanas que nunca havia tido emprego formal e eram membros de famílias com renda per capita de até meio salário-mínimo. Destes, 1.271.103 procuravam trabalho no período de referência da PNAD 2003, sendo este, portanto, o número de jovens que corresponderiam aos quesitos do PNPE naquela ocasião. Esse número representava cerca de 35% do contingente total de mais de três milhões de jovens urbanos desocupados quando da pesquisa por amostra de domicílio. Logo, 65% dos jovens urbanos desempregados teriam ficado à margem do Programa (SANTOS, 2011, p. 132).

O que se verifica é que o programa não teve a relevância desejada na geração de empregos ao público jovem como era a expectativa do Governo na época em que foi lançado. Na tentativa de melhorar a abrangência de atuação do PNPE e driblar este problema, o governo ampliou os investimentos no Programa bem como, nas ações para a educação profissional. Para tanto, lançou os Consórcios Sociais da Juventude (CSJ), em 2003, como mais um instrumento para consolidar a parceria entre o setor público e privado, integrando as políticas sociais públicas de emprego e renda para a juventude através de uma rede de Organizações Não-Governamentais (ONGs) em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Portanto, permaneceram as lacunas constatadas anteriormente no PLANFOR²⁵, tais como: a desarticulação entre as políticas públicas de educação profissional e educação; a continuidade de repasse dos recursos públicos ao setor privado; o mau uso dos recursos públicos; a fragilidade no sistema de planejamento, monitoramento e avaliação; e a formação unilateralizada decorrente do pouco tempo de formação e necessidade de atendimento unicamente às necessidades do

²⁵ Segundo Ventura, (2008), O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR, foi um dos projetos prioritários do Governo FHC, integrante do Programa Brasil em Ação (1995), Mãos à Obra em Ação (1995 – 2002) e Avança Brasil (1999 – 2002) – executados pelo Ministério do Trabalho e Emprego com financiamento proveniente do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Ganhou papel de destaque no cenário nacional brasileiro. Implementado a partir de 1995, o PLANFOR foi um dos mecanismos da Política Pública de Trabalho e Renda e fez parte das ações de articulação e coordenação da política de educação profissional da Secretaria de Formação Profissional.

mercado de trabalho. Importa observar que embora o texto geral da Lei nº 10.748 que criou o PNPE refira-se à juventude, na prática as ações estavam focadas essencialmente naqueles conjuntos de jovens pertencentes aos estratos mais empobrecidos. Mais uma vez é sobre eles que sobre recaia o peso maior da ausência de qualificação e escolarização. Ainda que posteriormente tenha sido revogada, o caráter focal da lei 10.748 se evidenciava em alguns de seus artigos como é possível verificar abaixo:

Art. 2º O PNPE atenderá jovens com idade de dezesseis a vinte e quatro anos **em situação de desemprego involuntário**, que atendam cumulativamente aos seguintes requisitos: I - não tenham tido vínculo empregatício anterior; II - sejam membros de famílias **com renda mensal per capita de até 1/2 (meio) salário mínimo**, incluídas nestas médias eventuais subvenções econômicas de programas congêneres e similares, nos termos do disposto no art. 11 desta Lei; *Inciso II com redação dada pela Lei nº 10.940 de 27/08/2004 III - estejam matriculados e frequentando regularmente estabelecimento de ensino fundamental ou médio, ou cursos de educação de jovens e adultos(...) V – (Revogado pela Lei nº 10.940 de 27/08/2004) § 1º No mínimo 70% (setenta por cento) dos empregos criados no âmbito do PNPE serão preenchidos por jovens que ainda não tenham concluído o ensino fundamental ou médio (BRASIL, 2003).

Apresentava-se ainda o Programa destoante no fato de que os editais de convocação seriam feitos online, isto é, para os que em geral nem acesso à tecnologia de informação tinham:

§ 3º O PNPE divulgará bimestralmente, inclusive via internet, a quantidade de postos de trabalho gerada pelo PNPE, por ramo de atividade e município, LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI distinguindo os contratos por prazo indeterminado dos por prazo determinado, o quantitativo de empregados mantidos pelas empresas contratantes e a relação de jovens inscritos e colocados pelo Programa (BRASIL, 2003).

Mesmo que empobrecidos, não se pode desconsiderar que no quadro de inovação tecnológica do capitalismo contemporâneo este estrato etário também é necessário à produção e reprodução do capital, disto derivando os esforços de construção de políticas que os contemplem. Porém, para eles, direcionava-se uma política pública de trabalho específica, isto é, dada a defasagem de escolarização do contingente que era o “público-alvo” da iniciativa, ofertava-se cursos rápidos

capazes de permitir a realização de tarefas simples, e que, portanto, não necessitavam de grandes investimentos de formação. O programa se apresentava com a finalidade de corrigir o déficit educacional de jovens mais pobres, inserindo-os no mercado de trabalho. No entanto, este jovem que era o “público alvo” em geral necessitava trabalhar para preencher o orçamento familiar, o que dificultava a sua inserção no programa, uma vez que o PNPE exigia um tempo mínimo de curso para aquisição da nova formação.

Como a participação deste jovem seria possível se pensarmos que nas condições de uma família que tem como renda per capita até meio salário-mínimo, haveria a dependência de todos os seus membros para a garantia de sobrevivência cotidiana do grupo que a constitui? Ou seja, aquele estrato que deveria ter se beneficiado pelo programa, fica excluído, na medida em que precisava trabalhar para contribuir com a renda familiar. Portanto, tratava-se de um programa que tinha contradições internas insolúveis. Dessa maneira, sob a aparência de inclusão se instituíam novos parâmetros que dificultavam aos estratos que deveriam ser beneficiados, a efetiva inserção em empregos que dependiam de maior escolarização.

Os anos 2000 assistiram a intensos debates a respeito das novas condições jurídicas nas quais deveria se processar a exploração da força de trabalho. O PNPE estruturou-se paralelamente a este debate. Diante disto, havia possibilidades do PNPE produzir uma situação diferenciada de inserção para o estrato juvenil que pretendia atingir com suas medidas?

Entendemos que não e duas circunstâncias básicas concorriam para isto. De um lado, os esforços de realização da Reforma Trabalhista e Sindical e, de outro, a maior flexibilização do trabalho iniciada nos anos 1990.

No que se refere ao primeiro ponto destaque-se que o governo Lula manteve a agenda de reformas que integravam o plano de governo do seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, e tratou, logo nos primeiros meses de seu mandato, de promover discussões que conduzissem à Reforma Trabalhista e Sindical, argumentando que era necessário promover mudanças radicais na legislação varguista, incompatível com o novo período de desenvolvimento e maturidade econômica no qual se encontrava o país. Sobre isto, Santos 2005, observa que a reforma trabalhista:

Disfarçada sob o leque da “necessidade”, da “modernidade” ou da “justiça social” a atual reforma sindical e trabalhista proposta pelo governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva persegue um objetivo claro: atender, acima de tudo, aos interesses do capital em seu estágio globalizado. As declarações provenientes de figuras do alto escalão do atual governo eliminam qualquer dúvida, sendo a elas que se faz necessário, conseqüentemente, dar espaço, a fim de que o espírito capitalista da reforma venha à tona (SANTOS, 2005, p. 4).

Para justificar a reforma trabalhista o autor resgata a declaração do então Senador Simbá Machado, quando afirmava que: “A mudança se fazia necessária pelo fato de que a realidade das relações de trabalho atualmente é mais dinâmica, ativa e consciente, encontrando barreira no arcabouço legal vigente, deveras retrógrado (Santos, 2005, p. 5)”.

Ou seja, o governo justificava a reforma como esforço de modernização e não como desmonte dos direitos trabalhistas. Deixava na penumbra que a flexibilização das relações de trabalho pretendidas eram propícias às empresas, as quais se aproveitariam das mudanças para expandir a utilização de uma força de trabalho mais precarizada, principalmente quando se trata da força de trabalho jovem. Para Krein; Santos; Nunes (2011, p.39):

As características flexibilizadoras do Programa estão na permissão de contratação por prazo determinado, desde que por um período mínimo de 12 meses e na simples recomendação da não substituição de trabalhadores, sendo limitado em 20% do total os contratados pelo PNPE. Nesse sentido, apesar de a motivação do programa ser o estímulo à contratação de jovens, pois esse é o segmento que apresenta maior nível de desemprego, ele pode ser classificado como parte da concepção de flexibilização, pois utiliza a redução de custos e os incentivos fiscais como motivadores para a contratação. O programa não alcançou os resultados esperados, pois já existe um mercado de trabalho bastante flexível no País.

A flexibilização do trabalho já estava na agenda dos governos Collor e FHC e, neste sentido, o governo Lula buscava criar as condições para concretizá-la, em nome da modernidade. Assim, apresentava como justificativa que as empresas gastavam muito com os encargos, daí a necessidade de simplificar a legislação trabalhista brasileira, isto é, flexibilizar e ajustar às novas condições de competitividade do mercado nacional e internacional para gerar empregos. Neste sentido o PNPE seria uma saída, ou seja, o Programa Nacional de Estímulo ao

Primeiro Emprego nasceu dentro do espírito da flexibilização. Para Krein; Santos; Nunes (2011, p.34):

A solução para os problemas de nosso mercado de trabalho, então apresentada por essa corrente, **seria a da flexibilização dos contratos de trabalho, buscando simplificar as legislações trabalhista e previdenciária, já que essa medida é vista como condição necessária para aumentar a produtividade e a competitividade das empresas, e para fomentar a criação de empregos, ao desobstruir os canais de entrada e reentrada dos trabalhadores no mercado formal de trabalho.** Defende o estímulo a uma forma de regulação das relações de trabalho que se baseie na negociação direta entre trabalhadores e empregadores dentro das próprias firmas, com base na cooperação entre essas duas categorias, devendo o papel do Estado ser de apenas assegurar o funcionamento do mercado. E também se reduziria a interferência da Justiça do Trabalho na resolução de conflitos entre as partes, passando essa função a ser exercida por meio da conciliação ou arbitragem privada, com o objetivo de que a resolução dos conflitos internos ocorra de forma mais rápida e eficiente.

Pelos princípios que o estruturavam, o primeiro Governo Lula reforçou com estas diretrizes as bases para a precarização das relações de trabalho, ainda que no terreno discursivo, mas, ideológico, se apresentasse as iniciativas como caminho para a instauração do “trabalho decente”. E isso de tal modo que o

PNPE teve como parceiros a OIT (Organização Internacional do Trabalho); o Banco Interamericano de Recuperação do Desenvolvimento (BIRD), os Governos Estaduais, as prefeituras Municipais e as Organizações e movimentos da sociedade civil, além de empresas privadas e o sistema “S” de ensino. Para o governo, o desemprego juvenil é um dos principais desafios enfrentados, sendo que jovens de 16 a 24 anos representam grande parte dos desempregados do país. O índice de desemprego entre jovens nessa faixa etária é quase o dobro da taxa de desemprego em geral. Os homens e as mulheres jovens desempregados somam cerca de 3,5 milhões, ou 45% do total de 7,7 milhões de desempregados em todo o país. As taxas de desemprego juvenil registradas no Brasil têm se mantido em patamares equivalentes ao dobro das taxas encontradas entre a população adulta (SAMPAIO; FRANÇA, 2009, p. 12).

Para gerar empregos junto aos jovens o governo investiu em várias linhas de ação: Subvenção Econômica, Consórcios Sociais da Juventude, Juventude Cidadã; Empreendedorismo e Responsabilidade Social e Cooperativismo. Estas modalidades contribuíram para fomentar a busca de novas alternativas, como

caminho viável para o fortalecimento do PNPE. Estas frentes deveriam contribuir para a realização dos eixos básicos do Programa: a) Fomento à geração de postos de trabalho formais e, b) Preparação para o primeiro emprego.

A formação profissional por meio do CSJ implicou no mapeamento e na mobilização das entidades sociais que já desenvolviam trabalho de qualificação profissional para jovens. Segundo a Portaria 332 de 2005, expedida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, para habilitar as entidades, foram considerados os seguintes requisitos:

- a) ser uma entidade social de reconhecida atuação em âmbito local, regional ou nacional, com no mínimo três anos de regular atuação;
 - b) ter em sua missão o trabalho com a juventude, atuando na área a que se propõe (comprovar através do Estatuto da Entidade, releases na imprensa, projetos realizados ou em andamento, publicações próprias, etc);
 - c) ser uma associação civil sem fins lucrativos, fundação ou ser qualificada como organização da sociedade civil de interesse público;
 - d) possuir capacidade logística e infra-estrutura suficiente para a realização das ações propostas, considerando que somente parte das ações será realizada no Centro de Juventude;
 - e) comprovar capacidade técnica para realizar as ações a que se propõe, mediante apresentação de atestados;
 - f) comprovar capacidade para aportar contrapartida proporcional aos recursos envolvidos nas ações sob sua responsabilidade; e
 - g) comprovar regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária.
- (BRASIL, 2005)

Diante do inexpressivo interesse do patronato pelo Programa, o Consórcio Social da Juventude vai estender a sua ação ao chamado “Terceiro Setor”, para assim consolidar a parceria entre governo e sociedade no sentido de garantir a integração das políticas públicas de emprego. Segundo a Portaria nº 332 de 2005,

O Consórcio Social da Juventude é um Projeto do PNPE, em parceria com a sociedade civil na execução das ações do Programa, com foco em seus três eixos de organização: **fomento à geração de postos de trabalho formais, preparação para o primeiro emprego e articulação com a sociedade civil**. Os Consórcios Sociais da Juventude buscarão a aproximação com os jovens submetidos a maiores riscos sociais, realizando um atendimento de natureza complementar aos serviços prestados pelo SINE, a fim de alcançar uma parte significativa do público jovem e garantir a eficiência da política pública (BRASIL, 2005).

