

UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - MESTRADO

ELISABETH BEATRIZ KONDER REIS CALIXTO DOS SANTOS

**INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA DO JOVEM:**  
A POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DO PRIMEIRO EMPREGO PARA  
GARANTIA DO TRABALHO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

CRICIÚMA – SC

2019

**ELISABETH BEATRIZ KONDER REIS CALIXTO DOS SANTOS**

**INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA DO JOVEM:**

**A POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DO PRIMEIRO EMPREGO PARA  
GARANTIA DO TRABALHO COMO DIREITO FUNDAMENTAL**

Dissertação apresentada ao Programa de  
Pós-Graduação em Direito –Mestrado –  
Linha de pesquisa: Direito, Sociedade e  
Estado - da Universidade do Extremo Sul  
Catarinense – UNESC.  
Orientador: Prof. Dr. Yduan de Oliveira  
May.

CRICIÚMA – SC  
2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

S237i Santos, Elisabeth Beatriz Konder Reis Calixto dos.  
Inclusão socioeconômica do jovem : a política pública nacional do primeiro emprego para garantia do trabalho como direito fundamental / Elisabeth Beatriz Konder Reis Calixto dos Santos. - 2019.

141 p. : il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Direito, Criciúma, 2019.

Orientação: Yduan de Oliveira May.

1. Jovens - Emprego. 2. Mercado de trabalho. 3. Política pública. 4. Inclusão socioeconômica. 5. Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (Brasil). I. Título.

CDD 23. ed. 341.27

Bibliotecária Eliziane de Lucca Alosilla - CRB 14/1101  
Biblioteca Central Prof. Eurico Back - UNESC

**ELISABETH BEATRIZ KONDER REIS CALIXTO DOS SANTOS**

**“INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA DO JOVEM: A POLÍTICA PÚBLICA  
NACIONAL DO PRIMEIRO EMPREGO PARA GARANTIA DO TRABALHO  
COMO DIREITO FUNDAMENTAL”**

Esta dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do Grau de Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense.

Criciúma, 25 de novembro de 2019.

**BANCA EXAMINADORA**

  
Prof. Dr. Yduan de Oliveira May  
(Presidente e Orientador(a) – UNESC)

  
Prof. Dra. Liliansa Locatelli  
(Membro Externo – URI)

  
Prof. Dr. Ismael Francisco de Souza  
(Membro PPGD/UNESC)

Prof. Dr. Gustavo Silveira Borges  
(Membro Suplente – Unesc)

  
Elisabeth Beatriz Konder Reis Calixto dos

  
Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho aos meus filhos, DANIEL meu primeiro amor e minha alma gêmea, FELIPE que prematuramente nos deixou e ALICE minha doce menina.

Também dedico ao MEU MARIDO, Fabio. Em nome de todos os incentivos contínuos e ajudas constantes no dia a dia. Sem apoio e colaboração não seria possível estudar, nem teria êxito profissional.

À minha família, muito obrigada!

## **AGRADECIMENTOS**

A DEUS, nosso criador.

Aos PROFESSORES do Programa de Mestrado da Unesc, que despertaram em mim uma nova visão de mundo.

Ao meu ORIENTADOR, Yduan, pelo auxílio e dedicação de sempre.

A MINHA IRMÃ, Dica, amor incondicional para sempre.

Ao meu PAI, de saudosa memória, pelas lições de bravura, realização e simplicidade.

A minha MÃE, pelo amor dedicado a mim.

Aos MEUS AMIGOS, grande conquista da vida.

## RESUMO

É hodierna a compreensão da magnitude que possui a juventude e, da mesma forma, não datam de nenhum longínquo tempo os direitos que os indivíduos pertencentes ao grupo possuem. Devido essa recente atribuição de valores, vários aspectos na esfera do direito são bastante recentes; dentre os quais, cita-se pontualmente o objetivo teórico de debate deste trabalho científico: a adoção de políticas públicas voltada para a inclusão socioeconômica do jovem. A dissolução do ser jovem para o ser adulto, no que tange ao aspecto profissional, esbarra na questão do primeiro emprego; conquista que, embora direito natural, não possui grandes avanços desde a promulgação das primeiras leis e estabelecimentos dos primeiros programas para a temática; cita-se o ProJovem e PNPE – Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego –, sendo este oriundo de uma política inovadora e de forte cunho social. Há, portanto, clara preocupação dos governos para com a situação-problema, haja vista os programas de incentivo ao primeiro emprego que buscam ampliar a efetiva inclusão socioeconômica. Ainda assim, é evidente que a realidade não se configura como ideal. Para alcançar o êxito aspirado, a pesquisa valeu-se do método de procedimento histórico, a partir de análise diacrônica, e a técnica de pesquisa bibliográfica, pois foram apurados os conteúdos levantados e documentados. A linha teórica adotada foi a do economista indiano Amartya Sen. O trabalho está dividido em quatro capítulos no primeiro capítulo discorrer-se-á teoria dos Direitos Fundamentais. No segundo capítulo, intitulado *Políticas Públicas*, buscar-se-á debater como é constituída a política pública. Adiante, há o terceiro capítulo, neste momento, resgatou-se a discussão em torno da categoria Juventude para definição do conceito adotado na dissertação e diálogo a partir da teoria proposta pelo marco teórico. Por fim, o quarto capítulo destina-se a elucidação do PNPE.

**Palavras-chave:** Política pública; inclusão socioeconômica; primeiro emprego; juventude; mercado de trabalho.

## ABSTRACT

It's common sense the knowledge of the greatness in youth and it's also known that it wasn't a long ago that it's individuals' rights were defined. Due to this recent attribution of rights, many aspects of the juridical area are also very new such as, as shown in this project, the creation of public policies dedicated to the social inclusion of the young ones. The changes from getting older start with the obligation of having to find a first job; an achievement that, even though a civil right, hasn't seen much progress since it was created, at the time with projects like ProJovem and PNPE – Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego – both government initiatives highly groundbreaking. The implementation of such initiatives made clear that was concern from the governors about it, but the bad maintenance of such projects throughout the years shows that these worries are still not enough. For this thesis, the methodology used was the historical procedure, using the technique of diachronic analysis and bibliographic research. The theoretical line adopted was created by the Indian economist Amartya Sen. The work is divided into four chapters, in the first chapter entitled Fundamental Rights will discuss theory of Fundamental Rights. In the second chapter, entitled Public Policies, we will seek to discuss how public policy is constituted. Ahead, there is the chapter third, at this moment, we rescued the discussion around the category Youth to define the concept adopted in the dissertation and dialogue from the theory proposed by theoretical framework. Finally, the fourth chapter is intended to clarify the PNPE

**Key words:** Public policy; socioeconomic inclusion; first job; youth; job market.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>GRÁFICO 1.</b> Desempregados que buscam emprego há dois anos ou mais (%).....	109
<b>GRÁFICO 2.</b> Taxa de desemprego entre os jovens de seis regiões metropolitanas do Brasil: março de 2002 a fevereiro de 2016 (%).....	110
<b>TABELA 1.</b> Perfil do jovem brasileiro em 1982 e 2002 (%).....	113

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CF	Constituição Federal de 1988.
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
OIT	Organização Internacional do Trabalho.
ONU	Organização das Nações Unidas.
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.
PNPE	Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego.
ProJovem	Programa Nacional de Inclusão de Jovens.
SINE	Sistema Nacional de Emprego.
STF	Supremo Tribunal Federal.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>1. DIREITOS FUNDAMENTAIS.....</b>	<b>15</b>
<b>1.1. O Estado.....</b>	<b>15</b>
<b>1.2. Teoria dos direitos fundamentais .....</b>	<b>18</b>
1.2.1. Gerações dos direitos fundamentais .....	22
<b>1.3 Os direitos fundamentais e os direitos humanos.....</b>	<b>24</b>
<b>1.4 A estrutura das normas de direitos fundamentais.....</b>	<b>27</b>
<b>1.5. A teoria da reserva do possível .....</b>	<b>29</b>
<b>1.6. O exercício dos direitos fundamentais interlaces com as políticas públicas. 33</b>	
<b>2. POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>38</b>
<b>2.1 Conceito .....</b>	<b>38</b>
<b>2.2 O Ciclo das Políticas Públicas.....</b>	<b>41</b>
<b>2.3 Planejamento, Discricionariade e Orçamento: Atos do Poder Público .....</b>	<b>42</b>
<b>2.4 Garantias ao mínimo existencial .....</b>	<b>46</b>
<b>2.5 A Judicialização e Expansão dos direitos .....</b>	<b>49</b>
<b>2.6 A Eficiência da Administração Pública .....</b>	<b>51</b>
<b>2.7 A Administração Pública na Efetivação da Política Pública .....</b>	<b>56</b>
<b>3. JUVENTUDE, TRABALHO E INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA .....</b>	<b>59</b>
<b>3.1. Contextualização da juventude no Brasil: aportes fundamentais.....</b>	<b>59</b>
<b>3.2 Juventude: trabalho e educação .....</b>	<b>64</b>
3.2.1 Abordagem sobre diferentes juventudes .....	65
3.2.2 Juventude, escola e trabalho.....	70
<b>3.3 A necessidade da inclusão socioeconômica do jovem: diálogo a partir do conceito de Amartya Sen.....</b>	<b>75</b>
<b>4. O PROGRAMA NACIONAL DE ESTÍMULO AO PRIMEIRO EMPREGO.. 85</b>	
<b>4.1. A Inserção profissional do jovem .....</b>	<b>85</b>
<b>4.2. Juventude e Mercado de Trabalho.....</b>	<b>88</b>
<b>4.3. As Transformações no Mundo do Trabalho e Seus Efeitos Sobre a População Jovem .....</b>	<b>92</b>
<b>4.4. Trabalho Decente, a Inserção Ocupacional e a Capacitação dos Jovens.....</b>	<b>96</b>
<b>4.5 O programa nacional de estímulo aos primeiros empregos e suas características.....</b>	<b>103</b>
<b>4.6 Análise dos resultados do programa .....</b>	<b>111</b>

<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>117</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>120</b>

## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa faz parte dos esforços empreendidos para prosseguir a formação de pesquisadora no campo do Direito, especificamente nos estudos sobre a política pública voltada para a inclusão socioeconômica do jovem. A pesquisa toma como objetivo de estudo a política pública nacional do primeiro emprego para garantia do trabalho como direito fundamental.

Desde a década de 90, o Estado brasileiro tem implementado um conjunto de ações no âmbito das políticas sociais, servindo como referência para legitimar as ações públicas. Boa parte dessas ações podem ser entendidas como setoriais, pois atendem uma parcela específica da população que historicamente tem sido excluída dos programas governamentais. Essa configuração de Estado permite que se institua uma cultura que privilegie o respeito à diversidade e à diferença entre pessoas de forma geral. Nesse sentido, entende-se que direitos fundamentais, positivados na Constituição Federal de 1988 (doravante CF), devem ser para todos. Com isso, há uma tentativa de realizar mudanças sociais por meio de novas políticas públicas. Nesse contexto, viu-se emergir políticas públicas específicas para o atendimento à criança, ao idoso, ao deficiente, à juventude, dentre outras.

Quando se fala em juventude, não se reduz a discussão a um grupo único; juventude é uma categoria social, repleta de peculiaridades, é um período da vida que será diferente dependendo da cultura em que o jovem está inserido. Com relação a juventude brasileira, há de se pontuar que não existem muitas políticas públicas que têm esse foco. Essa situação começou a ser alterada na década de 90, com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Posteriormente, iniciam políticas de proteção ao primeiro emprego. Os programas para o incentivo partem do princípio que o jovem não deve ser visto como problema, mas sim como sujeito de direitos. Ao instituir as políticas de proteção ao direito fundamental do trabalho, o governo procurou minimizar mazelas da sociedade buscando associar a educação e trabalho, ou seja, o programa de incentivo ao primeiro emprego propôs-se a ser um instrumento de inclusão socioeconômica.

O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), do Governo Federal foi criado pela Lei n. 9.608/98, alterada pela Lei n. 10.748/03,

reformulado pela Lei 10.940/04 e revogada pela Lei n. 11.692/08. Inserindo-se entre os que se preocupam com as políticas públicas para a juventude brasileira, esse estudo tem a intenção de pesquisar o PNPE. Todavia, vale ressaltar que diante das dificuldades da efetivação Lei, em razão da crise financeira que se desenrola há anos, o PNPE proposto pela Lei 10.748/03 acabou revogado pelo Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), que iniciou com um programa piloto em quatro capitais: Recife, Fortaleza, Salvador e Porto Velho.

Nesta pesquisa, pretende-se analisar quais os resultados do movimento da taxa de emprego do jovem de 18 a 24 anos após a implementação do programa. O marco teórico adotado foi o economista indiano Amartya Sen. Ele propõe em sua obra a tese de *Desenvolvimento como liberdade*, em que a liberdade do indivíduo é alcançada com o trabalho, ou seja, a inclusão socioeconômica deve ocorrer com a garantia do direito fundamental ao trabalho.

Diante das inquietações que a temática suscita, e considerando que a política pública expressa a possibilidade concreta apresentada pelo Estado de colocar em ação um projeto para a sociedade, emerge outra questão que conduziu a pesquisa: como o Brasil tem estruturado a política nacional do primeiro emprego como garantia ao direito fundamental ao trabalho do jovem? Dessa forma, constitui-se como objetivo geral pesquisar a inclusão socioeconômica do jovem, elencando políticas públicas brasileiras em especial o programa primeiro emprego para efetivação do trabalho como direito fundamental.

No que se refere aos objetivos específicos, buscou-se: apresentar os pressupostos teóricos dos direitos fundamentais e categorizar política pública; definir juventude, trabalho e inclusão socioeconômica e analisar o Programa Primeiro Emprego ao jovem como política pública de inclusão socioeconômica no Brasil entre 2005 a 2015, como garantia do direito fundamental ao trabalho. Para atingir os objetivos, optou-se por realizar o método dedutivo; por sua vez, os métodos de procedimento utilizados foram o histórico e o monográfico, e no que tange as técnicas de pesquisa, foram selecionadas as que poderão melhor contribuir com a finalidade da monografia: a pesquisa bibliográfica, documental e de análise de conteúdo.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos; a saber: (i) no primeiro capítulo, denominado *Direitos Fundamentais*, discorrer-se-á sobre o conceito, estrutura e teoria dos Direitos Fundamentais. (ii) No segundo capítulo, intitulado *Políticas*

*Públicas*, buscar-se-á debater como é constituída a política pública, seu ciclo e planejamento. Adiante, (iii) há o capítulo *Juventude, Trabalho e Inclusão Socioeconômica*, neste momento, resgatou-se a discussão em torno da categoria Juventude para definição do conceito adotado na dissertação e diálogo a partir da teoria proposta pelo marco teórico aqui adotado. Por fim, (iv) o quarto capítulo destina-se a elucidação do PNPE.

A pesquisa tem como ponto principal a importância da inclusão socioeconômica dos jovens para garantia do trabalho como direito fundamental, relacionando políticas públicas nacionais e analisando a política pública do primeiro emprego que tem como objetivo proteger essa mão de obra produtiva do nosso país. O problema central é a dificuldade de inclusão socioeconômica do jovem e como o Brasil tem estruturado a política nacional do primeiro emprego como garantia ao direito fundamental ao trabalho do jovem.

## 1. DIREITOS FUNDAMENTAIS

### 1.1. O Estado

Desde os primórdios da civilização, o homem necessita dos bens da vida, pois por meio deles pode desenvolver-se e atravessar os períodos de sua existência. Essa necessidade passa a ser consubstanciada interesses, fazendo com que as pessoas desejem determinadas coisas para si mesmas; ocorre que, por muitas vezes, duas ou mais pessoas entram em atrito por conta da complexidade das relações humanas. Nesse contexto, há o surgimento do Estado, aquele com o poder de decisão dos entraves de interesses.

Com base em elementos históricos, a ciência do Estado tem estudado a evolução do poder político. Nesse interim, os momentos históricos são divididos de acordo com suas especificidades; tem-se, então, como Idade Antiga o período que compreende do ano 3000 a. C até o século V da era cristã. Formado pelos grandes impérios da antiguidade dos povos orientais, englobava a religião, a família, a economia e o Estado era um poder exercido de forma autoritária. Sobre o assunto, Menezes (1996, p. 110) leciona que “delimitado às fronteiras do núcleo populacional, o Estado grego é confinado a cada cidade, é como uma comunidade urbana, com manifesta unidade interior”.

Acerca da configuração do Estado na Grécia Antiga, Azambuja (2008) assevera:

[...] os Estados gregos foram de pequena população e extensão, mais ou menos como um município ou comuna da Europa moderna; eram cidades polis. Não obstante, essas cidades formavam um todo econômico, social e político, tinha uma vida própria, eram autarquias. Por isso, o que um Platão e um Aristóteles disseram sobre sua organização política, pode ser entendido modernamente como se referindo ao que denominamos Estado. (AZAMBUJA, 2008, p.140).

O sistema social mais avançado de que se tem notícia foi o Direito Romano, instância notável e aplicada no decorrer dos tempos; à luz dele muitas organizações são mantidas hodiernamente. No Direito Romano, o Estado também apresentou evoluções. Originado por meio da ampliação da família, expressou a máxima concentração política econômica, sendo a autoridade da família absoluta. No Estado Romano, pode-se perceber três períodos distintos: Primitivo (*legis actiones*); formulário (*per formulam*) e Processo extraordinário (*cognitio extra ordinem*).

Borges (1997, p. 39) afirma que os dois primeiros sistemas constituem a *Ordo Judiciorum Privatorum*, que se trata de um misto de justiça aplicada pelo Estado e pela justiça arbitral. Enquanto o último período se caracteriza pela organização judiciária puramente estatal. Sobre o mesmo período, Hespanha (1997, p. 52) afirma que o Direito se baseava exclusivamente nas ações previstas e tipificadas na lei, a chamada Lei das XII Tábuas.

Na Idade Média, novo retrocesso pode ser verificado, as superstições e fortes crenças religiosas voltam a ter importância, aplicando-se com meios de prova os juízos de Deus, os duelos judiciais e as ordálias; acreditava-se que o ente divino estava presente durante o julgamento. As provas já possuíam um valor predefinido, com isso, somente cabia ao juiz aplicar a valoração contida em lei (Theodoro Júnior, 1999, p. 33). São características do Estado Medieval, o cristianismo, a invasão dos bárbaros e o feudalismo; tendo na figura do Imperador o poder superior, com uma infinita pluralidade de poderes menores (Dallari, 2012, p. 77).

Assinala Dallari (2012) que:

Para efeitos puramente didáticos, sem perda da consciência de que os fatores de influência atuaram concomitantemente, numa interação contínua, podem-se indicar e analisar separadamente os principais elementos que se fizeram presentes na sociedade política medieval, conjugando-se para a caracterização do Estado Medieval, que foram o cristianismo, a invasões dos bárbaros e o feudalismo. (...) o cristianismo vai ser a base da aspiração à universalidade. Superando a ideia de que os homens valiam diferentemente, de acordo com a origem de cada um (...) As invasões dos bárbaros, iniciadas já no século III e reiteradas até o século VI, representadas por incursões de hordas armadas pelo território do Império Romano, constituíram um fator de grave perturbação e de profundas transformações na ordem estabelecida. [...] A isso tudo se acrescenta, para a caracterização do Estado Medieval, a influência do feudalismo. Para que se compreenda a organização feudal é preciso ter em conta que as invasões e as guerras internas tornaram difícil o desenvolvimento do comércio (DALLARI, 2012, p. 74-76).

Adiante, no Estado moderno, verifica-se a influência legada da Reforma Protestante, da Renascença e das pretensões do Estado do povo da Antiguidade. O período reagiu contra a descentralização feudal da Idade Média e contra o controle da Igreja Romana, revestindo a forma do absolutismo monárquico. Nesse contexto, ressurge a noção de Estado somente a partir do momento em que o poder centraliza-se e concentra-se no Rei e toda a autoridade pública passa a emanar dele, atingindo todos os indivíduos (MIRANDA, 2011, p. 17).

Para Alexandrino (2012):

O Estado é pessoa jurídica territorial soberana, formada pelos elementos povo, território e governo soberano. Esses três elementos são indissociáveis

e indispensáveis para a noção de um Estado independente: o povo, em um dado território, organizado segundo sua livre e soberana vontade. (ALEXANDRINO, 2012, p. 13).

Maquiavel (2011, p. 17) foi o primeiro a utilizar em sua obra “O Príncipe” o termo Estado: “Todos os estados e governos que têm ou tiveram poder sobre os homens já foram e são repúblicas ou principados”. A partir disso, discute-se Estado como a mais complexa das organizações sociais, constituída por um grupo de indivíduos socialmente organizados para realizar um objetivo comum, estando em constante mudança.

A denominação Estado (do latim status = estar firme), significado situação permanente de convivência e ligada à sociedade política, aparece pela primeira vez em “O Príncipe” de Maquiavel, escrito em 1513, passando a ser usada pelos italianos sempre ligada ao nome de uma cidade independente como, por exemplo, stato di Firenze (DALLARI, 2012, p. 59).

Ainda na preocupação teórica de conceituação, Maluf (1995) escreve que

O Estado é uma associação que, atuando através da lei promulgada por um governo investido para esse fim, de poder coercitivo, mantém dentro de uma comunidade territorialmente delimitada, as condições universais de ordem social (MALUF, 1995, p. 21).

De outras fontes, são extraídas noções diversas sobre a figura do Estado, o que o caracteriza como figura abstrata criada pela sociedade; também pode-se entendê-lo como uma sociedade política criada pela vontade de unificação e desenvolvimento do homem, com intuito de regulamentar, preservar o interesse público. Deve-se ter em mente que o Estado é considerado como uma grande instituição política, portanto, acaba por ser formado pela sociedade e, diante disso, deverá sempre perseguir os valores calcados por ela.

Assim, o modelo de Estado que fora instituído, bem como o próprio direito, são considerados como opções políticas. Desse modo, a sociedade brasileira, ao se personificar por meio do constituinte de 1988, acaba por optar por um Estado Social Democrático de Direito. O modelo adotado atua de forma contrária do Liberal, considerado como de matriz europeia, e zela por uma intervenção maior do próprio Estado no que diz respeito às relações sociais, visto que ele passa a ser um agente transformador da realidade. Nesse contexto, não obstante a questão da gravidade dos problemas sociais que acabam por assolar o Brasil, verifica-se o surgimento de políticas públicas que buscam amenizar e regular essas questões.

Por meio da promulgação da CF e a consequente implementação do Estado Social e Constitucional, o Direito contemporâneo acaba por se caracterizar por meio de uma centralidade da própria Constituição no sistema jurídico. Tal fora consagrado na metade do século XX por meio da soberania das Constituições normativas, sendo chamado de Estado constitucional de direito, em que se deve entender como a validade das leis que não depender apenas de sua formação de produção, mas de uma congruência de seu conteúdo fundamentado em normas e valores constitucionais. A Carta Magna consagrou o Estado constitucional do direito trazendo em seu texto muitos direitos que são fundamentais.

## 1.2. Teoria dos direitos fundamentais

A definição de direitos fundamentais é hoje um dos grandes debates existentes no ordenamento jurídico brasileiro. Não apenas para construir um consenso sobre o seu conteúdo, como também para tentar estabelecer seus parâmetros e limites materiais e formais. Além da definição, é importante ressaltar que os direitos fundamentais cumprem funções essenciais para as pessoas. Nas palavras de Canotilho (2005):

A função de direitos de defesa dos cidadãos sob uma dupla perspectiva: constituem, num plano jurídico-subjetivo, normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências destes na esfera jurídica individual; implicam, num plano jurídico-subjetivo, o poder de exercer positivamente direitos fundamentais (liberdade positiva) e de exigir omissões dos poderes públicos, de forma a evitar agressões lesivas por parte dos mesmos (liberdade negativa). (CANOTILHO *apud* MORAES, 2005, p.25).

Já para Konrad Hesse, que Bonavides (2003) trata como um dos clássicos do direito alemão contemporâneo, o direito fundamental em sentido lato, tem o papel de “criar e manter os pressupostos elementares de uma vida na liberdade e na dignidade humana, eis aquilo que os direitos fundamentais almejam” (Konrad Hesse *apud* Bonavides, 2003, p. 560).

Ainda tratando dos clássicos definidores e estudiosos do papel dos direitos fundamentais, Bonavides esclarece que Carl Schmitt estabeleceu dois critérios formais com relação aos direitos fundamentais; pelo primeiro, “podem ser designados por direitos fundamentais todos os direitos ou garantias nomeados e especificados no instrumento constitucional” (Bonavides, 2005, p.561). Outrossim, pelo segundo, os

direitos fundamentais são aqueles “que receberam da Constituição um grau mais elevado de garantia ou de segurança; ou são imutáveis ou pelo menos de mudança dificultada, a saber, direitos unicamente alteráveis mediante lei de emenda à Constituição” (BONAVIDES, 2005, p. 561).

Os direitos fundamentais consolidam o desenvolvimento do ser humano nas diversas formas, liberdade, igualdade e fraternidade.

No qualificativo fundamentais acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais do homem no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados. (SILVA, 2003, p.178)

Ainda para o autor supracitado, existem algumas características que englobam os direitos fundamentais; a saber: a historicidade, a inalienabilidade e a imprescritibilidade. Explicando cada uma das características, Silva (2003) estabelece que são históricos como qualquer direito. “Nascem, modificam-se e desaparecem” (SILVA, 2003, p.181). E como tal, foram sendo criados em épocas diferentes, atendendo situações históricas também diferentes. São as chamadas gerações de direitos fundamentais, vinculadas à liberdade (direitos de 1ª. geração), igualdade (direitos de 2ª. geração) e fraternidade (direitos de 3ª. geração):

Essa distinção entre gerações dos direitos fundamentais é estabelecida apenas com o propósito de situar os diferentes momentos em que esses grupos de direitos surgem como reivindicações acolhidas pela ordem jurídica. Deve-se ter presente, entretanto, que falar em sucessão de gerações não significa dizer que os direitos previstos num momento tenham sido suplantados por aqueles surgidos em instante seguinte” (MENDES, 2008, p. 234).

A evolução constitucional pode trazer nova conotação para direitos já existentes, adaptando-os à realidade, sendo que o caráter histórico se aplica ao direito fundamental de acordo com a sua mutação temporal.

Assim, um antigo direito pode ter o seu sentido adaptado às novidades constitucionais. Entende-se, pois, que tantos direitos a liberdade não guardem, hoje, o mesmo conteúdo que apresentavam antes de surgirem os direitos de segunda geração, com as suas reivindicações de justiça social, e antes que fossem acolhidos os direitos de terceira geração como a proteção ao meio ambiente (MENDES, 2008, p. 234).

É a própria definição de historicidade que estabelece a explicação mais razoável das gerações de direitos:

O caráter da historicidade, ainda, explica que os direitos possam ser proclamados em certa época, desaparecendo em outras, ou que se

modifiquem no tempo. Revela-se, desse modo, a índole evolutiva dos direitos fundamentais (MENDES, 2008, p. 241).

Quanto a sua inalienabilidade; são direitos que não podem ser negociados, nem transferidos, “porque não são de conteúdo econômico patrimonial” (SILVA, 2003, p. 181):

Do ponto de vista prático, o caráter inalienável entrevisto em alguns direitos fundamentais conduziria a nulidade absoluta, por ilicitude de objeto, de contratos em que se realize a alienação desses direitos. Na doutrina nacional, José Afonso da Silva acolhe essa característica (MENDES, 2008, 243).

Quanto a sua imprescritibilidade; nunca prescrevem por não usufruírem, o direito fundamental, está à disposição do homem afastando a pena de perdê-lo sob qualquer condição. Já que “se são sempre exercíveis e exercidos, não há intercorrência temporal de não exercício que fundamente a perda da exigibilidade pela prescrição” (SILVA, 2003, p.181).

Quanto a sua irrenunciabilidade; não se podem renunciá-los, são direitos que são assegurados ao homem desde seu nascimento querendo este ou não, pois “alguns deles podem até não ser exercidos, pode deixar de exercê-los, mas não se admite sejam renunciados” (SILVA, 2003, p.181). A tradição dos direitos fundamentais nas constituições brasileiras é antiga e de destaque mundial, já que a primeira Constituição no mundo a consolidar e positivar em seu texto o direito fundamental foi a do Império do Brasil de 1824.

Já observamos, antes, até, que a primeira Constituição, no mundo, a subjetivar e positivar os direitos do homem, dando-lhes concreção jurídica efetiva, foi a do Império do Brasil, de 1824, anterior, portanto, à da Bélgica de 1831, a que se tem dado tal primazia (SILVA, 2003, p.170).

Os direitos fundamentais não dependem de qualquer fato aquisitivo como a maioria dos direitos estabelecidos nas normas internas, ele por si só, agrega a condição de proteger o ser humano e até os animais, visando afastar qualquer ingerência Estatal ou de terceiros. Os demais direitos não protegem diretamente o homem, na maior parte das vezes ele visa proteger o patrimônio deste, causando uma relação patrimonial. Parte interessante na análise dos Direitos Fundamentais dá-se pela referência histórica da evolução deste importante instituto, conforme o desenvolvimento que se segue. A partir da Idade Média nascem as liberdades do homem, a monarquia se enfraquece e acorda alguns direitos com seus súditos, desde que estes reconheçam a supremacia monárquica.

A mais célebre das Cartas desta época foi feita em 1215 pela nobreza inglesa do Rei João Sem Terra denominada *Magna Carta Libertatum*, não sendo uma Carta Constitucional, tinha a característica de uma carta feudal para proteger os privilégios dos barões e os direitos dos homens livres (BASTOS, 2002, p. 299 e ss.).

Lembremos apenas que a MAGNA CARTA, assinada em 1215, mas tornada definitiva só em 1225, não é de natureza constitucional. [...] O habeas Corpus, direito fundamental do nosso direito, foi criado em 1215, e em 1688 entrou em vigor a petição de direitos (BASTOS, 2002, p.299).

Após a independência das treze colônias americanas em 1776 surgiram as Declarações americanas, sendo a mais importante delas a Declaração do Bom Povo de Virgínia, esta Declaração se preocupava com um governo democrático e também com a limitação de poderes. (SILVA, 2003, p. 154 e ss.)

As Declarações de Direitos, iniciadas com a da Virgínia, importam em limitações do poder estatal como tal, inspiradas na crença da existência de direitos naturais e imprescritíveis ao homem (SILVA, 2003, p.154).

O artigo 1º desta Declaração de Direitos já proclamava:

Que todos os homens são, por natureza, igualmente livres e independentes, e têm certos direitos inatos, dos quais, quando entram em estado de sociedade, não podem por qualquer acordo privar ou despojar seus pósteros e que são: o gozo da vida e liberdade com os meios de adquirir e de possuir a propriedade e de buscar e obter a felicidade e segurança (BASTOS, 2002, p.300).