A parceria do governo com a sociedade civil para implementar as ações do

CSJ, deveria ocorrer a partir do estabelecimento de metas para inserir jovens recém-qualificados no mercado de trabalho. Cada entidade precisava atingir uma meta de 30% do número de jovens qualificados. Entretanto, de 2003 a 2007, dos 148.965 jovens qualificados pelo CSJ, foram inseridos somente 48.972 jovens em postos de emprego (PORTAL BUSCA JOVEM, s/d.).

Mesmo esta iniciativa revelava os problemas do Programa, uma vez que, praticamente pouco menos de um terço de jovens foram inseridos ao mercado de trabalho. Se levarmos em consideração as avaliações positivas realizadas por representantes do Ministério do Trabalho, observamos que ela considera normal o fato de 70% ficarem à margem da prometida inserção no mercado de trabalho.

Os cursos ofertados à juventude, não causaram impacto em relação à situação na qual se encontravam anteriormente tanto que, ao se verificar os dados do CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, no primeiro ano do mandato do Governo Lula (2003 a 2006), 15% das novas oportunidades de emprego que surgiram foram ocupadas por jovens na faixa etária de até 24 anos. Observa-se que pela Síntese dos Indicadores Sociais do IBGE de 2006, de 2004 para 2005, a taxa de desemprego subiu de 18,9% para 20,8% entre jovens de 16 a 17 anos, e de 16,9% para 17,8%, entre jovens de 18 a 24 anos.

Na prática, no Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego, na modalidade dos Consórcios Sociais da Juventude, as ações educativas realizadas foram mais com o objetivo de adaptar os jovens às novas demandas do modelo econômico vigente, inserindo-os em empregos *precarizados*, nos quais a pouca escolarização e formação profissional eram suficientes.

Os resultados recolhidos desmistificavam, em partes, a ideia de que programas de educação profissional para jovens reduziram o desemprego. O argumento governamental servia apenas para disseminar a ideologia de que a elevação dos níveis de escolaridade era a condição necessária para garantir a inserção do jovem no mercado de trabalho.

Dentre os obstáculos que se apresentavam para a aceitação do jovem profissionalizado estava o temor do empregador em relação à inexperiência dos que tentavam o primeiro emprego formalizado, ainda que esta mesma força de trabalho possivelmente já tivesse vivenciado situações de informalidade, como forma de resposta ao preenchimento do orçamento familiar. Dados do DIEESE (2005) mostravam que 70% dos jovens com idade entre 16 e 24 anos, principalmente

aqueles provenientes de origem pobre, já tinham vivenciado algum tipo de trabalho.

A limitada eficácia da política pública que vimos analisando permite afirmar a existência de um circuito vicioso no qual o jovem era empurrado para a informalidade em razão da persistência de barreiras ao primeiro emprego no setor formal, somado à ausência de disponibilidade de postos formais de trabalho e compatíveis com a formação profissional que recebiam durante os cursos ofertados pelo PNPE.

A educação profissional se mostrava restrita e desigual. Segundo dados do Ministério da Educação, (2008), em 2005, apenas 10,9% da demanda para educação profissional foi atendida. Este percentual se elevou para 11,4% em 2006. Além disso, neste mesmo período, apenas 17,2% dos municípios brasileiros ofertavam cursos de educação profissional, ao passo que na região Nordeste, apenas 8% dos municípios ofertaram educação profissional, ou seja, o limitado número de municípios envolvidos com o programa demonstra outra dificuldade de adesão ao PNPE.

Diferentes formas de inserção da juventude no mercado de trabalho aconteceram, no entanto, apesar da implementação do PNPE beneficiar parte das camadas mais empobrecidas, os números acima apresentados demonstraram que não foi possível atender a todos os jovens, nem mesmo com as ocupações alternativas sugeridas pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Os pressupostos do ideário neoliberal foram contemplados na formulação do programa com a defesa do empreendedorismo juvenil, que seguem de acordo com o documento do MTE:

I - inserir jovens no mundo do trabalho por meio da intermediação de mão-de-obra e **promoção de atividades autônomas**; II - preparar os jovens para o mercado de trabalho e **ocupações alternativas**, geradoras de renda; III - proporcionar **qualificação e atividades que possam despertar o espírito empreendedor dos jovens**; IV - elevar a auto-estima e incentivar a participação cidadã da juventude na vida social e econômica do País; V - fomentar experiências bem-sucedidas da sociedade civil organizada; VI - constituir um espaço físico, denominado "Centro de Juventude", como ponto de encontro das ações desenvolvidas pelas entidades da sociedade civil consorciada em sua base social; VII - **incentivar a prestação de serviço voluntário e social pelos jovens**; e VIII - **estimular a elevação da escolaridade** (MTE, 2006, p.02).

Pelo teor do documento, fica claro o estímulo fornecido pelo Estado para gerar renda alternativa, instigar a terceirização, bem como estimular as ações de “empreendedorismo” juvenil. Todas as ações estavam atravessadas por um conjunto de iniciativas de educação ideológica junto ao “público-alvo”. Desse modo, durante o período de cinco meses de formação, além de receber auxílio financeiro para viabilizar sua permanência no programa e participar de cursos de qualificação básica, como inclusão digital, eram trabalhados junto aos jovens valores humanos, ética e cidadania; educação ambiental, saúde e qualidade de vida; promoção da igualdade racial e equidade de gênero; ações de estímulo e apoio à elevação da escolaridade; empreendedorismo e cursos de qualificação específica, direcionado ao aprendizado de uma profissão (BRASIL, 2005).

No discurso do empreendedorismo o Estado, apesar da promessa, não assumia integralmente a tarefa de viabilizar políticas públicas de fixação do jovem no trabalho embora esta se apresente como uma de suas competências e obrigações a partir da constituição do Estado social e democrático de direitos que se estabeleceu no Brasil com a Constituição Federal de 1988. Pelo contrário, seria o próprio jovem o responsável por tornar-se empregável. Caberia ao CSJ viabilizar ações adequadas ao sistema nacional do trabalho decente. Por outras palavras, contribuir com o desenvolvimento do trabalho produtivo, remunerado adequadamente, e implementação de políticas de juventude, associadas, em particular, à área de educação, serviram de base favorável a propagação da ideologia do trabalho decente.

Ainda, neste sentido, convém destacar que com os recursos do FAT financiava-se, o Jovem Empreendedor, voltado a incentivar a criação de pequenos negócios para jovens pobres, mas com prioridade àqueles com necessidades especiais, mulheres, afrodescendentes, indígenas e os egressos de sistemas penais. Através de uma linha de crédito especial denominada PROGER – Jovem Empreendedor, garantida pela Resolução nº 339/2003, o Governo Federal se dispunha a qualificar 16.000 jovens por ano em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), que ofertava capacitação mínima sobre gestão e assessoria pós-crédito durante três anos.

Para o governo Lula, investir no empreendedorismo foi uma forte estratégia que posteriormente integrou-se às orientações da Agenda Hemisférica para o Trabalho Decente da OIT. Em essência, as iniciativas concernentes ao Jovem

Empreendedor visava a transformação de cada jovem em um “pequeno capitalista”, ao mesmo tempo que o empreendedorismo tornou-se uma forma de enfrentamento do desemprego pois estimulava o jovem a ser o dono do seu próprio negócio; ou seja, através do emprego por conta própria este Programa tinha por objetivo buscar mediante a qualificação profissional, o desenvolvimento de competências individuais para incentivar a autonomia, a criatividade do sujeito para se tornar empregável e, se possível, dono de seu próprio negócio.

Estas preocupações marchavam de par com a compreensão de que os jovens brasileiros encontravam-se em situação análoga aos jovens de outros países. Observava-se que:

Na maioria dos países, os jovens apresentam uma taxa de desemprego muito elevada e superior à dos adultos. Este fato também é uma realidade no mercado de trabalho brasileiro. Com efeito, enquanto em 2006 a taxa geral de desemprego (para os trabalhadores de 15 anos e mais) era de 8,4% e a dos adultos de 5,6%, para os jovens essa cifra se elevava a 17,8%, sendo, portanto, aproximadamente 3,2 vezes superior à dos adultos e 2,1 vezes superior à taxa geral de desemprego. Dos cerca de 22,2 milhões de jovens economicamente ativos, 18,2 milhões estavam ocupados e cerca de 3,9 milhões estavam desempregados em 2006. Embora os jovens representassem 23,2% da PEA total de 15 anos ou mais, respondiam por apenas 20,8% da ocupação total e por quase metade (49,1%) dos desempregados (AHTD - 2006).

Na modalidade do Serviço Social Voluntário, que era outra modalidade do PNPE, convênios foram firmados entre o MTE, governos estaduais e municipais para oferecer cursos profissionalizantes e de cidadania aos jovens cadastrados, geralmente egressos das unidades prisionais ou àqueles que se encontravam em cumprimento de medidas socioeducativas. Estes recebiam orientação profissional para ser encaminhados ao mercado de trabalho, permanecendo no projeto por seis meses com bolsas de cento e cinquenta reais mensais, mas, com a condição de desenvolver trabalhos comunitários em órgãos públicos ou entidades sem fins lucrativos, geralmente em áreas relacionadas à educação, saúde, combate à pobreza, assistência social e cultura.

De sua parte, o projeto Soldado Cidadão, lançado em 2004, foi caracterizado pela inclusão de um número adicional de jovens do sexo masculino ao serviço militar, visando ampliar as chances de entrada no mercado de trabalho mediante

cursos de formação profissional e cívica, que tratava de qualificação na área da prestação de serviços a partir dos seguintes cursos: Mecânico de refrigeração automotiva ou residencial, Garçom, Barbeiro, Pedreiro, Cozinheiro, Montagem, configuração e manutenção de microcomputador, Eletricista residencial e predial, Marceneiro/Carpinteiro Estrutural, Padeiro/Técnico em Confeitaria, Pintura Polivalente: automotiva ou residencial, Condutor de Veículo Leve, Pesado, Especializado, Vigilante/Segurança Patrimonial, Eletricista de Automóveis, Soldador, Recepcionista em meios de hospedagem, Piscicultura/Fruticultura, Encanador/Auxiliar de Instalações Hidráulicas, Auxiliar de Odontologia e de Logística, Cabista/ Segurança de Redes, Segurança Eletrônica e Telecomunicações e Mecânico de motores a diesel e gasolina. Todos esses cursos eram ofertados visando o estímulo ao primeiro emprego, se observarmos, verifica-se que as ocupações não exigiam do trabalhador maior formação especializada. Na verdade, eram funções simples que o aluno, uma vez encerrada a formação, poderia exercer dentro de uma atividade ou série de atividades.

Neste aspecto, o programa assemelhou-se muito com ações desenvolvidas a partir da década de 1940, com maior adesão na década de 1960, que tinham por finalidade, prestar atendimento militarizado aos jovens rapazes para que além de serem “preparados” pelo trabalho assalariado, pudessem, também, ser um “guardião” da pátria. Ainda aí estava presente o peso do passado, isto é, a preocupação que um grande número de jovens ficassem desocupados. Dessa maneira, intencionava o Projeto Soldado Cidadão evitar, pelo trabalho, a ociosidade proporcionando uma profissão ao jovem após cumprir com suas obrigações militares. Segundo dados do Ministério da Defesa (MD), de 2004 até 2011, foram habilitados em torno de 141 mil jovens. Através desta modalidade foram beneficiados até final de 2008, 119.152 jovens na Marinha, no Exército e na Aeronáutica.

Relatório de 2007 aponta, no entanto, para as debilidades do projeto no sentido de viabilizar os objetivos pretendidos que centrava-se em “oferecer aos jovens brasileiros incorporados às Forças Armadas cursos profissionalizantes que lhes proporcionassem capacitação técnico-profissional básica, formação cívica e ingresso no mercado de trabalho em melhores condições” (BRASIL, 2002).

Estimava-se que dos cerca de 1.600.000 jovens que atingissem anualmente a idade destinada a prestar o Serviço Militar, em torno de 80.000 ingressariam nas

Forças Armadas. Destes a maioria seria inserida no mercado de trabalho em razão de terem obtido durante o período militar uma formação educacional média através do Projeto Soldado Cidadão de estímulo ao primeiro emprego. Entretanto, esta inserção não ocorreu como pretendido como é possível de se verificar pelos dados acima.

O Projeto Soldado Cidadão teve problemas que merecem ser destacados, como o atraso nos repasses, dificultando o início dos cursos nos Estados da região Norte e Nordeste do país, bem como impediu a consecução de cursos de interesse das áreas por falta de tempo útil para que as Entidades Parceiras os fizessem funcionar. Os coordenadores, principalmente em cidades de maior porte, sentiram dificuldade no controle e fiscalização dos cursos por não disporem de verbas para pequenos gastos, além da falta de combustível para o deslocamento e cumprimento das suas atribuições.

A distância e os itinerários dentro de cidades de grande e médio porte foi outra dificuldade no uso do vale-transporte por parte dos alunos que dispunham de recursos para o percurso casa/quartel, normalmente com a utilização de um único transporte, mas o percurso casa/curso por vezes acarretava a utilização de mais de um vale-transporte, e tornava oneroso e inviável ao aluno.