A Constituição Federal americana, de 1787, aprovada na Convenção da Filadélfia deixou de trazer em seu texto a Declaração de Direitos Fundamentais do Homem, sendo votada uma emenda constitucional e aprovada em 1791, consagrando tais Direitos e constituindo o *Bill of Rights* do povo americano. Celso Ribeiro Bastos reforça a ausência da declaração de direitos fundamentais na Constituição Americana, indicando que “é curioso que a Constituição Federal de 1787 não incluía, inicialmente, nenhuma Declaração de Direito” (BASTOS, 2002, p. 301).

Em 1789, a França consolidou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, considerada até hoje a mais importante das declarações, por atingir a universalidade, sendo que as outras atingiam mais os aspectos históricos ou regionais de cada povo. As Declarações inglesas e americanas, que antecederam a francesa, privilegiavam uma classe mais alta da sociedade, como a dos barões, sendo que a francesa trazia o gênero humano como o foco principal de seus direitos.

Constatou-se então com irrecusável veracidade que as Declarações antecedentes de ingleses e americanos podiam talvez ganhar em concretude,

mas perdiam em espaço e abrangência, porquanto se dirigiam a uma camada social privilegiada (os barões feudais), ao passo que a Declaração francesa de 1789 tinha por destinatário o gênero humano (BONAVIDES, 2003, p.562).

A Declaração de direitos fundamentais tinha tendência universalizante ou mundialista. Com a universalidade das Declarações de Direitos consolida-se de vez os Direitos Fundamentais do Homem.

A ideia [sic] primava por estender para todos os países e indivíduos de todas as nacionalidades, começando pelas Declarações dos Direitos Internacionais do Homem, redigido pelo Instituto de Direito Internacional em 1928-1929 (SILVA, 2003, p.162).

No ano de 1948, em Paris, foi aprovada a Declaração Universal dos Direitos do Homem pela Organização das Nações Unidas (ONU), que a após as guerras trouxe uma diretriz universal sobre os Direitos Fundamentais.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem é o estatuto de liberdade de todos os povos, a Constituição das Nações Unidas, a carta magna das minorias oprimidas, o código das nacionalidades, a esperança, enfim, de promover, sem distinção de raça, sexo e religião, o respeito à dignidade do ser humano (BONAVIDES, 2003, p. 578).

Em última análise, Bonavides (2003) enaltece a história dos direitos humanos como a própria história da liberdade moderna:

A história dos direitos humanos – direitos fundamentais de três gerações sucessivas e cumulativas, a saber, direitos individuais, direitos sociais e direitos difusos – é a história mesma da liberdade moderna, da separação e limitação de poderes, da criação de mecanismos que auxiliam o homem a concretizar valores cuja identidade jaz primeiro na Sociedade e não nas esferas do poder estatal (BONAVIDES, 2003, p.574).

Assim, ao tratar das gerações de direitos fundamentais, em última análise, também se trata da própria evolução dos direitos na sociedade. Apesar de muito criticada a classificação dos direitos em gerações é fundamental sua definição.

### 1.2.1. Gerações dos direitos fundamentais

A doutrina apresenta direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira gerações, ditas dessa forma em função da sua ordem cronológica, pela qual foram sendo positivados tais Direitos, na Constituição Federal.

Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos,

sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídas genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade (MORAES, 2005, p. 26).

Os direitos fundamentais de primeira geração dominaram o século XIX. São os primeiros a serem positivados nos ordenamentos constitucionais ocidentais. Estes, estabelecem a liberdade como seu principal fundamento, são oponíveis perante o Estado ou de resistência face à Este, possuindo um caráter negativo, protegendo a violação na esfera individual. Configura também a separação entre a sociedade e o Estado, suportando qualquer ato de irresponsabilidade deste para com membros daquela, já que “os direitos da primeira geração ou direitos da liberdade têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado” (BONAVIDES, 2003, p.563).

Os direitos fundamentais de segunda geração dominaram o século XX, são os direitos sociais, culturais e econômicos, estabelecem como princípio fundamental a igualdade. Tais direitos, não mais privilegiam o individualismo como os de primeira geração, mas, sim, a coletividade, as instituições e o bem-estar social, carregando o princípio da igualdade. Essa segunda categoria traz um caráter positivo por parte do Estado para com os indivíduos, buscando uma justiça social para com seus cidadãos, bem como: assistência social, educação, saúde, cultura, trabalho e o lazer. Os direitos de segunda geração estão elencados na CF a partir do artigo 6º, sendo que esses direitos foram inseridos nas diversas formas de Estados sociais.

O começo do nosso século viu a inclusão de uma nova categoria de direitos nas declarações e, ainda mais recentemente, nos princípios garantidores da liberdade das nações e das normas da convivência internacional. Entre os direitos chamados sociais, incluem-se relacionados com o trabalho, o seguro social, a subsistência, o amparo à doença, à velhice etc. (MORAES, 2005, p. 26).

No mesmo sentido, Mendes (2008):

São os direitos de segunda geração, por meio dos quais se tenta estabelecer uma liberdade real e igual para todos, mediante a ação corretiva dos Poderes Públicos. Dizem respeito a assistência social, saúde, educação, trabalho, lazer etc. (MENDES, 2008, p. 233).

Os direitos fundamentais de terceira geração trazem consigo a premissa de ser o direito da solidariedade ou da fraternidade.

Por fim, modernamente, protege-se, constitucionalmente, como *direito da terceira geração* os chamados *direitos de solidariedade ou fraternidade*, que englobam o direito ao um meio ambiente equilibrado, uma saudável qualidade de vida ao progresso, à paz, à autodeterminação dos povos e a outros direitos difusos, que são, no dizer de José Marcelo Vigliar, os interesses de grupos menos determinados de pessoas, sendo que entre elas não há vínculo jurídico ou fático muito preciso (MORAES, 2005, p. 26).

Filho (2005) conclui:

A primeira geração seria a dos direitos de liberdade, a segunda, dos direitos a igualdade, a terceira, assim, complementar a lema da Revolução Francesa: Liberdade, Igualdade e Fraternidade (FILHO *apud* MORAES, 2005, p.27).

Já nas palavras de Mendes (2008):

Já os direitos chamados de terceira geração peculiarizam-se pela titularidade difusa ou coletiva, uma vez que são concebidos para a proteção não do homem isoladamente, mas de coletividades, de grupos. Tem-se aqui, o direito à paz, ao desenvolvimento, à qualidade do meio ambiente, à conservação do patrimônio histórico e cultural (MENDES, 2008, p. 234).

A terceira geração de direitos não exclui a possibilidade de que outras gerações sejam estabelecidas, algumas inclusive com representação na doutrina brasileira.<sup>1</sup> Após verificada a teoria dos direitos fundamentais, torna-se passível de definição a distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais, o que será feito em síntese no próximo tópico.

### **1.3 Os direitos fundamentais e os direitos humanos**

Na análise dos direitos fundamentais é importante demonstrar sua relação com os direitos humanos. A ONU foi a responsável por proclamar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que deve ser respeitada por todas as nações do mundo. Sua principal afirmação é que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos, dotados de razão e de consciência, e devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade. Para a Assembleia Geral da ONU, a Declaração

---

<sup>1</sup> Assim Bonavides estabelece que os direitos de quarta geração, em razão do processo de globalização e consequente enfraquecimentos dos Estados-Nação e do impacto nos direitos fundamentais estabelece que são direitos de quarta geração “o direito à democracia, o direito à informação, e o direito ao pluralismo” (cf. BONAVIDES, 2003).

Universal dos Direitos Humanos tem como ideal ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que todos tenham sempre em mente a Declaração, para promover o respeito a esses direitos e liberdades.

Os direitos humanos são aqueles direitos inerentes ao ser humanos; a legislação de direitos humanos obriga os Estados a agir de uma determinada maneira e proíbe os Estados de se envolverem em atividades específicas. Tratados costumam servir para proteger os direitos de indivíduos ou grupo contra ações ou abandono dos governos, que interferem no desfrute de seus direitos humanos.

Segundo a ONU, algumas das características de mais valor de cada pessoa, são universais o que quer dizer que são aplicados de forma igual e sem discriminação a todas as pessoas, são inalienáveis, e ninguém pode ser privado de seus direitos humanos; eles podem ser limitados em situações específicas, por exemplo, o direito à liberdade pode ser restringido se uma pessoa é considerada culpada de um crime diante de um tribunal e com o devido processo legal, são indivisíveis, inter-relacionados e interdependentes, já que são insuficientes respeitar alguns direitos humanos e outros não. Na prática a violação de um direito vai afetar o respeito por muitos outros e todos os direitos devem ser vistos como de igual importância, sendo igualmente essencial respeitar a dignidade e o valor de cada pessoa.

Dentre os Direitos Humanos, a presente pesquisa indicará o Trabalho, admitindo-se sua importância estratégica para o desenvolvimento sustentável e inclusivo socioeconômico, o que implica no estabelecimento de políticas públicas que estabeleçam ações integradas envolvendo a transmissão de conhecimento e valores e a formação para o trabalho, tal como constante na CF. Essa assertiva pode ser verificada já nos artigos primeiro e terceiro da Carta Magna, que pontuam:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (grifo nosso).

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (grifo nosso)

Os direitos fundamentais são também direitos humanos, sendo seu titular; contudo, o termo “direitos fundamentais” é aplicado aos direitos já positivados na esfera do direito constitucional de determinado Estado. Já a expressão “direitos humanos”, conforme leciona Sarlet (2014):

(...) guarda relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e em todos os lugares, de tal sorte revelam um caráter supranacional (internacional) e universal. (SARLET, 2014, p.263)

Assim, as normas constitucionais com conteúdo de direitos humanos, são chamadas de direitos fundamentais. Nesta pesquisa, dar-se-á ênfase aos preceitos dos artigos 6º e 170 da CF, que tratam dos direitos sociais e econômicos, respectivamente, e ressaltam a importância do direito fundamental do trabalho à inclusão socioeconômica:

Art.6º, CF São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 170,CF A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

O princípio da busca do pleno emprego, conforme a análise das normas constitucionais pretende:

(...) propiciar trabalho a todos quantos estejam em condições de exercer uma atividade produtiva. Trata-se do pleno emprego da força de trabalho capaz. Ele harmoniza, assim, com a regra de que a ordem econômica se funda na valorização do trabalho humano [...] Quer-se que o trabalho seja a base do sistema econômico, receba o tratamento de principal fator de produção e participe do produto da riqueza e da renda em proporção de sua posição na ordem econômica (SILVA, 2014, p. 809).

Além das normas nacionais, são partes do ordenamento jurídico tratados ratificados pelo Brasil. Em todo complexo normativo interamericano existe a obrigação genérica de proteção dos direitos fundamentais da pessoa humana, sem fazer distinção

de raça, nacionalidade, credo ou sexo (artigo 3º, alínea I, da Carta da OEA). Nessa linha, o protocolo de San Salvador com 22 artigos pontua direitos fundamentais, sendo no art. 6º a invocação ao direito ao trabalho:

1. Toda pessoa tem direito ao trabalho, o que inclui a oportunidade de obter os meios para levar uma vida digna e decorosa por meio do desempenho de uma atividade lícita, livremente escolhida ou aceita.
2. Os Estados Partes comprometem-se a adotar medidas que garantam plena efetividade do direito ao trabalho, especialmente as referentes à consecução do pleno emprego, à orientação vocacional e ao desenvolvimento de projetos de treinamento técnico-profissional, particularmente os destinados aos deficientes. Os Estados Partes comprometem-se também a executar e a fortalecer programas que coadjuvem um adequado atendimento da família, a fim de que a mulher tenha real possibilidade de exercer o direito ao trabalho.

Com isso, conclui-se a análise do conceito de direitos fundamentais e da posição do direito ao trabalho na base do ordenamento jurídico, restando indicada que a inclusão socioeconômica do ser humano pelo trabalho dignifica o homem.

Após verificado o papel do Estado como um grupo de indivíduos socialmente organizados para realizar um objetivo comum, como executor de ações para o alcance dos direitos fundamentais, direitos esses previstos na Carta Magna, analisaremos a estrutura das normas dos direitos fundamentais.

#### **1.4 A estrutura das normas de direitos fundamentais**

Inicialmente, é oportuno afirmar que texto e norma jurídica não se confundem, sendo categorias autônomas. Isto se comprova com a evidência de que de um mesmo texto jurídico (enunciado normativo) podem ser extraídas inúmeras normas jurídicas (princípios e regras), as quais são resultado de interpretação. Os princípios jurídicos estabelecem uma meta a ser seguida. Nos dizeres de Robert Alexy, eles são mandados de otimização, e a sua observância ocorre em diversos graus. Quando a Constituição diz que a erradicação da pobreza é um princípio a ser observado ela não diz como isso deve ser feito, mas estipula a meta. (*apud* ÁVILA, 2014, p.60).

As regras, ao contrário, apresentam-se no sistema clássico de hipótese de incidência e consequência jurídica. Verificado no campo dos fatos o acontecimento previsto na regra, ela deverá ser aplicada. Por exemplo, a consequência para a conduta “matar alguém” é a aplicação da pena privativa de liberdade, de seis a vinte anos, conforme pontua o art. 121 do Código Penal. No campo dos direitos fundamentais de

cunho prestacional, são exemplos as regras previstas nos arts. 208 I e IV da Constituição Federal de 1988, as quais garantem o ensino fundamental gratuito e o atendimento creche e pré-escola para crianças de até cinco anos. Como se verifica os direitos fundamentais podem ser articulados na forma de regras e princípios com consequências distintas para o aplicador dos direitos.

Isso porque regras e princípios possuem diferenças estruturais num sistema jurídico, Humberto Ávila afirma que as regras têm a função de eliminar ou reduzir problemas de coordenação, conhecimento, custos e controle de poder. A descrição daquilo que é permitido, proibido e obrigatório diminui a arbitrariedade e a incerteza, gerando ganhos em previsibilidade e em justiça para maior parte dos casos. Assim, quando o legislador aprova textos jurídicos com previsões legais que apresentam feições de regras, seu objetivo é reduzir a incerteza na aplicação do direito, reduzindo ademais o espaço de liberdade dos demais interpretes do direito, com ganhos de segurança jurídica e eficiência. Desconsiderar essa natureza jurídica das regras e exatamente descurar desta sua função (ÁVILA, 2009, p.4).

O constituinte originário estabeleceu regras no texto constitucional, fazendo-as constar inclusive no rol de cláusulas pétreas como direitos fundamentais, pretendendo que a eficácia de tais direitos fosse plena. É dever dos poderes públicos atuar no sentido de viabilizar que as regras que constam na Constituição, em especial as que estipulam direitos fundamentais. Por outro lado, os princípios são vetores interpretativos e pleiteiam determinados comportamentos do Estado, mas que podem ser confrontados por razões contrárias.

Sobre a distinção entre princípios e regras, é importante fazer três anotações. Primeiro: o espaço de complementação dos princípios é exercido pelo poder Legislativo e pela Administração Pública, pois tais órgãos detêm a chamada legitimidade democrática. No caso dos princípios, deve sempre haver um núcleo essencial. Em termos práticos, o núcleo dos princípios é aquele conteúdo mínimo que é exigível como se regra fosse, pois sem a sua observação não seria possível afirmar que ele é parte integrante do sistema jurídico.

A segunda questão diz respeito às regras e a necessidade de sua observância. Há controvérsias entre os estudiosos da metodologia do direito a respeito da possibilidade ou não da ponderação das regras, entretanto, normalmente, essas regras não devem ser afastadas ou ponderadas, isso para garantir a segurança do direito posto.

Quando se permite a ponderação ou o afastamento das normas, elas perdem a função que lhes é própria (BACELLOS, 2005, p.115).

As regras relacionadas aos direitos fundamentais previstas no texto constitucional não podem deixar de ser aplicadas, pois representam posições jurídicas definitivas estatuídas pelo poder constituinte originário em favor dos indivíduos. Porém, as demais regras podem ser afastadas por razões de equidade em algumas situações concretas. O que ocorre nesses casos não é ponderação, mas uma análise entre o conteúdo a regra e a situação fática sobre a qual deve atuar. Isto porque regras são geralmente desenhadas de modo abstrato e geral, sem que sejam consideradas situações excepcionais que eventualmente possam surgir no caso concreto, as quais tornaria injusta a sua incidência. Pode –se verificar isso no caso de cego que entra em restaurante acompanhado de cão-guia, onde há proibição de entrada de animais ou indivíduo que ultrapassa sinal vermelho em situação de emergência (BARCELLOS, 2005, p.23).

Uma terceira questão a ser colocada diz respeito ao método de solucionar colisões de princípios. O método para resolver esses entraves é o da ponderação de princípios, segundo o qual cabe ao interprete sopesar entre as obrigações jurídicas que os princípios reclamam e apontar pela aplicação de uma delas no caso concreto. Nas palavras de Barcellos (2005):

Ponderação (também chamada, por influência da doutrina norte-americana, de *balancing*) será entendida neste estudo como a técnica jurídica de solução de conflitos normativos que envolvem valores ou opções políticas em tensão, insuperáveis pelas formas hermenêuticas tradicionais (BARCELLOS, 2005, p. 23).

Com as anotações retro mencionadas ficam estabelecidos os seguintes critérios importantes na efetivação dos direitos fundamentais: o reconhecimento de diferentes cargas de eficácia entre princípios e regras, a necessidades de proteger o conteúdo essencial dos princípios jurídicos, a possibilidade de derrota das regras por razões de equidade e a utilização da ponderação para o caso de conflitos entre princípios jurídicos se mesma hierarquia. Por fim, registra-se a existência da regra de direito ao trabalho previsto como direito fundamental na CF.

### **1.5 A teoria da reserva do possível**

A teoria da reserva do possível surge no Direito como uma forma de limitar a atuação do Estado no âmbito da efetivação de direitos sociais e fundamentais, afastando o direito constitucional de interesse privado e prezando pelo direito da maioria. Não é consensual o conceito da reserva do possível na doutrina. Isso se dá pelas mais variadas interpretações dadas à temática. Isso é corroborado por Barcellos (2002 apud GOMES, 2011, p. 210), que anota a dificuldade da conceituação da reserva do possível, eis que não existe uma unanimidade acerca de sua natureza jurídica.

A expressão reserva da possível procura identificar o fenômeno econômico da limitação dos recursos disponíveis diante das necessidades quase sempre infinitas a serem por eles supridas. Consoante as palavras de Caliendo (2008) que:

A reserva do possível (Vorbehalt des Möglichen) é entendida como limite ao poder do Estado de concretizar efetivamente direitos fundamentais a prestações, tendo por origem a doutrina constitucionalista alemã da limitação de acesso ao ensino universitário de um estudante (numerus-clausus Entscheidung). Nesse caso, a Corte Constitucional alemã (Bundesverfassungsgericht) entendeu existirem limitações fáticas para o atendimento de todas as demandas de acesso a um direito (CALIENDO, 2008, p.200).

Importante destacar, da mesma forma, que, consoante a ponderação de Gomes (2005), a bibliografia nacional utiliza o termo ‘reserva do possível’ de uma forma que varia ao sabor do autor. Ele também é tido como regra de distribuição do ônus da prova (vide Súmula 241 do TJRJ: “cabe ao ente público o ônus de demonstrar o atendimento à reserva do possível nas demandas que versem sobre efetivação de políticas públicas estabelecidas na Constituição”). Outros trabalhos dão ênfase na questão da reserva como instrumento de controle orçamentário (CARNEIRO FILHO, 2011; VAZ, 2009), adicionando um adjetivo ao seu nome (“reserva do financeiramente possível”).

Como se vê, o estatuto daquilo que se pode ter como reserva do possível varia ao sabor do autor, havendo pontos de convergência e de divergência a respeito do assunto, o que torna o seu estudo fragmentário, o que compromete mesmo o uso desse termo no espaço da racionalidade jurídica.

Canotilho (2004) é um crítico da concepção, asseverando que:

Rapidamente se aderiu à construção dogmática da reserva do possível (Vorbehalt des Möglichen) para traduzir a ideia de que os direitos sociais só existem quando e enquanto existir dinheiro nos cofres públicos. Um direito social sob “reserva dos cofres cheios” equivale, na prática, a nenhuma vinculação jurídica (CANOTILHO, 2004. p. 481).

A confusão entre a reserva do possível e a denominada “reserva do financeiramente possível”, conforme criticou José Joaquim Gomes Canotilho é alvo de distinção por Ricardo Lobo Torres, que distingue a questão orçamentária do verdadeiro sentido da reserva do possível, demonstrando uma deturpação no seu sentido originário quando de sua importação ao Brasil, falando em “desinterpretação da ‘reserva do possível’ no Brasil”, indo além, afirmando ser impossível a reserva do possível em sua ordem fática, Assim escreveu:

No Brasil, portanto [a reserva do possível], passou a ser fática, ou seja, possibilidade de adjudicação de direitos prestacionais se houver disponibilidade financeira, que pode compreender a existência de dinheiro somente na caixa do Tesouro, ainda que destinado a outras dotações orçamentárias! Como o dinheiro público é inesgotável, pois o Estado sempre pode extrair mais recursos da sociedade, segue-se que há permanentemente a possibilidade fática de garantia de direitos, inclusive na via do sequestro da renda pública! Em outras palavras, faticamente é impossível a tal reserva do possível fática (TORRES, 2009, p. 110).

Sensível a este desvirtuamento, Fernando Borges Mânica sustenta que a autêntica teoria da reserva do possível, a qual não se refere direta e unicamente à existência de recursos materiais suficientes para a concretização do direito social, mas à razoabilidade da pretensão deduzida com vistas a sua efetivação, acabou, no Brasil, tornando-se a teoria da reserva do financeiramente possível, na medida em que se considerou como limite absoluto à efetivação de direitos fundamentais sociais a suficiência de recursos públicos e a previsão orçamentária da respectiva despesa (MANICA, 2014).

Sem dúvidas, este traslado entre teorias estrangeiras, aplicadas em países com realidades sociais, culturas e condições diferentes, acaba fazendo com que o sentido dessas teorias se perca em parte. Ora, a Alemanha, país onde surgiu a teoria da reserva do possível é um país central onde os cidadãos têm um padrão de vida excelente se comparado com a realidade do Brasil, onde milhões de pessoas vivem em condições de extrema pobreza, não tendo sequer o mínimo existencial à sua sobrevivência. Nesse norte é a lição de Cunha (2011):

A chamada reserva do possível foi desenvolvida na Alemanha, num contexto jurídico e social totalmente distinto da realidade histórico-concreta brasileira. Apesar das grandes contribuições que a doutrina estrangeira tem dado ao direito brasileiro, proporcionando indiscutivelmente consideráveis avanços na literatura jurídica nacional, é preciso deixar bem claro, contudo, que é extremamente discutível e de duvidosa pertinência o traslado de teorias jurídicas desenvolvidas em países de bases cultural, econômica, social e histórica próprias, para outros países cujos modelos jurídicos estão sujeitos a

condicionamentos socioeconômicos e políticos completamente diferentes (CUNHA, 2011. p. 761).

Em assim sendo, os institutos jurídicos-constitucionais devem ser avaliados e aplicados à luz das condições socioeconômicas do país em que se desenvolveram, levando-se em conta o contexto em que surgiram, sendo impossível “transportar-se um instituto jurídico de uma sociedade para outra, sem se levar em conta os condicionamentos a que estão sujeitos todos os modelos jurídicos” (DANTAS, 2000).

Não se pode esquecer que a teoria da reserva do possível diz respeito à razoabilidade da pretensão, o que está intimamente ligado com a proporcionalidade. A propósito da proporcionalidade, Justen Filho (1998) dita que:

(...) a proporcionalidade se relaciona com a ponderação de valores. Não há homogeneidade absoluta nos valores buscados por um dado Ordenamento Jurídico, pois é inevitável atrito entre eles. Pretender a realização integral e absoluta de um certo valor significaria inviabilizar a realização de outros. Não se trata de admitir a realização de valores negativos, mas de reconhecer que os valores positivos contradizem-se entre si. Assim, por exemplo, a tensão entre Justiça e Segurança é permanente em todo sistema normativo. A proporcionalidade relaciona-se com o dever de realizar, do modo mais intenso possível, todos os valores consagrados pelo Ordenamento Jurídico. O princípio da proporcionalidade impõe, por isso, o dever de ponderar os valores (JUSTEN FILHO, 1998, p. 118).

Verifica-se, portanto, que a reserva do possível se mostra fragmentada desde a sua nomenclatura, que varia de acordo com o autor, havendo divergências conceituais, o que dificulta sua correta aplicação.

Além disso, a deturpação havida quando da importação da teoria é alvo de diversas críticas, não só pela perda do sentido autenticamente conferido à teoria, mas também pelas manobras que são feitas em terras nacionais usando-se da reserva do possível com o sentido orçamentário, a fim de torná-la um argumento jurídico válido. Significa que, se fosse levada em consideração a concepção real dada pelo Tribunal Constitucional alemão, proveniente dos anos 70, a reserva do possível muito provavelmente não teria sentido no Brasil, uma vez que os pleitos direcionados ao Estado são barrados de pronto na ausência de recursos, causada pela contração desenfreada de dívidas a serem pagas pelos entes federados, e não por questões de razoabilidade de pedido, sobremaneira quando se tratam de direitos prestacionais fundamentais.

A importância de determinar as ordens da reserva do possível reflete na sua aplicação objetiva, eis que aptas a demonstrar qual a natureza da situação orçamentária que se está diante.

Consoante doutrina de Paulo Antônio Caliendo Velloso da Silveira, a reserva do possível admite tanto a ordem fática (falta de recursos), quanto jurídica (orçamentária) (SILVEIRA, 2009. p. 205).

É o mesmo afirmado por Andrea Lazzarini Salazar e Karina Bozola Grou, senão vejamos: O condicionamento da efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais à dependência de recursos econômicos é que recebe a denominação de Reserva do Possível. Tem-se falado em duas espécies de reserva do possível, a fática e a jurídica. A reserva do possível fática, como sugere a denominação, diz respeito à inexistência fática de recursos, ou seja, o vazio dos cofres públicos. A jurídica, por sua vez, corresponde à ausência de autorização orçamentária para determinado gasto ser levado a cabo.

Em entendimento mais amplo, contudo, Ingo Sarlet inova ao, primeiramente, chamar as divisões acima de “dimensões”, e depois traz uma nova ordem, entendida como a “dimensão da razoabilidade e proporcionalidade da prestação.” Dessa forma, conclui-se que Ingo Sarlet, por sua vez, entende que a reserva do possível teria dimensão tríplice, pois além dos aspectos de reserva do possível fática e jurídica, apresenta um terceiro aspecto, que “envolve o problema da proporcionalidade da prestação, em especial no tocante à sua exigibilidade e, nesta quadra, também da sua razoabilidade (SARLET, 2003. p. 265).

Sua divisão em ordens é, portanto, ainda tormentosa na doutrina, havendo autores que consideram a existência de duas ordens e outros de três, ainda chamando-as de dimensões. Sobrepõe-se a isso a importância destas ordens para a aplicação da teoria da reserva do possível, pois bastando a incidência de qualquer uma delas, presente está a possibilidade de seu emprego.

## **1.6. O exercício dos direitos fundamentais interlaces com as políticas públicas**

Os direitos sociais são braços dos direitos fundamentais, buscam a igualdade social, trazendo o princípio da dignidade da pessoa humana que está positivado no art. 1º, III, da CF. Os direitos sociais são atividades positivas de cunho

prestacional por parte do Estado, este, por meio de suas políticas públicas sociais, vem tentar diminuir ou mesmo erradicar as desigualdades sociais contidas dentro de uma sociedade de direitos.

CF, Art. 1º, A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

[...]

III – a dignidade da pessoa humana; [...] (BRASIL, 1998).

O trabalho, desse modo, contribuindo com a dignidade da pessoa humana, deve estar na lista de direitos fundamentais:

Há que se destacar que o trabalho tem igualmente importante peso na sustentação do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, ao dar operacionalização prática ao direito de igualdade, que se apresenta como um dos consectários mais importantes a serem considerados numa existência digna (MIRANDA, 2007, p.26)

Antes de ascenderem a documentos internacionais como a Declaração dos Direitos do Homem, tais direitos se consolidavam apenas em documentos de âmbito nacional. Assim, ensina Bobbio (2008):

Nasceram inicialmente como especulações filosóficas na cabeça de alguns homens iluminados; positivaram-se, a seguir, em documentos de âmbito exclusividade nacional – como a Declaração de Direitos de Virgínia, na América do Norte, em 1776, e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, na França, em 1789; e; mais tarde, lograram expandir-se em documentos de abrangência internacional, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Organização das Nações Unidas em 1948 (apud MENDES, 2008, p. 712)

A declaração Universal dos Direitos do Homem também destaca a importância da dignidade da pessoa humana no art. XXII;

Todo homem, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade (MORAES, 2005, p. 179).

Os Direitos Sociais são tratados na Constituição Federal de 1988 pelo artigo 6º, havendo previsão expressa ao defini-los como direito a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade, à infância e a assistência aos desamparados. Tais Direitos estão diretamente associados ao que prescreve o inciso III do art. 1º da CF/88, vinculados à dignidade da pessoa humana e a igualdade social, remetendo aos direitos fundamentais de segunda geração.

Assim, podemos dizer que os *direitos sociais*, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilita melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade (SILVA, 2003, p.285).

Já na definição de Moraes (2005), direitos sociais são:

Direitos *sociais* são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal (MORAES, 2005, p.177).

E na definição de Mendes (2008):

Os direitos ditos *sociais* são concebidos como instrumentos destinados à efetiva redução e/ou supressão de desigualdades, segundo a regra de que se deve tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade (MENDES, 2008, p. 712).

A CF, ao adotar o modelo de Estado Democrático de Direito e ao hierarquizar a dignidade do ser humano, diante das gerações dos direitos fundamentais, desde logo deixou claro que o exercício desses direitos previstos na Carta Federal estão assegurados pelos diversos dispositivos ao longo do seu texto.

A prática do desporto vem ampliando seu campo de atuação para mostrar-se, também, eficiente fator de inclusão social, com amplas possibilidades de repercutir no processo de desenvolvimento humano e no pleno exercício da cidadania, na realidade essa que transcende às ações resultantes da obrigação constitucional de simples fomento, criando condições para auxiliar na sustentação do Estado Democrático de Direito (CBJD, 2004, p. 3).

No entanto, além dos direitos sociais já citados, previstos no art. 6º da CRFB/88, a doutrina aponta que ao longo do texto constitucional estão distribuídos outros direitos sociais, como o direito a cultura (art. 215 CF/88), desporto (art.217 CF/88) e ao meio ambiente (art.225 CF/88)

Os *direitos culturais* não forma arrolados no art. 6º como espécies de direito social, mas, se a educação o foi aí também estarão aqueles, até porque estão explicitamente referidos no art. 215, consoante o qual o *Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais*. Por ai também se vê que se trata de direitos informados pelo princípio da universalidade, isto é, direitos garantidos a todos (SILVA, 2003, p. 312).

Tal qual a cultura que se constitui em direito social, todavia não inscrito no art. 6º, o mesmo acontece com o desporto previsto no art. 217 da CF/88.

Ali está situado o parágrafo terceiro do artigo 217, que expressamente dispõe que “O poder público, incentivará o lazer como forma de promoção social”, guardando perfeita sintonia com o artigo 6º da C.F., que menciona o “lazer” como partícipe do elenco dos direitos sociais (MIRANDA, 2007, p.25).

O mesmo acontece com o direito ambiental (ou ao meio ambiente equilibrado). Com relação ao meio ambiente, o artigo 6º da CF também não o elenca como direito social; no entanto, o artigo 225 descreve-o como direito de todos.

Este não fora previsto como tal, no art. 6º, mas um capítulo sobre o assunto integra o título da ordem social, onde se estatui que *todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações* (SILVA, 2003, p. 315).

Para que os direitos sociais sejam efetivados na sociedade, requerem um instrumento de gestão, que são as chamadas políticas públicas. Elas são formas de organizar ações sociais, visando trazer aos indivíduos menos favorecidos as chances de se desenvolverem no seio social e não distante deste, protegendo-os. Estas políticas são desenvolvidas no mundo da liberdade ou mesmo em algum sistema prisional, de tal forma, a recuperar estes indivíduos e trazê-los de volta ao convívio social de forma íntegra. As variadas formas de direitos sociais fazem parte desta política, dentre as mais aceitas estão à cultura, o lazer, o trabalho e o desporto como forma de inserção social.

Política social é um conjunto de ações que objetivam atender à distribuição de bens e serviços necessários ao bem-estar da população em geral, de forma organizada, sistemática e equilibrada. Esse conceito apresenta em seu bojo a intenção de justiça, igualdade e equidade social (LAKATOS, 1999, p. 327).

No capítulo seguinte, analisar-se-á o conceito de Políticas Públicas; elas devem estar diretamente atreladas aos ditames da CF, havendo norma obrigatória em seu artigo 37 orientando que a Administração Pública deve reger-se, dentre outros princípios, pelo da legalidade. Nesse contexto, as Políticas Públicas deverão refletir exatamente as obrigações fixadas pelo Estado, como os direitos sociais, visando o bem-estar social e o direito a igualdade de todos os cidadãos.

As políticas públicas coordenadas por agentes comprometidos com métodos democráticos e respeito às redes sociais preocupados em aumentar a confiança social e a autoestima dos cidadãos, garantindo os arranjos institucionais adequados e a participação popular nas decisões, terão o efeito de incrementar o capital social existentes nas comunidades. Com isso, criam-se condições apropriadas para a viabilização do desenvolvimento e da democracia (LEAL, 2003, p. 454).

O desporto é um dos direitos sociais mais utilizados em projetos desta natureza, ele agrega tanto o lazer, quanto a cultura, dando a oportunidade de desenvolvimento humano nas áreas mental e física, colaborando ainda mais com a autoestima, saúde e felicidade de uma sociedade.

A caracterização dos direitos sociais como direitos fundamentais é o primeiro passo para sua maior efetividade. Direitos fundamentais como saúde e educação não podem, sob o argumento de serem direitos prestacionais (necessidade de prestação positiva por parte do Estado), ter a sua efetividade diminuída. Neste mesmo contexto, elencado no artigo 6º. da Constituição Federal de 1988, está o direito ao trabalho que será descrito em outro capítulo como direito fundamental para inclusão socioeconômica.

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS

### 2.1 Conceito

A política pública tem sido objeto de estudo como disciplina e área de conhecimento a partir de enfoques diferenciados que contemplam o processo de formulação, materialização e impactos. Por ser uma área de conhecimento bastante ampla, o seu estudo nos auxilia a entender quais os mecanismos utilizados pelo Estado para intervir na realidade social. O objetivo do presente trabalho é a política pública para inclusão socioeconômica do jovem com idade entre 18 (dezoito) e 24 (vinte e quatro anos). As políticas públicas tornaram-se uma categoria de interesse para o direito há menos de vinte anos, havendo pouco acúmulo teórico sobre sua conceituação, sua situação entre os diversos ramos do direito e o regime jurídico a que estão submetidas a sua criação e implementação.

A doutrina clássica declara que Charles Merriam foi pioneiro ao procurar utilizar ferramentas de ciência política para compreender e descrever a prática do governo então vigente, inaugurando uma preocupação com o estudo da ação governamental. O referido autor tratou do que viria a se chamar de *Policy Science*, um ramo particular da ciência política destinado aos estudos das políticas públicas surgido nos Estados Unidos (MCCOOL, 1996, p.1).

O detalhe importante nesse processo de reconhecimento de uma nova categoria é que os estudos sobre políticas públicas coincidem com a expansão do Estado-Administração norte-americano. Os anos compreendidos entre 1933 e 1961 foram marcados por um forte intervencionismo estatal nas diversas áreas sociais, especialmente no campo econômico, tudo como resposta à crise vivida em 1929. Esse pacote de medidas ficou conhecida como *New Deal*, mas a efetivação de políticas públicas nos Estados Unidos aconteceu quando o Estado finalmente chamou para si a responsabilidade de ordenar e prestar serviços públicos em larga escala. Para que ocorra essa prestação Estatal há necessidade de arrecadação de recursos por meio de tributação. No caso do Brasil, muitas tarefas foram dadas ao Estado com o advento da Constituição de 1988 e, por isso, também há no país uma enorme carga tributária que sustente a realização desses objetivos sociais.

O fundamento das políticas públicas é a existência de direitos que se concretizam por meio de prestações positivas do Estado. As políticas setoriais inseridas

numa política de desenvolvimento têm como fundamento o próprio conceito de desenvolvimento, processo de elevação constante e harmônico do nível de vida e da qualidade de vida de toda uma população. Além disso, as políticas, hoje, são instrumentos de ação dos governos, fenômeno que se explica também pela maior importância da fixação de metas para a ação dos governos.

Nesse sentido, Bucci (2006) pontua:

As políticas públicas como a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, são um problema de direito público, em sentido lato (BUCCI, 2006, p. 47).

No âmbito da produção legislativa, o termo política pública tem sido reservado para designar os sistemas legais que definem competências administrativas, estabelecem princípios, diretrizes e regras e em alguns casos impõe metas-gerais ou leis, instituidoras das políticas públicas nacionais, normalmente inseridas no âmbito das competências administrativas comuns ou legislativas concorrentes previstas; respectivamente, nos artigos 23 e 24 da CF.

Isso ocorre, por exemplo, com o PNPE, do Governo Federal, que foi criado pela Lei n. 9.608/98, alterado pela Lei n. 10.748/03, reformulado pela Lei 10.940/04 e revogado pela Lei n. 11.692/08, que institui o sistema nacional de políticas públicas sobre o primeiro emprego.

No âmbito jurisprudencial, convém destacar que várias decisões relevantes proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), buscam o controle judicial de políticas públicas, entendendo pela necessidade de ação judicial quando há omissão administrativa para garantia de direitos fundamentais de natureza econômica, social e cultural, que necessitam de ações do Estado para serem concretizados. Um importante precedente é a ADPF 45/DF, que pontua a importância do controle de políticas públicas pelo poder judiciário de relatoria do Ministro Celso de Mello.

Nos tribunais estaduais também há intenso enfrentamento de demandas relativas ao tema de políticas públicas, pode-se citar dois exemplos: direito à educação (construção de escolas TJRJ, AI 2008.002.02378, Rel. Des. Siro Darlan de Oliveira, j.20-5-2008) e direito à moradia (TJRS AI 70026750463, Rel. Des. Vasco Della Giustina, j.3-12-2008).

Dentre aqueles que buscam definir políticas públicas, é possível identificar alguns autores oriundos da Universidade do Estado de São Paulo – USP –, como Fabio

Konder Comparato, Eros Roberto Grau e a já mencionada Maria Paula Dallari Bucci. Que estão alinhados com o conceito de Thomas Dye.

Pode-se notar que o conceito defendido por Bucci (1996), que elucida políticas públicas como programas de ação governamental para a realização de objetivos determinados num espaço de tempo certo, ganham forma por meio dos planos públicos, como o programa do primeiro emprego e de material escolar, que vão exigir a edição de atos infralegais e legais (BUCCI, 1996, p.140).

Comparato (1997) define políticas públicas como o conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado. O autor distingue políticas públicas e os atos e normas que lhe dão concretude, para afirmar que o juízo de validade não se confunde nunca com a validade das normas e dos atos que a compõe.

Pontua ainda Comparato (1997):

Determinada política governamental, em razão da finalidade por ela perseguida, pode ser julgada incompatível com os objetivos constitucionais que vinculam a ação do Estado, sem que nenhum dos atos administrativos, ou nenhuma das normas que a regem, sejam, em si mesmo inconstitucionais. (COMPARATO, 1997, p. 18.).

Para Grau (2011), a expressão “políticas públicas” designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social (GRAU, 2011. p.16). Assim, são conhecidas pelos atos e normas que lhe dão concretude, ou seja, pela ação efetiva da Administração Pública e o suporte normativo que lhe sustenta. Logo, as políticas públicas compreendem as ações e programas para dar efetividade aos comandos gerais impostos pela ordem jurídica que necessitam da ação estatal e terão a tarefa de dar efetividade aos direitos fundamentais que, aqui em especial, defenderá políticas para o primeiro emprego.

A correlação entre a ação do Estado e política pública é fundamental, uma vez que a execução depende de gastos públicos. O papel do Estado no adimplemento dos direitos evoluiu, há que se debater políticas públicas, questionar os meios utilizados para a satisfação de direitos e satisfação de expectativas sociais que quase todos entendem como legítimas, o pensar em políticas para inclusão socioeconômica do jovem deve ser constante para que estes consigam sua sobrevivência com dignidade e sem assistencialismo.

Nesse sentido, May, Possamai e Ramos (2018, p. 96) assim asseveram: “A livre iniciativa está entrelaçada à valorização do trabalho humano, prevista como um fundamento da República Federativa Brasileira.”

Uma importante política pública implementada pelo governo brasileiro para inclusão do jovem é a Lei do Primeiro Emprego, que visa a incentivar empresários a contratarem jovens que ainda não ingressaram no mercado de trabalho formal, para que tenham renda, e também, experiência técnica e profissional suficiente para continuar na empresa contratante ou em outras empresas no futuro permanecendo no mercado de trabalho.

Conclui-se que a inclusão deve se dar primeiramente pelo trabalho e secundariamente pela seguridade social.

## **2.2 O Ciclo das Políticas Públicas**

A partir das definições supraelucidadas, entende-se que as políticas públicas são uma resposta do Estado às necessidades do coletivo que, por meio do desenvolvimento de ações e programas, objetivam o bem-comum e a diminuição da desigualdade social. Esses programas e ações precisam ser estruturados de maneira funcional e sequencial para tornar possível a produção e organização do projeto. Assim, o ciclo das políticas públicas é um processo que verifica: a participação de todos os atores públicos e privados na elaboração das políticas públicas, ou seja, governantes, políticos, trabalhadores e empresas, poder que esses atores possuem e o que podem fazer com ele, o momento atual do país no aspecto social (problemas, limitações e oportunidades) e organização de ideias e ações.

Com base na bibliografia do especialista em políticas públicas Leonardo Secchi, apresentaremos o modelo de ciclo de políticas públicas (SECCHI, 2017). Na primeira fase do ciclo, trata-se da formação da agenda. Para começar a elaboração de uma política, é preciso decidir o que é prioritário para o poder público. A fase da agenda caracteriza-se pelo planejamento, que consiste em perceber os problemas existentes que merecem maior atenção. Essa percepção precisa ser consistente com o cenário real em que a população se encontra. São analisados nessa fase a existência de dados que mostram a condição de determinada situação, a emergência e os recursos disponíveis. O reconhecimento dos problemas que precisam ser solucionados de imediato ganha espaço na agenda governamental. Entretanto, nem tudo que está na agenda será solucionado imediatamente, pois os projetos dependem de alguns fatores como a avaliação do custo-benefício, o estudo do cenário local e suas necessidades, os recursos

disponíveis, a urgência que o problema pode tomar por uma provável mobilização social e a necessidade política (SECCHI, 2017).

A segunda fase da formulação da política é a fase de apresentação de soluções ou alternativas. É o momento em que deve ser definido o objetivo da política; quais serão os programas desenvolvidos e as linhas de ação. Após esse processo, avaliam-se as causas e são avaliadas prováveis alternativas para minimizar ou eliminar o problema em questão. Portanto, a segunda etapa é caracterizada pelo detalhamento das alternativas já definidas na agenda. Organizam-se as ideias, alocam-se os recursos e recorre-se à opinião de especialistas para estabelecer os objetivos e resultados que querem alcançar com as estratégias que são criadas (SECCHI, 2017).

Na terceira fase da formulação da política, há um processo de tomada de decisão. Com as todas as alternativas avaliadas, na terceira fase se define qual será o curso de ação adotado. São definidos os recursos e o prazo temporal da ação da política (SECCHI, 2017). Na quarta fase ocorre a implementação da política. É o momento em que o planejamento e a escolha são transformados em atos. É quando se parte para a prática. O planejamento ligado à organização é transformado em ação. São direcionados recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos para executar a política (SECCHI, 2017).

E, por fim, há a fase de avaliação. É um elemento crucial para as políticas públicas. A avaliação deve ser realizada em todos os ciclos. É uma fonte de aprendizado para a produção de melhores resultados. Nela se controla e supervisiona a realização da política, o que possibilita a correção de possíveis falhas para maior efetivação. Inclui-se também a análise do desempenho e dos resultados do projeto. Dependendo do nível de sucesso da política, o poder público delibera se é necessário reiniciar o ciclo das políticas públicas com as alterações cabíveis, ou se simplesmente o projeto é mantido e continua a ser executado (SECCHI, 2017). A boa política pública deve cumprir as funções de promover e melhorar a cooperação entre os atores constituir-se num programa implementável.

### **2.3 Planejamento, Discricionariedade e Orçamento: Atos do Poder Público**

Para se ter uma política pública implementável deve existir planejamento. Não se pode discutir sobre a possibilidade da intervenção do Poder Judiciário como meio de preservação dos limites formais, visto estarem expressos na Carta Magna. No

que diz respeito aos limites materiais, a questão é considerada totalmente controvertida. Assim, verifica-se a questão da reserva do possível presente na chamada “Judicialização das Políticas Públicas”.

Torna-se possível salientar que, no Brasil, tanto a iniciativa como a própria execução das leis orçamentárias são competências únicas do Poder Executivo. Assim, as definições políticas públicas, bem como a escolha das prioridades orçamentárias passam a ser exclusividade do Poder e, portanto, o Judiciário não poderá interferir nessa atividade que é discricionária do administrador. Diante disso, a discricionariedade do Poder Executivo, limitada constitucionalmente, passa a definir as prioridades orçamentárias, impondo obstáculos para a intervenção do Poder Judiciário em relação a política orçamentária.

Nesse sentido, são muitas decisões jurisprudenciais sobre tal fato:

[...] Dessa forma, com fulcro no princípio da discricionariedade, a Municipalidade tem liberdade para, com a finalidade de assegurar o interesse público, escolher onde devem ser aplicadas as verbas orçamentárias e em quais obras deve investir. Não cabe, assim, ao Poder Judiciário interferir nas prioridades orçamentárias do Município e determinar a construção de obra especificada [...] (STJ, REsp 208893 / PR ; Segunda Turma, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ 22.03.2004).

Importante salientar a existência de limites em relação a atuação do Poder Executivo, quer em relações formais, como materiais, e justamente no presente ponto passa a residir a questão da competência do Judiciário como meio de impor o desejo do constituinte. Assim, na esfera jurisprudencial, tal fato tem se demonstrado controverso, passando a trazer uma modificação profunda de entendimento em relação a busca pela máxima efetivação dos direitos fundamentais e sociais, como se verifica, in verbis:

[...] 1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador.

2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas [...] (STJ, REsp 493811 / SP, Segunda Turma, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJ 15.03.04).

Importante coleccionar os dizeres de Oliveira (2006, p. 404) em relação a intervenção do Judiciário em relação a implantação de políticas públicas:

[...] descabe ao Judiciário decisão de tal quilate. No entanto, se o fizer, determinando, por exemplo, a construção de moradias, creches, etc., e transitada em julgado a decisão, coisa não cabe ao Prefeito que cumprir a ordem. Para tanto, deverá incluir, no orçamento do próximo exercício, a previsão financeira. Esclarecerá à autoridade judicial a impossibilidade de cumprimento imediato da decisão com trânsito em julgado, diante da falta de previsão orçamentária, e obrigá-lo-á a incluir na futura lei orçamentária recursos para o cumprimento da decisão [...].

Neste contexto, o Ministro do STF, Celso de Mello, por meio de decisão proferida em Agravo Regimental nº 47, acaba por esclarecer a relação da discricionariedade administrativa e o Poder Judiciário; in verbis:

É certo – tal como observei no exame da ADPF 45/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO (Informativo/STF nº 345/2004) – que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário – e nas desta Suprema Corte, em especial – a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”, p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo.

Importante salientar que pondera em relação as políticas públicas que se fundamentam na própria Constituição, sendo que entende que cabe ao Poder Judiciário a obrigação de se fazer implementá-las, mesmo que de forma excepcional. Segundo as palavras do Ministro:

Impende assinalar, contudo, que a incumbências de fazer implementar as políticas públicas fundadas na Constituição poderá atribuir-se, ainda que excepcionalmente, ao Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatário, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional [...].

O Ministro ressalta ainda a posição de Frischeisen (2000):

Nesse contexto constitucional, que implica também na renovação das práticas políticas, o administrador está vinculado, às políticas públicas estabelecidas na Constituição Federal; sua omissão é passível de responsabilização e a sua margem de discricionariedade é mínima, não contemplando o não fazer.

(...)

Como demonstrado no item anterior, o administrador público está vinculado à Constituição e às normas infraconstitucionais para a implementação das políticas públicas relativas à ordem social

constitucional, ou seja, própria a finalidade da mesma: o bem-estar e a justiça social.

(...)

Conclui-se, portanto, que o administrador não tem discricionariedade para deliberar sobre a oportunidade e conveniência de implementação das políticas públicas discriminadas na ordem social constitucional, pois tal restou deliberado pelo constituinte e pelo legislador que elaborou as normas de integração.

(...)

As dúvidas sobre essa margem de discricionariedade devem ser dirimidas pelo Judiciário, cabendo ao Juiz dar sentido concreto à norma e controlar a legitimidade do ato administrativo (omissivo ou comissivo), verificando se o mesmo não contraria sua finalidade constitucional, no caso, a concretização da ordem social constitucional.

Nesse diapasão, modernamente, graças ao forte posicionamento da jurisprudência pátria, a “teoria do financeiramente possível” tem sido constantemente afastada, abrindo espaço para se ver o Estado obrigado a desempenhar o papel que lhe conferiu a própria Constituição Federal.

As mais recentes decisões dos Tribunais de Superposição têm exigido além da alegação de inexistência de recursos, a comprovação dessa inexistência, ao que o Ministro Eros Grau chamou de exaustão orçamentária (FRISCHEISEN , 2000, p. 59, 95 e 97).

Assim, o posicionamento do STF, in verbis:

[...] É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização – depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese – mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente usando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. [...] (STF, ADPF n. 45, Rel. Min. Celso de Mello, julg. 29.04.04)

O presente argumento não tem o condão de olvidar a definição das políticas públicas, nem mesmo no momento das decisões judiciais, mas, nesses casos, há de se comprovar sempre a insuficiência de recursos.

Diante disso, a teoria da reserva do possível apenas poderá ser utilizada como mecanismo limite para a real efetivação dos direitos sociais no caso de comprovação de insuficiência de recursos financeiros. O presente entendimento acaba por refletir a própria essência da teoria, sendo indiscutível as necessidades ilimitadas, bem como os recursos para supri-las é totalmente escasso.

## **2.4 Garantias ao mínimo existencial**

A Constituição brasileira dispõe de três garantias: sociais, políticas e jurídicas. Por essa tese se tratar do direito social, importa aqui abordar apenas a interpretação e aplicação dos direitos sociais em conexão com o mínimo existencial.

Segundo Alexy (2008):

A construção do mínimo existencial ocorreu na Alemanha. A jurisprudência do Tribunal Constitucional da Alemanha proferiu três decisões particularmente importantes no que toca aos direitos sociais prestacionais que acabou gerando o fundamento do mínimo existencial (ALEXY, 2008, p. 435).

A primeira decisão ocorreu na Alemanha, em 1951, pelo fato de que a Constituição do referido país obriga ao Estado de proteger o indivíduo de suas necessidades materiais (ALEXY, 2008, p.435). A segunda decisão se relaciona a *numerus clausus* em que se diferencia o direito a participação sendo considerado um direito a criação de novas vagas universitárias. Já a terceira decisão é declarada pelo Tribunal a Lei provisória sobre o Ensino Superior como exigível a garantia dos direitos a prestações normativas (CUNHA, 2014, p. 77).

Para Sarlet (2007, p. 19):

Não existem direitos sociais típicos de cunho prestacional na lei fundamental da Alemanha (1949), excepcionalmente existe a previsão da proteção da maternidade e dos filhos, compensação de desigualdades fáticas no que diz com a discriminação das mulheres e dos portadores de necessidades especiais.

A conexão entre a garantia do mínimo existencial e os direitos sociais é explicada por Andreas Krell (2002, p. 60-62):

Esta teoria engenhosa do mínimo social aos direitos fundamentais é fruto da doutrina alemã que tinha de superar a ausência de qualquer direito social na Carta de Bonn, sendo baseada na função de estrita normatividade e jurisdicionalidade do texto constitucional. A teoria do mínimo existencial tem a função de atribuir ao indivíduo um direito subjetivo contra o Poder Público em casos de diminuição da prestação de serviços sociais básicos que garantam a sua existência digna, significando o direito de requerer um mínimo dos meios de sobrevivência ou subsistência, de tal forma que sem o mínimo necessário a existência, cessaria a possibilidade da própria sobrevivência. Esse mínimo estaria baseado no próprio conceito de dignidade humana.

Um exemplo dessa conexão é o princípio da dignidade humana, haja vista que não pode ser apenas considerada uma garantia positiva de liberdade, mas, sim, um recurso mínimo para uma existência digna. Tal fato é verificado por meio da jurisprudência a seguir:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. Direito à Saúde e à Vida. Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Preservação. DEVER DO ESTADO. Recurso de Agravo a que se nega provimento. Decisão Unânime. 1 - Trata-se de Recurso de Agravo em face de Decisão Terminativa proferida por esta Relatoria, na qual DEI PROVIMENTO ao recurso de agravo de Instrumento tão somente para determinar que a multa arbitrada não incidisse sob o patrimônio pessoal do Secretário de Saúde do Estado, e sim sob as verbas atinentes ao patrimônio do ente Estatal. 2 - Em suas razões, o Estado de Pernambuco sustentou, em síntese, que o pedido de desvinculação de marca específica em detrimento das alternativas terapêuticas disponibilizadas pelo SUS não teria sido apreciado por esse julgador. 3 - A necessidade do medicamento está devidamente provada através do laudo médico trazido pelo recorrido às fls. 23/24. Afinal, é o médico a pessoa indicada para decidir que tipo de tratamento que deve ser utilizado em cada caso. 4 - Ainda conforme o laudo acima referido, o paciente é portador de Esquizofrenia Paranóide "com baixíssima adesão aos psicofármacos orais e com intolerância ao uso de antipsicóticos típicos por conta do desenvolvimento de sintomas extrapiramidais." Está, portanto, comprovado o requisito de existência de doença grave e sendo o medicamento, uma forma de garantir a vida do Agravado, é caso sim da aplicação da Súmula 18 deste Tribunal: "Súmula 018. É dever do Estado-membro fornecer ao cidadão carente, sem ônus para este, medicamento essencial ao tratamento de moléstia grave, ainda que não previsto em lista oficial" 5 - Ademais, a Carta da República dispõe em seu artigo 196 que "a saúde é um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação". Ora, da leitura direta do texto constitucional citado, depreende-se que a saúde da população é dever do Estado e garantia do cidadão. Assim, tomando-se com vetor e fundamento o princípio

da dignidade da pessoa humana, revela-se impossível a negativa ou qualquer ato que atente contra a saúde do cidadão. Cabe destacar também que o Sistema de Saúde pressupõe uma assistência integral, no plano singular ou coletivo, na conformidade das necessidades de cada paciente, independente da espécie e nível de enfermidade, razão pela qual, comprovada a necessidade do medicamento para a garantia da vida do paciente, entendendo-se VIDA em seu mais amplo conceito, deverá ele ser fornecido.<sup>6</sup> - Por derradeiro, no que diz respeito ao princípio da separação do poderes, cumpre registrar que é dever do Poder Judiciário a apreciação de lesão ou ameaça a direito (art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal). Sendo assim, não é violado o princípio da divisão dos poderes, com a determinação de fornecimento de medicamento à pessoa necessitada, pois o direito à saúde não se encontra no âmbito dos atos discricionários (oportunidade e conveniência) da Administração Pública, mas sim se constitui num dever previsto na Constituição Federal de 1988. Dessa maneira, a determinação judicial do fornecimento do medicamento não implica em interferência do Poder Judiciário no Poder Executivo, pois, como resulta evidenciado, a vida é direito subjetivo indisponível devendo prevalecer em qualquer situação.<sup>7</sup> - Recurso de Agravo improvido. (TJ-PE - AGV: 3857012 PE , Relator: Alfredo Sérgio Magalhães Jambo, Data de Julgamento: 20/10/2015, 3ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 03/11/2015)

Menciona Sarlet (2007, p. 33) acerca da necessidade de se proteger e colaborar na promoção da dignidade humana:

Esta proteção está condicionada espacial e temporalmente do padrão socioeconômico vigente em cada Estado. [...]

Na condição de princípio fundamental, a dignidade da pessoa humana constitui um valor guia não apenas dos direitos fundamentais, mas de toda ordem constitucional, razão pela qual se qualifica como princípio constitucional de maior hierarquia axiológica.

Importante destacar que o mínimo existencial não pode ser confundido com o mínimo vital, uma vez que este último se refere a garantia do direito à vida, porém deve o mínimo existencial ser garantido, haja vista, decorre da proteção da vida e da dignidade humana.

APELAÇÃO CÍVEL EM AÇÃO ORDINÁRIA. FORNECIMENTO DE LEITE ESPECIAL.DIREITO À SAÚDE.ART. 196 DA CF/88.GARANTIA CONSTITUCIONAL. PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. APELO IMPROVIDO. I. A Constituição Federal estabelece, em seu art. 196, que a saúde é direito de todos e dever do Estado, a ser materializado solidariamente pelos entes federados, cabendo-lhes resguardá-lo, sob pena de afronta ao princípio da dignidade da pessoa humana. II. A despeito de obrigação solidária dos demais entes federativos, o município não pode se escusar de fornecer o hígido tratamento de saúde de que necessita a menor, ao argumento de que tal responsabilidade é do Estado do Maranhão. III. Recurso conhecido e improvido. (TJ-MA - APL: 4043462012 MA 0000101-41.2012.8.10.0041, Relator: VICENTE

DE PAULA GOMES DE CASTRO, Data de Julgamento:  
15/04/2014, SEGUNDA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação:  
23/04/2014)

## **2.5 A Judicialização e Expansão dos direitos**

Em cidadania, classe e status social, ao propor a distinção entre civis, direitos políticos e sociais, Marshall (1967) descreve os processos de geográfica de integração e separação funcional que forma os sistemas institucionais necessários para o processamento de cada um deles. Nesse contexto, o lugar da Magistratura é inequívoco: é ligado com a definição e defesa dos direitos civis, que este autor acredita serem consolidados na Inglaterra do século XVIII, mencionando habeas corpus.

Aos poucos, outros direitos individuais foram adicionados com seus efeitos em simultâneo estendido a todos os membros adultos da comunidade. Eles eram, portanto, direitos universais, cujo tema é o indivíduo abstrato, independentemente das diferenças de formas concretas de ser. Todo mundo se torna igual perante a lei e tem direitos iguais.

O referido autor tratou de um fenômeno contemporâneo que é a multiplicação dos direitos (BOBBIO, 2004). Esse fenômeno se intensificou no século 20, após a confirmação da propriedade coletiva dos direitos na área jurídica, especialmente na absorção de disputas trabalhistas em vários ordenamentos jurídicos contemporâneos, está diretamente relacionada com a expansão do Estado de bem-estar.

Dentro do contexto da expansão, os direitos coletivos não abraçaram apenas os trabalhadores, mas os cidadãos. Em geral, qualquer que seja a sua posição na estrutura de produção. Mas os novos direitos e garantias não necessariamente tratam o cidadão como um ser genérico, na maioria dos casos referiam-se a novos sujeitos coletivos, distanciando sistemas jurídicos dos velhos pressupostos liberais baseados sobre a relação entre o indivíduo e o Estado (SORJ, 2004).

A esse respeito, Bobbio (2004) chama a atenção para três dimensões da multiplicação dos direitos: o aumento do número de bens dignos de tutela (políticas e sociais direitos que exigem uma posição ativa do Estado); a extensão da propriedade dos direitos de outros do que o homem (família, as minorias étnicas, etc.) sujeitos; e a

diversificação do estado que é devido à percepção do homem sobre formas específicas ou concretas de estar na sociedade.

A multiplicação de direitos tem, no entanto, acompanhado por outro fenômeno contemporâneo: o escopo em expansão do Judiciário, que gradualmente começa a competir com outras autoridades públicas no manejo de conflitos políticos e sociais. Para os escritores tais como Sorj (2004), os dois fenômenos têm uma relação estreita: a multiplicação dos direitos sociais.

É nesse sentido que o acesso à justiça é agora percebido como uma porta de entrada privilegiada para outros direitos de cidadania na contemporaneidade do mundo, enquanto que anteriormente estava relacionada com os direitos civis (CAVALCANTI, 1999).

Embora não seja o objetivo do presente estudo, para examinar atentamente o relacionamento entre os fenômenos da multiplicação dos direitos e da expansão da jurisdição na esfera social, é importante verificar que ambos apareceram gradualmente consolidados no contexto do processo de democratização do Brasil e da promulgação da CF.

Quanto ao primeiro ponto, multiplicação dos direitos, a CF reescreveu a gama de direitos sociais coletivos e difusos atribuída a cidadãos brasileiros, introduzindo novos e complexas exigências em termos de políticas públicas para ser projetado e implementado pelo Estado. A introdução do conceito de segurança social como um direito universal e igual, assim como alterações substanciais no que diz respeito aos direitos sociais só poderia concretizar-se com base em novas escolhas públicas.