Pouco tempo para a montagem e preparação dos Cursos em diversas cidades fez com que Entidades Parceiras não conseguissem respeitar os prazos para realização dos cursos ofertados pelo Projeto. Isso acarretou o atraso para iniciar as atividades, prejudicando o planejamento geral. Aparece como reclamação das Organizações Militares o fato de que, houve dificuldade em compatibilizar o número de alunos com o número de vagas nos cursos. O que fez com que o seu desenvolvimento causasse interferências no andamento das atividades das organizações militares, considerando que os cursos tinham somente uma fase em cada semestre, e esvaziava os quartéis de uma quantidade de militares durante a sua realização.

Outra questão negativa para o desenvolvimento do Programa é que não havia uma ação que correspondesse com a necessidade de atividades para cada região. A escolha dos cursos profissionalizantes eram baseadas a partir do interesse dos militares e Entidades Parceiras. Nem sempre a oportunidade de emprego correspondia com o interesse do aluno e a necessidade do mercado. Dessa maneira, por tais iniciativas a juventude pobre não restava alternativa senão por

essas iniciativas ingressar em cursos de acordo com a oferta do Programa, que, como outras modalidades, também investia no estímulo ao empreendedorismo.

Quando se trata de implementação de políticas públicas de trabalho para a juventude, o discurso de valorização do empreendedorismo dissemina os ideais educacionais expressando a tendência do pensamento hegemônico do patronato a respeito da necessidade de fortalecimento do indivíduo para enfrentar e solucionar situações complexas como o desemprego. Portanto, as diretrizes educacionais, que se manifestava neste caso, não apenas nos documentos que orientavam a educação básica, mas também nos que propunham a educação profissional, davam prioridade às competências e às habilidades individuais, tanto é que, esse enfoque estava presente nas propostas de formação do trabalhador enquanto um empreendedor também no Projeto Soldado Cidadão.

Vê-se que a preocupação governamental em estimular o espírito empreendedor, estava de certo modo vinculada ao estímulo do exercício do protagonismo juvenil propagado nos documentos oficiais como sugere texto abaixo:

[...] protagonismo juvenil significa que o jovem tem que ser o ator principal em todas as etapas das propostas a serem construídas em seu favor. Ser reconhecido como ator social estratégico implica a integração social, a participação, a capacitação e a transferência de poder para os jovens como indivíduos e para as organizações juvenis, de modo que tenham a oportunidade de tomar decisões que afetam as suas vidas e o seu bem-estar. Significa passar das tradicionais políticas destinadas à juventude, isto é, políticas concebidas pelos governos direcionadas ao jovem, para as políticas concebidas e elaboradas com a participação direta ou indireta dos jovens, por meio de estruturas jurídicas reconhecidas pelo Poder Público, como conselhos e coordenadorias da juventude [...] (BRASIL, 2004, p. 22, grifo nosso).

Portanto, nota-se que a resolução de problemas sociais, que anteriormente ficava sob a responsabilidade das políticas públicas, era delegada ao indivíduo, exigia do jovem que fosse livre, que tivesse autonomia para protagonizar além da sua história, e, fosse criativo para “inventar” o seu trabalho. De acordo com essa ideologia, a oportunidade do jovem “inventar” para si trabalho e renda não estava na forma de organização da sociedade, mas dependia da sua “força de vontade”, da sua capacidade em fazer adequadamente as suas escolhas para assim criar oportunidades que trouxessem benefícios para si e contribuíssem para o desenvolvimento econômico do país.

Pelo discurso do governo, uma das maiores razões para introduzir o empreendedorismo na formação do trabalhador era a necessidade de amenizar o desemprego e inserir no mercado de trabalho os jovens pobres. A justificativa era que esta proposta pudesse aumentar as oportunidades de geração de renda e, conseqüentemente, o consumo, fosse na forma de emprego ou de trabalho por “conta própria”, ainda que acontecesse na medida em que o jovem fosse inserido não somente em empresas, mas principalmente em cooperativas e associações.

Dessa maneira, independentemente da falta ou não de empregos ou de condições de autoemprego, quando o jovem adquirisse as competências necessárias de um empreendedor, poderia ter sucesso. Neste caso, ser empreendedor requeria do trabalhador jovem ser também flexível e, dispor de habilidades necessárias para atender as demandas do mercado. Para Ricca:

O desenvolvimento do comportamento empreendedor passa, necessariamente, pela valorização e pela capacitação para o associativismo. A associação à rede social, o terceiro setor, a vida da forma como se vê hoje e tendo como perspectiva a preocupação com a sobrevivência no planeta, com a ecologia, a indignação com a miséria; toda essa dinâmica está gerando novas oportunidades de trabalho e de renda que serão, inclusive, vetores de oportunidades para o trabalho futuro (RICCA, 2004, p. 73).

Neste sentido, estimular o jovem a ser um empreendedor, estava vinculado à ideia de implantar uma “nova cultura”, em que fosse inculcado no jovem valores como os de cooperação, capacidade de empreender e resolver seus próprios problemas, além de conquistar por seu próprio mérito o “sucesso” no mundo dos negócios.

Dessa maneira, ideologicamente o protagonismo era incentivado como meio da juventude assumir de forma mais efetiva e participar da política pública conforme objetivava os programas governamentais, como o Plano Nacional da Juventude cuja finalidade era formar indivíduos proativos.

Pela modalidade Juventude Cidadã, o estímulo ao primeiro emprego se deu através de convênio firmado entre o MTE, prefeituras e governos estaduais, para ofertar cursos de profissionalização, formação para a cidadania, prestação de serviços comunitários e aumento da escolaridade de jovens, inclusive os ligados ao sistema penal ou instituições socioeducativas, além daqueles provenientes de

famílias pobres, com baixa ou nenhuma escolaridade e que estivessem em situação de pobreza extrema. Com duração de 400 h/a, os jovens também recebiam auxílio financeiro no valor de seiscentos reais, divididos em cinco parcelas. Para receber o auxílio, deveria comprovar a frequência bem como prestar serviço voluntário à comunidade.

Esta modalidade não se distanciava das demais²⁶. Tratava-se de um serviço emergencial e focalizado a um segmento juvenil que durante toda a sua trajetória de vida teve direitos violados, como aquele que se refere à questão educacional e conseqüentemente a profissional, devido a trajetória histórica de omissão do Estado em executar políticas públicas que realmente fixassem este estrato etário em condições mais adequadas de trabalho com continuidade.

Outra modalidade de estímulo ao primeiro emprego foi pela linha da Responsabilidade Social, com o intuito de que empresas privadas realizassem parcerias com o MTE para promover ações de capacitação dos jovens. Ou ainda, para que optassem por não receber a subvenção econômica na contratação de jovens inscritos no PNPE em troca de serem reconhecidas publicamente através do selo de responsabilidade social - Empresa Parceira do PNPE. Tanto que, de outubro de 2003 até final de 2004 pretendia-se gerar 250 mil empregos para jovens. Esta meta não foi atingida. Dados referentes a julho de 2005, apontam que até aquele momento apenas 38.930 postos de trabalho haviam sido gerados. (LABREA, 2013).

Três outras linhas de frente que integravam as ações do PNPE até aqui elencadas foram o Saberes da Terra, o Escola de Fábrica e o Agente Jovem.

O Saberes da Terra era um programa nacional de educação que visava fortalecer e ampliar o acesso e permanência do jovem agricultor e seus familiares no sistema formal de educação. A prioridade do Programa estava em oferecer oportunidades de elevação de escolaridade, qualificação social e profissional, assim como o desenvolvimento de solidariedade e da cidadania.

O Saberes da Terra foi implantado em todas as regiões do Brasil com o diferencial de que o calendário escolar poderia ser adaptado às condições climáticas e ao ciclo agrícola. O currículo embora contextualizado às características do campo,

²⁶ O Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã Jovem Empreendedor, Soldado Cidadão, Serviço Social Voluntário, Responsabilidade Social, Saberes da Terra, Escola de Fábrica e Agente Jovem eram projetos de estímulo ao primeiro emprego que integravam o PNPE.

e noções básicas da legislação de amparo ao trabalhador rural e proporcionar a permanência do jovem no campo, a proposta se desenvolveu pela lógica da urbanização e industrialização da sociedade, de modo que, a formação profissional por esta modalidade manteve o referencial prático e ideológico subordinado ao modo de vida urbano. Isto é, negou a concepção de educação profissional para o campo que nasceu a partir dos movimentos sociais, vivenciados pela juventude da classe trabalhadora rural, que buscava a formação integral do jovem valorizando suas práticas e saberes.

Na verdade, a intenção do Programa, por esta modalidade quando focava apenas na elevação da escolaridade, qualificação social e profissional visando o desenvolvimento da solidariedade e cidadania, desconsiderou que o campo é o espaço de trabalho e vida do jovem que vive na área rural. Desconsiderou que, no campo deveria ser privilegiada a sua permanência e estimulada a cultura e as relações sociais. As atividades ofertadas pela modalidade Saberes da Terra foi também um espaço de estímulo ao espírito empreendedor com o apoio à agroindústria e agronegócio, que, além de se apropriar da degradação do trabalho imposta pela política econômica neoliberal, deliberadamente assumida no início dos anos de 1990 voltada para atender as necessidades do mercado mundial, seguindo a tradição de dependência brasileira e especialmente a dependência existente entre o desenvolvimento do campo as necessidades da urbanização, sinônimo de modernização.

Já o Programa Escola de Fábrica foi instituído pela Lei 11.180 de setembro de 2005. Seguindo a preocupação presente nas outras iniciativas do mesmo gênero proposta pelo governo federal, o Escola de Fábrica centrava sua atenção na força de trabalho jovem na faixa etária de 16 a 24 anos, buscando inseri-los no mercado de trabalho por meio de cursos de iniciação profissional a serem ofertados no próprio ambiente das empresas. O Programa tinha por finalidade estimular o ingresso e a permanência dos jovens na educação básica regular e envolver as empresas na formação deste estrato etário, procurando aliar responsabilidade social à necessidade da indústria de contar com trabalhadores qualificados.

As atividades seriam executadas a partir das parcerias realizadas com organizações não governamentais, a partir de um Conselho Deliberativo e Consultivo constituídos, que tinham por função monitorar, fortalecer e propiciar transparência, visibilidade e efetividade social. Uma instituição, denominada de

“entidade âncora” seria a responsável para conveniar ou contratar outras ONGs para a realização das atividades previstas nos planos de trabalho de cada modalidade do PNPE.

O intuito do Governo Lula, portanto, foi o de amenizar os obstáculos encontrados pela juventude pobre para se inserir no primeiro emprego, e, conseqüentemente, reduzir o desemprego juvenil, bem como proporcionar a escolarização. Foi, sem dúvida, uma estratégia política em resposta ao debate público acerca do desemprego e à pressão social por novas condições laborativas para os jovens, no entanto, foram políticas voltadas apenas a parcela da juventude mais empobrecida.

Apesar da diversidade de iniciativas, verificou-se que a proliferação de programas ofertados pelo governo não sensibilizaram o empresariado. Com base nos dados obtidos junto à Coordenação Geral de Preparação e Intermediação de Mão-de obra Juvenil do Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego para a Juventude do Ministério do Trabalho, Bastos (2009) constatou que,

[...] no acumulado de outubro de 2003 até abril de 2007, somente 2.081 empresas participaram do PNPE. [...] verificou diferenças acentuadas entre os estados. Observando as parcelas relativas dos estados no total de empresas que participaram do programa no país, sobressaíram-se Rio Grande do Sul (30,4%), Minas Gerais (14,2%), São Paulo (8,3%), Goiás (6,5%) e Paraná (5,2%). Em sentido contrário, Sergipe, Roraima, Amazonas, Pernambuco, Piauí, Maranhão, Alagoas, Acre e Amapá detinham cada um menos de 1,0% do total de empresas que aderiram ao programa (BASTOS, 2009, p. 130).

Diante do exposto, fica evidente que nos quadros da atual economia brasileira incrementou-se na implementação dos programas a vinculação entre juventude e trabalho via formação profissional e preparação educacional. O que era embrionário ou mesmo pulverizado, como se pode ver em capítulos anteriores, ganhou contornos mais definidos e sistemáticos. Entretanto, no período caracterizado como o primeiro governo Lula, já se acentuavam as contradições internas com relação ao enfrentamento do desemprego. Um exemplo desta contradição se manifesta quando concomitante ao lançamento do PNPE, foi criado também o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, por meio de ONGs, em que as ações se voltaram para o desenvolvimento coletivo, empreendimentos

populares com propostas de autogestão inclusive, que, para, o Governo tinha a perspectiva de “inclusão”. Entretanto, fica de fora na proposta do Governo a universidade pública, que foi sucateada em detrimento do repasse de recursos públicos para as universidades privadas que sob a lógica da “inclusão” privilegiaram neste período a inserção de jovens pobres em cursos de nível superior. Nota-se então, que, esta similaridade das ações do Estado quanto à educação profissional está assentada sob as bases do capitalismo, tanto é que diante de seus limites, o PNPE foi extinto em 2006 com a inserção de 3.936 mil jovens apenas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vimos ao longo de nosso estudo que a relação juventude e trabalho implica enveredar por um caminho repleto de contradições que não pode ser compreendido a partir de si mesmo, quando se trata da análise das políticas sociais públicas atuais, uma vez que, o seu tratamento percorre a história da República brasileira. Desse modo, se fez necessário o caminho trilhado no conjunto dos quatro capítulos aqui apresentados. Evidentemente, o objeto está longe de se esgotar em nossa análise, mas acreditamos ter aportado elementos que contribuem para a sua discussão, sobretudo no que se refere à questão relativa a juventude e políticas públicas de trabalho no governo Lula, colocando a pergunta a respeito de “qualificação” para quem?”. Por outras palavras, sendo a sociedade estruturada em classes, a qual delas atende a formação proposta e de que forma, dentro das situações concretas, ela se manifesta quando contemplado o contingente de jovens que ingressarão como força de trabalho dentro de relações de exploração específicas. Ao trazer elementos para dar conta de responder esta indagação, acreditamos que seja possível buscar subsídios para novas investigações sobre a política pública de juventude no que se refere ao trabalho. Assim, neste intuito, procurou-se investigar o conteúdo das políticas públicas de trabalho para a juventude elaboradas durante o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Para isso, nos primeiros capítulos, debruçamo-nos na literatura com a preocupação de melhor precisar o objeto de análise. Procuramos compreendê-lo nas manifestações originárias, estruturais e conjunturais, ao longo do século XX no Brasil, recolhendo, elementos que nos possibilitassem compreender como as políticas de trabalho voltadas para a juventude se apresentaram no país, a partir do período delimitado para a investigação (2003-2007), isto é, o primeiro governo “Lula”.