Na grande maioria dos casos, essas novas escolhas são necessárias não apenas pelas mudanças na direção, mas também novas instituições, o que deu início a um amplo processo legal, regulamentar e de desmontagem e remontagem organizacional, o que configura um novo arranjo para políticas públicas setoriais. Concomitantemente, no domínio jurídico, a compreensão do caráter vinculativo das novas normas constitucionais relativas aos direitos sociais foi impactada. Inserido no texto constitucional no segmento atribuído a direitos e garantias fundamentais, os direitos sociais são absorvidos no sistema jurídico tão intangível, portanto, não aberto à interpretação pelo ator governo, bem como ter o status de ser péticos, ou seja, como se

escrito em pedra. Mas é a impregnação deste sistema pela doutrina eficaz (BARROSO, 2008) que levanta a questão da aplicabilidade imediata das normas constitucionais, agora apresentado para o atributo de imperatividade, e, por conseguinte, levado para fora do contexto da análise das circunstâncias em que a sua não realização seria perceptível.

A estrita adesão aos comandos contidos nessas normas resultou em uma mudança na relação entre o governo e as leis, dando o último não o personagem de um ideal normativo a ser perseguido, mas da geração de direitos subjetivos que o primeiro não podia recusar, seja por omissão ou por ação. Assim, quaisquer recusas ou violações desses direitos justificaria a tutela do sistema judicial, a fim de restaurar a ordem preconizada pela CF.

De acordo com a combinação desses dois movimentos, o problema de delimitação de fronteiras entre as esferas de ação do Executivo e Judiciário no que diz respeito à políticas públicas é realocado. Ele também se apresenta em outras esferas de ação do Estado (CAMPILONGO, 2000).

O primeiro subsistema incorpora o princípio democrático da soberania popular, uma vez que submetidas aos procedimentos democráticos para a formação de maiorias, lhe dá legitimidade para escolher prioridades e fazer escolhas que, presumivelmente, trazem uma liderança para o desenho e implementação de políticas públicas necessárias para atingir os seus fins. Já o segundo incorpora o princípio constitucional do respeito pelos direitos humanos fundamentais, entre que o mínimo existencial está incluído (PIMENTA 2008; BARROSO 2008), que lhe dá legitimidade para assumir a tutela dos direitos públicos, embora por intermédio de interferência nas ações do Executivo. Para esse fim, no caso brasileiro, a reformulação das instituições da Justiça é criada por meio de condições mais favoráveis para a sua intervenção em áreas tradicionalmente ocupada por movimentos sociais e partidos políticos (CAVALCANTI, 1999).

## **2.6 A Eficiência da Administração Pública**

Com a materialização da atual CF, os direitos sociais voltados para os cidadãos passaram a ser positivados, e tal acabou sendo consagrado por meio do artigo

6º do diploma em comento. Tais direitos sociais, segundo Ferreira Filho (2002, p.306), acabaram sendo entendidos como “direitos a prestações positivas por parte do Estado, vistos como necessários para o estabelecimento de condições mínimas de vida digna para todos os seres humanos. Costumam ser apontados como a segunda geração dos direitos fundamentais”.

Assim, tais direitos devem ter como fim políticas públicas, ou seja, são deveres impostos ao Estado, que devem ser exercidos pelo próprio Poder Executivo possuidor da função administrativa, bem como governamental, sendo que tais devem ser implementados e também concretizados por meio eficazes e eficientes que sejam acessíveis para a coletividade como um todo; isto é, devem atingir de forma isonômica as pessoas que se encontram sobre a proteção do Estado, seja em âmbito federal, estadual, distrital ou municipal.

Nesse sentido, Sarmento (2006) afirma que as políticas públicas

Com o advento do Estado Social, se passou a reconhecer a necessidade de intervenção do Estado, através de políticas públicas, para proteção dos mais débeis diante do arbítrio dos mais fortes, e garantia das condições materiais básicas de existência, aquela ideia da supremacia incondicional do interesse individual sobre o interesse coletivo não teve como subsistir (SARMENTO, 2006, p. 42).

Portanto, os direitos sociais, como instituidores da igualdade social, não possuem apenas o condão de limitar o Poder Executivo, mas são compostos por uma meta a ser seguida pelo Estado, vindo a justificar qualquer questão que envolvam as políticas públicas.

Para Bucci (1996):

Pode-se dizer que as políticas públicas representam os instrumentos de ação dos governos, numa clara substituição dos ‘governos por leis’ (*government by Law*) pelos ‘governos por políticas’ (*government by policies*). O fundamento mediato e fonte de justificação das políticas públicas é o Estado Social, marcado pela obrigação de implemento dos direitos fundamentais positivos, aqueles que exigem uma prestação positiva do Poder Público (BUCCI, 1996, p. 35).

Segundo Mânica (2007, p. 2), a “Política pública é expressão polissêmica que compreende, em sentido amplo, todos os instrumentos de ação dos governos”. Nesse sentido, as políticas públicas têm como fim as providências a serem tomadas para que ocorra a materialização das previsões constitucionais. Assim, elas acabam por se

exteriorizar por meio de programas e ações governamentais, não se confundindo entre si.

As políticas públicas podem se encontrar consubstanciadas em leis ou atos normativos, mas com eles não se confundem, pois decorrem do conjunto de atos e/ou de normas que implementam valores e objetivos albergados pelo ordenamento jurídico (...) (MÂNICA, 2007, p. 3).

A eficiência ganha grande valoração perante a sociedade, pois, torna-se necessário a manutenção de uma estrutura totalmente eficiente. Assim, segundo Grau (1991), para a prevalência da eficiência torna-se imprescindível a observação do ordenamento jurídico em relação à Administração Pública. Desta forma, a eficiência se desdobra em acepções variadas, e, como princípio acaba por receber novas características, de forma, a gerar inúmeras definições sobre o princípio da eficiência, sendo que todas se referem a conotações ideológicas.

Nesse sentido, França (2000, p. 168) retrata que o princípio da eficiência administrativa estabelece que toda ação administrativa seja orientada para a concretização material e também efetiva, tendo a sua finalidade ora imposta pela própria lei. Ao se analisar este conceito, verifica-se que a eficiência apresenta-se como uma eficácia social, ou ainda em razão de um ato administrativo, de modo a atingir uma determinada finalidade concreta.

#### Segundo Moraes (1999) o princípio da eficiência

(...) é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social (MORAES, 1999, p. 30).

Assim, Lopes (1998) retrata que a eficiência é a finalidade da Administração, devendo atender a lei, de forma a não afrontar os ditames ora previstos pela Constituição Federal.

#### Para Mello (1999):

Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito,

que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que burilam no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais suma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da 'boa administração' (MORAES, 1999, p. 92).

A eficiência deve ser vista como integrante do princípio da boa administração. Assim, o princípio da eficiência atua sobre o ato discricionário, juntamente com os princípios da racionalidade e moralidade, sendo que todos são aplicados diferentemente no ato administrativo. Portanto, a eficiência deve ser entendida como a produção de um efeito, eficácia. Assim, a Administração deve agir sempre eficazmente. A eficiência apenas poderá ser materializada por meio dos demais princípios (CAMARGO, 1993). Assim, segundo Custódio Filho (1999):

Do exposto até aqui, identifica-se no princípio constitucional da eficiência três ideias: prestabilidade, presteza e economicidade. Prestabilidade, pois o atendimento prestado pela Administração Pública deve ser útil ao cidadão. Presteza porque os agentes públicos devem atender o cidadão com rapidez. Economicidade porquanto a satisfação do cidadão deve ser alcançada do modo menos oneroso possível ao Erário público. Tais características dizem respeito quer aos procedimentos (presteza, economicidade), quer aos resultados (prestabilidade), centrados na relação Administração Pública/cidadão.

Ocorre que há também outra espécie de situação a ser considerada quanto à Administração e que não engloba diretamente os cidadãos. Trata-se das relações funcionais internas mantidas entre os agentes administrativos, sob o regime hierárquico. Nesses casos, é fundamental que os agentes que exerçam posições de chefia estabeleçam programas de qualidade de gestão, definição de metas e resultados, enfim, critérios objetivos para cobrar de seus subordinados eficiência nas relações funcionais internas dependerá a eficiência no relacionamento Administração Pública/cidadão.

Observando esses dois aspectos (interno e externo) da eficiência na Administração Pública, então, poder-se-ia enunciar o conteúdo jurídico do princípio da eficiência nos seguintes termos: a Administração Pública deve atender o cidadão na exata medida da necessidade deste com agilidade, mediante adequada organização interna e ótimo aproveitamento dos recursos disponíveis (CUSTÓDIO FILHO, 1999, p. 214).

Desse modo, a eficiência administrativa é atingida por meio do melhor emprego dos recursos, bem como meios, sempre visando satisfazer todas as necessidades coletivas em um regime de igualdade dos usuários. Assim, a eficiência representa a utilização dos melhores meios sem se distanciar dos objetivos da Administração Pública, que é a satisfação das necessidades da coletividade. O direito à política pública é estendido a todos, não podendo, portanto, ser algo desconsiderado. Conforme salienta Bobbio (1992),

Uma coisa é proclamar esse direito, outra é desfrutá-lo efetivamente. A linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais; mas ela se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido (BOBBIO, 1992, p. 10).

Ao tentar desconsiderar todas as tentativas de justificar os direitos sociais, Bobbio (1992) afirma que no caso da política pública, os direitos precisam ser assegurados, bem como, protegidos:

O importante não é fundamentar os direitos do homem, mas protegê-los. Não preciso aduzir aqui que, para protegê-los, não basta proclamá-los. [...] O problema real que temos de enfrentar, contudo, é o das medidas imaginadas e imagináveis para a efetiva proteção desses direitos (BOBBIO, 1992, p. 11).

No caso do Brasil, a efetividade em relação à política pública deve garantir o acesso, a permanência e também a sua qualidade. Dessa forma, é tarefa de todos a promoção dos direitos, evitando-se qualquer tipo de violação. Portanto, a universalização da política pública é na realidade um mecanismo voltado para garantir a igualdade de acesso.

Verifica-se que a eficiência na política pública é completada pela universalização desta a todos os cidadãos no Brasil, constituindo uma grande promessa de realização, mesmo, ainda sendo carecedora de investimentos políticos públicos, garantindo a igualdade de acesso a todos os cidadãos. Apenas por meio da responsabilidade do Estado brasileiro para com a política pública tem-se a forma pública e gratuita, sendo possível garantir a igualdade de acesso e a universalização aos direitos.

Assim, o que se verifica é que a Administração não atinge a efetividade em relação à política pública, ocasionando a exclusão da maioria da população aos direitos básicos. O presente fato se deve em razão da permanência, bem como da qualidade. Essa situação demonstra a ineficiência da Administração Pública no que diz respeito à permanência e qualidade da política pública oferecida hoje para a população. Torna-se necessário que as políticas públicas sejam ampliadas em relação ao acesso aos direitos, sendo incrementadas por meio de medidas totalmente efetivas.

## **2.7 A Administração Pública na Efetivação da Política Pública**

A necessidade de uma “boa administração” não deve ser considerada como óbice para a eficiência. Assim, a eficiência da Administração Pública como meio de efetivação da política pública não deve desprezar os princípios do regime-jurídico administrativo, devendo-se sempre acentuar o caráter finalístico da legalidade. Desta forma, o ato da Administração Pública na política pública apenas será válido se for à maneira mais eficiente para a consecução do fim legal. Neste sentido, Dias (2004) retrata que na impossibilidade de uma maneira mais eficiente, é necessário que pelo menos o ato apresente-se razoavelmente eficiente.

Portanto, ocorre o dever do melhor cumprimento das competências administrativas, sendo necessária a utilização de meios mais idôneos, oportunos e também convenientes, sempre voltados para a política pública, de modo a constituir um fim específico que lhe garanta (MARÇAL FILHO, 2005).

Para Falzone, (1953) é necessário que os agentes administrativos tenham plena consciência do melhor exercício de suas competências em relação a melhorar a política pública. Assim, o melhor exercício de competências administrativas se direciona para a boa administração, onde se busca a melhor solução para os problemas relacionados com a política pública, sendo adotadas medidas eficientes. Diante disto, existe uma relação íntima da efetividade com as normas constitucionais. O princípio da eficiência busca o aspecto do dever de solucionar os problemas que envolvem a política pública da melhor forma possível, otimizando os recursos existentes. Portanto, os resultados não podem ser realizados apenas com base nos critérios econômicos, levando em consideração a administração e a política pública no país. Deve-se, portanto, buscar

novas formas de constatação empírica dos resultados, possibilitando ação a Administração, mostrando a relevância do aspecto qualitativo, aproximando a Administração do administrado.

Segundo Bernard (2000), o estabelecimento da satisfação esta firmado nos padrões de qualidade, sendo o mesmo suscetível da atividade ora desempenhado. Diante disso, é importante retratar os dizeres de Frischeisen (2000):

O administrador está vinculado à Constituição e à implementação das políticas públicas da ordem social (quer diretamente quer em parceria com a sociedade civil - neste sentido atuando também como fiscalizador), estando adstrito às finalidades explicitadas na Constituição, bem como nas leis integradoras, e não cumpri-las caracteriza omissão, passível de responsabilidade.

Essa obrigação de cumprir as normas constitucionais da ordem social inserem-se no devido processo legal que deve ser obedecido pela Administração, na implementação das políticas públicas.

Nesse sentido, afirma Carlos Roberto de Siqueira Castro que o devido processo legal deve ser entendido como *postulado de caráter substantivo* (substantive due process), *capaz de condicionar, no mérito, a validade das leis e da generalidade das ações (e omissões) do Poder Público* (FRISCHEISEN, 2000, p. 91-92).

Dessa forma, a utilização da eficiência voltada para a construção de seu sentido concreto, realizado com base no devido processo legal, possibilitando, a definição dos limites ora admissíveis para a definição de eficiência. Assim, existe uma interpretação sobre a acepção da eficiência, nem mesmo o seu limite. A eficiência administrativa pode ser apontada como controle jurisdicional, tornando-se mais eficaz sobre os atos administrativos, sendo estes controlados pelo presente princípio (FIGUEIREDO, 2003).

A Administração deverá sempre se pautar na realização dos fins insculpidos em sua natureza, devendo exercer a sua função administrativa por meio da eficiência. As atribuições relacionadas à política pública devem ser sempre pertinentes ao sistema da Administração, incluindo-se ainda a atuação do próprio Estado. Assim, a administração pública é uma interface existente entre o Estado e a própria sociedade, cumprindo o dever de conferir as respostas a todas as demandas sociais.

Importante ressaltar a diferenciação entre a ausência e a ineficácia de políticas públicas. Assim, ambos os casos são considerados como situações distintas. A primeira, isto é, a ausência de políticas públicas, encontra vinculação às dificuldades encontradas pelo poder público em conseguir garantir eficiência das políticas públicas.

Essas dificuldades encontram-se ligadas aos fatores econômico-financeiros, orçamentários e as próprias exigências legais. Enquanto a ineficácia direciona-se para os fatores externos ao ato político, que acaba por dificultar ou mesmo impedir a eficácia das políticas públicas que se encontram implantadas.

Salienta-se que em nenhum dos casos retratados o Poder Judiciário estaria realmente legitimado a exercer o controle constitucional da atividade administrativa, visto que o Poder Público não tem como fim ferir os preceitos constitucionais, pois não existe violação de direitos fundamentais. Nesse sentido, a necessidade do controle por parte do Judiciário encontra-se ligada de forma direta a questão da proteção dos direitos fundamentais e não necessariamente a implementação e execução eficaz de políticas públicas. Esse controle apenas será possível ao procurar preservar os direitos fundamentais que estejam violados, ou que venham a ser desobedecidos.

Adiante, analisar-se-á o direito ao trabalho.

### **3. JUVENTUDE, TRABALHO E INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA**

#### **3.1. Contextualização da juventude no Brasil: aportes fundamentais**

Abordar o tema juventude não é tarefa fácil em uma pesquisa, pois a vida juvenil é caracterizada por uma pluralidade de circunstâncias que mostram a heterogeneidade do conceito de juventude. A dificuldade de análise sobre esse segmento reside na inexistência de um único conceito sobre juventude e isso acaba por tornar o tema controverso e complexo (FRIGOTTO, 2004). Portanto, é imperativo incorporar o sentido da diversidade e das diversas possibilidades do ser jovem, atribuídas a questões históricas, sociais e culturais. Por esse motivo, alguns trabalhos acadêmicos e publicações sobre a juventude abordam o tema como “juventudes” ao invés de juventude.

Entretanto, Dayrell (2003) aponta que parte dos estudos sobre juventude discutem temas e instituições na vida dos jovens, sendo baixa a incidência de estudos que buscam a percepção sobre as situações de vida desse segmento. As representações de jovens na sociedade não demonstram totalmente a diversidade e pluralidade do segmento juvenil. De acordo com Pochmann (2004b), a diversidade da juventude tende a ser obscurecida por sua identificação como fase dourada na vida das pessoas, principalmente quando referida a jovens de classe alta. Em geral, as representações sociais são ancoradas em modelos de jovem ideal que se espelham na juventude das classes média e alta.

A diversidade da juventude é evidenciada na sua representação social, que deve ser considerada como parte de um processo de crescimento, numa perspectiva de totalidade. Por conseguinte, a juventude não seria uma etapa com um fim predeterminado, nem um momento de preparação a ser superado na idade adulta. Não há uma evolução linear; trata-se de uma sequência temporal em que ciclos vitais se relacionam a cada momento da existência, em que as mudanças e transformações são características estáveis na vida do indivíduo.

Kell (2004) elucida que o conceito de adolescência tem sua origem na modernidade e na

industrialização, adquirindo a conotação de moratória social, que significa um tempo de espera para se tornar adulto. Esse tempo se prolongou cada vez mais devido a fatores, como aumento do período de formação escolar, a alta competitividade do mercado de trabalho e escassez de emprego. Esses fatores acabam por obrigar o jovem a ficar mais tempo na condição de adolescente, longe de decisões e responsabilidades, como incapazes de decidir seu destino. A adolescência torna-se, assim, uma idade tida como crítica e caracterizada por uma crise que se alia à dependência familiar, à falta de funções no espaço público e ao tédio. Nesta dissertação, a pesquisadora optou por utilizar os termos juventude e adolescência como sinônimos, pois ambos são identificados como fase intermediária, em que a dependência econômica

está associada à educação e formação.

A juventude é um período em que se passa da infância à condição adulta, uma fase de mudanças biológicas, psicológicas, sociais e culturais e, para acompanhar a evolução dos jovens em diferentes contextos, são estabelecidos ciclos de idade. Existem várias abordagens sobre estes ciclos, mas, segundo Abramovay (2002), há um consenso sobre o início da juventude relacionado a critérios derivados de enfoques psicológicos e biológicos e que reforçam o posicionamento de Kell (2004), acerca do conceito de adolescência. Tal consenso baseia-se “... no entendimento de que o desenvolvimento das funções sexuais e reprodutivas representa uma profunda transformação da dinâmica física, biológica e psicológica que diferencia o adolescente da criança.” (ABRAMOVAY, 2002, p. 23).

O estabelecimento do limite superior no ciclo de idade tem se alargado. Isso significa que existe uma relação entre ser jovem e estar inserido no sistema educacional formal, em busca de maiores conhecimentos, uma vez que passa a ser exigido do trabalhador a capacidade de dominar um conjunto de tarefas de uma determinada função. Assim, os anos de estudo tendem a aumentar para algumas classes sociais e, para os jovens de classe baixa, passa a ser urgente a conciliação entre trabalho e estudo. Também é foco desta pesquisa a relação entre trabalho e estudo no ciclo de vida dos jovens, especialmente no tocante à conciliação entre ambos e à alteração no padrão de inserção profissional do jovem, a partir da educação e qualificação.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2008), a Pesquisa Nacional de amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE), no ano de 2007, o Brasil tinha cerca de 50,2 milhões de jovens entre 15 e 29 anos, o que correspondia a 26,4% da população. Esse contingente era maior do que o das últimas décadas do século XX, período em que houve um grande crescimento demográfico da população jovem. Mesmo assim, ele foi menor do que o de 2006, período em que o grupo jovem totalizava 51,2 milhões de pessoas. Essa redução do segmento juvenil é interpretada como desaceleração progressiva do ritmo de crescimento da população jovem, o que acarreta mudança nos pesos dos diversos grupos etários no conjunto da população.

Esse aspecto demográfico possui relevância na análise sobre a juventude, devido à existência de disputas interdisciplinares no desenvolvimento de especialidades no campo da juventude, o que amplia as dúvidas sobre qual é o limite superior no ciclo de idade do segmento jovem da população. A esses fatores, acresce a perda de uma nítida definição de características que identificam o indivíduo adulto em termos de hábitos, devido à tendência de “juvenilização” por que passam os adultos na sociedade, particularmente em relação à aparência e costumes. (ABRAMOVAY, 2002). Esta “juvenilização” é acentuada por Ribeiro (2004), ao pontuar que, atualmente, a juventude tornou-se um ideal social em que a ideia de liberdade se associa à mocidade, ao corpo bem cuidado, à saúde, à liberdade e possibilidade de inúmeros recomeços afetivos e profissionais.

Demograficamente, a juventude corresponde a determinada faixa etária que geralmente está localizada entre 15 e 24 anos de idade. Os enfoques biológicos e psicológicos enquadram a juventude a partir da maturidade fisiológica até à maturidade social. Entretanto, nem todos percorrem esse período da mesma forma, o que embasa o uso do termo no plural: juventudes. Falar em juventudes significa que os grupos de jovens têm elementos em comum a todos os jovens, mas, não fragmenta a visão por tipos de jovens. Ou seja, “a juventude tem significados distintos para pessoas de diferentes estratos socioeconômicos, e é vivida de maneira heterogênea, segundo contextos e circunstâncias.” (ABRAMOVAY, 2002, p. 25).

Entretanto, devido ao prolongamento na expectativa de vida, vários países abandonaram o conceito de juventude circunscrito à faixa etária de 15 a 24 anos. Segundo Pochmann (2004), no Brasil a expectativa média de vida ao nascer passou de 33,4 anos para 63,5 anos para os homens e, para as mulheres, passou de 34,6 anos para 70,9 anos. Em função disso, torna-se necessário identificar o alargamento da faixa etária circunscrita à juventude para algo entre 16 e 34 anos de idade. Isso é o reconhecimento de que a transição da adolescência para a idade adulta está mais complexa e exige uma agenda pública específica e que considere uma faixa etária maior.

Mesmo diante da percepção de que a divisão por faixa etária pode não contemplar a totalidade do conceito de juventude, nessa dissertação foi considerada também a abordagem demográfica que considera jovem os indivíduos entre 15 e 24 anos de idade; uma vez que a maior parte dos estudos que focaliza a questão juvenil no

mercado de trabalho considera essa faixa etária. Isso não significa que foram deixadas de lado as várias percepções acerca do que representa ser jovem, tampouco um abandono da busca pela compreensão da totalidade desse conceito.

Pochmann (2004b) elucida a existência de duas abordagens que sobressaem nas análises sobre a condição juvenil: o enfoque biopsicológico que retrata os saberes dos jovens e sua transitoriedade, relacionado à incerteza e instabilidade na transição para a fase adulta. O outro enfoque é o teórico sociocultural, que considera a forma do ser jovem relacionado ao ambiente, marcado por vocabulário próprio, jeito de vestir específico, relacionamentos em grupo, namoro, dança, música, que sempre estão em modificação. Assim, ele conclui que o componente etário que marca a juventude está atrelado a situações biopsicológicas e socioculturais temporárias e provisórias de identificação. A juventude é, portanto, uma representação social que varia de acordo com a forma como cada sociedade, em um tempo histórico determinado, lida com esse momento e o representa. Trata-se, pois, de lidar com o tema juventude de forma flexível em busca da compreensão de sua totalidade, sem desconsiderar suas diversidades. (DAYRELL, 2003).

Algumas análises da juventude caracterizam os jovens em relação a algumas décadas sem considerar critérios culturais e históricos. São exemplos dessa caracterização: os jovens dos anos 60 que se caracterizam pela rebeldia, dos anos 70 pelo estereótipo da recusa ao trabalho, dos anos 80 pelo conformismo e individualismo e, finalmente, os jovens dos anos 90 representariam um prolongamento da idade juvenil.

Entretanto, Ribeiro (2004) pontua que, historicamente, elas não se diferenciam pela contestação ao mundo em que nasceram. Segundo esse autor, essa contestação relacionada ao mundo jovem é um fenômeno moderno iniciado a partir da Revolução Francesa. Em 1815 com a restauração das dinastias do Antigo Regime na França, os governos monárquicos começaram a apelar aos mais velhos para ocuparem cargos nas cortes. Assim, os cargos eram ocupados por pessoas que já os ocupavam 20 ou 30 antes. Além disso, as cortes não confiavam nos jovens que passaram a se manifestar de diferentes formas para demonstrar seu descontentamento. Tratava-se de uma oposição entre o novo, representado pela liberdade e democracia, e o antigo, que é a servidão, preconceito e mentira. Outro aspecto ressaltado por Ribeiro (2004) é que a nobreza no século XVIII usava perucas empoadas, de forma que os jovens adquirissem

aparência de velhos pelos cabelos brancos, o que lhes garantia confiabilidade. Após a Revolução Francesa, é que o ser jovem se torna positivo. Ainda nesse contexto, o termo inovação passa a se relacionar com revolução e se opõe às rebeliões. Ou seja, as rebeliões não eram consideradas inovadoras ou transformadoras da realidade. Mas, as revoluções sim, e estariam relacionadas às mudanças radicais e inovações, já que implicam numa ruptura do sistema com a formação subsequente de outro, que foi exatamente o que ocorreu com a Revolução Industrial. Nesse sentido, a invenção e inovação passam a ter um lugar especial e passam a ser estimadas. A juventude vem a reboque dessa estima pela inovação e invenção que, durante boa parte do século XX, foram grandes vocações relacionadas aos jovens. Assim, a juventude ficou atrelada a uma possibilidade de eterno recomeço, em que a vida pode terminar e recomeçar sem, necessariamente, obedecer a uma linearidade de posições: infância, juventude, velhice. Essa noção de juventude ainda prevalece no século XXI, juntamente com outras noções de jovem que incluem a relação com o trabalho como forma de autonomia, por exemplo.

Segundo Abramovay (2002), até os anos 70, o principal grupo juvenil e que era reconhecido socialmente era o de estudantes universitários e do ensino médio. Os jovens eram identificados como atores sociais no cenário político e social, em busca de uma sociedade mais democrática e com mudanças sociais. Somente no final dos anos 70 e durante a década de 1980 é que emergiu a juventude “popular urbana”, excluída do acesso à educação média e superior. Eram jovens que habitavam a periferia e que começaram a se organizar com métodos diferentes dos jovens universitários, e começaram a exteriorizar processos de busca de um lugar na sociedade muitas vezes através de sua inclusão no mercado de trabalho.

### **3.2 Juventude: trabalho e educação**

A juventude emerge como questão social relevante a ser pesquisada por diversos motivos, dentre os quais se destacam as dificuldades e problemas que enfrentam nas possibilidades de realizações futuras. Essas realizações incluem o trabalho como espaço de aquisição de identidade social, autorealização financeira, independência e, por outro lado, a escola como espaço formativo, onde se estabelecem as sociabilidades dos jovens na busca por essa autonomia e autorealização. Entretanto, a trajetória educacional e de trabalho do jovem é entrecortada por dificuldades que incluem a continuidade dos

estudos e a inserção laboral.

Além disso, a juventude é também motivo de análises e estudos por ser um momento rico que se manifesta no ciclo de vida jovem com várias perspectivas, numa heterogeneidade de conceitos e representações do que é ser jovem. Nesse sentido, a juventude conduz a uma abordagem orientada pela diversidade na busca por encaminhamentos em relação a educação, qualificação, e inserção no mercado de trabalho sem perder de vista as relações desses aspectos com as políticas sociais voltadas ao segmento jovem.

### 3.2.1 Abordagem sobre diferentes juventudes

A literatura sobre a juventude nos conduz à percepção da heterogeneidade desse conceito, que passa pela diversidade de padrões vivenciados por distintos grupos de jovens e pela complexidade presente nos processos tradicionais de transição, ao longo do ciclo de vida dos indivíduos. O plural da categoria juventude traduz particularidades da realidade de cada sujeito, uma diversidade na maneira de vivenciar a juventude de acordo com a época e contexto em que se vive.

A noção de condição juvenil remete a uma etapa do ciclo de vida que liga a infância e a idade adulta. É como se a juventude fosse um tempo adicional de preparação para tarefas de produção. Os conteúdos, duração e significação social desses momentos são culturais e históricos, por isso é importante falar em “juventudes” e não em “juventude”. Não podemos esquecer as diferenças e desigualdades que atravessam a condição de ser jovem. (ABRAMO, 2008).

A análise sobre a juventude sempre se depara com as tensões em torno de sua definição. Corrochano (2008) chama a atenção para a importância em se diferenciar a categoria juventude como um momento específico da vida, entre a infância e a fase adulta. A juventude vista enquanto momento de transição segue uma abordagem denominada tradicional. Segundo essa abordagem, os jovens passam por etapas diferentes para fechar um ciclo que tem início com o nascimento, passa pela entrada na escola e conclusão do aprendizado escolar, depois pela inclusão no mercado de trabalho, seguindo para a conquista da independência econômica, conseqüente saída da casa dos pais, constituição familiar e termina com a aposentadoria e morte.

Seguindo essa linha, o Boletim Políticas Sociais nº 15 do IPEA (2008b) considera a juventude uma fase transitória para a vida adulta, sendo uma preparação do jovem para esse momento, com o apoio da família e da escola, no “sentido de preparar o jovem para ser um adulto socialmente ajustado e produtivo”. De acordo com Dayrell (2003), essa imagem de transitoriedade refletida na juventude toma o jovem como um “vir a ser”, cujas ações presentes somente terão sentido no futuro, na passagem para a vida adulta. Assim, a juventude passa muitas vezes a ser encarada em sua negatividade, negando o presente vivido. Entretanto, a juventude é uma construção social e cultural situada entre a dependência característica da infância e a autonomia da idade adulta. Trata-se de um período de mudanças, inquietudes, promessas e projetos a se realizar. É uma época da vida que pode ser considerada como “caótica” e “desordenada”, sem limites muito nítidos (LEVI; SCHMITT, 1996).

Pertencer à juventude representa uma condição provisória, pois os indivíduos não pertencem a grupos etários, eles os atravessam. O jovem pertence a essa condição num período determinado e o vivencia de acordo com a sociedade em que vive, dos tipos de relações que estabelece e situações que desfruta individualmente e coletivamente (RODRIGUES, 2009). O relatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2009) pontua que a imagem de transição contínua da juventude para a idade adulta não se aplica a todos os indivíduos. Pois, as alterações no mundo do trabalho e nos arranjos familiares, além do aumento da expectativa de vida média das pessoas levam a uma complexidade desses padrões pré-existentes. A sequência linear diminuiu e, as experiências de vida e expectativas da atual geração de jovens são mais complexas e menos previsíveis que as de outras gerações. Isso significa que, especialmente nas classes baixas, as trajetórias são descontínuas devido à posição de origem que impõe aos jovens necessidades específicas de sobrevivência e formas de acesso à independência e autonomia em suas relações sociais.