Na trajetória percorrida para construção dos capítulos iniciais desta tese analisamos como se constituiu a política pública de trabalho para a juventude no Brasil, até o período mais recente, identificando e problematizando o entrelaçamento das políticas de formação profissional com as diretrizes nacionais que buscavam atender às necessidades do capital no país, e seus elementos de legitimação ideológicos fornecidos por iniciativas dos organismos internacionais. Ao

estabelecermos o recorte cronológico com o objetivo de agregar maior conhecimento sobre o assunto, percebemos a necessidade de ir para além da compreensão do conceito de juventude, e, assim, desvelar em que momento o Estado a assume enquanto um segmento importante e necessário à reprodução capitalista. O conceito de juventude, historicamente passou por múltiplas modificações a partir dos anos de 1930, determinando fundamentalmente a faixa etária que melhor se adequasse às necessidades da reprodução capitalista, denominada por juventude.

Observamos, também, como a definição da faixa etária identificada por juventude se transformou e encontram-se em sintonia com as próprias necessidades de desenvolvimento da economia. Assim, se durante as últimas décadas ela contemplava a faixa etária que ia até os 24 anos, a partir de meados dos anos 2000, juventude passou a englobar os indivíduos de 15 a 29 anos de idade. Isto ocorreu quando a juventude foi percebida enquanto um potencial segmento da classe trabalhadora no contraditório processo de acumulação capitalista. O que fez com que o Estado gradativamente passasse a assumir o seu papel no sentido de contribuir para a sua formação profissional básica, mas, também, o seu necessário disciplinamento para ser utilizada como força de trabalho.

Durante os primeiros anos do governo Lula, houve a preocupação com a entrada do jovem mais pobre no ensino superior, de modo que o investimento do Estado ocorreu por meio de políticas públicas recortadas e focalizada a um segmento da juventude que ainda assim, não alcançou os mais pobres e com maior defasagem de escolarização. Presenciamos, paralelo ao repasse de recursos públicos às Universidades privadas, o sucateamento das Universidades públicas, onde o seguimento juvenil mais empobrecido do país, sequer ousou vislumbrar o ingresso no ensino superior. Observamos, igualmente, como as políticas públicas para a juventude se transformaram desde a República velha até os tempos atuais, com a inserção, inclusive, do conceito de “qualificação”, adequado a ideologia da formação profissional desvinculada da educação formal, para atender as necessidades do modo de produção capitalista.

Isto é possível de se verificar analisando, especificamente, o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE). Verificamos que a sua natureza foi de uma ação governamental “repaginada”, em que o processo de educação e formação profissional para o trabalho ocorreu via formação e ou “qualificação”

aligeirada, estando voltada essencialmente para o fornecimento de trabalho simples como meio de atender as novas exigências da acumulação capitalista no país, que, desde o início esteve subordinada à dinâmica internacional de geração do valor. Portanto, assim como no passado, o PNPE se caracterizou pela oferta de atividades simplificadas e de baixa complexidade, revestida pelo argumento ideológico de “corrigir” as históricas defasagens educacionais, eliminando ou reduzindo as situações de pobreza extrema.

Verificamos que na especificidade do PNPE, enquanto programa que se denominava como parte da política pública de trabalho para a juventude, se materializaram ações fragmentadas, residuais e focalizadas para grupos sociais específicos, desviando-se, inclusive, do princípio da educação profissional como direito. Na linha de frente da ação do Programa esteve a preocupação em atender e incorporar diretrizes dos organismos internacionais, os quais nortearam a política pública enquanto fornecedora de força de trabalho para o mercado.

Avivaram-se, assim, ideologias vagas como o empreendedorismo, a responsabilidade social, o protagonismo juvenil e a empregabilidade e exigências do trabalho decente. Foi, desse modo, com o intuito de demonstrar como foram se configurando estas questões no interior do Estado brasileiro que, desde o início deste estudo, procuramos problematizar a construção do consenso em torno de uma determinada concepção de educação profissional que, forjada no âmbito do Estado e legitimada pela Constituição Federal, incorporou-se, inclusive, à Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a LDB, que contribuiu para a concretização da hegemonia do capital, em sua fase atual de ampliação dos lucros, via extração da mais-valia.

Requisitando um “*novo perfil*”²⁷ de trabalhador, o capital pressiona a construção de política pública de trabalho para a juventude que passa a ter por fim, no caso deste estrato etário, desenvolver o trabalhador flexível, apto a atender as novas exigências do novo modelo de organização da produção, sem maiores preocupações com um dos princípios que deveriam nortear a educação, isto é, o desenvolvimento intelectual e reflexivo que está para além das necessidades de cidadania.

Este estudo analisou, também, a articulação dos processos formativos da Educação Profissional com a construção do ideário neoliberal e sua continuidade,

²⁷ Para uma análise pormenorizada ver Araújo 2012.

mesmo dentro do período denominado “neodesenvolvimentista” e seus princípios de “habilidades”, “competências”, “aprender a aprender” e “empregabilidade”, entre outros. Assim, compreendemos que essa proposição coloca a escola em condição de subordinação em relação ao setor produtivo, o que, sem sombra de dúvida, diminui as possibilidades de uma formação ampla do trabalhador, reduzido a “colaborador”. Foi através dos cursos ofertados, estimulando o “colaborador” a participar mais, a desenvolver o “espírito” de equipe e polivalência nas atividades gerais da empresa que a política pública de trabalho para a juventude investiu. Surgiu disto um novo modelo de educação profissional, voltado a aprimorar ou construir “competências” junto à potencial força de trabalho juvenil, capacitando-a a executar funções específicas demandadas pelas empresas capitalistas.

Portanto, o modelo de educação ao longo da vida, recomendado pela UNESCO, como se manifesta nas políticas públicas para a juventude, não foi e nem será neutro, estando eliminada a possibilidade de educação permanente, nos quadros de referência atuais, que esta educação seja, ela também, emancipatória. Ao contrário, ela está ancorada em diretrizes cujo objetivo fundamental é manter a hegemonia do capital. Nesta perspectiva, ao mesmo tempo que se vislumbra a educação como única possibilidade de promoção de mudanças sociais, aponta-se para que as transformações pretendidas ocorreriam através da ascensão individual do trabalhador. Nega-se, portanto, as possibilidades de transformações estruturais, as contradições, a existência da exploração da força de trabalho, assim como os conflitos de classe, adotando-se a renda e o consumo como princípios fundamentais da hierarquia social. Estimulando o empreendedorismo e ampliando a empregabilidade individual, assume a educação como meio de aliviar a pobreza extrema. A aprendizagem ao longo da vida funciona, simultaneamente, como um dos mecanismos de resposta aos desafios econômicos contemporâneos, como um dos principais instrumentos de moderação dos efeitos mais extremos da mundialização do capital. Ressaltando-se, ainda, que a ideia de educação ao longo da vida buscou e busca condições de governabilidade, de controle e coesão social.

Frente a isto, verificamos que o objetivo maior da Educação Profissional não mudou, apesar, das várias reformas ocorridas e que estiveram sempre atreladas às necessidades da reestruturação do sistema de produção. Permanece assim, por esse caminho, a dualidade do sistema educacional, que já se estabelece como parte estrutural do sistema de produção.

A transferência de responsabilidade do Estado para o âmbito privado, mereceu destaque em nosso estudo, com a finalidade de demonstrar como o capital transfere, para o fundo público, as iniciativas que poderiam ser dispendiosas para a acumulação privada de riqueza, isto é recorrente e fundamentou o Programa desde o seu início. Ficou claro nas parcerias com as Organizações Não Governamentais, criando uma espécie de mercantilização das políticas sociais de Educação Profissional respaldada no Decreto 2.208 de 1997. Como foi visto no terceiro capítulo deste estudo, esse Decreto estimulava a disputa de recursos públicos por parte do âmbito privado além daqueles provenientes do FAT. A lógica que permeou o Decreto 2.208 fincou os pilares na tese de que, os movimentos sociais, assim como as ONGs, desenvolveriam uma prática integradora, de parceria visando a harmonia social. Contudo, ao estabelecer parceria com o Estado, desenvolveu-se mais uma prática “não política”, isto é, a educação profissional ficou mais uma vez sob a responsabilidade da iniciativa privada, e, privilegiou muito mais os interesses do capital.

Nesta perspectiva, concluímos que o PNPE, apesar de aparecer como parte integradora da política pública de trabalho para juventude, ao aderir ao corte geracional, se apresentou como um Programa limitado para a faixa etária de 16 a 24 anos, e mesmo quando a idade identificada como juventude passou a compreender os indivíduos até 29 anos. Pelo seu status, a política pública adotada deveria travar a luta em prol daqueles que vivem do trabalho e pelo direito à educação profissional de qualidade, criadora e vinculada a formação profissional através de ingresso, inclusive via Universidade pública. Entretanto, todas as suas modalidades corresponderam a um tipo de formação para o indivíduo conseguir formas próprias de trabalho e renda para o consumo. A intenção estava focada apenas em funcionar como uma política de “combate ao desemprego” da juventude mais empobrecida e recortada.

O protagonismo juvenil, desse modo, ficou subordinado a princípios abstratos como responsabilidade social, participação e cidadania, associados ao incentivo ao trabalho voluntário, à solidariedade e à filantropia. Nota-se, pois, esse deslocamento na medida em que ações e propostas como o empreendedorismo a caracterizam como sendo política pública de juventude. Quando na verdade, trata-se de ações que trazem, em seus fundamentos objetivos e estratégias, a concepção de que o indivíduo deve ser estimulado para a partir dele próprio contribuir para o

desenvolvimento social e econômico do país.

Ao apontar para esses elementos, nosso estudo pretendeu abrir novas frentes de análise e compreensão crítica a um período ainda pouco analisado em seus desdobramentos profundos. Sobretudo por tratar-se, no caso brasileiro, da primeira gestão de um partido que, teoricamente, estaria identificado com os interesses da classe trabalhadora dentro de uma perspectiva de que é possível realizar este objetivo adotando políticas públicas que conciliassem capital e trabalho. Somente por intermédio desse exercício é possível aprofundar a compreensão desses discursos, relacioná-los às suas bases teóricas e desvelar suas finalidades e facetas ideológicas.

REFERÊNCIAS:

ABRAMO, Helena. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 5 e 6, p. 25-36, 1997.

ABRAMOVAY, Miriam; CASTRO, Mary. **Juventude, juventudes**: o que une e o que separa. Brasília: UNESCO, 2006.

ABRAMOVAY, Miriam. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina**: desafios para políticas públicas. Brasília: UNESCO, BID, 2002.

AGUIAR, Wanda M. Junqueira; BOCK, Ana M. Bahia; OZELLA, Sergio. A orientação profissional com adolescentes: um exemplo de prática na abordagem sócio-histórica. In: BOCK, Ana M. Bahia; GONÇALVES, Maria da G. Marchina; FURTADO, Odair (orgs.). **Psicologia sócio-histórica**: uma perspectiva crítica da psicologia. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e neodesenvolvimentismo**: choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil. Bauru: Canal 6, 2014.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**: elaboração de trabalhos na graduação. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ANTUNES, Ricardo. **Classe operária, sindicatos e partido no Brasil**: um estudo sobre a consciência de classe, da revolução de 30 até a aliança nacional libertadora. São Paulo: Cortez, 1982.

ARIÉS, Philippe. **História Social da Criança e da Família**. 2. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1973.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/ 2001**: luta contra a pobreza. Washington, DC, 2000. Disponível em: < http://www.academia.edu/30627048/Relatorio_sobre_o_desenvolvimento_mundial_2000_2001_luta_contra_a_pobreza > Acesso em 15 set. 2016.

BARBOSA, Carlos Soares; DELUIZ, Neise. Juventude, trabalho e educação profissional: o programa nacional de estímulo ao primeiro emprego em discussão. In: ANPED, 31ª reunião anual, 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPED, 2008, v.1, p.1-16. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/sites/default/files/gt09-3950-int.pdf>> Acesso em: 08 nov. 2016.

BASTOS, Raul Luís Assumpção. **A experiência do programa nacional de estímulo ao primeiro emprego para os jovens no âmbito do mercado de trabalho da região metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre: FEE, 2009. Disponível em: < <http://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/03/20140324051.pdf>> Acesso em: 07 jun. 2016.

BASTOS, Pedro P. Zahluth. **A construção do nacional-desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a dinâmica de interação entre Estado e mercado nos setores de base**. Campinas: Texto para discussão, IE/UNICAMP, Campinas, n.135, p.1-44, out. 2007. Disponível em < <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1765&tp=a>> Acesso em: 05 jan. 2016.

BATISTA, Roberto Leme. **A ideologia da nova educação profissional no contexto da reestruturação produtiva**. São Paulo: Cultura acadêmica, 2011.