Nesse sentido, Ernesto Abdala esclarece que a noção de juventude traz em si processos de segmentação, discriminação e exclusão, e não pode se reduzir a um momento de transição entre a infância e a idade adulta, “...senão que se correlaciona melhor ao grupo de pertença; e as distintas categorias de jovens”<sup>4</sup>. (ABDALA, 2005, p. 187, tradução nossa).

Outra imagem da juventude é ressaltada por Dayrell (2003, p.41): a “visão

romântica da juventude”, cristalizada a partir dos anos 1960, resultado da indústria cultural. Nesse contexto, a juventude tem características relacionadas ao mercado de consumo com sua moda, músicas, revistas, além de se relacionar com liberdade, prazer e comportamentos exóticos. Essa ideia é adicionada pela visão da juventude como um tempo para “ensaio e erro” e experimentações, que associa a juventude a um “tempo de liberdade, prazer e expressão de comportamentos exóticos”. Seria um tempo “marcado pelo hedonismo e pela irresponsabilidade, com uma relativização da aplicação de sanções sobre o comportamento juvenil” (DAYRELL, 2003. p.41).

Essas imagens convivem com outra: o jovem reduzido ao campo da cultura que expressa sua juventude somente em atividades culturais e a juventude como um momento de crise. Esse momento é caracterizado como uma fase difícil, permeada por conflitos com a auto-estima. Seria um momento de desligamento da família e distanciamento, o que apontaria para uma crise da família enquanto instituição socializadora.

Ao considerar a heterogeneidade do conceito de juventude e sua singularidade geracional, torna-se possível constatar as diversas “juventudes” existentes.

A existência de diferentes juventudes demonstra uma espécie de vulnerabilidade etária, segundo Abdala (2005). Essa vulnerabilidade torna-se mais forte quando relacionada a aspectos como pobreza, gênero ou baixa escolaridade. Significa que os jovens se tornam vulneráveis em função de sua classe social, sexo, raça e escolaridade, o que poderá determinar sua trajetória de passagem da escola para o mercado de trabalho ou, simplesmente, a forma de inserção laboral. Além disso, traz implicações nos programas de capacitação voltados para a população jovem que devem focar suas intervenções para as diferentes juventudes. Nesse sentido, as políticas públicas também deveriam seguir o mesmo trajeto: focar na diversidade de juventudes, considerando os diferentes contextos dos jovens e não intervir de forma genérica em relação a um segmento dividido por faixa etária.

Semelhante às imagens sintetizadas por Dayrell (2003), Martins (2001) evidencia algumas análises incorporadas ao senso comum, que caracterizam os jovens em relação a algumas décadas. Assim, os jovens dos anos 60 se caracterizam pela rebeldia, dos anos 70, pelo estereótipo da recusa ao trabalho, dos anos 80, pelo

conformismo e individualismo e, finalmente, os jovens dos anos 90 representariam um prolongamento da idade juvenil.

Para além das abordagens tradicionais e, complementando a visão sobre as imagens da juventude na sociedade, Juarez propõe uma compreensão dos jovens como sujeitos sociais que “constroem um determinado modo de ser jovem.” (DAYRELL, 2003, p. 41). A juventude seria, portanto, um momento singular vivido pelos jovens. Existe, segundo ele, um carácter universal dado pelas transformações do indivíduo na juventude e o que varia é a forma como cada sociedade, em um tempo histórico determinado, lida com esse momento e o representa. Assim, diante dessa diversidade baseada em condições sociais, culturais e de gênero, não se torna viável considerar a juventude presa a critérios rígidos.

A concepção da juventude baseada nas imagens citadas acaba se limitando por meio de representações da juventude que interferem na compreensão do mundo juvenil. A proposta aqui é de compreender a realidade dos jovens na sua totalidade, mesmo diante das diversidades de cada contexto social.

Isso quer dizer que o sujeito age no e sobre o mundo e se produz nessa ação sendo, ao mesmo tempo, produzido em suas relações sociais. Especialmente as relações no mundo do trabalho podem determinar a forma como o jovem age no e sobre o mundo. Ou seja, o trabalho dará uma dimensão de independência social e financeira ao jovem, mesmo quando ele utiliza parte de sua remuneração para contribuir em casa. Esse é o aspecto do ser humano enquanto construção e, na medida em que se constrói enquanto ser humano se constrói também enquanto sujeito social. Essa dimensão que Charlot<sup>5</sup> citado por Dayrell (2003) significa que a essência do ser humano se encontra nas relações sociais. Essas relações sociais incluem as relações dos jovens com o trabalho, sua inserção no mercado, bem como a construção de sua trajetória profissional. Na relação com o trabalho, o jovem constrói sua trajetória profissional por intermédio de sua inserção no mercado de trabalho. É possível evidenciar diferenças na representação social dos jovens de classe alta e de classe baixa, especificamente em relação ao trabalho, emprego e educação. Cada jovem se relaciona de modo diverso com as variáveis trabalho, emprego e educação de acordo com suas necessidades materiais, determinadas por sua origem socioeconômica.

O tempo do “vir a ser” do jovem inevitavelmente desdobra-se na relação estabelecida com o mercado de trabalho, uma vez que o desemprego juvenil é tido também como consequência da elevada rotatividade, característica dessa fase de vida. Segundo esse argumento, o jovem tem suas primeiras experiências no mercado de trabalho exatamente nesse momento considerado como um “vir a ser” e seria “normal” passar por vários empregos para acumular conhecimentos e experiências que poderiam ajudar numa ocupação futura. Esse momento assume “(...) uma noção de ‘moratória social’ concedida a todo jovem – tomando esse ciclo de vida como um tempo de experimentação e escolha.” (IPEA, 2008c, p. 48).

A afirmação de vários autores de que um dos marcos da passagem da juventude para a vida adulta é o ingresso no mundo do trabalho, reforça-se diante da visão da juventude como moratória social. Essa moratória social representa um crédito de tempo, em que o jovem pode adiar as questões pertinentes à vida adulta e estabelecer contato com experiências que lhe favoreçam um desenvolvimento mais pleno como formação educacional e aquisição de treinamento e capacitação. (IPEA, 2008c; TAVARES JÚNIOR; CARVALHO, 2011). Nesse sentido, a juventude é considerada como a etapa de desobrigação com o trabalho e de dedicação aos estudos (ABRAMO, 2008, p. 40).

Em relação ao mercado de trabalho e educação, o IPEA (2008c) demonstra que é perceptível a configuração de duas tendências: jovens de maior renda seguem dependendo financeiramente de suas famílias, podendo estender sua formação educacional com vistas a uma inserção econômica mais favorável no futuro e jovens de baixa renda passam a submeter-se a empregos de baixa qualidade e mal remunerados, o que de certa forma os mantém dependentes financeiramente de suas famílias, ainda que precariamente. Em ambas as situações o resultado é um prolongamento da juventude, porque a emancipação econômica é bloqueada pela crise do emprego.

Ingressar no mundo do trabalho é um marco da passagem da juventude para a vida adulta. Pois, os jovens se sentem independentes e autônomos e essa sensação lhes confere uma responsabilidade relacionada à vida adulta. O ingresso no mercado de trabalho, afirma Corrochano e outros (2008), paralelo a conclusão escolar e constituição de uma nova família, constitui-se um marco importante na transição dos jovens para a vida adulta. Em boa parte dos países desenvolvidos esse ingresso ocorria após a conclusão da escolaridade formal. Entretanto, no Brasil, essa nunca foi uma realidade

homogênea e predominante para a maioria dos jovens. O início da vida ativa começa antes mesmo da conclusão da escolaridade e o que se percebe é uma tentativa dos jovens em combinar trabalho e estudo. Várias pesquisas passaram a evidenciar a diversificação e complexidade dos caminhos dos jovens em direção à vida adulta.

### 3.2.2 Juventude, escola e trabalho

No Brasil, a educação mostra-se como condicionante para se conseguir emprego, além de ser um dos caminhos que pode conduzir o jovem à vida adulta e, sobre isso, o IPEA (2008c) afirma a existência de uma forte identificação do jovem como estudante, sendo a escola reconhecida como espaço de socialização e formação. Entretanto, a escolarização da maioria dos jovens é marcada por desigualdades e oportunidades limitadas em que a predominância de trajetórias interrompidas pela desistência e pelo abandono, caracteriza um percurso educacional irregular.

Sposito (2008) pondera que a experiência juvenil no Brasil deve ser analisada sob a influência da escola e da família, por meio do exercício da compreensão das mudanças ocorridas nessas duas esferas de socialização do jovem.

No espaço da escola, o indivíduo se vê numa diversidade de orientações, obrigado a construir por si mesmo o sentido de sua experiência. E, nesse sentido, o desafio que se coloca para cada um é se motivar e dar sentido aos estudos.

A educação mostrou-se um condicionante para a obtenção de um emprego e, principalmente, para o acesso a postos de trabalho melhor remunerados. Sobre o nível de escolaridade, a PNAD/2006 citada por Corrochano e outros (2008) demonstram que os jovens na faixa de 15 a 24 anos se encontravam em situação superior a dos adultos: 41% dos adultos tinham de 0 a 4 anos de estudo, percentual que caía nos caso dos jovens entre 15 e 24 anos para 11,9%. Por sua vez, 44% dos jovens tinham entre 9 e 11 anos de estudo. O maior nível de escolaridade entre os jovens reflete uma menor taxa de analfabetismo (2,4%), já os adultos (13%). Essa elevação da escolaridade pode ser atribuída à recente expansão do acesso à escola pública. (CORROCHANO et al, 2008). Contudo, as porcentagens daqueles que interromperam os estudos antes de concluir a escolarização básica é significativa.

Esses dados demonstram que os jovens atualmente têm investido em educação,

o que evidencia a demanda do mercado de trabalho por níveis mais elevados de educação formal. Esse investimento na educação por parte dos jovens representa uma tentativa de suprir ou minimizar possíveis frustrações, que podem ocorrer em decorrência da instabilidade no mercado de trabalho.

De acordo com o IPEA (2008b), a educação assume a função de melhorar a vida dos indivíduos na sociedade brasileira, sobretudo para os indivíduos jovens. Entretanto, as oportunidades são limitadas no processo de escolarização dos jovens que se apresentam marcados pela defasagem escolar, abandono seguido de retomadas e fracasso escolar. Corrochano e outros (2008) aprofundam e problematizam a ampliação das oportunidades de acesso à escolaridade formal e a permanência dos jovens na escola. Segundo essas autoras, ainda que essa ampliação se mostre evidente, ainda permanecem trajetórias escolares marcadas por evasões e reprovações, o que mantém distante, a universalização da educação de adolescentes e jovens. Existem também os questionamentos sobre a qualidade do ensino e as chances da escola ser um espaço significativo para os jovens.

O processo de escolarização dos jovens também é influenciado por aspectos como níveis de renda, sexo, raça origem social, que atuam também sobre as oportunidades disponíveis no mercado de trabalho. Ou seja, as oportunidades no processo de escolarização também são limitadas de acordo com a posição de origem. Correa (2008) afirma que o jovem cuja família possui baixo capital cultural e econômico são mais propensos à evasão escolar e a escola acaba por não cumprir sua missão libertadora. Nesse sentido, a educação é um processo cultural que assegura a reprodução social e, por isso, pode-se considerar essa missão libertadora da escola na socialização dos jovens. Pois, há a exigência de maior qualificação para inserção no mercado de trabalho e o sucesso escolar passa a ser um requisito, embora não defina o ingresso nesse mercado, como nos mostra. (SPOSITO, 2008). Os indicadores apresentados pela PNAD 2008 demonstram a permanência de desigualdades educacionais com predominância de trajetórias escolares interrompidas por desistências ou abandonos, caracterizadas por saídas e retornos que demonstram um percurso educacional irregular.

De acordo com a faixa etária, a PNAD 2018 registrou que aumenta a proporção de jovens fora da escola, sendo 15,9% na faixa dos 15 aos 17 anos; 64,4% de 18 a 24 anos; e 87,7% na faixa de 25 a 29 anos. Para os jovens de 18 a 29 anos nesta situação,

o incentivo para retornar à escola e completar o ensino obrigatório é menor do que para os jovens entre 15 e 17 anos.

Dados da pesquisa “Juventudes Brasileiras”, realizada em 2004 pela UNESCO, demonstram que, para os homens, a oportunidade de trabalho é a principal causa de abandono da escola, numa proporção de 42,2% dos jovens. E, no caso das mulheres é a gravidez, atinindo 21,1% das jovens.

Ao tentar conciliar estudo e trabalho, a opção é a escola noturna cujo desafio passa a ser a conciliação entre qualidade e atratividade. Pois, um dos fatores que afasta o jovem do estudo é a baixa atratividade da escola para os alunos. Na pesquisa “Perfil da Juventude Brasileira”, a escola foi apontada por 76% dos jovens como um lugar muito importante em suas vidas e 58% a consideram muito importante para a obtenção do trabalho e 7% a consideram nada importante. Outro fator positivo atribuído à escola é como local que possibilita maior compreensão da realidade, sendo que 74% dos entrevistados consideraram sua influência muito importante. Para dois terços, a escola é importante para fazer amigos e para o dia a dia (SPOSITO, 2008).

Considerando a importância do trabalho e também da educação na vida do jovem brasileiro, Corrochano e outros (2008) dividiram a população juvenil em dois universos de acordo com sua situação de trabalho e estudo. Um universo compreende os jovens que trabalham, dentre os quais existem aqueles que não estudam e os que estudam, jovens que procuram trabalho e estudam e os que procuram trabalho e não estudam. O outro universo corresponde aos jovens que estudam e não trabalham e nem procuram uma ocupação, aqueles que não trabalham, não estudam e não buscam trabalho.

Corrochano e outros (2008) elucidam que, entre os 8,4 milhões de jovens que trabalham e estudam, é elevada a proporção dos que concluíram o ensino médio e importante parcela alcançou o ensino superior. A escolaridade desse grupo é maior, o que sinaliza que o abandono dos estudos em função do trabalho não é regra. A maior participação dos jovens desse grupo está localizada na faixa dos 16 a 17 anos (24,5%) e a maioria deles ocupa a posição de filhos na família (73,6%), sendo mais comum entre os jovens entre 14 e 15 anos (91,6%). Além disso, é o grupo que apresenta a menor porcentagem de famílias com renda per capita de até um salário mínimo (54%), uma vez que a participação desse tipo de família no conjunto da população é de 78,2%.

Devido à expansão do sistema de ensino, é possível perceber grande parcela de jovens estudando, com destaque, nesse caso, para o grupo entre 16 e 17 anos cuja posição na família é de filhos, principalmente na faixa etária entre 14 e 15 anos, nas famílias com renda per capita acima de um salário mínimo.

Na faixa etária entre 14 a 15 anos, são os jovens de famílias mais pobres que ingressam no mercado de trabalho e permanecem estudando. Aqueles que pertencem às com renda per capita mais elevada, ingressam no mercado de trabalho a partir dos 18 anos. As diferenças de renda familiar provocam impacto sobre a escolaridade dos jovens: na faixa entre 18 e 21 anos com menores rendimentos, apenas 8,9% estão no ensino superior, contra 79,2% dos jovens na mesma faixa etária com maiores rendimentos. Isso significa que, diante de uma renda per capita mais elevada, o ingresso no mercado de trabalho ocorre a partir de 18 anos. Entre 14 e 15 anos, os jovens de família mais pobre continuam estudando quando ingressam no mercado de trabalho.

Os dados da PNAD 2006 citados por Corrochano e outros (2008) demonstram que é relativamente alta a proporção dos jovens que trabalham e que já frequentaram a escola e dos que atingiram ou concluíram o ensino médio. Também é significativa a proporção daqueles que frequentaram ou concluíram o ensino superior: 12,3% dos jovens entre 18 e 29 anos.

Esses dados podem indicar que os impactos decorrentes do processo da expansão do acesso à educação influenciam a trajetória educacional dos jovens, com mais jovens entre 18 e 24 anos matriculados no ensino superior: verifica-se um decréscimo de jovens com idade entre 25 e 29 anos no ensino superior, em comparação com a faixa etária anterior. Pois, as políticas de acesso ao ensino superior, como Fies<sup>6</sup> e Prouni<sup>7</sup>, são recentes e, por isso, os jovens entre 18 a 24 anos são os que mais se beneficiam dessas políticas.

Dados da pesquisa “Perfil da Juventude Brasileira” demonstram crescimento significativo do acesso à escola a partir da década de 1990, que se deu a partir da reordenação do sistema educativo, que incluiu “mecanismos de financiamento do ensino público, provocando alterações curriculares e medidas de correção de fluxo, visando atenuar as reprovações e evasões, em um quadro inalterado de recursos destinados à educação.” (SPOSITO, 2008, p. 96). Na verdade, foi uma oferta desprovida de qualidade

e condições materiais e humanas nas escolas públicas que traduziu um mau uso das verbas públicas. Como resultado, houve uma diminuição dos recursos destinados à educação e não um incremento que acompanhasse o ritmo das matrículas. (SPOSITO, 2008).

Segundo a OIT (2004), as taxas mundiais relacionadas ao nível de educação formal dos jovens e sua inserção no mercado demonstram que o desemprego juvenil, relacionado com qualificação e nível de instrução é maior entre os jovens com menos anos de estudo: na América Latina foi detectado que quanto mais alto é o nível de instrução dos jovens, mais baixo é o nível relativo de desemprego. Ou seja, o desemprego juvenil relacionado com qualificação e nível de instrução é maior em jovens com menos anos de estudo. Foi observado que o nível de escolaridade não só reduz o risco de desemprego, como também aumenta a probabilidade de conseguir emprego em tempo integral com contratos de longa duração. Ou seja, há uma relação direta entre grau de instrução dos jovens com a qualidade do emprego conseguido no mercado. Os dados que demonstram uma relação entre o nível educacional e a baixa qualidade do emprego podem ser influenciados pelo fato de que, em países pobres sem serviços de assistência aos desempregados, os jovens pobres não podem se permitir estudar e ficar desempregados. Assim, acabam aceitando qualquer tipo de trabalho, ainda que seja um emprego precário ou na economia informal e, por consequência, interrompem a trajetória educacional.

Encontrar indivíduos qualificados com escolaridade mais elevada, ocupando postos de trabalho inferiores à sua formação e de pouca qualidade, tornou-se uma situação comum. Quando a oferta de trabalhadores qualificados é superior à demanda de empregos profissionais e técnicos, o subemprego aumenta porque o número de pessoas que trabalham em postos onde não podem aplicar plenamente seus conhecimentos aumenta.

Nas economias em desenvolvimento, o subemprego de jovens com curso superior completo têm dado lugar à multiplicação de estudantes universitários em pós-graduação. É uma tentativa de conquistar postos de trabalho qualificados no mercado por meio da elevação do nível de instrução e especialização. Fica uma dúvida: ainda que não sejam jovens ao terminar seus estudos, serão menos vulneráveis e terão mais probabilidades de encontrar um trabalho correspondente à sua formação? Ou seja, a

elevação da escolaridade será uma garantia de inserção laboral futura? Para Pochmann (1998), mesmo havendo um estímulo maior à escolaridade e investimentos em capital humano, o jovem brasileiro acaba enfrentando uma crescente seletividade no mercado de trabalho. Quer isso dizer: aumenta o número de jovens empregados no mercado informal ou em empregos precários, uma vez que os postos de trabalho reservados aos jovens foram diminuindo nos segmentos assalariados e elevaram-se nos segmentos autônomos. Segundo ele (1998), no Brasil, o avanço na escolaridade não foi acompanhado pela elevação no nível de emprego. Sposito (2008) corrobora a referência supramencionada ao afirmar que não há uma relação linear entre a elevação da escolaridade e o emprego, pois, as oportunidades continuam escassas, independente do nível de escolaridade.

O relatório sobre Trabalho Decente da OIT (2009) elucida que jovens de famílias com renda domiciliar per capita baixa, que ocupam a posição de pessoas de referência e que têm filhos, possuem maior necessidade de ingressar precocemente no mercado de trabalho, porque precisam contribuir com a renda familiar. Em consequência, possuem maior dificuldade em continuar os estudos. A posição do jovem como pessoa de referência tem implicação direta sobre sua participação no mercado de trabalho, ou seja, implica em maiores responsabilidades do indivíduo na busca pela inserção profissional remunerada. Especialmente nas famílias de baixa renda, os jovens assumem responsabilidades em relação à composição da renda familiar, mesmo que seja à custa de uma inserção precoce no mercado de trabalho.

Diante do argumento comumente utilizado de que os baixos rendimentos das famílias podem levar os jovens ao trabalho e, conseqüentemente, à saída da escola, também é importante um olhar sobre a renda familiar dos jovens que trabalham e não estudam. Os dados demonstram que jovens de famílias de renda mais baixa começam a trabalhar mais cedo e possuem menor escolaridade. Entretanto, não é possível afirmar que esses jovens deixam a escola exclusivamente porque começam a trabalhar. Mesmo que não ocupem uma posição no mercado de trabalho, podem estar alocados em alguma tarefa doméstica para que os mais velhos ingressem no mercado. Além disso, a força de trabalho jovem torna-se interessante para o mercado devido seu menor custo em relação à adulta, pela representação social em torno de sua incapacidade de organização e pelo baixo poder de reivindicações trabalhistas.

Os estudos de Corrochano e outros (2008) apontam para o fato de que os jovens ingressam no mercado de trabalho para atuar em postos mais simples, que exigem pouca qualificação. Isso ocorre devido à pouca escolaridade dos mais jovens atrelada à pouca experiência de trabalho. As autoras afirmam que o fato do jovem entrar no mercado com 16 anos, tendo que conciliar estudo e trabalho, não representa um problema em si. As condições precárias de trabalho que os jovens encontram no mercado é que deveriam ser revistas, em prol da qualificação de seu trabalho.

Muitos jovens de famílias pobres veem-se obrigados, por necessidades econômicas, a incorporar-se no mercado de trabalho precocemente e acabam conseguindo empregos precários, com poucas perspectivas de melhoras no futuro. Isso gera um vínculo entre as gerações num contexto de pobreza.

De acordo com Pochmann (2000), a transição do jovem entre escola e mercado de trabalho tem sido gradual, cuja entrada e saída do mercado é consequência da tentativa de conciliar trabalho e estudo. As diferenças existentes baseiam-se no gênero: homens ocupam postos incompatíveis com o acompanhamento dos estudos, enquanto as mulheres conseguem combinar trabalho e estudo, sobretudo quando são ocupações domésticas.

Essas desigualdades, de cor e raça, permanecem quando observada a situação dos jovens no mercado de trabalho. Mas, segundo Cochorrano e outros (2008, p.17), “mesmo com níveis de escolaridade superiores, a população feminina ainda está mais sujeita ao desemprego e ao acesso a empregos menos protegidos quando comparada à população masculina”.

Nesse sentido, Cardoso (2008) afirma que o desemprego juvenil no Brasil é um problema a ser combatido pelo Estado por meio de políticas públicas. Pois, não há na sociedade brasileira, uma trajetória de vida estruturada com uma transição da escola para o trabalho regulada e protegida.

No caso brasileiro, a transição da escola para o trabalho não contou com um planejamento das trajetórias e controle do Estado.

Na inserção dos jovens no trabalho eles não desempenhavam funções que exigissem escolaridade e qualificação profissional. As ocupações caracterizavam-se

pela precariedade e pouca exigência de qualificação técnica. O último motivo é o fato de que a transição da escola para o trabalho não é automática, tendo os jovens que conviver com um período de desemprego. Desse modo, a transição da escola para o trabalho é sempre marcada pela insegurança e precariedade que tiveram início na fase desenvolvimentista e se aprofundaram nos anos 1990.

O ciclo vicioso entre um nível educacional baixo e as condições socioeconômicas precárias que os jovens enfrentam tem sido, para esses autores, a principal dificuldade a ser superada quando o assunto é a inserção de jovens no mercado de trabalho.

O que as pesquisas demonstram, de acordo com a OIT (2009), é que a real dificuldade em conciliar estudo e trabalho, dentre outros motivos, está relacionada às elevadas jornadas de trabalho que os jovens precisam cumprir. De modo geral, há a percepção de que, “quanto mais precoce a entrada no mercado de trabalho, mais precária tende a ser a inserção laboral e maior o prejuízo na formação educacional dos indivíduos.” (OIT, 2009, p.10), o que leva à uma reprodução da situação de pobreza.

Segundo a OIT (2009), as políticas públicas devem ampliar as oportunidades para esse segmento da população e oferecer serviços de informação e orientação para que o exercício de uma atividade profissional seja entendido como um direito. É necessário também que as políticas públicas ofereçam condições para que os jovens que querem continuar estudando possam fazê-lo. Devem-se criar, ainda, possibilidades de inserção em postos de trabalho de qualidade, com proteção social, que contribuam para o crescimento profissional do jovem, considerando suas peculiaridades e problemas. O fato de que o trabalho pode ser um instrumento de qualificação e aprendizado para o jovem, especialmente aquele de qualidade deve ser levado em conta. Por outro lado, os empregadores valorizam a formação do indivíduo e sua experiência profissional, o que significa, para os jovens, dificuldades em conseguir emprego, especialmente se for o primeiro emprego.

As desigualdades educacionais prevalentes no Brasil são expressivas, e os dados e indicadores demonstram que as oportunidades educacionais disponíveis para os jovens brasileiros pobres, negros, para os que vivem no campo e nas regiões Norte e Nordeste são limitadas e deficientes. As consequências são os diferentes padrões de

inserção no mercado de trabalho, o que dificulta a construção de uma trajetória de trabalho decente, levando a reprodução da desigualdade e exclusão social. Esse ciclo deve acabar e a melhor maneira seria oferecer aos jovens oportunidades de trabalho que lhes possibilitem sair da situação de pobreza.

Assim, resta comprovada a dificuldade de inclusão socioeconômica dos jovens e a necessidade de políticas públicas que alcancem aqueles em situação vulnerável.

### **3. 3 A necessidade da inclusão socioeconômica do jovem: diálogo a partir do conceito de Amartya Sen**

Conforme já analisado, os direitos fundamentais são também direitos humanos, sendo seu titular o indivíduo, o “ser humano”. Contudo, o termo “direitos fundamentais” é aplicado aos direitos já positivados na esfera do direito constitucional de determinado Estado; já a expressão direitos humanos:

(...) guarda relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e em todos os lugares, de tal sorte revelam um caráter supranacional (internacional) e universal (SARLET, 2014, p.263).

Assim, as normas constitucionais com conteúdo de direitos humanos, são chamadas de direitos fundamentais. Na presente dissertação, será atribuído ênfase aos preceitos dos artigos 6º e 170 da Constituição da República Federativa do Brasil, que tratam dos direitos sociais e econômicos, respectivamente, e ressaltam a importância do direito fundamental trabalho à inclusão socioeconômica:

Art.6º, CF São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 170,CF A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento

favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte. **Parágrafo único.** É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei (BRASIL, 1998).

Em todo complexo normativo interamericano existe a obrigação genérica de proteção dos direitos fundamentais da pessoa humana, sem fazer distinção de raça, nacionalidade, credo ou sexo (artigo 3º, alínea I, da Carta da OEA). Nesse sentido, verifica-se o conceito de direitos fundamentais e da posição do direito ao trabalho na base do ordenamento jurídico, restando indicada que a inclusão socioeconômica do ser humano pelo trabalho dignifica o homem.

Após a longa análise feita do período juventude, com a verificação das dificuldades encontradas não apenas nas mudanças hormonais, mas também na fase de transição da vida escolar para o ingresso no mercado de trabalho com a inclusão socioeconômica do jovem, far-se-á uma reflexão do que é inclusão socioeconômica dialogando com a proposta do economista indiano Sen (2010).

As pessoas estão inseridas dentro da sociedade por intermédio de seus talentos e que, por sua vez, sejam correspondidas com os benefícios que a sociedade possa oferecer. Esse tipo de integração deve ser realizado do ponto de vista social e econômico. A inclusão social e econômica dos indivíduos, previstas nos artigos 6º e 170º, compõe uma sociedade primordial, já que para existir e se estruturar é necessário um grupo socialmente organizado e economicamente produtivo, entretanto, ao avaliar o contexto brasileiro, verifica-se que muitas pessoas estão à margem dessas estruturas. A exclusão que um grupo social pode sofrer corresponde a várias causas. Uma delas, talvez a mais importante, seja a pobreza do ponto de vista econômico. Não há como existir uma ordem econômica sem uma ordem social.

Para compensar esta situação é fundamental o papel do Estado por meio de políticas públicas para atenuar essa circunstância com o estabelecimento de ações que ofereçam emprego e impulsionem a economia. Nesse sentido, Sen (2010), em “Desenvolvimento como liberdade”, destaca que “liberdade deve estar relacionado com a melhora de vida que levamos e da liberdade que desfrutamos” (SEN, 2010). Essa liberdade é alcançada com inclusão socioeconômica que, para o autor, está relacionada à uma relação de mão dupla em que as capacidades da população serão ampliadas por políticas públicas da mesma forma que as políticas públicas serão ampliadas pelas

capacidades. Sen contribuiu para estabelecer uma nova compreensão acerca de conceitos como miséria, pobreza, fome e bem-estar social. Nessa obra (2010), ele analisa o papel do desenvolvimento em contraposição ao entendimento que associa o desenvolvimento somente por intermédio de fatores como o crescimento do produto interno bruto, rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social, não que esses fatores não contribuam diretamente para a expansão das liberdades, mas não somente eles.

Conforme leciona Sen (2010, p.29), “o crescimento econômico não pode ser considerado um fim em si mesmo”, tem de estar relacionado com a melhoria de vida dos indivíduos e com o fortalecimento das liberdades. O autor indica serviços de educação, trabalho e direitos civis como bons exemplos de fatores ou agentes promovedores de liberdades. Na obra, justamente essa expansão das liberdades é considerada como o principal meio para o desenvolvimento. Sen (2010) diferencia as liberdades em liberdade constitutiva e liberdade instrumental. A primeira refere-se às liberdades substantivas, que são as capacidades elementares como ter condições de evitar privações, ter participação política e liberdade de expressão. A segunda diz respeito a liberdade que as pessoas têm de viver do modo como bem desejarem.

Diferentes tipos de liberdade apresentam inter-relações entre si, de modo que um dos tipos de liberdade pode contribuir para promover liberdades do segundo tipo, é que ele chama de duas funções de liberdade. A liberdade oriunda desta disposição é influenciada pelos próprios atos livres dos agentes numa via de mão dupla mediante a capacidade de participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impedem o progresso destas oportunidades, podendo ampliar muito mais sua própria liberdade.

Dessa forma, liberdades como liberdade de assistência médica, de receber educação básica, de participação política etc, não contribuem apenas para o desenvolvimento, mas são fundamentais para o fortalecimento das próprias liberdades constitutivas. Por outro lado, a limitação de uma liberdade específica contribuirá para a privação de outras. De forma ainda mais clara, tem-se que as capacidades podem ser aumentadas pelas políticas públicas, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode sofrer influência pelo uso efetivo das capacidades do povo.

Abordando a pobreza como privação de capacidades Amartya Sen indica que ela não é puramente a falta de rendimentos ou poucos rendimentos dos indivíduos, e sim é a privação das suas potencialidades, tendo papéis sociais, idade, localização da moradia, entre outros fatores como motivadores. Sendo assim, ele explica que nem sempre os indivíduos que vivem em países ricos, que possuem rendimentos maiores do que moradores de países pobres, possuem mais liberdade, já que ser pobre em um país rico pode ser uma grande desvantagem em capacidade, mesmo quando a renda absoluta da pessoa é mais elevada pelos padrões mundiais.

Sen apresenta os seguintes argumentos em favor da pobreza como privação das capacidades: concentra-se em privações que são intrinsecamente importantes, existem outras influências sobre a privação de capacidades além do baixo nível da renda e a relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos.

À sua maneira, critica a economia e a distribuição de renda, que não se trata apenas de gerir a distribuição de renda e sim a liberdade de uma distribuição equilibrada. Fazendo um paralelo entre a teoria de Mão Dupla proposta por Sen à nossa proposta de pesquisa, tem-se que políticas públicas seriamente elaboradas poderão ampliar as capacidades do jovem e resultar sua inclusão socioeconômica como mão de obra produtiva do País. Para a efetivação da inclusão socioeconômica do jovem é indispensável a elaboração de políticas públicas. Algumas ações do Estado vêm sendo destinadas aos jovens no Brasil, sendo exemplos da atividade estatal os projetos Jovem Empreendedor, Primeiro Emprego e ProJovem.

Há um desafio na construção de políticas públicas direcionadas para a juventude. As políticas deverão dialogar com a diversidade de realidade de vários tipos de jovens, agindo de forma plural no caso de problemáticas plurais. A juventude brasileira se constitui de um grupo que foi negligenciado historicamente pelas políticas públicas no país. Só a partir da década de 90 esse quadro começou a apresentar um novo formato e a partir daí foi possível delinear um quadro de ação do Estado Brasileiro para o segmento social.

A aposta principal de um País sério para sustentar seu desenvolvimento é a juventude. Ao iniciar sua trajetória no mercado de trabalho os jovens demandam vagas

de emprego, qualificação profissional, capacitação e educação de qualidade. O processo de inclusão, do conjunto de jovens sem emprego, é possível, urgente e necessário e depende de um novo padrão de financiamento que possibilite o crescimento econômico sustentado e a construção de uma estratégia nacional capaz de superar o atual padrão de políticas públicas.

Em um País repleto de jovens, no qual 25% da população possui entre 14 e 29 anos, é importante que uma das primeiras experiências não seja somente valorizada, mas incentivada: o primeiro emprego. Entretanto, apesar dos incentivos, segundo a PNAD, a taxa de desemprego entre os jovens ainda é grande: na faixa etária de 14 a 17 anos, 43% encontra-se desocupado. Dos jovens entre 18 a 24 anos, 27,3% estão fora do mercado de trabalho, conforme dados do IBGE (2017).

Boa parte dos jovens que se candidatam a oportunidades pelos programas sustentados por lei vêm de situações de vulnerabilidade. Lares desfeitos, oportunidades rasas e, graças a essas iniciativas, eles passam a ter uma visão diferente de mundo. Um mundo de trabalho, em que eles se espelham nos profissionais que compartilham conhecimento, preparando-os para os desafios empresariais e pessoais. Assim, eles se renovam e se descobrem cidadãos ativos, dando novos significados as suas experiências.

Dar a oportunidade do primeiro emprego é alimentar o mercado de trabalho com profissionais mais competentes, que têm a possibilidade de aprender a importância não só dos fatores comportamentais, mas da educação como ferramenta fundamental para a construção de uma carreira sólida e para exercer com plenitude seus deveres em relação à sociedade.

Os jovens da classe trabalhadora são impulsionados pela necessidade material a terem que entrar no mundo do trabalho de maneira cada vez mais precoce e de forma a exercer cada vez mais funções. É nesse período da vida que se tem contato com novos modelos, torna-se mais preparado para os desafios do futuro, e pode-se moldar com as características solicitadas pelas companhias. Aprende fazendo e, muitas vezes, consegue se absorver os valores empresariais.

No último capítulo, realizar-se-á análise da Política Pública que criou o PNPE para os Jovens, criado pela Lei n. 9.608/98, alterada pela Lei n. 10.748/03, reformulado pela Lei 10.940/04 e revogada pela Lei n. 11.692/08.

O PNPE, para os Jovens, é um conjunto de ações direcionadas para gerar empregos e prepara-los para melhor inserção no mercado de trabalho. É um programa que incentiva as empresas a contratarem jovens pagando um incentivo financeiro a cada vaga criada. As vagas são direcionadas aos jovens com ensino fundamental e médio incompletos ou curso supletivo. O jovem deve frequentar a escola; deverá ser feito cadastro prévio junto ao Sistema Nacional de Emprego – SINE para verificação de preenchimento dos requisitos para ingresso no programa e as empresas interessadas poderão buscar interessados no cadastro do sistema. Para isso, serão analisados indicadores do desenvolvimento da taxa de emprego elaborados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ao longo do programa.

Conclui-se que o direito a inclusão socioeconômica do jovem é um direito pelo trabalho, que é direito fundamental positivado na Constituição Federal de 1988, demonstrando que políticas públicas para a consagração do direito estão na agenda no governo, tais como o Programa Nacional de Estimulo ao Primeiro Emprego para os jovens, entretanto, há que se fazer mais e mais para que sigamos na busca incansável do pleno emprego.

As mudanças no mundo produtivo alteraram a dinâmica dos mercados interno e externo de trabalho, perceptíveis na seletividade, precariedade e exclusão. Porém, o trabalho não perdeu sua importância e continua na ordem do dia, especialmente para a população jovem, que o vê não somente como provedor de oportunidades de sobrevivência, mas como espaço de sociabilidade e construção identitária.

Diante da importância do trabalho formal na vida dos indivíduos, Castells (1998) afirma que ele ocupa lugar central na sociedade capitalista e significa um fator chave de inscrição do indivíduo na estrutura social, na formação de sociabilidades além de possibilitar o acesso a direitos e redes de proteção social. De acordo com esse autor, o trabalho se encontra totalmente vinculado à proteção contra riscos sociais, o que lhe dá também a conotação de formação de identidade social do indivíduo, uma vez que a condição de assalariado vincula o trabalhador à proteção contra riscos sociais.

Nesse sentido, quando o indivíduo se encontra numa situação de desemprego, sente-se também, numa situação de invalidação social, de vulnerabilidade. Isso demonstra o quanto a relação com o trabalho é fator determinante para recolocar as pessoas na dinâmica social. O trabalho teria, nesse sentido, a função de suporte da inscrição na estrutura social. E, para os jovens não é diferente: o trabalho assume centralidade em suas vidas, seja por necessidade financeira de complementar renda familiar, desejo de independência ou, por identificação social.

Ao discutir a centralidade do trabalho na vida dos jovens, Guimarães (2008) retoma o ensaio de Offe (1989) sobre o significado das mudanças no trabalho para as formas de sociabilidade contemporânea. Nele, Offe coloca o questionamento sobre o trabalho enquanto categoria analítica, chave para o entendimento da sociedade diante das transformações ocorridas. Seu argumento é de que houve uma “dissolução de uma ética do trabalho”. Essa ética do trabalho se refere ao sentido atribuído à inserção na atividade econômica, sendo uma satisfação, uma sensação do “dever cumprido”, despertado por essa inserção.

Pochmann (2004b) pondera que o trabalho pode representar para o ser humano desde uma situação de esforço, dor (labor) e obra (opus), representações contrárias ao ócio, até uma condição essencial da vida, que oportuniza participação e inclusão social. Para os jovens, o trabalho tem vários sentidos e, no caso do segmento pesquisado, ele representa, sobretudo, a transição da infância para a vida adulta a partir da independência, liberdade e autonomia. Ou seja, há trânsito por um processo de adultização precoce a partir da inserção no mercado de trabalho formal ou informal.

Correa (2008) sublinha que a inserção profissional é uma necessidade para quase 40% dos jovens, que são frequentemente subempregados em condições ilegais, precárias ou de risco. Isso significa que o mercado de trabalho não responde à demanda dos jovens por emprego. Entretanto, esse problema não passa somente pela inserção no mercado de trabalho, mas, também, pelas condições de trabalho e mobilidade social, que deveriam positivar a emancipação.

## **4. O PROGRAMA NACIONAL DE ESTIMULO AO PRIMEIRO EMPREGO**

### **4.1. A Inserção profissional do jovem**

Na sociedade moderna, a integração social dos jovens depende do sucesso escolar e da inserção profissional. A categoria trabalho assume dimensão fundamental no desenvolvimento de sua identidade pessoal, o que torna a questão do emprego mais importante ainda não só como geração de renda, mas, como forma de alcançar a autonomia, sua inclusão socioeconômica, pois, no ambiente de trabalho, formam-se novas relações sociais (WELLER, 2006). Para esse segmento, entrar no mundo do trabalho representa não só atender à necessidade de sobrevivência, mas, também, desenvolver o sentimento de identidade e pertencimento social.

De acordo com Weller (2006), os jovens possuem a expectativa de realizações financeiras ao entrar no mercado de trabalho, tais como bem-estar individual e financeiro e reconhecimento social. A percepção material do trabalho, especialmente como fonte de inserção no mercado e forma de auferir ganhos que irão contribuir para sua própria sobrevivência ou de sua família, dá espaço para outro tipo de motivação: as novas relações sociais que os jovens irão construir no âmbito do trabalho e que contribuem para a formação e consolidação de sua identidade pessoal. No entanto, tais aspirações são realizáveis em longo prazo porque requer níveis elevados de educação, uma vez que a qualificação se coloca como pressuposto importante para ocupar um lugar no mercado de trabalho. Em curto prazo, o resultado que tem-se são de jovens saindo do sistema escolar e se vendo “obrigados” a aceitar qualquer emprego ou atividade laboral, que lhe seja importante para manutenção econômica. Muitas experiências de trabalho acabam por não corresponder às expectativas dos jovens, sendo empregos de baixa qualidade e rendimentos. Tais condições não estimulam o aproveitamento do potencial que o trabalho poderia ter para o desenvolvimento individual e social do jovem. Para Weller (2006), isso acaba gerando uma tensão que se origina, muitas vezes, no desconhecimento do jovem acerca do mundo do trabalho. Medidas para uma aproximação precoce do jovem com o mercado de trabalho durante o período escolar podem amenizar os impactos psicológicos dessa transição.

Essa alteração na concepção do trabalho para os jovens localiza-se nas mudanças

no mercado de trabalho ocorridas nos anos 90, que se mostra instável e inseguro. No passado, o jovem que conseguia uma ocupação no mercado, a via como ocupação permanente e como fonte de mobilidade social. Na atual conjuntura, a inserção dos jovens passa por contratos de trabalho temporários e flexíveis, caracterizando-se como ocupações de baixa qualidade e precárias. Mesmo nesse contexto, os jovens adotam atitudes e visões positivas acerca do trabalho e conseguem ver a relação de trabalho flexível de forma favorável, como possibilidade de adquirir experiência profissional. Assumem uma postura positiva, em que vale a possibilidade de experimentar diferentes ocupações, como garantia de experiência que pode levar à melhoria de vida por meio do trabalho.

Entretanto, diante de variáveis como classe social e renda, cabe interrogar se essa alteração é válida para jovens de classe baixa e de classe alta. Possivelmente, para os jovens de família pobre, o trabalho continua sendo “tudo” na vida, seja porque garante o salário e a sobrevivência ou, devido ao imaginário social segundo o qual o “trabalho dignifica o homem”.

Nessa perspectiva de mudança do valor do trabalho para os jovens, Abdala (2005) ressalta que os jovens possuem um papel importante na sociedade, sendo um recurso estratégico do desenvolvimento. Entretanto, os obstáculos para a inserção no mercado de trabalho têm aumentado e criou “uma cultura do trabalho instável ou inexistente.” (ABDALA, 2005, p.185, tradução nossa)<sup>14</sup>. A sociedade moderna tem contribuído para esse fato por meio da sensação de insegurança que ela traz. Essa realidade ocorre especialmente para os jovens pertencentes aos setores pobres o que resulta numa reprodução da pobreza, que se manifesta pelo ingresso precoce e acelerado ao mercado de trabalho precário e informal. Diante da necessidade de trabalhar para contribuir na renda familiar, esses jovens acabam aderindo às propostas de trabalho que surgem sem questionar suas condições.

As tensões entre as expectativas dos jovens, sobre os benefícios da inserção no mercado de trabalho e a realidade em que vivem, permanecem na medida em que há expectativas de melhoria das condições materiais individuais e familiares, a criação de uma base para constituir um domicílio próprio, o reconhecimento social, etc. Entretanto, para muitos jovens o mercado de trabalho não satisfaz essas expectativas. O atendimento a tais aspirações requer um prazo maior, sobretudo para alcançar níveis elevados de

escolaridade. Mas, as necessidades de curto prazo por que passam muito jovens, os pressionam a evadir da escola, lhe impedem de retomar os estudos e os obrigam a aceitar qualquer tipo de emprego para gerar renda indispensável para sua família.

Existe um vínculo entre desemprego juvenil e exclusão social, uma vez que desemprego gera, nos jovens, uma sensação de exclusão e inutilidade, podendo levá-los até mesmo às práticas de atividades ilegais. Além disso, a experiência anterior de desemprego influencia nas oportunidades futuras de emprego dos jovens.

A exclusão social penaliza, na visão de Pochmann (2005), os jovens filhos de famílias pobres, principalmente na relação entre educação e trabalho. Esses têm sofrido o reflexo da falta de horizonte de trabalho decente com renda compatível, que se manifesta pela violência. Assim, mesmo que tenha havido uma elevação dos indicadores de escolaridade, o cenário de falta de perspectivas de inserção no mundo do trabalho ocorre tanto nas classes ricas quanto nas classes pobres.

Em relação à posição de origem, há uma pressão considerável sobre os jovens filhos de pais de renda média e alta, para que abandonem o país em busca de melhores perspectivas ocupacionais e de remuneração. Quer dizer, a falta de oportunidades e perspectivas de trabalho decente, desmobiliza o potencial de mobilidade social e acaba incentivando os jovens mais bem preparados a buscarem novas oportunidades fora do país. Mesmo diante das dificuldades de informações disponíveis, é possível associar o processo de emigração às classes sociais de renda mais elevada. Assim, a saída de jovens que estão mais bem preparados em termos de escolaridade e formação profissional corresponde a um “desperdício” de recursos humanos e materiais imprescindíveis na transição da sociedade industrial para a sociedade do conhecimento.

Quando os jovens aceitam um posto de trabalho precário, não conseguem se sustentar e, por esse motivo, permanecem mais tempo vivendo com a família, mais tempo do que a família poderia assumir. Em consequência, a despesa financeira para a família prolonga-se e diminui as possibilidades dessas famílias saírem da situação de pobreza e até mesmo as possibilidades dos membros mais jovens da família ter acesso à educação. Isso acaba prejudicando as perspectivas futuras dos irmãos mais novos. Consequentemente, não é somente a geração atual que se vê condenada à situação de pobreza, mas, também as gerações seguintes. Nos países em desenvolvimento e, nas

economias mais pobres do mundo, oferecer oportunidades de trabalho decente para os jovens significa, para eles e para suas famílias, uma oportunidade de sair da condição de pobreza.

Em relação ao círculo vicioso de pobreza com a unidade familiar, alguns estudos demonstram a importância do nível educacional dos pais como fator de “proteção” contra a reprodução da pobreza entre gerações. A partir dos dados da PNAD 2006, Neri (2000), estima-se que há 56% de chances de famílias com chefes e cônjuges alfabetizados serem menos pobres do que as famílias com chefes e cônjuges analfabetos. Entretanto, a partir de modelo logístico de pobreza, capital humano e capital físico, é possível evidenciar que a relação entre pobreza e acumulação de capital humano é menos afetada, desde que o capital humano seja acumulado antes de o indivíduo entrar no mercado de trabalho.

O pressuposto, portanto, é que é o mercado de trabalho a referência por excelência para a inclusão social dos indivíduos, quando na realidade o percentual da renda do trabalho no total da renda nacional vem decrescendo de forma acentuada: correspondia a 55,5% em 1980, a 50% na década de 1990, enquanto no ano 2000 correspondia a apenas 37,2%. (CAMPOS, 2003, p.39). Assim, verifica-se que até a década de 1980 a inserção no mercado de trabalho formal garantia o acesso ao sistema de proteção social, atualmente isso não é seguro, dada a crescente informalidade e a dissociação entre contribuição previdenciária e emprego.

#### **4.2. Juventude e Mercado de Trabalho**

A inserção ocupacional dos jovens brasileiros ainda permanece precária e se caracteriza por elevadas taxas de desemprego e informalidade, além de baixos níveis de rendimento e elevado déficit de trabalho decente apesar das mudanças que ocorreram nos últimos anos com o aumento do emprego formal no Brasil. Os dados que serão apresentados são mais gerais em razão da escassez de dados nacionais diretos ao tema.

O ingresso no mercado de trabalho, ao lado da conclusão escolar e da constituição de uma nova família, constitui-se um marco importante na transição dos jovens para a vida adulta e indicam esse déficit. Em boa parte dos países desenvolvidos esse ingresso ocorria após a conclusão da escolaridade formal. Entretanto, no Brasil,

essa nunca foi uma realidade homogênea e predominante para a maioria dos jovens. O início da vida ativa começa antes mesmo da conclusão da escolaridade e a combinação entre trabalho e estudo torna-se uma necessidade nem sempre atendida. Isso evidencia a diversificação e complexidade dos caminhos dos jovens em direção à vida adulta. As dificuldades que os jovens têm demonstrado em conciliar trabalho e estudo podem levar à conclusão de que o trabalho atrapalha a trajetória escolar dos jovens. Porém, a entrada no mercado de trabalho ocorre antes do abandono dos estudos, "... o que reforça a tese de que nem sempre é o trabalho que expulsa o jovem da escola, como já apontado por várias pesquisas." (MADEIRA<sup>16</sup>; SPOSITO apud CORROCHANO, 2008).

Segundo informações da Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD) de 2006 citadas por Corrochano e outros (2008), os jovens representam 53,9 milhões de brasileiros, correspondendo a 28,8% da população total do país. Entre 1999 e 2006, a taxa de crescimento da população jovem foi de 12,5%, inferior à taxa de crescimento da população brasileira, que foi de 14,7%. Isso pode ser atribuído às mudanças no padrão de reprodução e ao aumento da expectativa de vida da população nas últimas décadas, levando à uma queda da participação do contingente de crianças e jovens com até 25 anos de idade. Os jovens na faixa etária de 14 a 29 anos<sup>17</sup> estão distribuídos em 35 milhões de famílias, totalizando 59,3% das famílias brasileiras com aproximadamente um jovem por família. Um traço comum se dá em termos de renda: a maioria das famílias brasileiras que apresentam um ou mais jovens possui baixo rendimento familiar per capita.

A PNAD 2006 citada por Corrochano e outros (2008), revelam ainda que, no Brasil, 66% da população jovem estão no mundo do trabalho, trabalhando ou em busca de trabalho. O grupo de jovens que só estudam forma um contingente de 21%, e 13% compõem o grupo dos jovens que não estudam, não trabalham e não procuram emprego. Esses dados dão a conotação da importância do trabalho para a juventude o que, segundo a autora, é semelhante a outros países da América Latina. (OIT apud CORROCHANO, 2008)<sup>18</sup>.

De acordo com o relatório da OIT (2009), a PNAD 2006 revela que a taxa geral de desemprego para os adultos era de 5,6% e para os jovens essa cifra se elevava a 17,8%. Esses dados demonstram que o desemprego de jovens no Brasil é aproximadamente 3,2 vezes superior ao dos adultos e 2,1 vezes superior à taxa geral de

desemprego. Dentre os 22,2 milhões de jovens economicamente ativos, 18,2 milhões estavam ocupados e cerca de 3,9 milhões estavam desempregados. Os jovens representavam 23,2% da PEA total de 15 anos ou mais, e respondiam por apenas 20,8% da ocupação total e quase metade (49,1%) dos desempregados.

As taxas de desemprego são os indicadores considerados mais óbvios para estudar o desemprego juvenil, sendo o indicador utilizado para elaborar e aplicar estratégias que proporcionem um trabalho digno e produtivo aos jovens. É considerada desempregada a pessoa que realmente está buscando trabalho, que não renunciou a essa busca para se dedicar, voluntariamente, aos estudos. Assim, uma alta taxa de desemprego indica que há muitas pessoas que buscam um emprego ativamente e não encontram. A OIT (2004) frisa que as taxas de desemprego devem ser analisadas em conjunto com outros indicadores específicos de emprego.

Os dados também evidenciam uma forte correlação entre taxa de desemprego e idade: em 2006, a taxa de desemprego aos quinze anos era de 18,5%. Aos dezoito anos, elevou-se para 24,3% e depois começava a cair, chegando ao menor índice aos 61 anos. Tal correlação negativa entre desocupação e idade pode ser explicada pela questão da experiência profissional. A desocupação também atinge os jovens por variáveis como sexo, raça/cor: a taxa de desemprego de mulheres jovens (23%) era 66% mais elevada que a dos homens jovens (13,8%). Era de 16,7% para os jovens homens brancos e de 18,7% para os negros (23% para os pretos e 18% para os pardos). Na área rural, o desemprego atingia 7,1% dos jovens trabalhadores. Essa taxa crescia para 17,5% nas áreas urbanas não metropolitanas e para 24,8% nas áreas urbanas metropolitanas, sendo de 20,1% para as áreas urbanas como um todo.

Ao considerar a relação entre sexo e a dificuldade de inserção do jovem no mercado de trabalho mundial, a OIT (2004) demonstra em seu relatório que em todas as regiões em desenvolvimento, o desemprego juvenil feminino é maior do que o masculino.

Em relação à idade, na maioria dos países, a taxa de desemprego cai conforme aumenta a idade. No caso da América Latina, a taxa de desemprego de adolescentes na faixa de 15 a 19 anos, é mais que o dobro que a dos adultos jovens na faixa de 20 a 24 anos na maior parte dos países. Por sua vez as taxas de desemprego dessa faixa etária

(20-24 anos) são significativamente maiores que a dos adultos com 25 anos ou mais. Entretanto, a OIT (2004) assinala que o desemprego entre os jovens que frequentam a escola nem sempre se mostra como um grave problema, porque muitos jovens procuram trabalho em tempo parcial, como inserção secundária no mercado e não como atividade principal. Essas informações delineiam algumas características dos trabalhadores que podem incidir sobre a possibilidade de experimentar o desemprego.

De acordo com a OIT (2004), o número de jovens desempregados no mundo aumentou de forma constante entre 1993 e 2003, chegando a 88 milhões de jovens sem emprego, o que representa 47% de jovens desempregados, o que representa 25% da população em idade de trabalhar. Em países em desenvolvimento a taxa de jovens desempregados é mais elevada, representando mais do que nas economias industrializadas sendo 21,8% frente a 14,0% em 2003. Além disso, a probabilidade da população jovem não ter emprego é 3,8 vezes maior em relação à população adulta nos países em desenvolvimento. Já nos países de economia industrializada, os jovens têm 2,3 vezes mais probabilidade de estar desempregado.

Outra possível explicação para as diferenças entre as taxas de desemprego dos jovens e dos adultos é o fato de que os jovens registram taxas mais altas de rescisão de contrato de trabalho. Há um grande número de jovens que passa da situação de empregado a desempregado e vice-versa, caracterizando um mercado de trabalho instável e precário.

As tendências do emprego para os jovens, segundo a OIT (2004), apontam para uma defasagem: de 1993 a 2003, a população juvenil cresceu 10,5% e o emprego juvenil cresceu apenas 0,2%. Em algumas regiões essa situação é mais alarmante, especialmente nas economias em transição, cuja população jovem cresceu em 10,1% e o emprego juvenil caiu 11,7%. Na América Latina e Caribe, em 2003, havia 13,1% mais de jovens do que em 1993. Mas, somente 2,8% mais de jovens trabalhavam. As regiões da África do Norte e Oriente Médio apresentaram, nesse mesmo período, o coeficiente mais baixo de emprego/população juvenil: um em cada três jovens trabalhava em 2003. Além disso, as taxas de matrícula nas instituições de ensino eram baixas.

No mundo, o desemprego tem aumentado desde 1993, quando se situava 11,7%. Em 2003, alcançou seu máximo histórico, de 14,4%, o que significou que 88 milhões

de jovens estavam sem trabalho: 26,8% a mais que em 1993. A taxa de desemprego total em 2003 era de 47% (186 milhões de pessoas) e de desemprego juvenil era de 25% da população em idade ativa. Naquele mesmo ano, a taxa de desemprego juvenil no mundo era 3,5 vezes superior à dos adultos.

Do total de jovens no mundo, 85% vivem em países de economia em desenvolvimento. Essa proporção deve aumentar tendo em vista as atuais tendências demográficas. Tais tendências referem-se à denominada transição demográfica, consequência de atitudes sociais e da medicina moderna. Essa transição se refere ao declínio da taxa de natalidade e de mortalidade na maior parte do mundo durante o século XX. Primeiro, as taxas de mortalidade começaram a cair. Depois veio o declínio das taxas de natalidade, o que refletiu na distribuição da população juvenil por idade. Essa evolução demográfica possui três fases: a primeira, com o aumento da população jovem, na segunda, a proporção de jovens diminui moderadamente e as taxas de adultos em idade de trabalhar aumentam moderadamente e, na terceira fase, a proporção de adultos em idade de trabalhar diminui e de idosos aumenta.

O crescente desemprego mundial tem afetado especialmente os jovens. Segundo o relatório *Tendencias Mundiales Del Empleo Juvenil* da OIT (2004), os jovens têm, em comparação com os adultos, três vezes mais probabilidades de ficarem desempregados e seu potencial não é utilizado por falta de acesso ao trabalho decente. Assim, está mais do que comprovada a latente necessidade do desenvolvendo de políticas públicas para auxiliar no crescimento das vagas de trabalho para o jovem com o objetivo de impulsionar a inclusão socioeconômica.

### **4.3. As Transformações no Mundo do Trabalho e Seus Efeitos Sobre a População Jovem**

O nível de educação atual deixou de ser garantia de acesso ao mesmo tipo de ocupação de décadas atrás. Isso ocorre devido às transformações no mercado de trabalho. A empregabilidade passou a ser ameaçada pelas transformações que afetaram e continuam afetando as organizações em toda a sociedade. Diante disso, a escolaridade e a qualificação tornaram-se requisitos imprescindíveis no alcance de uma oportunidade

de trabalho, especialmente para os mais jovens, que ainda não ocuparam uma vaga nesse mercado e não possuem experiência profissional que os qualifique a uma vaga de emprego. Essa percepção acerca do contexto atual conduz à análise sobre as mudanças que afetam a dinâmica do mercado de trabalho.

Na época do fordismo, era exigido um perfil de trabalhador capaz de ajustar-se aos novos métodos de produção, por intermédio da articulação de novas competências a novas formas de viver, pensar e sentir. Os novos métodos de trabalho não mobilizavam energia intelectual e criativa. O trabalhador precisava apenas de uma concepção de mundo que justificasse sua alienação e suprisse as necessidades do capital. O fundamento do fordismo é a fragmentação entre atividade intelectual e material, entre produção e consumo. Assim, as relações sociais, produtivas e a escola educam o trabalhador para essa divisão.

Ao mudar as bases materiais de produção, as demandas do novo trabalhador também mudam e a lógica passa a ser a polarização entre competências. As capacidades passam a chamar-se competências e passam de habilidades psicofísicas para competências cognitivas complexas. (KUENZER, 2005). Nesse contexto, o conteúdo do trabalho aparentemente amplia-se quando a linha de produção é substituída pela célula de trabalho. Entretanto, um trabalhador passa a cuidar de várias máquinas e sua atividade é esvaziada e os requisitos de qualificação reduzidos com intensificação do uso da força de trabalho, que passa a ser mais explorada. Isso significa que o trabalhador especializado foi substituído pelo trabalhador multitarefa, sem criatividade e autonomia. Ou seja, um simples tarefeiro esvaziado de conhecimento técnico.

A partir da década de 1980, as discussões sobre reestruturação produtiva ganharam relevância uma vez que profundas mudanças afetaram as organizações e trabalhadores. A introdução de tecnologia física – máquinas, equipamentos e sistemas e, também, de tecnologia organizacional, que compreende a gestão e organização do processo de produção na indústria brasileira, assinalou a passagem por três períodos distintos. Segundo Leite<sup>21</sup> citado por Martins (2001), o primeiro período teve início no final dos anos 1970 e estendeu-se até meados da década de 1980, foi marcado pela difusão dos círculos de qualidade; o segundo estendeu-se de meados da década de 1980 até o início da década de 1990 e caracterizou-se pela rápida difusão de equipamentos e adoção de técnicas japonesas de organização do trabalho; o período iniciado no começo

dos anos 1990 demonstra maior investimento das empresas em técnicas japonesas de gestão e organização com ênfase na flexibilização do trabalho e maior envolvimento do trabalhador com a qualidade e produtividade. Esse percurso demonstrado de maneira sintética revela o volume de transformações ocorridas no mundo do trabalho, estimulado segundo Martins (2001), por pressões políticas e econômicas. Na verdade, são trajetórias de adaptação por meio das quais as empresas buscam adaptar-se às exigências da globalização.

Essas trajetórias de adaptação são, segundo Neves (2004), o aprimoramento de modelos produtivos e o desenvolvimento constante de inovações tecnológicas como produção em massa, a normatização das tarefas produtivas, a nova relação salarial e a obtenção do status de trabalhador e consumidor e o fortalecimento do vínculo de atividade de trabalho salarial com emprego, as quais contribuem para uma nova configuração do mundo do trabalho. Diante dessa nova configuração, o trabalho assalariado passou a constituir “um sistema de relações sociais, de pactos de solidariedade, de formação de identidades, de um conjunto de valores e símbolos e de ações coletivas estruturando toda uma experiência.” (NEVES, 2004, p.3).

A partir dos anos 90, com a incorporação da ciência e da tecnologia aos processos produtivos e sociais, as tarefas tornaram-se mais simples, mas, ampliou-se a exigência de conhecimento e qualificação do trabalhador, além da ampliação de sua escolaridade por meio de permanentes processos de educação continuada. A relação entre trabalho e educação passou a ser mediada pelo conhecimento enquanto domínio de conteúdos e de habilidades cognitivas.