BIAGINI, J. Revisitando momentos da história do ensino técnico. In: CONGRESSO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES, 5, 2001, Ouro Preto. **Anais...** Disponível em: <http://www.ichs.ufop.br/conifes/anais/EDU/edu1713.htm#_ftn2. > Acesso em 31 jan. 2016.

BOCK, A.M.B. A perspectiva sócio-histórica de Leontiev e a crítica à naturalização da formação do ser humano: a adolescência em questão. **Cadernos CEDES**, Campinas, v.24, n.62, p. 26-43, abr. 2004. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-32622004000100003&script=sci_abstract&tlng=pt > Acesso em: 23 abr.2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.

_____. Lei nº 7.044, de 18 de outubro de 1982. Lei de Profissionalização do 2º grau. Altera dispositivos da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, referentes a profissionalização do ensino de 2º grau. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 19 out. 1982. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7044.htm> Acesso em: 15 mar. 2016.

_____. Lei Federal nº 11.129 de 30 de junho de 2005. Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem, cria o conselho nacional da juventude – cnj e a secretaria nacional de juventude; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 01 jul.2005. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11129.htm> Acesso em: 02 jun. 2016.

_____. Lei nº 10.748, de 22 de outubro de 2003. Cria o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens - PNPE, acrescenta dispositivo à Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 23 out. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.748.htm> Acesso em: 13 maio 2015.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm> Acesso em: 12 maio 2015.

_____. Lei nº 3.552, de 16 de fevereiro de 1959. Dispõe sobre nova organização escolar e administrativa dos estabelecimentos de ensino industrial do Ministério da Educação e Cultura, e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 17 fev. 1959. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3552.htm> Acesso em: 12 maio 2015.

_____. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 27 dez. 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm> Acesso em: 15 maio 2015.

_____. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 12 ago.1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm> Acesso em: 20 maio 2015.

_____. Decreto Lei nº 2.208, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 18 abr. 1997. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htm> Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Decreto Lei nº 5.154, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília, DF, 24 jul. 2004. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm>
Acesso em: 02 maio 2015.

_____. Decreto Lei nº 1.238 de 2 de maio de 1939. Dispõe sobre a instalação de refeitórios e a criação de cursos de aperfeiçoamento profissional para trabalhadores. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 06 maio 1939. Disponível em: <
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1238-2-maio-1939-349345-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 13 jun. 2015.

_____. Decreto Lei nº 4.048 de 22 de janeiro de 1942. Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI). **Diário Oficial**, Brasília, DF, 23 jan. 1942. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del4048.htm> Acesso em: 13 maio 2015.

_____. Decreto Lei nº 4.073 de 30 de janeiro de 1942. Lei orgânica do ensino estadual. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 31 jan. 1942. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del4073.htm>. Acesso em: 13 maio 2015.

_____. Portaria nº 879, DE 03 de dezembro de 2001. Estabelece normas e diretrizes do projeto agente jovem de desenvolvimento social e humano e do projeto centro da juventude. **Diário Oficial**, Brasília, DF: Ministério da previdência e assistência social, 04 dez. 2001. Disponível em:
<<http://sistemas.fecam.org.br/SUAS/portariasMDS/PORTARIA%20n%C2%B0879%20de%2003%20de%20dezembro%20de%202001.pdf>>-> Acesso em: 05 jun. 2016.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de educação profissional e tecnológica. **Educação profissional técnica de nível médio integrada ao ensino médio**: documento base. Brasília, 2007.

_____. **Plano Nacional de Qualificação**. PNQ : 2003-2007. Brasília: MTE, SPPE, 2003. 56 p.

_____. Congresso Nacional. **Mensagem apresentada ao congresso nacional pelo presidente da república, Humberto de Alencar Castelo Branco, na abertura da sessão legislativa (1965)**. Brasília: INEP, 2 v, 1987a.

_____. Congresso Nacional. **Mensagem apresentada ao congresso nacional pelo presidente da república, João Baptista Figueiredo, na abertura da sessão legislativa (1985)**. Brasília: MEC/INEP, 2 v, 1987b.

_____. **Guia para Gestores do Projeto Agente Jovem**. Brasília, DF: Ministério da previdência e assistência social, 2000.

_____. Ministério da Educação. **Relatório semestral do PROEP 2007: gerência de orçamento e finanças**. Brasília: FNDE, 2007. 25 p. Disponível em: < ftp://ftp.fnde.gov.br/web/proep/relatorio_gofi_proep_2007.pdf > Acesso em: 15 mar. 2016.

_____. **ProJovem Adolescente: adolescências, juventudes e socioeducativo: concepção e fundamentos**. Brasília: MDS, 2009.

CAMARANO, Ana Amélia et al. **Caminhos para a vida adulta: múltiplas trajetórias dos jovens brasileiros**. Texto para discussão n.1038. Rio de Janeiro: IPEA, 2004. Disponível em > < http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4236 > Acesso em: 10 jun. 2015.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. **Ideologia do desenvolvimento: JK-JQ**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

CARNEIRO, Moaci Alves. **LDB fácil: leitura crítico-compreensiva, artigo a artigo**. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

CARONE, Edgar. **O pensamento industrial no Brasil (1800-1945)**. São Paulo: Difel, 1977.

_____. **O Estado Novo (1937-1945)**. São Paulo: Difel, 1977.

_____. **A República Velha (1930 – 1937)**. São Paulo: Difel, 1982.

_____. **A República Velha I (Instituições e Classes Sociais)**. São Paulo: Difel, 1978.

_____. **A Segunda República (1930 – 1937)**. São Paulo: Difel, 1973.

CASTRO, Jorge A. de. Evolução e desigualdade na educação brasileira. **Educação e sociedade**, Campinas, v.30, n.108, p.673-679, out. 2009.

CASTRO, Jorge A.; Aquino, Luseni M. C. de; ANDRADE, Carla Coelho (Orgs.). **Juventude e Políticas Sociais no Brasil**. Brasília: IPEA, 2009.

CEPAL/ UNESCO. **Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad**. Santiago. Chile. 1992.

CONANDA. **Diretrizes Nacionais para a Política de atenção integral à infância e à adolescência**. Brasília: CONANDA, jun. 2000. 45 p. Disponível em: <http://www.oei.es/historico/inicial/politica/diretrizes_atencion_infantil_brasil.pdf>file:/// Acesso em 11 out. 2015.

CORTI, A.; SOUZA, R. **Diálogos com o mundo juvenil**. Subsídios para educadores. São Paulo: Ação educativa, 2004.

CUNHA, Luís Antônio. A política educacional e a formação da força de trabalho industrial na era de Vargas. In: **Revolução de 30**: seminário internacional realizado pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea da Fundação. Brasília: Universidade de Brasília. 1982. Disponível em <http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/148.pdf> Acesso em: 10 jan. 2015.

DRAIBE, Sonia. **Rumos e metamorfoses: estado e industrialização no Brasil (1930/1960)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FAORO, Raymundo. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. **Revista USP**, São Paulo, nº 17, p.14-29, 1993.

_____. Raymundo. **Os Donos do Poder**. Porto Alegre: Globo, 2000.

FAUSTO, Boris. **História geral da civilização brasileira**: III - o Brasil Republicano (economia e cultura 1930-1964). São Paulo: DIFEL, 1986.

FÁVERO, Osmar (Org). **A educação nas constituintes brasileiras (1823-1988)**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2001.

FERREIRA, Marieta de Moraes; PINTO, Sumara Conde Sá. A crise dos anos 1920 e a Revolução de 1930. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de A. N (Org.). **O Brasil republicano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, vol.1, 2008.

FERRETTI, Celso João. Protagonismo juvenil na literatura especializada e na reforma do ensino médio. **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, v.34, n.122, p.411-423, maio/ago. 2004.

FRANCISCO, Wagner de Cerqueira E. **Mortalidade infantil no Brasil**. Disponível em <<http://www.brasilecola.com/brasil/mortalidade-infantil-no-brasil.htm>>. Acesso em 11 set. 2015.

FREITAS, Marcos Cezar de; BICCAS, Maurilane de Souza. **História social da educação no Brasil (1926-1996)**. São Paulo: Cortez, 2009.

FREITAG, Barbara. **Escola, estado e sociedade**. São Paulo: Moraes, 1986.

FRIEDRICH, Márcia; BENITE, Cláudio R. Machado; BENITE, Anna M. Canavarro. O Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Projovem: uma análise entre a proposta oficial e a experiência vivida em Goiânia. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação**. Rio de Janeiro, v. 20, nº 74, p. 185-206, jan./mar. 2012. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40362012000100010&script=sci_abstract&lng=pt > Acesso em: 08 jun. 2016

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. A política de educação profissional no governo Lula: um percurso histórico controvertido. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 26, nº 92, p.1087-1113, out. 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria (Org.). **Ensino médio**: ciência, cultura e trabalho. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. Brasília: MEC, 2004.

GOULART, João B. Marques. Mensagem presidencial ao congresso nacional pelo presidente da república. In: MEC/INEP. **A educação nas mensagens presidenciais** – período 1890-1986. Brasília: INEP, 1987, p. 356-357.

GROPPO, Luís Antonio. **Juventude**: ensaios sobre sociologia e história das juventudes modernas. Rio de Janeiro: DIFEL, 2000.

IAMAMOTO, Maria Vilela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1993.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTADÍSTICA. **Síntese de Indicadores Sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira 2013. Rio de Janeiro: IBGE, Estudos e Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica, nº 32, 2013. Disponível em: < <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv66777.pdf> >. Acesso em: 19 Jul. 2014.

_____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2006. Brasília, 2006

INEP. **Educação profissional**. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/educacao-profissional> >. Acesso em: 20 fev. 2016.

IPEA. Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR). **Relatório do Grupo Interministerial da Juventude**. Brasília, 2004.

JACOMELI, Mara R. Martins. **Dos estudos sociais aos temas transversais**: análise histórica das políticas educacionais brasileiras (1971- 2000). 2004. 202 p. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação da Unicamp, Campinas, 2004.

JOSETTI, Celina Cassal; ARAUJO, Rosi Valéri Corrêa. Educação nas décadas de 1920 a 1950 no Brasil: alfabetização de adultos em questão. **Revista Fórum Identidades**. Itatibaiana, GEPIADDE, vol.12, p.183-192, jul./dez.2012. Disponível em: < <http://seer.ufs.br/index.php/forumidentidades/article/view/1909> > Acesso em: 10 ago. 2015.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **Políticas de juventude**: Políticas Públicas ou Políticas Governamentais? Araraquara: Estudos de Sociologia, 2005.

KREIN, José D.; SANTOS, Anselmo L. dos; NUNES, Bartira T. Trabalho no governo Lula: avanços e contradições. **Revista ABET**, v.10, n.2, p.30-55, jul./dez. 2011. Disponível em: < <http://periodicos.ufpb.br/index.php/abet/article/viewFile/15599/8913> > Acesso em: 10

abr. 2016.

KUENZER, Acácia Zeneida. **Ensino de 2º grau: o trabalho como princípio educativo**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1992.

LABREA, Valéria Viana. **Juventude e políticas públicas**: apontamentos para o balanço da década. Portal da juventude: Secretaria Nacional da Juventude. 2013. Disponível em: <<http://juventude.gov.br/pesquisadores/debates/juventude-e-politicas-publicas-apontamentos-para-o-balanco-da-decada#.V2YGRPkrLIU>> Acesso em: 20 jun. 2016.

LEHER, Roberto. **O BIRD e as reformas neoliberais na educação**. 2011. Disponível em: <[http://adrianonascimento.webnode.com.br/news/seminario%3A%20neoliberalismo%20e%20direitos%20sociais%3A%20impactos%20na%20politica%20de%20educacao%3A%7%3A3o%20\(2\)/>](http://adrianonascimento.webnode.com.br/news/seminario%3A%20neoliberalismo%20e%20direitos%20sociais%3A%20impactos%20na%20politica%20de%20educacao%3A%7%3A3o%20(2)/>)> Acesso em: 15 set. 2016.

MARAN, Leslie Sheldon. **Anarquistas, imigrantes e o movimento operário brasileiro**. São Paulo: Paz e Terra, 1982.

LEÓN, O. D. Da agregação programática à visão construtiva de políticas de juventude. In: FREITAS, Maria Virgínia; PAPA, Fernanda de Carvalho (Org.). **Políticas públicas: juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. La década perdida en política de juventud en Chile; o la década des aprendizaje doloroso? Hacia una política de juventud. In: LEÓN, Oscar Dávila (editor). **Políticas públicas de juventud en America Latina**: políticas nacionales. Viña del Mar: CIDPA, 2003a.

LIMA, Maria José de Oliveira. **As empresas familiares da cidade de Franca**: um estudo sob a visão do serviço social. São Paulo: UNESP, 2009. 240 p. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/cbyx4>>. Acesso em 01 jan. 2016.

LIMA FILHO, Domingos Leite. Impactos das recentes políticas públicas de educação e formação de trabalhadores: desescolarização e empresariamento da educação profissional. **Perspectiva**, Florianópolis, v.20, n.02, p. 269-301, jul./dez. 2002.

MACHADO, Lucília Regina de Souza. **Educação e divisão social do trabalho**: contribuição para o estudo do ensino técnico industrial brasileiro. São Paulo: Cortez, 1982.

_____. **Politecnia, escola unitária e trabalho**. São Paulo: Cortez, 1989.

_____. Mudanças tecnológicas e a educação da classe trabalhadora. In: KUENZER, Acácia et al. **Trabalho e educação**. Campinas: Papyrus, 1971.