A partir dessas transformações, houve a intensificação das atividades produtivas diante das exigências de competitividade do mercado internacional e às mudanças nas organizações. Essas mudanças no modelo de gestão organizacional trouxeram consigo um conjunto de inovações, tais como enxugamento, busca por flexibilidade, redução de custos e busca por maior qualidade. Como consequência, houve uma queda crescente do pleno emprego e de empregos estáveis. As empresas passaram a buscar formas de terceirização, levando a um aumento de trabalhos precários e maior exigência de qualificação, flexibilidade e polivalência. As transformações no modo de produção capitalista, de acordo com Pochmann (2005), influenciaram o papel que a educação e a formação profissional possuem na inserção e trajetória ocupacional. Tais

transformações trouxeram à tona as inadequações entre o atual sistema educacional e o mundo do trabalho.

A reestruturação produtiva tem enfatizado a necessidade de um novo perfil de trabalhador, com maior nível de qualificação, escolaridade avançada, que assuma mais responsabilidades, seja mais participativo e comprometido com os objetivos da empresa. Por exemplo, o ensino médio pode ser uma condição necessária, mas não suficiente para uma inserção exitosa no mercado de trabalho. O mesmo grau escolar hoje em dia não outorga as mesmas habilidades que antes, dado que os requisitos do mercado também mudaram. Entretanto, a melhoria na quantidade e na qualidade da educação é e continuará sendo uma condição simbólica para a inserção individual e coletiva no mercado de trabalho. Daí, que melhorar a educação segue sendo uma das tarefas principais das políticas públicas.

Kuenzer (2005) enfatiza que a acumulação flexível aprofunda as desigualdades pela polarização de competências. E, nesse contexto, o Estado Neoliberal assume papel específico em relação à educação e ao trabalho.

O Brasil, entretanto, encontra-se defasado: seu “sistema educacional mostra-se inadequado para a maioria dos trabalhadores, não permitindo que todos completem o ensino médio.” (POCHMANN, 2005. p.108). Essas deficiências se agravam pela precariedade do mercado de trabalho, que levam jovens e crianças para o trabalho e os adultos para o desenvolvimento de atividades precárias e instáveis.

Quer dizer, o nível educacional não se mostra como um determinante na inserção dos jovens no mercado de trabalho, porque sua qualidade é questionável e o nível de escolaridade oscila, com trajetórias escolares interrompidas, seja para trabalhar ou devido à repetência e conseqüente desmotivação do jovem. A escolaridade não garante o acesso de jovens aos empregos, mas, é uma condição “simbólica” para uma inserção individual ou coletiva no mercado de trabalho. Na medida em que o nível de escolaridade aumenta, a possibilidade de inserir-se no mercado aumenta para os jovens, uma vez que a demanda é por jovens com escolarização e qualificação.

Segundo Pochmann (2005), a transição da sociedade industrial para a sociedade do conhecimento é responsável pela exigência de maior preparação em termos de

educação e formação. Por esse motivo, a preparação para entrar no mercado de trabalho passa a ser maior e exigir mais tempo, e a educação e qualificação devem ser contínuas ao longo da vida do indivíduo.

Segundo Bonetti (2008), o capitalismo global implementou a premissa da excelência para inserção no mercado de trabalho e o indivíduo passou a ser responsável pela aquisição de conhecimento que possibilite tal inserção. Esse conhecimento se produz e é acessado pelo ingresso em cursos universitários. Portanto, a profissionalização do jovem brasileiro ocorre por intermédio do ensino superior. Outra alternativa oferecida pelo sistema nacional de educação são os cursos técnicos que se preocupam em atender demandas do mercado de trabalho. Esses cursos, segundo a autora, possuem um caráter emergial e são voltados para pessoas já inseridas no mercado.

#### **4.4. Trabalho Decente, a Inserção Ocupacional e a Capacitação dos Jovens**

Na sociedade do conhecimento, as transformações capitalistas influenciam o papel da educação e formação profissional na inserção e trajetória ocupacional de jovens. Passa a haver também a exigência de identificação das competências laborais: capacidade do trabalhador dominar tarefas de uma determinada função, principalmente porque a concorrência é maior no mercado e, pelo surgimento de novas ocupações. É a necessidade de uma educação geral ampliada e de uma formação continuada, de modo a alcançar a transdisciplinaridade do conhecimento aliada à transferência de tecnologia, que seria a parte prática do processo de formação. Esse perfil atende princípios educacionais mais humanistas do que técnicos, adotados nos programas de qualificação profissional, a exemplo do programa que será analisado<sup>22</sup>. Para que isso se efetive, é imprescindível uma sincronia direta entre o sistema educacional e o mundo do trabalho. O “novo” compromisso educacional é a formação profissional ampliada e continuada ao longo do ciclo de vida ativa do trabalhador.

Nessa análise não se pode negligenciar a globalização como fenômeno de grandes proporções no cenário econômico e político que afeta a questão da empregabilidade. Segundo Dupas (1999), a intensificação do processo de

internacionalização das economias, caracterizada pela integração dos mercados financeiros mundiais e crescimento do comércio internacional trouxe, como consequência, várias transformações na esfera individual por meio da mudança de valores e padrões, e da crescente sensação de insegurança decorrente de alterações no mercado de trabalho.

Bonetti (2008) elucida que a lógica do capitalismo global focada num “Estado mínimo” impõe um padrão para igualar as diferenças, segundo o qual é necessário que o indivíduo adquira competências tecnológicas para incluir-se ou continuar incluído no mundo do trabalho. A garantia de emprego deixa de ser elemento integrador e igualador de diferenças. O Estado exime-se da responsabilidade pelas diferenças existentes e assegura as condições para que a competitividade exista por intermédio de inovações tecnológicas, flexibilidade do mercado e subordinação da política social à política econômica.

Diante dessas circunstâncias, forma-se o novo conceito de ocupação, como um novo paradigma de emprego, mais flexível, precário e desprovido das garantias de estabilidade associadas ao padrão convencional. (DUPAS, 1999). Nesse sentido, a modernidade alterou significativamente a natureza do trabalho e o processo produtivo. O desemprego, antes acidental, passa a expressar uma crise conjuntural, posteriormente definindo-se como estrutural. Sua lógica passa a ser operada pela exclusão e não pela inclusão de toda a sociedade no mercado de trabalho. Esse contexto penalizou todos os trabalhadores, especialmente os jovens que, diante da pouca oferta de emprego, não possuem condições de equidade em meio à concorrência do mercado de trabalho.

De acordo com relatório da OIT (2009), a juventude é severamente atingida em momentos de retração do mercado de trabalho e menos beneficiada em períodos de recuperação. Isso ocorre mesmo que os jovens estejam inseridos no mercado de trabalho em setores sujeitos às flutuações da demanda agregada. A própria dinâmica do mercado de trabalho e seus determinantes sociais e econômicos gera novas desigualdades e, por isso, o combate às desigualdades sociais não é suficiente para promover o trabalho decente, embora seja uma condição necessária.

De acordo com Kuenzer (2005), do ponto de vista do mercado, o que se configura atualmente se caracteriza como “exclusão includente”, identificada por meio

das estratégias de exclusão do mercado formal do trabalho. Nesse processo, o trabalhador é desempregado e re-empregado com salários mais baixos ou re-integrados ao mundo do trabalho por meio de empresas terceirizadas prestando os mesmos serviços. Dessa forma, o setor alimenta-se e mantém-se competitivo pelo trabalho precarizado.

O conceito de trabalho decente foi desenvolvido pela OIT e surge nesse cenário de dificuldades de inserção laboral, tanto para jovens como para o segmento adulto da população, como forma de assegurar a possibilidade de encontrar um emprego digno e produtivo e boas condições de empregabilidade. O documento da OIT denominado “Trabalho Decente e Juventude no Brasil”, foi elaborado no marco do projeto “Promoção do Emprego de Jovens na América Latina” – PREJAL, desenvolvido na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Honduras, México, Peru e República Dominicana.

O objetivo do PREJAL foi estabelecido na Declaração do Milênio aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), ratificada no ano de 2000, e inscreve-se nos esforços da Rede de Emprego de Jovens – REJ. Assim, sua pretensão é estabelecer as bases de uma rede de promoção de empregos de jovens nos países atendidos e promover a participação dos governos, organização de empregadores e trabalhadores nessa rede. Essa ideia foi afirmada em três reuniões realizadas em 2005, evidenciando a relevância do tema na agenda política latino-americana e internacional. Na Assembleia Geral da ONU, a promoção do emprego pleno e produtivo e do trabalho decente para todos, especialmente mulheres e jovens, foi definida como meta de políticas e estratégias nacionais e internacionais de desenvolvimento.

O trabalho decente se apóia em quatro pilares: a) respeito às normas internacionais do trabalho, em especial aos princípios e direitos fundamentais do trabalho (liberdade sindical e reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; eliminação de todas as formas de trabalho forçado; abolição efetiva do trabalho infantil e eliminação de todas as formas de discriminação); b) promoção do emprego de qualidade; c) extensão da proteção social; d) diálogo social.

O documento ressalta ainda a existência de algumas prioridades em relação às políticas voltadas para a juventude, com base na análise dos dados da PNAD 2006.

Essas prioridades seriam: a) fortalecer as ações de elevação da escolaridade; b) investir em ações contra a evasão escolar precoce; c) considerar a redução das desigualdades educacionais como elemento central dos programas, ações e políticas públicas; d) melhorar a qualidade de ensino; e) ampliar as oportunidades de educação profissional; f) melhorar a articulação entre sistema educacional e mundo produtivo; g) ampliar o acesso à cultura.

O segmento jovem é afetado ainda por outra variável: a busca pelo primeiro emprego, aliado ao fato de que, em momentos de crise econômica os jovens são os primeiros a perder o posto de trabalho, muitas vezes sem quaisquer garantias trabalhistas. O ingresso no mundo do trabalho é alternado entre a procura e passagem por diferentes ocupações, que geralmente são mais instáveis e em condições de trabalho mais precárias que as do adulto. Essa situação de inatividade do jovem é geralmente associada à passagem pelo sistema escolar, enquanto a situação de atividade diz respeito à entrada no mercado de trabalho. (POCHMANN, 1998).

Em relação à pouca ou nenhuma experiência dos jovens no mercado de trabalho e à consequente dificuldade em conseguir o primeiro emprego, a OIT (2004) assevera que esse fenômeno pode se traduzir em grande dispêndio econômico para os países. Pois, se a taxa mundial de desemprego dos jovens reduz-se à metade, (de 14,7% para 7,2%) e aproxima-se da taxa de desemprego adulto (6,2%), seria possível agregar entre 2,2 e 3,5 bilhões de dólares à economia mundial. Isso representa entre 4,4% e 7,0% do valor do PIB mundial em 2003. Todavia, a vantagem mais evidente seria o benefício pessoal para os jovens, pois, a incapacidade de encontrar o primeiro emprego provoca um sentimento de inutilidade e de exclusão, o que pode levar os jovens a aumentar sua participação em atividades ilegais. Além disso, a experiência anterior de desemprego pode repercutir no comportamento futuro no mercado de trabalho.

O padrão de inserção ocupacional é um conceito importante na análise do emprego juvenil e significa “a trajetória predominantemente traçada pelo segmento juvenil da População em Idade Ativa (PIA) na transição da inatividade para o mundo do trabalho.” (POCHMANN, 1998). Nesse conceito encontra-se envolvida a saída da escola, as situações de busca pelo emprego, a busca pela independência em relação à família de origem e sua entrada definitiva para o mundo adulto.

Segundo Pochmann (1998), até o final da década de 1980, a inserção ocupacional do jovem era marcada por uma passagem rápida e simples pela inatividade. O desemprego era, portanto, caracterizado como conjuntural. Os jovens encontravam oportunidades de acesso ao trabalho com registro em carteira e tinham a possibilidade de tornar-se empregados assalariados. Esse padrão de inserção tanto beneficiava os jovens ao abrir possibilidades de inclusão aos setores modernos da economia, como também produzia e reproduzia condições insatisfatórias para os trabalhadores jovens. Pois, havia também o trabalho infantil, super exploração da mão de obra adolescente e postos de trabalho precários, sem carteira e não assalariados.

Atualmente, o padrão de inserção ocupacional dos jovens mostra-se instável, devido “à baixa capacidade da economia brasileira gerar postos de trabalho mais qualificados e em grande quantidade.” (POCHMANN, 2000, p.62). Diante dessa situação, os empregos criados são insuficientes e precários, localizados nos setores de serviços básicos (limpeza, segurança, garçons, etc.). O mercado de trabalho brasileiro acaba por delinear uma forma de discriminar o emprego de jovens, uma vez que, mesmo diante da oferta de postos de trabalho de menor qualificação, ocorre uma elevação dos requisitos contratuais por parte das empresas.

Esse contexto penalizou todos os trabalhadores, especialmente os jovens que, diante da pouca oferta de emprego, não possuem condições de equidade em meio à concorrência do mercado de trabalho. Além disso, as alternativas de emprego para os jovens acabam distanciando-se cada vez mais dos setores modernos da economia e associando-se a segmentos precários e de baixa produtividade, o que provoca também a marginalização do jovem no mercado de trabalho.

Pochmann (2000) classifica o desemprego juvenil sob diferentes aspectos:

- a) Desemprego de inserção: é a condição do jovem que está à procura, por um longo período de tempo, do seu primeiro emprego. É o primeiro contato do jovem com o mercado de trabalho após a passagem pelo sistema educacional;
- b) Desemprego recorrente: ocorre quando, na ausência de emprego estável, o jovem encontra uma ocupação temporária, parcial e provisória, sem sustentação, ao longo do tempo.
- c) Desemprego de reestruturação: é consequência do forte ajuste ocupacional promovido pelas empresas do setor privado.
- d) Desemprego de exclusão: diz respeito ao jovem que permanece na condição de sem-emprego por um longo período. Tais categorias de

desemprego assinalam a marginalização e desagregação social que, segundo Pochmann, derivam das medidas macroeconômicas e do funcionamento desfavorável do mercado de trabalho.

O mercado exige experiência de trabalho, mas, para muitos jovens que buscam trabalho pela primeira vez, é muito difícil acumular experiência. Além disso, o mercado não reconhece a experiência gerada em muitas das ocupações acessíveis para os jovens de baixo nível educativo, sendo quase impossível para esse grupo criar uma trajetória ascendente no trabalho. Weller (2006) assinala que, ainda que uma capacitação não possa corrigir as falhas de uma educação insuficiente, pode ser simbólica para melhorar a empregabilidade dos jovens de nível educativo médio e baixo, especialmente em programas de capacitação que combinam formação teórica com as primeiras experiências práticas no mercado. Um exemplo desse tipo de programa são os programas “Jóvenes”, aplicados em vários países da América Latina, que podem apoiar, até certo ponto, uma inserção com potencial para trajetórias ascendentes, ao gerar experiências práticas reconhecidas pelo mercado.

Abdala (2005), ao falar sobre os modelos de capacitação de jovens, desenvolvidos na América Latina, ressalta que os programas de formação encontram-se ainda centrados na formação do jovem para o trabalho, ainda que a noção atual de capacitação envolva uma ênfase em conhecimentos e valores além da aplicabilidade ao trabalho. Sua crítica não se restringe à necessidade de diversificação e renovação da formação tradicional, vai além: as políticas de emprego e capacitação de jovens estão centradas na preparação para o mercado de trabalho, sem se preocupar em protegê-los das flutuações do mercado. As políticas públicas poderiam se direcionar à mobilização de novos atores pela combinação de esforços e recursos públicos, com o objetivo de trabalhar sobre a oferta de trabalho e sobre a demanda de emprego. O Estado ficaria responsável, portanto, pelo acompanhamento dos resultados e pela definição de mecanismos de evolução e controle dos programas.

No Brasil, a Lei nº 10.097 de 19 de dezembro de 2000, conhecida como “Lei do Jovem Aprendiz” que propõe a inserção dos jovens no mercado formal de trabalho atua no sentido proposto por Weller (2006), de proporcionar aos jovens a primeira experiência no mercado de trabalho, aliando formação teórica à prática. Trata-se de uma iniciativa de regulamentar o trabalho juvenil por meio do acompanhamento e

qualificação dos jovens durante a vigência de seu contrato nas empresas. Os programas de qualificação baseados nessa lei tentam minimizar os efeitos da crise do emprego para os jovens, além de estimular a continuidade dos estudos e promover o desenvolvimento de atividades sociais e comunitárias, acompanhadas pelo benefício econômico da inserção no mercado de trabalho. Resta saber se seus resultados alcançam eficiência em termos de inserção ocupacional dos jovens e se o acesso ao mercado de trabalho é diretamente proporcional ao nível de qualificação, seguindo uma trajetória ascendente.

Pochmann (2000) afirma que o ingresso do jovem no mercado de trabalho está condicionado a fatores macro: comportamento do mercado de trabalho, efetividade dos programas de garantia de renda e rede de proteção social e qualidade do sistema educativo. Ainda, de acordo com Pochmann (2000), dentre os fatores micro, as condicionalidades na passagem do jovem da escola para o trabalho está sobre a família. Ou seja, com o avanço da faixa etária e redução do papel familiar sobre a transição escola/trabalho, a decisão de entrar no mercado associa-se à renda familiar: quanto menor a renda familiar, maior a proporção de jovens economicamente ativos. Esse fator é importante na decisão de ingresso dos jovens no mercado de trabalho, porque sair da inatividade significa tentar atender às necessidades da família diante da renda insuficiente. Essa necessidade de antecipar renda ou ajudar no orçamento familiar tem levado os jovens à uma rápida passagem pelo sistema educacional.

Deve-se considerar que, embora muitos jovens entrem no mercado de trabalho por necessidades econômicas, segundo a OIT, existem também aqueles que entram no mundo do trabalho de maneira voluntária, com desejo de autonomia, independência financeira, crescimento profissional, pessoal ou outras razões de cunho subjetivo. O importante é que “a necessidade de trabalhar não seja, para os jovens de baixa renda, um impeditivo para o aumento da escolaridade e da qualificação profissional, assim como não implique na aceitação de um posto de trabalho precário” (OIT, 2009, p.10).

Ao discutir o padrão de inserção, Costa e Neves (2004), ressaltam que a passagem pela inatividade é muitas vezes vinculada ao período de estudos obrigatórios. Entretanto, esse padrão vem se mostrando mais instável, devido à “dificuldade da economia brasileira gerar empregos qualificados e em quantidade suficiente para absorver a demanda dos jovens que buscam inserir-se no mercado de trabalho.”

(COSTA; NEVES, 2004, p.443).

Tal análise é endossada por Pochmann (1998), ao demonstrar que a qualificação profissional representa, de fato, uma variável explicativa do acesso diferenciado ao emprego e riscos menores de desemprego. Todavia, num contexto de baixa evolução do emprego perante a oferta de mão de obra, a evolução do nível de formação pode contribuir tanto para elevar a concorrência entre os trabalhadores, quanto para degradar a qualidade da formação profissional nos postos de trabalho mais simples. Para ele, existem algumas hipóteses sobre o efeito da qualificação sobre o emprego de jovens: a) teoria da reprodução (o sistema educacional reflete desigualdades oriundas da origem social, sendo a possibilidade de acesso ao emprego postergada, associada às condições de origem do jovem, mais do que ao nível de escolaridade); b) teoria do filtro (destaca o papel da formação profissional na capacitação individual do trabalhador. Reduz incertezas sobre a qualidade da mão de obra); c) teoria do capital humano (investimentos em formação e qualificação da mão de obra como forma de encontrar emprego regular, com renda e melhor posição ocupacional).

Por outro lado, o IPEA (2008b) sugere que o desemprego jovem ocorre por diferentes motivos: rotatividade entre os trabalhadores jovens, que pode ser por decisão própria ou porque os postos de trabalho são de baixa qualificação e piores em remuneração e condições de trabalho. Mas ocorre, também, o desemprego por desalento ou aquele que coincide com o abandono dos estudos, fator de grande preocupação, uma vez que os jovens foram os mais afetados pela crise do emprego. As altas taxas de desemprego, a precariedade das ocupações e os baixos salários têm comprometido a trajetória educacional e profissional dos jovens. Em consequência, há um reflexo nas garantias sociais e trabalhistas. Essa crise evidencia a necessidade de desenvolvimento constante de políticas públicas para oportunizar o primeiro emprego do jovem. A inserção dos jovens no mercado de trabalho pela Lei do Primeiro Emprego foi um grande passo dado pelo Governo Federal.

#### **4.5 O programa nacional de estímulo aos primeiros empregos e suas características**

A aposta principal de um País sério para sustentar seu desenvolvimento é a juventude. Ao iniciar sua trajetória no mercado de trabalho os jovens demandam vagas de emprego, qualificação profissional, capacitação e educação de qualidade. O processo de inclusão, do conjunto de jovens sem emprego, é possível, urgente e necessário e depende de um novo padrão de financiamento que possibilite o crescimento econômico sustentado e a construção de uma estratégia nacional capaz de superar o atual padrão de políticas públicas.

Em um País repleto de jovens, no qual 25% da população possui entre 14 e 29 anos, é importante que uma das primeiras experiências não seja somente valorizada, mas incentivada: o primeiro emprego, entretanto, apesar dos incentivos, a taxa de desemprego entre os jovens ainda é grande conforme mencionei anteriormente. Boa parte dos jovens que se candidatam a oportunidades pelos programas sustentados por lei vêm de situações de vulnerabilidade. Lares desfeitos, oportunidades rasas e, graças a essas iniciativas, eles passam a ter uma visão diferente de mundo.

Um mundo de trabalho, em que eles se espelham nos profissionais que compartilham conhecimento, preparando-os para os desafios empresariais e pessoais. Assim, eles se renovam e se descobrem cidadãos ativos, dando novos significados as suas experiências. Dar a oportunidade do primeiro emprego é alimentar o mercado de trabalho com profissionais mais competentes, que têm a possibilidade de aprender a importância não só dos fatores comportamentais, mas da educação como ferramenta fundamental para a construção de uma carreira sólida e para exercer com plenitude seus deveres em relação à sociedade.

Os jovens da classe trabalhadora são impulsionados pela necessidade material a terem que entrar no mundo do trabalho de maneira cada vez mais precoce e de forma a exercer cada vez mais funções. Portanto, deve-se desenvolver políticas públicas para a garantia dos direitos ao trabalho do jovem.

O Brasil desenvolveu Políticas Públicas que criaram o PNPE para os Jovens, Lei n. 9.608/98 alterada pela Lei n. 10.748/03, revogada pela Lei 11.692/08. O PNPE é um conjunto de ações direcionadas para gerar empregos e preparar os jovens para melhor inserção no mercado de trabalho. Assim, verifica-se que desde 1998, ou seja, há

mais de duas décadas o País vem se preocupando com a agenda de políticas públicas para oportunizar o primeiro emprego. O programa surge num período em que a condição no Brasil era de crescente desemprego juvenil. Essa realidade foi impulsionada pelo desgaste financeiro mundial resultante da crise da Ásia no ano de 1997. Com baixas perspectivas de futuro, o jovem passa a conectar-se a outros valores, como a violência, a drogadição, o individualismo.

Como enfatiza Sennett (1999), tem-se uma geração à deriva. A incerteza, a dificuldade de planejamento a longo prazo tornara-se corriqueira. Isso se visualiza, no campo do trabalho, nos dados destacados por Pochmann (2000b), quando enfatiza que o jovem atualmente consegue trabalho em "bicos" ou estágios rápidos, nada que aponte a um futuro profissional ou a uma estabilidade. Tal cenário acaba confirmando a condição de vulnerabilidade social em que se encontra com relação à inserção e à continuidade profissional. Se, em décadas passadas, o trabalhador conseguia vislumbrar o trabalho como um norteador da vida ou como algo que possibilitasse uma certa construção atrelada à mobilidade social, hoje o jovem, pelas características de flexibilização e precariedade do trabalho assalariado, por vezes se vê à deriva, sem referenciais claros, sem rumos. Não há mais padrões de estabilidade. A instabilidade passa a ser algo bastante presente e a engendrar modos de ser diferentes dos tempos anteriores.

É possível que essa instabilidade enfraqueça o dispositivo de mobilidade social. Dados da ONU informam que a juventude brasileira se encontra em segundo lugar no ranking de pessimismo no que tange a trabalho. Sete em cada dez brasileiros não acredita que terá um futuro com condições de viver e trabalhar melhor que seus pais (Pochmann, 2000). Para tornar esse cenário mais complexo, conforme Pochmann, na década de 90, a taxa de desemprego juvenil apresentou uma tendência de elevação sistemática. A título de comparação, nos anos oitenta, a taxa de desemprego juvenil era 4,6%, três vezes menor que a taxa de 16% de 1998 (Pochmann, 2000). Em outro trabalho, complementa que 48% (nível nacional) dos desempregados estão na faixa etária dos 15 aos 24 anos (Pochmann, 2000b).

Essas informações apontam um grande contingente de jovens à procura de seu primeiro emprego, este último compreendido como a relação de trabalho assalariado formal, e que, portanto, se encontram alheios à proteção social e aos processos de

inserção sociais. Para corroborar a importância de discutir os efeitos desse cenário social, esse mesmo autor informa que, apesar de existir uma queda na taxa de expansão da população entre 15 e 24 anos, registrou-se o ponto máximo em termos de quantidade absoluta de sujeitos nessa faixa etária ainda na primeira metade da década de 2000 (Pochmann, 2000b).

Devido a essa situação, surgiu a grande preocupação com os jovens e por isso é a década em que o governo passa a traçar estratégias buscando que eles se tornem sujeitos de suas próprias ações, pois como afirma Deleuze: "esquecemos rapidamente os velhos poderes que não se exercem mais, os velhos saberes que não são mais úteis, mas, em matéria de moral, não deixamos de depender de velhas crenças, nas quais nem mesmo cremos mais, e de nos produzirmos como sujeitos em velhos modos que não correspondem mais aos nossos problemas" (1988, p.114). Sucintamente, evidencia-se, então, um arranjo social que entra em crise devido às sérias modificações sociais nas últimas décadas, pois prepara-se o homem, ou melhor, o futuro trabalhador, para algo que não mais existe nas mesmas condições: o pleno emprego.

Esse cenário nos coloca diante de desempregados jovens e por isso há o nascimento das políticas públicas que farão frente ao desemprego. Em 1998 a Lei 9.608/98 que dispõe sobre o serviço voluntariado e dá outras providências previu no Art. 3º-A o seguinte: "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." Essa Lei ventila a preocupação do governo da época com o jovem propondo remuneração para o jovem voluntário de baixa renda que atravessa a tempestade do desemprego.

Nessa linha, em 2003, foi promulgada a Lei 10.748/03 que altera os dispositivos da Lei 9.608 e criou o PNPE, que iniciou com um programa de incentivo as empresas a contratarem jovens pagando um valor financeiro a cada vaga criada. As vagas eram direcionadas aos as pessoas com ensino fundamental e médio incompletos ou curso supletivo. Era pré-requisito frequentar a escola. Deveria ser feito cadastro prévio junto ao SINE para verificação de preenchimento dos requisitos para ingresso no programa e as empresas interessadas poderiam buscar interessados no cadastro do sistema.

O PNPE foi 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: a criação de postos de trabalho para jovens ou prepará-los para o mercado de trabalho e ocupações alternativas, geradoras de renda e a qualificação do jovem para o mercado de trabalho e inclusão social. O programa atendia jovens com idade de 16 a 24 anos em situação de desemprego involuntário, que atendessem cumulativamente aos seguintes requisitos: sem vínculo empregatício anterior, membros de famílias com renda mensal per capita de até meio salário mínimo, incluídas nesta média eventuais subvenções econômicas de programas congêneres e similares, nos termos do disposto no art. 11 da Lei 10.748/2003, matriculados e frequentando regularmente estabelecimento de ensino fundamental ou médio, ou cursos de educação de jovens e adultos, nos termos dos artigos 37 e 38 da Lei 9.394/1996 ou que tenham concluído o ensino médio e estejam cadastrados nas unidades executoras do Programa. Para efeitos do PNPE, considerava-se família a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela tivessem laços de parentesco, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição de seus membros.

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, observava a ordem cronológica das inscrições. No mínimo 70% (setenta por cento) dos empregos criados no âmbito do PNPE eram preenchidos por jovens que ainda não tenham concluído o ensino fundamental ou médio. Os contratos de trabalho celebrados no âmbito do PNPE eram por tempo indeterminado ou determinado, nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. Os contratos de trabalho por tempo determinado deveriam ter duração mínima de 12 (doze) meses. O PNPE não abrangia os contratos de trabalho doméstico e o contrato de experiência previsto na alínea c do § 2º do art. 443 da CLT.

O PNPE era coordenado, executado e supervisionado pelo Ministério do Trabalho e Emprego e contava com um Conselho Consultivo, ao qual cabia debater e sugerir medidas para o aperfeiçoamento do PNPE. Mediante termo de adesão ao PNPE, poderia inscrever-se como empregador qualquer pessoa jurídica ou física a ela

equiparada que firme compromisso de gerar novos empregos nos moldes do PNPE e que comprovasse 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.

Os empregadores que atendiam aos requisitos, tinham acesso à subvenção econômica no valor de 6 (seis) parcelas bimestrais de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais), por emprego gerado. No caso de contratação de empregado sob o regime de tempo parcial, o valor das parcelas referidas era proporcional à respectiva jornada. A concessão da subvenção econômica prevista ficava condicionada à disponibilidade dos recursos financeiros, que eram distribuídos na forma definida pelo Ministério do Trabalho e Emprego. A concessão da subvenção econômica ficava condicionada à apresentação de comprovante de matrícula e da frequência escolar do jovem, por meio de atestados mensais de frequência emitidos pelo estabelecimento de ensino ou à apresentação de cópia do certificado de conclusão do ensino médio. As empresas que aderissem ao PNPE tinham prazo de até noventa dias após a data de contratação do jovem para a disponibilização dos documentos.

Além da regularidade do recolhimento do FGTS, INSS e demais tributos, os empregadores inscritos no PNPE deveriam manter, enquanto perdurasse o 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. Os empregadores participantes do PNPE poderiam contratar, nos termos da Lei 10.748/2003: um jovem, no caso de contarem com até quatro empregados em seu quadro de pessoal, dois jovens, no caso de contarem com cinco a dez empregados em seu quadro de pessoal e até vinte por cento do respectivo quadro de pessoal, nos demais casos. No cálculo do número máximo de contratações do item III, computar-se-á como unidade a fração igual ou superior a cinco décimos e desprezar-se-á a fração inferior a esse valor.

O Ministério do Trabalho e Emprego era 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. O monitoramento era efetuado com base nas informações do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED e levava em consideração a taxa de rotatividade do setor declarado pela empresa e a região em que ela se situa. Quando a movimentação no quadro de empregados da empresa apresentava-se fora dos limites estabelecidos para o setor de atividade econômica, determinados em Portaria do Ministério do Trabalho e Emprego, seria acionada a fiscalização do Trabalho, por intermédio das Delegacias Regionais do Trabalho, para averiguar se a empresa estava substituindo empregados ativos por jovens do PNPE.