MACHADO, Lucília Regina de Souza; NEVES, Magda de Almeida; FRIGOTTO, Gaudêncio. **Trabalho e Educação**. Campinas: Papyrus, 1994.

MARX, Karl. O capital: crítica da economia política. In: _____. **Livro I: O processo de produção do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MÉDICI, Emílio G. Mensagem apresentada ao congresso nacional pelo presidente da república. In: MEC/INEP. **A educação nas mensagens presidenciais – período 1890-1986**. Brasília: INEP, 1987, p.

MINAYO, Maria Cecília de Souza et al. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 17. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Discurso do presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião de recebimento do prêmio “Nova economia fórum 2010”**. 18 mai. 2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/8482-discurso-durante-cerimonia-de-recebimento-do-premio-nova-economia-forum-2010-madri-18-de-maio-de-2010>> Acesso em: 18 set.2016.

MOTA, Ana Elizabete (Org.). **Desenvolvimento e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012.

MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Angela Santana do; PERUZZO, Juliana Felix. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **As ideologias da contrarreforma e o serviço social**. Recife: Editora universitária da UFPE, 2010.

NASCIMENTO, Jorge Carvalho do. **A escola de Baden Powell: cultura escoteira, associação voluntária e escotismo de Estado no Brasil**. São Paulo: Imago, 2008.
NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. 1. ed. São Paulo: Expressão popular, 2011. 64 p.

_____. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 8. ed. São Paulo: Cortez,

2011.

OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. **Diretrizes do plano nacional de desenvolvimento**. Belo Horizonte: Oscar Nicolai, 1995.

OSÓRIO, Antônio Carlos do N. **Análises das incongruências na preparação não profissionalizante e profissionalizante para o trabalho no 2º Grau da rede de ensino estadual de Mato Grosso do Sul**. 1991. 93 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 1991.

PFEIFER, Mariana, "Americanismo e Fordismo" de Gramsci: A adaptação do trabalhador as necessidades da indústria. In: **Divers@! Revista Eletrônica Interdisciplinar**. Matinhos, v. 1, n. 01, p. 17- 24, jan./jun. 2008.

PINHEIRO, Maria Esolina. **Serviço social documento histórico**. São Paulo: Cortez, 1985.

POCHMANN, Márcio. **Inserção ocupacional e o emprego dos jovens**. São Paulo: ABET, 1998.

PORTAL BUSCA JOVEM. **Consórcios sociais da juventude superam meta de inserção de jovens no mercado de trabalho**. Disponível em: <
<http://www.buscajovem.org.br/noticias/consorcios-sociais-da-juventude-superam-meta-de-insercao-de-jovens-no-mercado-de-trabalho>> Acesso em 29 set. 2016.

RIBEIRO, Rosana; NEDER, Henrique D. Juventude(s): desocupação, pobreza e escolaridade. **Nova economia**, Belo Horizonte, v.19, n.3, p.475-506, dez. 2009.

RICCA, José Luiz. **SEBRAE: o jovem empregador**. Estudos avançados, v.18, n. 51, maio/ago. 2004. Disponível em: <
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200004>
Acesso em: 10 maio 2015.

RIZZINI, Irene. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
RIZZINI, Irene; PILLOTTI, Francisco, (Orgs.) **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

ROCHA, Heber Silveira. **Juventude e políticas públicas: formação de agenda, elaboração de alternativas e embates no Governo Lula**. 2012. 166 p. Dissertação de Mestrado. Acesso em 18 set. 2016.

ROCHA, Fernando Carlos Wanderley. **O projeto Soldado Cidadão**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação Coordenação de Biblioteca, 2007. Disponível em: < <http://bd.camara.gov.br>> Acesso em 22 nov. 2016.

RODRIGUES, José Albertino. **Sindicato e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Símbolo, 1979.

RUAS, M. das G. **As políticas públicas e a juventude dos anos 90. Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. Brasília: CNPD, UNESCO, 1998. p. 731-749

SAMPAIO, Inayá M.; FRANÇA, Robson L. O PNPE na política do ministério do trabalho e emprego e a formação do jovem: precarização e captura da subjetividade. **Revista estudos do trabalho RRET**, Marília, ano 3, n.5, p.1-37, 2009.

SANFELICE, José Luis. O manifesto dos Educadores (1959) à luz da história. In: **Educação e sociedade**. Campinas, vol. 28, nº 99, p.542-557, 2007. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n99/a13v2899.pdf> > Acesso em: 31 jan. 2016.
SANTOS, Ariovaldo. A reforma trabalhista e sindical do governo Lula: de volta aos parâmetros neoliberais. **Serviço social e sociedade**, São Paulo: Cortez, nº 81, p.40-57, mar. 2005.

SANTOS, Ariovaldo. **Dicionário sindical e do trabalho**. Londrina : Eduel, 2014.

SAVIANI, Dermeval. **Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1988.

SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY Helena M. B. ; COSTA, Vanda M. Ribeiro. **Tempos de Capanema**. São Paulo: Paz e Terra, 1984.

_____. **Tempos de Capanema**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/capanema/capit4.htm#_1_3> Acesso em: 11 out. 2015.

SENAC. **Formando profissionais para comércio e serviços**. Rio de Janeiro, 1987.

SOUZA, José dos Santos. **O sindicalismo brasileiro e a qualificação do trabalhador**. Bauru: Canal 6, 2009.

SPOSITO, M. P. Indagações sobre as relações entre juventude e a escola no Brasil. Janela Central: olhares sobre os jovens no Brasil IJOVENes. **Revista de estudos sobre juventude**, México, Edição: ano 9, nº 22, p. 201-227, jan./ jun. 2005.

SPOSITO, M. P.; CARRANO, P. **Juventude e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Observatório jovem do Rio de Janeiro. Disponível em <<http://www.uff.br/obsjovem?Doc%20cient%EDficos.htm>>. 2003. Acesso em: 16 jan. 2004.

SPOSITO, M. P. **Os jovens no Brasil: desigualdades multiplicadas e novas demandas políticas**. São Paulo: Ação educativa, 2003.

TARDIF, Maurice. **A divisão do trabalho educativo**. Petrópolis: Vozes, 2011.

TOLEDO, José Roberto de. Desemprego cresce 38% no governo FHC. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 31 jan. 1999. Mercado. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi31019919.htm>> Acesso em: 16 ago.2016.

VENTURA, Jaqueline P. **Educação de jovens e adultos trabalhadores no Brasil: revendo alguns marcos históricos**. Universidade Federal Fluminense. Disponível em: < <http://www.uff.br/ejatrabalhadores/artigo-01.htm> > Acesso em: 18 out. 2015.

VITORINO, Manuel. **Ideias políticas de Manuel Vitorino**. Rio de Janeiro/Brasília: Senado Federal/MEC, 1981.

VIEIRA, Evaldo. **A república brasileira: 1951-2010 : de Getúlio a Lula**. São Paulo: Cortez, 2015.

XAVIER, Marcia. **Dilma faz balanço das melhorias da juventude nos últimos anos**. Vermelho portal, 11 ago.2014. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/247420-1>> Acesso em 03 jun. 2016.

ZILIANI, Rosimeire de Lourdes Monteiro. Ditos sobre educação e trabalho nas décadas de 1960 e 1970: afinal, a que serve as reformas educacionais? **Revista Educação e Fronteiras**, Dourados, v. 3, nº 6, jun./dez. 2010.

ANEXOS

ANEXO A - Lei nº 10.748 de 22 de outubro de 2003

**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

LEI Nº 10.748, DE 22 DE OUTUBRO DE 2003.

Regulamento

<u>Revogado pela Medida Provisória nº 411, de 2007</u>	Cria o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens - PNPE, acrescenta dispositivo à Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, e dá outras providências.
<u>Revogado pela Lei nº 11.692, de 2008</u>	

Texto para impressão.

~~O PRESIDENTE DA REPÚBLICA~~ Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

~~Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens - PNPE, vinculado a 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 e ações de geração de trabalho e renda, objetivando, especialmente, promover:~~

~~I - a criação de postos de trabalho para jovens ou prepará-los para o mercado de trabalho e ocupações alternativas, geradoras de renda; e~~

~~II - a qualificação do jovem para o mercado de trabalho e inclusão social.~~

~~Art. 2º O PNPE atenderá jovens com idade de dezesseis a vinte e quatro anos em situação de desemprego involuntário, que atendam cumulativamente aos seguintes requisitos:~~

~~I - não tenham tido vínculo empregatício anterior;~~

~~II - sejam membros de famílias com renda mensal **per capita** de até meio salário mínimo;~~

~~III - estejam matriculados e freqüentando regularmente estabelecimento de ensino fundamental ou médio, ou cursos de educação de jovens e adultos, nos termos dos arts. 37 e 38 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;~~

~~IV - estejam cadastrados nas unidades executoras do Programa, nos termos desta Lei; e~~

~~II - sejam membros de famílias com renda mensal **per capita** de até 1/2 (meio) salário mínimo, incluídas nesta média eventuais subvenções econômicas de~~

~~programas congêneres e similares, nos termos do disposto no art. 11 desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 10.940, de 2004)~~

~~— III — estejam matriculados e freqüentando regularmente estabelecimento de ensino fundamental ou médio, ou cursos de educação de jovens e adultos, nos termos dos arts. 37 e 38 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, ou que tenham concluído o ensino médio; e (Redação dada pela Lei nº 10.940, de 2004)~~

~~— IV — estejam cadastrados nas unidades executoras do Programa, nos termos desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 10.940, de 2004)~~

~~— V — não sejam beneficiados por subvenção econômica de programas congêneres e similares, nos termos do disposto no art. 11. (Revogado dada pela Lei nº 10.940, de 2004)~~

~~— § 1º Serão atendidos, prioritariamente, pelo PNPE, os jovens cadastrados no Sistema Nacional de Emprego — Sine até 30 de junho de 2003.~~

~~— § 2º O encaminhamento dos jovens cadastrados no PNPE às empresas contratantes, atendidas as habilidades específicas por elas requisitadas e a prioridade de que trata o § 1º, observará a ordem cronológica das inscrições e o disposto no § 4º do art. 5º desta Lei.~~

~~— § 3º O PNPE divulgará bimestralmente a relação dos jovens inscritos no Programa, bem como daqueles já encaminhados e colocados nas empresas, seja pela internet, seja colocando essas relações à disposição do público nos locais de inscrição.~~

~~— § 1º No mínimo 70% (setenta por cento) dos empregos criados no âmbito do PNPE serão preenchidos por jovens que ainda não tenham concluído o ensino fundamental ou médio. (Redação dada pela Lei nº 10.940, de 2004)~~

~~— § 2º O encaminhamento dos jovens cadastrados no PNPE às empresas contratantes, atendidas as habilidades específicas por elas exigidas e a proximidade entre a residência do jovem e o posto de trabalho oferecido, observará o percentual de que trata o § 1º deste artigo, a ordem cronológica das inscrições e o disposto no § 4º do art. 5º desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 10.940, de 2004)~~

~~— § 3º O PNPE divulgará bimestralmente, inclusive via internet, a quantidade de postos de trabalho gerada pelo PNPE, por ramo de atividade e município, distinguindo os contratos por prazo indeterminado dos por prazo determinado, o quantitativo de empregados mantidos pelas empresas contratantes e a relação de jovens inscritos e colocados pelo Programa. (Redação dada pela Lei nº 10.940, de 2004)~~

~~— § 4º Para efeitos desta Lei, considera-se família a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição de seus membros.~~

~~— § 5º Para fins de cumprimento do disposto no inciso III do caput, a comprovação da matrícula em estabelecimento de ensino poderá ser feita até~~

noventa dias após a data da contratação realizada nos termos desta Lei.

~~— § 6º O PNPE não abrange o trabalho doméstico, nem o contrato de trabalho por prazo determinado, inclusive o contrato de experiência previsto na alínea c do § 2º de art. 443 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.~~

~~— § 6º O PNPE não abrange o trabalho doméstico nem o contrato de experiência previsto na alínea c do § 2º de art. 443 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. (Redação dada pela Lei nº 10.940, de 2004)~~

~~— § 7º Os jovens que receberem o auxílio financeiro por meio de convênio, nos termos do § 2º de art. 3º-A da Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, terão prioridade de atendimento no âmbito do PNPE. (Incluído dada pela Lei nº 10.940, de 2004)~~

~~— Art. 2º-A. Os contratos de trabalho celebrados no âmbito do PNPE poderão ser por tempo indeterminado ou determinado, nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. (Incluído dada pela Lei nº 10.940, de 2004)~~

~~— Parágrafo único. Os contratos de trabalho por tempo determinado deverão ter duração mínima de 12 (doze) meses. (Incluído dada pela Lei nº 10.940, de 2004)~~

~~— Art. 3º O PNPE será coordenado, executado e supervisionado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, com o apoio das Comissões Estaduais, Distritais e Municipais de Emprego, e contará com um Conselho Consultivo, ao qual caberá propor diretrizes e critérios para a sua implementação, bem como acompanhar sua execução.~~

~~— Art. 3º O PNPE será coordenado, executado e supervisionado pelo Ministério do Trabalho e Emprego e contará com um Conselho Consultivo, ao qual caberá debater e sugerir medidas para o aperfeiçoamento do PNPE. (Redação dada pela Lei nº 10.940, de 2004)~~

~~— § 1º As ações desenvolvidas no âmbito do PNPE com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, serão acompanhadas pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - Codefat.~~

~~— § 2º Ato do Poder Executivo disporá sobre a vinculação, a composição e o funcionamento do Conselho Consultivo do PNPE.~~

~~— Art. 4º A inscrição do empregador e o cadastramento do jovem no PNPE serão efetuados nas unidades de atendimento do Sine, ou em órgãos ou entidades conveniados.~~

~~— Parágrafo único. Mediante termo de adesão ao PNPE, poderá inscrever-se como empregador qualquer pessoa jurídica ou física a ela equiparada que firme compromisso de gerar novos empregos na forma dos arts. 5º ao 9º, e que comprove a regularidade do recolhimento de tributos e de contribuições devidas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, ao Instituto Nacional do Seguro Social—~~

INSS, à Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda e à Dívida Ativa da União. (Revogado pela Lei nº 10.940, de 2004)

~~— Art. 4º O cadastramento do jovem no PNPE será efetuado nas unidades de atendimento do Sistema Nacional de Emprego - SINE, ou em órgãos ou entidades conveniados. (Redação dada pela Lei nº 10.940, de 2004)~~

~~— Art. 4º-A. A inscrição do empregador no PNPE será efetuada: (Incluído dada pela Lei nº 10.940, de 2004)~~

~~— I — via internet; (Incluído dada pela Lei nº 10.940, de 2004)~~

~~— II — nas unidades dos Correios; ou (Incluído dada pela Lei nº 10.940, de 2004)~~

~~— III — em órgãos ou entidades conveniados. (Incluído dada pela Lei nº 10.940, de 2004)~~

~~— § 1º (VETADO) (Incluído dada pela Lei nº 10.940, de 2004)~~

~~— § 2º Mediante termo de adesão ao PNPE, poderá inscrever-se como empregador qualquer pessoa jurídica ou física a ela equiparada que firme compromisso de gerar novos empregos na forma dos arts. 5º ao 9º desta Lei e que comprove a regularidade do recolhimento de tributos e de contribuições devidas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço — FGTS, ao Instituto Nacional de Seguro Social — INSS, à Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda e à Dívida Ativa da União. (Incluído dada pela Lei nº 10.940, de 2004)~~

~~— Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a conceder subvenção econômica à geração de empregos destinados a jovens que atendam aos requisitos fixados no art. 2º desta Lei.~~

~~— § 1º Os empregadores que atenderem ao disposto no art. 4º terão acesso à subvenção econômica de que trata este artigo no valor de:~~

- ~~— I - até seis parcelas de R\$ 200,00 (duzentos reais) por emprego gerado, para empregador com renda ou faturamento inferior ou igual a R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais) no ano-calendário anterior;~~
- ~~— II - até seis parcelas de R\$ 100,00 (cem reais), por emprego gerado, para o empregador com renda ou faturamento superior a R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais) no ano-calendário anterior.~~

~~— § 1º Os empregadores que atenderem ao disposto no art. 4º-A desta Lei terão acesso à subvenção econômica de que trata este artigo, no valor de 6 (seis) parcelas bimestrais de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais), por emprego gerado. (Redação dada pela Lei nº 10.940, de 2004)~~

~~— § 2º No caso de contratação de empregado sob o regime de tempo parcial, o valor das parcelas referidas no § 1º será proporcional à respectiva jornada.~~

~~— § 3º As parcelas da subvenção econômica serão repassadas bimestralmente aos empregadores a partir do segundo mês subsequente ao da~~

contratação. (Revogado pela Lei nº 10.940, de 2004)

~~§ 4º A concessão da subvenção econômica prevista neste artigo fica condicionada à disponibilidade dos recursos financeiros, que serão distribuídos na forma definida pelo Ministério do Trabalho e Emprego.~~

~~Art. 6º Os empregadores inscritos no PNPE deverão manter, enquanto perdurar vínculo empregatício com jovens inscritos no PNPE, número médio de empregados igual ou superior ao estoque de empregos existentes no estabelecimento no mês anterior ao da assinatura do termo de adesão, excluídos desse cálculo os participantes do PNPE e de programas congêneres.~~

~~Art. 6º O Ministério do Trabalho e Emprego será responsável pelo monitoramento da movimentação do quadro de empregados da empresa que aderir ao PNPE, de modo a evitar a substituição de trabalhadores ativos por jovens dele participantes. (Redação dada pela Lei nº 10.940, de 2004)~~

~~§ 1º Os empregadores participantes do PNPE poderão contratar, nos termos desta Lei:~~

~~I - um jovem, no caso de contarem com até quatro empregados em seu quadro de pessoal;~~

~~II - dois jovens, no caso de contarem com cinco a dez empregados em seu quadro de pessoal; e~~

~~III - até vinte por cento do respectivo quadro de pessoal, nos demais casos.~~

~~§ 2º No cálculo do número máximo de contratações de que trata o inciso III do § 1º, computar-se-á como unidade a fração igual ou superior a cinco décimos e desprezar-se-á a fração inferior a esse valor.~~

~~§ 3º O monitoramento de que trata o **caput** deste artigo será efetuado com base nas informações do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED e levará em consideração a taxa de rotatividade do setor declarado pela empresa e a região em que ela se situa. (Incluído pela Lei nº 10.940, de 2004)~~

~~§ 4º A empresa que apresentar taxa de rotatividade em seu quadro de pessoal superior à taxa de rotatividade do setor, na respectiva região, terá cancelada sua adesão ao PNPE, não fazendo jus, a partir da data do cancelamento, à subvenção de que trata o art. 5º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 10.940, de 2004)~~

~~§ 5º O Poder Executivo disporá, em regulamento, sobre os critérios a serem adotados para a aplicação do disposto no § 4º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 10.940, de 2004)~~

~~Art. 7º Se houver rescisão do contrato de trabalho de jovem inscrito no PNPE antes de um ano de sua vigência, o empregador poderá manter o posto criado, substituindo, em até trinta dias, o empregado dispensado por outro que preencha os requisitos do art. 2º, não fazendo jus a novo benefício para o mesmo posto, mas~~

~~somente a eventuais parcelas remanescentes da subvenção econômica, ou extingui-lo, restituindo as parcelas de subvenção econômica, devidamente corrigidas pela Taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - Selic, para títulos federais.~~

~~§ 1º O empregador que descumprir as disposições desta Lei ficará impedido de participar do PNPE pelo prazo de vinte e quatro meses, a partir da data da comunicação da irregularidade, e deverá restituir à União os valores recebidos, corrigidos na forma do **caput**.~~

~~§ 2º Caso o jovem empregado no âmbito do PNPE venha a, no curso da vigência do contrato de trabalho, deixar de satisfazer aos requisitos previstos no art. 2º, fica a empresa dispensada da restituição das parcelas de subvenção econômica recebidas se mantiver o contrato de trabalho pelo prazo remanescente ou substituir o jovem por outro que atenda aos requisitos desta Lei. (Revogado pela Lei nº 10.940, de 2004)~~

~~Art. 8º O empregador deverá manter à disposição da fiscalização do trabalho o comprovante de matrícula e os atestados de frequência mensais, emitidos pelo estabelecimento de ensino, relativamente a cada jovem contratado no âmbito do PNPE.~~

~~Art. 8º O empregador deverá manter à disposição da fiscalização do trabalho o comprovante de matrícula e os atestados de frequência mensais, emitidos pelo estabelecimento de ensino, relativamente a cada jovem contratado no âmbito do PNPE ou cópia do certificado de conclusão do ensino médio. (Redação dada pela Lei nº 10.940, de 2004)~~

~~Art. 9º É vedada a contratação, no âmbito do PNPE, de jovens que sejam parentes, ainda que por afinidade, até o terceiro grau, dos empregadores, sócios das empresas ou dirigentes da entidade contratante.~~

~~Art. 9º É vedada a contratação, no âmbito do PNPE, de jovens que sejam parentes, ainda que por afinidade, até o 2º (segundo) grau, dos empregadores e sócios das empresas ou entidade contratante. (Redação dada pela Lei nº 10.940, de 2004)~~

~~Art. 10. Para execução do PNPE, o Ministério do Trabalho e Emprego poderá firmar convênios ou outros instrumentos de cooperação técnica com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com organizações sem fins lucrativos e com organismos internacionais.~~

~~Art. 11. Nas unidades da Federação e nos Municípios onde existirem programas similares e congêneres ao previsto nesta Lei, o Ministério do Trabalho e Emprego buscará promover a articulação e a integração das ações dos respectivos programas.~~

~~Art. 12. As despesas com a subvenção econômica de que trata o art. 5º e com o auxílio financeiro de que trata o art. 3º-A da Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, constante do art. 13 desta Lei, correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas anualmente ao Ministério do Trabalho e Emprego, observados os~~

~~limites de movimentação e empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira anual.~~

~~§ 1º O Ministério do Trabalho e Emprego fornecerá os recursos humanos, materiais e técnicos necessários à administração do PNPE e do auxílio financeiro aos jovens prestadores de serviços voluntários.~~

~~§ 2º O Poder Executivo deverá compatibilizar o montante de subvenções econômicas concedidas com base no art. 5º e de auxílios financeiros concedidos com base no art. 3º-A da Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, constante do art. 13 desta Lei, às dotações orçamentárias referidas no **caput**.~~

~~Art. 13. A Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-A:~~

~~"Art. 3º-A. Fica a União autorizada a conceder auxílio financeiro ao prestador de serviço voluntário com idade de dezesseis a vinte e quatro anos integrante de família com renda mensal **per capita** de até meio salário mínimo.~~

~~§ 1º O auxílio financeiro a que se refere o **caput** terá valor de até R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) e será custeado com recursos da União por um período máximo de seis meses, sendo destinado preferencialmente:~~

~~I - aos jovens egressos de unidades prisionais ou que estejam cumprindo medidas sócio-educativas; e~~

~~II - a grupos específicos de jovens trabalhadores submetidos a maiores taxas de desemprego.~~

~~§ 2º O auxílio financeiro será pago pelo órgão ou entidade pública ou instituição privada sem fins lucrativos previamente cadastrados no Ministério do Trabalho e Emprego, utilizando recursos da União, mediante convênio, ou com recursos próprios.~~

~~§ 3º É vedada a concessão do auxílio financeiro a que se refere este artigo ao voluntário que preste serviço a entidade pública ou instituição privada sem fins lucrativos, na qual trabalhe qualquer parente, ainda que por afinidade, até o terceiro grau, bem como ao beneficiado pelo Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens - PNPE.~~

~~§ 4º Para efeitos do disposto neste artigo, considera-se família a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição de seus membros."~~

~~Art. 14. Observado o disposto no art. 12, fica o Poder Executivo autorizado a reajustar, a partir de 1º de janeiro de 2005, os valores da subvenção econômica e do auxílio financeiro mencionados nesta Lei, de forma a preservar seu valor real.~~

~~Art. 15. O Ministério do Trabalho e Emprego enviará às respectivas Comissões~~

~~do Congresso Nacional relatório nos meses de maio e novembro de cada ano, detalhando o conjunto de empregos criados no âmbito do PNPE e o total de subsídio econômico, por unidade da Federação, por ramo de atividade, por tipo de empresa, discriminará ainda os jovens atendidos por sexo, idade, e outros dados considerados relevantes, bem como as expectativas para os próximos seis meses.~~

~~— Art. 16. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.~~

~~— Brasília, 22 de outubro de 2003; 182^o da Independência e 115^o da República.~~

~~LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA~~

~~*Antonio Palocci Filho*~~

~~*Jaques Wagner*~~

~~*Guido Mantega*~~

~~Este texto não substitui o publicado no DOU de 23.10.2003~~

ANEXO B – Lei nº 10.940 de 27 de agosto de 2004

**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

LEI Nº 10.940, DE 27 DE AGOSTO DE 2004.

Mensagem de veto

Conversão da MPv nº 186, de 2004

Altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 10.748, de 22 de outubro de 2003, que cria o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens – PNPE e à Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre o Serviço Voluntário, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

~~Art. 1º Os arts. 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 8º e 9º da Lei nº 10.748, de 22 de outubro de 2003, passam a vigorar com as seguintes alterações: (Revogado pela Medida Provisória nº 411, de 2007). (Revogado pela Lei nº 11.692, de 2008)~~

~~"Art. 2º~~

~~II — sejam membros de famílias com renda mensal **per capita** de até 1/2 (meio) salário mínimo, incluídas nesta média eventuais subvenções econômicas de programas congêneres e similares, nos termos do disposto no art. 11 desta Lei;~~

~~III — estejam matriculados e freqüentando regularmente estabelecimento de ensino fundamental ou médio, ou cursos de educação de jovens e adultos, nos termos dos arts. 37 e 38 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, ou que tenham concluído o ensino médio; e~~

~~IV — estejam cadastrados nas unidades executoras do Programa, nos termos desta Lei;~~

~~V — (revogado).~~

~~§ 1º No mínimo 70% (setenta por cento) dos empregos criados no âmbito do PNPE serão preenchidos por jovens que ainda não tenham concluído o ensino fundamental ou médio.~~

~~§ 2º O encaminhamento dos jovens cadastrados no PNPE às empresas contratantes, atendidas as habilidades específicas por elas exigidas e a proximidade entre a residência do jovem e o posto de trabalho oferecido, observará o percentual de que trata o § 1º deste artigo, a ordem cronológica das inscrições e o disposto no § 4º do art. 5º desta Lei.~~

~~§ 3º O PNPE divulgará bimestralmente, inclusive via internet, a quantidade de postos de trabalho gerada pelo PNPE, por ramo de atividade e município, distinguindo os contratos por prazo indeterminado dos por prazo determinado, o quantitativo de empregados mantidos pelas empresas contratantes e a relação de jovens inscritos e colocados pelo Programa.~~

~~§ 6º O PNPE não abrange o trabalho doméstico nem o contrato de experiência previsto na alínea c do § 2º do art. 443 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.~~

~~§ 7º Os jovens que receberem o auxílio financeiro por meio de convênio, nos termos do § 2º do art. 3º-A da Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, terão prioridade de atendimento no âmbito do PNPE." (NR)~~

~~"Art. 3º O PNPE será coordenado, executado e supervisionado pelo Ministério do Trabalho e Emprego e contará com um Conselho Consultivo, ao qual caberá debater e sugerir medidas para o aperfeiçoamento do PNPE.~~

~~....." (NR)~~

~~"Art. 4º O cadastramento do jovem no PNPE será efetuado nas unidades de atendimento do Sistema Nacional de Emprego – SINE, ou em órgãos ou entidades conveniados.~~

~~Parágrafo único. (revogado)" (NR)~~

~~"Art. 5º~~

~~§ 1º Os empregadores que atenderem ao disposto no art. 4º-A desta Lei terão acesso à subvenção econômica de que trata este artigo, no valor de 6 (seis) parcelas bimestrais de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais), por emprego gerado.~~

~~I – (revogado);~~

~~II – (revogado).~~

~~§ 3º (revogado).~~

~~....." (NR)~~

~~"Art. 6º O Ministério do Trabalho e Emprego será responsável pelo monitoramento da movimentação do quadro de empregados da empresa que aderir ao PNPE, de modo a evitar a substituição de trabalhadores ativos por jovens dele participantes.~~

~~§ 3º O monitoramento de que trata o **caput** deste artigo será efetuado com base nas informações do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED e levará em consideração a taxa de rotatividade do setor declarado pela empresa e a região em que ela se situa.~~

~~§ 4º A empresa que apresentar taxa de rotatividade em seu quadro de pessoal superior à taxa de rotatividade do setor, na respectiva região, terá cancelada sua adesão ao PNPE, não fazendo jus, a partir da data do cancelamento, à subvenção de que trata o art. 5º desta Lei.~~

~~§ 5º O Poder Executivo disporá, em regulamento, sobre os critérios a serem adotados para a aplicação do disposto no § 4º deste artigo." (NR)~~

~~"Art. 8º O empregador deverá manter à disposição da fiscalização do trabalho o comprovante de matrícula e os atestados de frequência mensais, emitidos pelo estabelecimento de ensino, relativamente a cada jovem contratado no âmbito do PNPE ou cópia do certificado de conclusão do ensino médio." (NR)~~

~~"Art. 9º É vedada a contratação, no âmbito do PNPE, de jovens que sejam parentes, ainda que por afinidade, até o 2º (segundo) grau, dos empregadores e sócios das empresas ou entidade contratante." (NR)~~

~~— Art. 2º A Lei nº 10.748, de 22 de outubro de 2003, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos: (Revogado pela Medida Provisória nº 411, de 2007). (Revogado pela Lei nº 11.692, de 2008)~~

~~"Art. 2º-A. Os contratos de trabalho celebrados no âmbito do PNPE poderão ser por tempo indeterminado ou determinado, nos termos da Consolidação das Leis de~~

Trabalho — CLT.

~~Parágrafo único. Os contratos de trabalho por tempo determinado deverão ter duração mínima de 12 (doze) meses."~~

~~"Art. 4º -A. A inscrição do empregador no PNPE será efetuada:~~

~~I — via internet;~~

~~II — nas unidades dos Correios; ou~~

~~III — em órgãos ou entidades conveniados.~~

~~§ 1º (VETADO)~~

~~§ 2º Mediante termo de adesão ao PNPE, poderá inscrever-se como empregador qualquer pessoa jurídica ou física a ela equiparada que firme compromisso de gerar novos empregos na forma dos arts. 5º ao 9º desta Lei e que comprove a regularidade do recolhimento de tributos e de contribuições devidas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço — FGTS, ao Instituto Nacional do Seguro Social — INSS, à Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda e à Dívida Ativa da União."~~

~~— Art. 3º Os §§ 2º e 3º do art. 3º-A da Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, passam a vigorar com a seguinte redação: (Revogado pela Medida Provisória nº 411, de 2007): (Revogado pela Lei nº 11.692, de 2008)~~

~~"Art. 3º-A.~~

~~§ 2º O auxílio financeiro poderá ser pago por órgão ou entidade pública ou instituição privada sem fins lucrativos previamente cadastrados no Ministério do Trabalho e Emprego, utilizando recursos da União, mediante convênio, ou com recursos próprios.~~

~~§ 3º É vedada a concessão do auxílio financeiro a que se refere este artigo ao voluntário que preste serviço a entidade pública ou instituição privada sem fins lucrativos, na qual trabalhe qualquer parente, ainda que por afinidade, até o 2º (segundo) grau.~~

~~....." (NR)~~

Art. 4º As empresas que já efetuaram a contratação de jovens vinculados ao PNPE poderão beneficiar-se dos novos valores, a partir da edição desta Lei.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º Ficam revogados o inciso V do art. 2º, o parágrafo único do art. 4º, o § 3º do art. 5º e o § 2º do art. 7º da Lei nº 10.748, de 22 de outubro de 2003.

Brasília, 27 de agosto de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Ricardo José Ribeiro Berzoini

Este texto não substitui o publicado no DOU de 30.8.2004

ANEXO C – Portaria nº 1.179, de 24 de outubro de 2003

PORTARIA Nº 1.179, DE 24 DE OUTUBRO DE 2003

A MINISTRA DE ESTADO DO TRABALHO E EMPREGO, Interina, no uso das atribuições que lhe confere o inciso I do parágrafo único do art. 87 da Constituição Federal, tendo em vista o disposto nos artigos 4º e 5º da Lei nº10.748 de 22 de outubro de 2003, que instituiu o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens - PNPE, resolve:

Art. 1º Aprovar os anexos modelos de formulários a serem preenchidos pelos empregadores que aderirem ao Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens - PNPE firmando o compromisso de gerar novos empregos nos termos da Lei nº 10.748/2003.

Art. 2º O repasse da subvenção econômica estará condicionado ao cumprimento dos requisitos de que trata o parágrafo único do art. 4º e o art.5º da Lei nº 10.748/2003.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

EVA MARIA CELLA DAL CHIAVON

ANEXO I

Programa Primeiro Emprego	Ministério do Trabalho e Emprego
---------------------------	----------------------------------

Termo de Adesão nº__/__/ do Empregador ao Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Jovens - PNPE.

Título do Programa: Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens - PNPE	Período de Execução:	
Objeto: contratação de jovens indicados pelo Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens -PNPE no âmbito do Sistema Nacional de Emprego	Início: ____/____/____	Término: ____/____/____

1 - DADOS DO EMPREGADOR

Empregador:		CNPJ ou CEI:	
Endereço:			
Cidade:	UF:	CEP:	Telefone para Contato:
Nome do Responsável:		CPF:	
CI (órgão expedidor):	Cargo:	Função:	Matrícula:
Endereço:		CEP:	

2 - DOMICÍLIO BANCÁRIO

Código do Banco (com DV):	Nome do Banco:
Código da Agência (com DV)	Nome da Agência:
Número da Conta Corrente (com DV):	
Titular da Conta Corrente:	
CNPJ ou CPF:	Razão Social ou Nome:

3 - BENEFICIÁRIOS

Nome do Trabalhador	Nº do NIS/PIS	Data de Contratação

4 - NORMAS PERTINENTES AO TERMO DE ADESÃO DO PNPE:

a) Na execução do presente Termo de Adesão, o MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO - MTE repassará a importância de R\$. (...) ao EMPREGADOR, em conformidade com o art 5º da Lei n.º 10.748, de 22 de outubro de 2003.

b) As parcelas da subvenção econômica serão repassadas bimestralmente aos empregadores a partir do segundo mês subsequente ao da contratação.

c) A comprovação da manutenção dos postos de trabalho criados e mantidos no âmbito do PNPE será acompanhada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, por meio de fontes de informações oficiais.

d) O descumprimento das disposições constante na Lei nº10.748/2003, implicará no imediato descredenciamento da empresa empregadora, além das demais cominações legais.

e) O MTE providenciará, às suas expensas, publicação, no Diário Oficial da União, do extrato do presente Termo de Adesão.

f) Este Termo de Adesão poderá ser denunciado, por escrito, a qualquer tempo, e rescindido de pleno direito, independentemente de interpelação judicial ou extrajudicial, por descumprimento das normas estabelecidas na legislação vigente, por inadimplemento de quaisquer uma de suas condições, ou pela superveniência de norma legal ou fato que o torne material ou formalmente inexecutável.

g) O prazo de vigência do presente Termo de Adesão será de 12 meses, a contar da data de publicação do extrato no Diário Oficial da União, podendo ser prorrogado por

igual período mediante Termo Aditivo.

h) Durante a vigência do presente Termo de Adesão, o EMPREGADOR poderá substituir jovens observadas as normas pertinentes ao PNPE, devendo este instrumento ser aditado.

i) O presente Termo de Adesão poderá ser alterado, mediante a celebração de Termo Aditivo, por conveniência das partes, respeitado o seu objetivo e os normativos legais que regem o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens - PNPE.

5. Enquanto EMPREGADOR, participante do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens - PNPE, comprometo-me a:

a) contratar, a partir desta data, os jovens indicados neste Termo de Adesão, mediante contrato de trabalho por tempo indeterminado;

b) Assumir a inteira responsabilidade pelo pagamento do salário, dos encargos de natureza social, trabalhista e previdenciária, eximindo o MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO de quaisquer ônus ou reivindicações perante terceiros, em juízo ou fora dele;

c) Manter, enquanto perdurar o presente Termo de Adesão número médio de empregados igual ou superior ao estoque de empregos existentes no estabelecimento no mês da assinatura do termo de adesão, excluídos desse cálculo os participantes do PNPE, programas estaduais e municipais de igual natureza.

d) Não contratar, no âmbito do PNPE, jovens que sejam parentes, ainda que por afinidade, até o terceiro grau, dos empregadores, sócios das empresas ou dirigentes da entidade contratante.

e) Manter a documentação referente às contratações efetuadas no âmbito do presente Termo devidamente organizada, para fins de controle, acompanhamento e fiscalização, devendo permanecer à disposição do MTE e órgãos de controle, inclusive os comprovantes de matrícula e atestados de frequências mensais.

f) Ressarcir os valores recebidos, a título de subvenção econômica, devidamente corrigidos pela Taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC, para títulos federais, ao final do período estabelecido neste Termo de Adesão, caso o MTE constate o descumprimento do art. 6º da Lei nº 10.748/2003.

6. DECLARAÇÃO:

Na qualidade de representante legal do Empregador, declaro, para fins de prova junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, para os efeitos e sob as penas da lei, estar ciente e de acordo com as normas a que se refere o presente Termo de Adesão. Declaro, ainda, que inexistente qualquer débito em mora ou situação de inadimplência com o Tesouro Nacional ou qualquer órgão ou entidades da Administração Pública Federal, que impeça a transferência de recursos oriundos de dotações consignadas nos orçamentos da União, na forma deste Termo de Adesão.

Fica eleito o Foro da Justiça Federal de Brasília como único competente para dirimir quaisquer dúvidas ou questões decorrentes da execução deste Termo de Adesão, renunciando as partes, ex-pressamente, a qualquer outro, por mais privilegiado que seja.

..... de de 2003.

Empregador: _____
CPF Nº: _____

ANEXO II

Programa Primeiro Emprego	Ministério do Trabalho e Emprego
---------------------------	----------------------------------

Termo Aditivo nº ____ ao Termo de Adesão nº __/__/__ do Empregador ao Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Jovens - PNPE.

Título do Programa: Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Jovens -PNPE	Período de Execução:	
Objeto: Alterar a relação nominal dos jovens trabalhadores do PNPE no âmbito deste Termo de Adesão, conforme os limites de contratação estabelecidos no artigo 6º e as alterações previstas no artigo 7º da Lei nº 10.748 /2003.	Início: ____/____/____	Término: ____/____/____

1 - DADOS DO EMPREGADOR

Empregador:		CNPJ ou CEI:	
Endereço:			
Cidade:	UF:	CEP:	Telefone para Contato:
Nome do Responsável:		CPF:	
CI (órgão expedidor):	Cargo:	Função:	Matrícula:
Endereço:		CEP:	

2 - BENEFICIÁRIOS

Nome do Trabalhador	Nº do NIS/PIS	Data de Contratação

--	--	--	--

3 - NORMAS PERTINENTES AO TERMO DE ADESÃO DO PNPE:

a) Na execução do presente Termo de Adesão, o MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO repassará a importância de R\$... (...) ao EMPREGADOR, em conformidade com o Art 5º da Lei n.º 2003, de 22 de outubro de 2003.

b) Ficam ratificadas as demais normas e obrigações fixadas no Termo de Adesão nº ____/____, ora aditado, não modificado, direta ou indiretamente, por este instrumento.

4. DECLARAÇÃO:

Na qualidade de representante legal do Empregador, declaro, para fins de prova junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, para os efeitos e sob as penas da lei, estar ciente e de acordo com as normas a que se refere o presente Termo Aditivo ao Termo de Adesão. Declaro, ainda, que inexistente qualquer débito em mora ou situação de inadimplência com o Tesouro Nacional ou qualquer órgão ou entidades da Administração Pública Federal, que impeça a transferência de recursos oriundos de doações consignadas nos orçamentos da União, na forma deste Termo.

Fica eleito o Foro da Justiça Federal de Brasília como único competente para dirimir quaisquer dúvidas ou questões decorrentes da execução deste Termo renunciando as partes, expressamente, a qualquer outro, por mais privilegiado que seja.

..... de de 2003.

Empregador: _____
CPF Nº:

Publicado no D.O.U. em: 27/10/2003