A empresa que apresentasse taxa de rotatividade em seu quadro de pessoal superior à taxa de rotatividade do setor, na respectiva região, teria cancelada sua adesão ao PNPE. Também era passível de cancelamento a adesão, caso fosse comprovada a substituição de empregados ativos por jovens do PNPE. A partir da data do cancelamento o empregador deixaria de fazer jus à subvenção econômica. Se houvesse rescisão do contrato de trabalho de jovem inscrito no PNPE antes de um ano de sua vigência, o empregador poderia manter o posto criado, substituindo, em até trinta dias, o empregado dispensado por outro que preencha os requisitos exigidos pelo PNPE, 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.

O empregador que descumprisse as disposições ficaria impedido de participar do PNPE pelo prazo de 24 meses, a partir da data da comunicação da irregularidade e deveria restituir à União os valores recebidos, corrigidos pela Taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - Selic, para títulos federais, 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.

Diante da não obrigatoriedade da adesão ao programa e das inúmeras exigências ao empregador para sua aceitação frente a onda de flexibilização dos direitos da trabalhista, o PNPE, na forma proposta pela lei 10.748/03 não foi eficaz, tornou-se

“letra morta” e acabou por revogado pela Lei 11.692 de 2008, que trata do novo programa de incentivo ao emprego do governo federal chamado ProJovem. O Programa Nacional de Inclusão de Jovens que se destina a ajudar na formação educacional, ajudando a elevar a escolaridade e promover a formação e a qualificação profissional de muitos jovens no país. O foco é em pessoas que ainda não possuem o ensino fundamental completo, mas que sabem ler e escrever. O objetivo é aprimorar a formação dessas pessoas, tornando-as aptas a exercer uma profissão e a buscar o primeiro emprego ou um emprego melhor qualificado, ajudando na qualidade de vida e na inserção social dessas pessoas. O programa funciona com a coordenação do Governo Federal, em parceria com os estados e municípios, tendo sido implantado em 2005, e sendo reformulado em 2008. Ele atende jovens de idade entre 15 a 29 anos, conforme as modalidades abrangidas pelo programa. É composto de cursos de qualificação profissional e social que ajudam no início da carreira e a inserção desses jovens no mercado de trabalho. Os participantes recebem uma bolsa auxílio desde que frequentem pelo menos 75% das aulas.

O Programa Nacional do Estado que buscam o emprego do jovem comprovam o compromisso do governo com a Constituição. Conforme apontamentos do capítulo primeiro desse trabalho, relata-se que a Carta Magna estipula Direitos Fundamentais e dentre eles está o trabalho. Não foi em vão que fora apresentado um primeiro capítulo sobre tais direitos, isso se justifica tendo em vista a magnitude de sua importância. O trabalho busca a Justiça social, busca a liberdade proposta do Sen, busca igualdades a todos.

A Política Pública do primeiro emprego busca formular, materializar e criar impactos na vida dos jovens. O período entre os 18 e 24 anos é crítico, é o momento de definição do início da vida adulta e um mal começo pode resultar um caminho à deriva. Nesse sentido esse é o objetivo das Leis 10.748/03 que criou o primeiro emprego e da Lei 11.692/08 que criou o ProJovem. A primeira Lei foi logo considerada “letra morta” em razão do baixo resultado alcançado. Foram tão poucos os resultados que nem há uma pesquisa efetiva sobre os resultados desse programa para análise. Após o seu naufrágio o governo verificou a necessidade de aliar estudo e trabalho e criou o ProJovem não resta dúvida que ele é mais positivo, entretanto, compreende-se que educar para uma função específica resolve um problema pontual, o que significa que a reestruturação da

educação base é uma tarefa árdua mas que precisa ser trabalhada para que lá na frente o Jovem chegue ao momento de ingresso no mercado de trabalho preparado e assim tenha condições de rejeitar situação precárias e ainda com estabilidade.

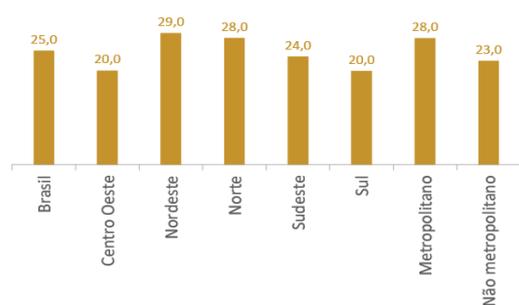
Depois de apontadas as políticas públicas de inclusão socioeconômica do jovem para efetivação do primeiro emprego, faz-se necessária a análise dos resultados do trabalho do Governo Federal. Conforme já mencionado, são poucos os estudos dos resultados do programa, entretanto, é possível ver seus resultados acompanhando a taxa de desemprego do país o que será feito a seguir.

#### 4.6 Análise dos resultados do programa

O ponto de partida desta dissertação foi a juventude como uma questão social e um segmento etário que enfrenta problemas e dificuldades em suas possibilidades de realizações futuras, especialmente aquelas relacionadas ao trabalho. Essa uma questão importante, uma vez que a última pesquisa realizada pelo IPEA (2019) comprovou que 23,4% da população jovem entre 18 a 24 anos estão desempregados e buscam emprego há dois anos ou mais. Essa informação pode ser verificada no gráfico elabora pelo grupo de conjuntura do IPEA, abaixo reproduzido.

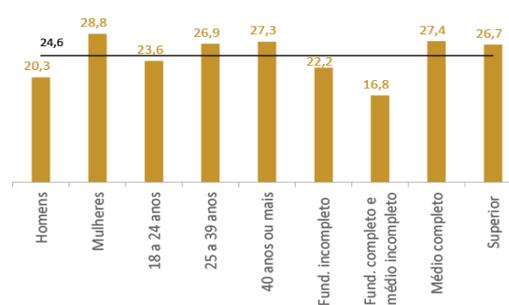
**Gráfico 1** Desempregados que buscam emprego há 2 anos ou mais em 2019 (%)

Desempregados que buscam emprego há 2 anos ou mais em 2019  
(Em %)



Elaboração: Grupo de Conjuntura/Dimac/Ipea.

Desempregados que buscam emprego há 2 anos ou mais em 2019  
(Em%)

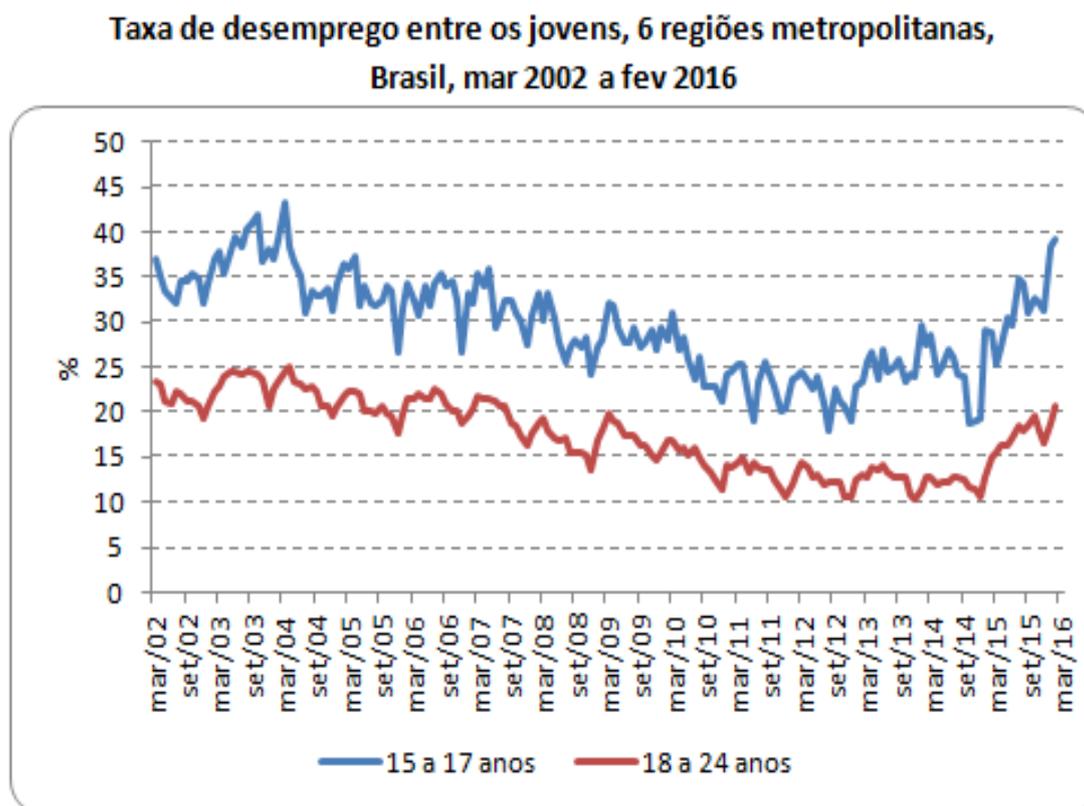


Elaboração: Grupo de Conjuntura/Dimac/Ipea.

Essa difícil realidade da juventude não é recente, pois o IBGE, desde de 2002, apresenta estudos que apontam altas taxas de desemprego do grupo. O Brasil possui 34 milhões de brasileiros entre 15 e 24 anos, de acordo com o Censo de 2000, o que significa um alto número de pessoas sem emprego. O gráfico abaixo reproduzido

comprova a afirmação.

**Gráfico 2** Taxa de desemprego entre os jovens de seis regiões metropolitanas do Brasil: março de 2002 a fevereiro de 2016 (%)



Esse cenário de desemprego juvenil há que ser revertido e para isso a inclusão na agenda de políticas públicas do Governo Federal é urgente. De acordo com o próprio Governo Federal, a Lei nº10.748/03 foi editada com a ideia, dentre outras, de ampliar o cumprimento da lei de aprendizagem. Difícil é verificar essa idéia materializar-se, uma vez que esse dispositivo legal, em alguns pontos, conflita com as determinações impostas pela lei que regulamenta a contratação de aprendizes. O contrato de aprendizagem abrange os menores de quatorze até dezoito anos enquanto que os jovens a partir de dezesseis anos já podem fazer parte do programa de primeiro emprego. A contratação de menores aprendizes é obrigatória, devendo os empregadores cumprir quota determinada legalmente, mediante a contratação de jovens que, dentre outros requisitos, estejam matriculados em cursos profissionalizantes e que deverão realizar atividades profissionais relacionadas a esses cursos. Em contrapartida, os empregadores podem contratar os jovens pelo PNPE que não precisam estar em cursos

profissionalizantes, o que implica a ausência de restrições de atividades a serem realizadas por esse trabalhador, excetuando-se apenas as atividades domésticas. O governo realizou projetos pilotos para avaliação do programa do primeiro emprego e, nesses pilotos, os jovens adquirem noções de informática, cidadania, higiene, dentre outros, durante 4 meses, que antecedem sua colocação no mercado.

O contrato de aprendizagem deve ser por prazo determinado, não podendo ser prorrogado por mais de dois anos, tendo em vista que a sua finalidade é a de permitir que o menor aprenda uma profissão. Já o contrato firmado com o jovem vinculado ao PNPE, obrigatoriamente será por prazo indeterminado. A lei de aprendizagem foi editada no ano de 2000 e até o momento ainda não é cumprida pela grande maioria dos empregadores enquanto que a lei do primeiro emprego trouxe um programa novo. A possibilidade de compatibilizar os dois programas somente se verifica quando a lei do primeiro emprego é expressa ao determinar que um jovem não poderá beneficiar-se dos dois programas.

Salienta-se que a contratação de jovens dentro dos moldes do Programa do Primeiro Emprego não afasta a obrigatoriedade do cumprimento das determinações previstas na lei do contrato de aprendizagem. É louvável a ideia de aumentar o número de postos de trabalho combinada com a possibilidade de conseguir-se o primeiro emprego. Também é bem-vinda à intenção de diminuir a informalidade das relações de trabalho em parcerias com os próprios empregadores, criando e desenvolvendo a consciência da responsabilidade social. Entretanto, permanece a dúvida quanto a sua eficácia, uma vez que a lei em referência não tornou compulsória a contratação dos jovens para seu primeiro emprego, apenas estipulou uma subvenção econômica que varia de simbólicos R\$100,00 a R\$200,00 por empregado contratado, cujo pagamento fica condicionado à disponibilidade de recursos financeiros.

Em relação ao contrato de aprendizagem e considerando os fatores que o diferenciam do programa do primeiro emprego, há chances dos empresários optarem pela contratação de jovens para o seu primeiro emprego. No entanto, essa opção, em detrimento da contratação de aprendizes, propiciará contratações por somente um ano, período em que é paga a subvenção econômica, sem que haja nenhum comprometimento com a formação profissional desses jovens.

A pesquisa realizada permite afirmar que Lei 10.748/03 é uma política pública de emprego no formato de um contrato especial de trabalho, que contribui para a execução da agenda do trabalho decente para a juventude, na medida em que permite ao jovem seu desenvolvimento profissional e o acesso a postos de trabalho de qualidade durante o período em que participa do programa. Essa Lei atende, especialmente, ao pilar do trabalho decente, que se relaciona à promoção do emprego de qualidade. Além disso, essa legislação é uma política pública que tenta atender às seguintes prioridades do trabalho decente: fortalecimento de ações de elevação da escolaridade; investimento em ações contra a evasão escolar precoce, ampliação das oportunidades de educação profissional e ampliação do acesso à cultura. Trata-se de uma política importante para auxiliar os jovens na busca pelo primeiro emprego e, portanto, na entrada no mercado de trabalho, possibilitando a construção de uma trajetória profissional que pode alterar sua situação de origem.

Cabe ao Estado, acompanhar os resultados e definir mecanismos de evolução e controle de programas que atendam à Lei, para que os benefícios econômicos da inserção no mercado de trabalho sejam sustentáveis. Pois como afirmou Pochmann (2000), o ingresso do jovem no mercado de trabalho está condicionado a fatores macro: comportamento do mercado de trabalho, efetividade dos programas de garantia de renda e rede de proteção social e qualidade do sistema educativo.

O debate de questões da população jovem é relativamente novo, tendo de intensificado na década de 90, com o nascimento de políticas públicas. Essas, surgem como respostas a questões de interesse público e refletem as demandas originárias na sociedade. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado em 1990, inaugura essa fase. É considerado o maior comprometimento da sociedade com as crianças e os jovens em uma perspectiva de construção e ampliação de sua cidadania. A juventude é uma fase de transição para a vida adulta e nessa fase a escola é fundamental para inserção do jovem no mundo adulto com a finalidade de preparação para o mercado de trabalho.

**Tabela 1** Perfil do jovem brasileiro em 1982 e 2002 (%):

		ESTUDA E É OCUPADO		É SÓ OCUPADO		SÓ ESTUDA		NÃO ESTUDA E NÃO É OCUPADO	
		ANO							
GÊNERO   IDADE		1982	2002	1982	2002	1982	2002	1982	2002
FEM	15-17 ANOS	11,1	15,7	22,7	5,4	40,5	66,0	25,7	13,0
MAS		20,6	26,1	41,0	10,8	29,5	55,2	8,9	7,9
FEM	18-19 ANOS	11,8	17,6	30,6	20,2	21,0	34,0	36,6	28,2
MAS		15,2	25,3	59,8	34,7	14,2	25,4	10,8	14,6
FEM	20-24 ANOS	8,4	13,7	35,3	35,9	7,6	13,9	46,6	36,4
MAS		10,1	16,3	76,0	60,3	5,2	9,6	8,7	13,9

**Fonte: IBGE/PNADs de 1982 e 2002.**

A Tabela apresenta o perfil dos jovens brasileiros em 1982 e 2002 no que se refere a sua participação no mercado de trabalho e frequência à escola. Analisando as inter-relações entre escola e trabalho no período 1982-2002, confirmam-se o aumento contínuo da escolarização, a redução da proporção de jovens apenas ocupados e o aumento na proporção de jovens que não estudam e nem trabalham. A exceção ocorre entre as mulheres com idades entre 20 e 24 anos, que mantiveram a proporção de ocupadas aproximadamente constante e a de não estuda nem trabalha decrescente. Por outro lado, observou-se um crescimento do percentual de jovens com mais de 18 anos do sexo masculino que não trabalham nem estudam. Ao contrário do que se observa para os homens, reduziu-se a proporção das mulheres que não estudam e não trabalham.

Por fim, verifica-se que apesar dos programas para incentivo ao primeiro emprego existirem, o que demonstra a preocupação do Estado com a questão, não se pode se falar em grandes resultados positivos, pois as últimas pesquisas elaboradas pelo IPEA mostram a longa e difícil busca por um emprego do jovem e altos índices de desemprego. Assim, deve-se pensar em potencializar as políticas existentes voltando a ideia de dar algum incentivo às empresas para a contratação de jovens e, por outro lado,

incrementar o ProJovem e o menor aprendiz para proporcionar melhor escolaridade e uma inserção adequada no mercado de trabalho. A solução para o desemprego do jovem não poderá ser resolvida apenas com incentivos ao trabalho, ela deverá sempre estar associada à educação, conforme já mencionado anteriormente. Dificilmente o emprego do não preparado será permanente. Conclui-se que a real inclusão socioeconômica do jovem só começará a ocorrer com educação de base comprometida com uma formação de excelência, que prepare o Jovem para o trabalho, associada as políticas públicas do emprego.

## CONCLUSÃO

Ao ser tecida as considerações finais deste estudo, que teve por finalidade analisar as políticas públicas de inclusão socioeconômica do jovem, considerando a política pública nacional do primeiro emprego para garantia do trabalho como direito fundamental, chega-se a diversas constatações que nos auxiliaram a compreender a complexidade em que estão inseridas as políticas públicas para a juventude.

Pontua-se inicialmente que o Estado brasileiro é regido por uma Constituição que foi promulgada em 1988 e essa estipula diversos direitos fundamentais que nasceram de acordo com o momento histórico vivido e num desses momentos surgiu o direito ao Trabalho. Discorreu-se de forma descritiva sobre direitos fundamentais com intuito de demonstrar a necessidade de persegui-los e construir o raciocínio da percepção da magnitude de sua importância. Por meio do Trabalho, busca-se justiça social, a inclusão socioeconômica. Em razão da própria dignidade da pessoa humana, o homem sempre que possível deverá ser digno, por seus próprios meios, pelo seu trabalho. Apontaram-se contribuições significativas de Amartya Sen, quem definiu que o trabalho busca a liberdade real e a igualdade.

Ato contínuo, definiu-se que política pública é um processo de formalizar e materializar uma ideia que resultará impactos à vida da população; nesse sentido, buscou-se quais foram os impactos da política pública nacional do primeiro emprego para garantia do trabalho como direito fundamental para os jovens na faixa de 18 a 24 anos. A política pública objeto de análise foi o PNPE, criado pela Lei n. 9.608/98, alterado pela Lei n. 10.748/03, reformulado pela Lei 10.940/04 e revogada pela Lei n. 11.692/08.

Em primeiro momento de ação do Estado, foi elaborado um programa de estímulo ao primeiro emprego, associado as empresas, com a concessão de estímulo financeiro àqueles que contratassem jovens para o programa. Infelizmente, o programa não deu certo e sua lei foi considerada uma “letra morta”. Isso porque, para o ingresso no programa, a empresa deveria preencher uma série de requisitos, o que o tornava inexecutável; esse fato justifica a baixa adesão e, por isso, quase nenhum dado estatístico específico foi registrado. Para análise de seu desempenho, olhou-se dados da taxa de emprego do jovem no País no período de aplicação da política.

Em seguida, o jovem foi trazido para a problemática; outra vez fez-se averiguação descritiva quanto ao conceito de jovem e isso se justifica em razão da complexidade desse período para o ser humano. Entender que existem várias juventudes e que não é possível compreendê-la em segmento único, tampouco o conceito de juventude pode restringir-se a um momento de transição entre a adolescência e a fase adulta. Juventude é, portanto, uma categoria social, repleta de interpretações; um período da vida definido a partir de critérios sócio históricos cuja condição apresenta-se de forma complexa pela diversidade sociocultural em que o indivíduo está inserido, fazendo com que se tenha de falar em perspectiva plural. Essa é uma fase de mudanças biológicas, psicológicas, sociais e culturais, há a evolução dos jovens em diferentes contextos e de aspectos assim deveriam sua complexidade.

Esse debate sempre deverá ocorrer como uma possibilidade de transformar a sociedade. Essa possibilidade de ver o jovem como agente de mudanças deve ser vista por todos; ter uma visão de que os jovens mudam sua personalidade e também a sociedade. Deve-se cuidar do caminho a ser seguido pelo jovem e zelar pelos direitos fundamentais, em especial no direito ao trabalho, e assim buscar políticas públicas para a inclusão socioeconômica do jovem que está a margem. É preciso resgatar aqueles que encontram dificuldades e problemas nas possibilidades de realizações futuras. Essas realizações incluem o trabalho como espaço de aquisição de identidade social.

Nesse sentido, é preciso associar o trabalho à educação, pois essa é condição para se conseguir emprego; Sob esse viés, torna-se imprescindível encontrar indivíduos qualificados com escolaridade mais elevada, pois, mesmo assim, muitas vezes os jovens qualificados são obrigados a aceitar empregos inferiores à sua formação. É uma tentativa de conquistar postos de trabalho qualificados no mercado após intermédio da elevação do nível de instrução e especialização, a elevação da escolaridade precisa ser uma garantia de inserção laboral futura. O avanço na escolaridade deverá ser acompanhado pela elevação no nível de emprego e, para isso, muito provavelmente, recorrer-se-á às políticas públicas.

Por isso, surgiu a política pública do primeiro emprego. Nela, os resultados alcançados, infelizmente, não foram significativos. No decorrer da pesquisa, foi possível averiguar que as taxas de desemprego do jovem entre 18 e 24 anos, segundo os dados do IBGE (gráfico apresentado no capítulo 4), continuam na faixa de 20%. Esse resultado

mostra várias deficiências que carecem de revisitação. Um aspecto constatado pelas altas taxas de desemprego é que um dos elementos impeditivos para entrada do jovem no programa é a quantidade de vagas ofertadas, ou seja, o programa não garante que todos os jovens sejam matriculados; outra questão é a verificação de se há reserva financeira suficiente para a ação para todos uma vez que a execução depende de gastos públicos, e, por fim, a política pública deve ter ação contínua, deve-se buscar a permanência dos jovens no programa e não apenas nos períodos de maior dificuldades.

Com base nessas constatações, ao término da presente pesquisa, é possível concluir que houve um trabalho do Estado brasileiro em relação à juventude ao ser instituído o Programa Nacional do Primeiro Emprego<sup>2</sup>; esse foi uma ação inovadora presente na política pública para a juventude brasileira, pois o programa apresenta diversos elementos pioneiros, todavia, por outro lado, a atuação é limitada e não conseguiu alcançar de forma significativa um aumento na taxa de emprego do jovem.

Por fim, é importante ressaltar que mesmo sendo feitas várias modificações no programa, a problemática da formação da juventude pobre brasileira não vai ser vencida enquanto não houver ações constantes e não apenas em momentos de crise. É fundamental a aplicação de medidas sérias e não-sazonais para que se promova a democratização da sociedade na perspectiva da emancipação do ser humano.

---

<sup>2</sup> No dia 11/11/2019 o Governo Federal lançou o programa Verde Amarelo para estimular contratação de jovens. O programa terá desoneração da folha de pagamento para empresas contratarem jovens de 18 a 29 anos que nunca tiveram emprego formal.

## REFERÊNCIAS

ABAD, Miguel. **Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relación entre convivencia, ciudadanía y nueva condición juvenil**. Santiago: Ed. Última década, v. 10, nº. 16, mar. 2002. Disponível em: .10.4067/S0718-22362002000100005. Acesso em: 10 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Crítica política das políticas de Juventude. In: FREITAS, Maria Virgínia; PAPA, Fernanda de Carvalho (org.). **Política Pública: juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, 2003.

ABDALA, Ernesto. Nuevas soluciones para um viejo problema: modelos de capacitación para el empleo de jóvenes. Aprendizajes em América Latina. In: ABDALA, E., JACINTO, C., SOLLA, A.(Coord.). **La inclusion laboral de los jóvenes: entre La desesperanza y La construcción colectiva**. Montevidéo: CINTEFOR/OIT, 2005. p.185-214.

ABRAMO, Helena Wendel. Condição Juvenil no Brasil Contemporâneo. In: ABRAMO, Helena Wendel; BRANCO, Pedro Paulo Martoni (Org.). **Retratos da Juventude Brasileira: análises de uma pesquisa nacional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008. p.37-72.

\_\_\_\_\_. O uso das noções de adolescência e juventude no contexto brasileiro. In: FREITAS Maria Virgínia de (Coord.) **Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais**. São Paulo: Ação Educativa, 2005.

ABRAMOVAY, Miriam. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas**. Brasília: UNESCO, 2002.

ALEXY, Robert. **Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no estado de direito democrático**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 217, jul./set. 1999.

\_\_\_\_\_. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALONSO, Myrtes. A importância de uma teoria da administração. Aplicável a todos os tipos de organização. In: \_\_\_\_\_. **O papel do diretor na administração escolar**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 1988.

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. Ed. Saraiva 7ª ed. São Paulo: 2001

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. Coimbra: Almedina, 1987.

AQUINO, Luseni. **A juventude como foco das políticas públicas**. In: CASTRO, Jorge Abrahão de. et. al. (org.). **Juventude e Políticas Sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2009.

ATALIBA, Geraldo. **Sistema constitucional brasileiro**. Revista dos Tribunais. São Paulo: 1968

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. **Teoria dos Princípios**. 10º ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 4 ed. São Paulo: Globo, 2008.

AZEREDO, Beatriz. Políticas públicas de emprego: tendências e possibilidades. **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, n 11, v. 4, out/dez 1997. Disponível em: [www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br). Acesso em: 28/06/2019.

AZEVEDO, J. M. L. Aguiar, M. A. Políticas de educação: concepção e programas. In: WITTMANN, I. c, GRACINDO, R. V. (coord.) **O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997**. Brasília: INEP, 1999.

\_\_\_\_\_. **A Educação como Política Pública**. Campinas: Autores Associados, 2004.

AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso (Org.). **Orçamento Participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005. 224 p.

\_\_\_\_\_; NABUCO, Ana Luiza; JACINTO, Claudinéia. **Democracia Participativa: a experiência de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Leitura, 2008. 292 p.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 17ª edição. São Paulo: Malheiros, 1997

BARBOSA, Alexandre de Freitas; MORETTO, Amilton. **Políticas de emprego e proteção social**. São Paulo: ABET, 1998.

BARROSO, L. R. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. In **Constituição e efetividade constitucional**, eds. George Salomão Leite, and Glauco Salomão Leite, 221-49. Salvador: Editora Podium, 2008

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013b.

\_\_\_\_\_. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BATISTA, Paulo Nogueira. **Em Defesa Do Interesse Nacional**. Ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro: 1994.

BAUMANN, Renato. **O Brasil e a Economia Global**. Ed. Sobeet. Rio de Janeiro: 1996

BAZÍLIO, Luiz Cavalieri. Trabalho, formação profissional e educação do adolescente.

BELLONI, Isaura. **Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas: uma experiência em educação profissional**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BERNARD Abate. **La nouvelle gestion publique**. Paris: L.G.D.J., 2.000.

BOBBIO, Noberto. Direitos do homem e sociedade. In: \_\_\_\_\_. **A Era dos Direitos**, ed. N. Bobbio. Trans. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004

\_\_\_\_\_. **A era dos Direitos**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

\_\_\_\_\_. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho – Rio de Janeiro: Elsevier, 1992 – 19ª Reimpressão.

\_\_\_\_\_. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

\_\_\_\_\_. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Trad. Maria Celeste C. J. Santos. 10 ed. Brasília: Editora UNB. 1999.

\_\_\_\_\_. MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 13. Ed. Tradução de João Ferreira. Brasília: Editora UNB, 2007, vols. 1 e 2.

BONAVIDES, Paulo. **A evolução Constitucional do Brasil**. *Estudos Avançados*, v. 14, n. 40, 2000.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. 24ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2009.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª ed., São Paulo: Malheiros, 1988

BONETTI, Lindomar Wessler. **Jovem pobre, pobre jovem**: a condição de acesso ao ensino superior no Brasil, 2008. 218 p.

BORGES, Marcos Afonso. **Teoria e prática do processo civil**. Revista da Faculdade de Direito da UFG. 11(1/2):37-68, jan.-dez., 1987.

BOUDON, Raymond. **Os métodos em Sociologia**. São Paulo: Ática, 1989.

BRANDÃO, Antônio José. Moralidade Administrativa. In: \_\_\_\_\_. **Revista de Direito Administrativo**. Vol. 25, Rio de Janeiro: Renovar, 1951

BRASIL, Antônio Aurélio da Silva do. **A implementação dos Mercosul em face dos óbices jurídicos**. Monografia. Colégio interamericano de defesa. Washington: Estados Unidos: 2005

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n.º 1/92 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n.º 1 a 6/94. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional da Juventude - CONJUVE. **Política nacional de juventude**: diretrizes e perspectivas. Brasília, 2006. Disponível em: Acesso em: 15 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 168 p.

\_\_\_\_\_. **Constituição Brasileira de 10 de novembro de 1937**. Brasília: Senado Federal, 1999.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República de 1988**. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/art\\_227\\_.shtm](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_227_.shtm). Acesso em 15 maio 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto 2.318, de 30 de dezembro de 1986. Dispõe sobre fontes de custeio da Previdência Social e sobre a admissão de menores nas empresas. **Diário Oficial da União**, Brasília. 30/12/1986.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999**: Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais “Protocolo de San Salvador”, concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. Disponível em: Acesso em: 15 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de 2005. Regulamenta a contratação de aprendizes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília. 1/5/2005.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm)>. Acesso em: 10 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm). Acesso em: 10 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.069**, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente. Senado Federal: Brasília, 1990.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.069, de 13 de Julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União. 16/07/1990. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 09/03/2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.097 de 19 de dezembro de 2000**. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília, Diário Oficial da União. 19/12/2000.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm). Acesso em: 20 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.748, de 22 de outubro de 2003.** Cria o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens - PNPE. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9608.htm)[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9608.htm). Acesso em 10 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.698, de 10 de junho de 2008.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2008/lei-11692-10-junho-2008-576294-norma-pl.html>. Acesso em: 10 set. 2018

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.852 de 05 de agosto de 2013.** Institui o Estatuto da Juventude. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm) Acesso em: 20 set 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm). Acesso em: 20 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.601, de 21 de janeiro de 1998.** Dispõe sobre o contrato de trabalho por prazo determinado e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jan.1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9601.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9601.htm). Acesso em: 20 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.608, de 22 de outubro de 1998.** Dispõe sobre os serviços voluntários e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9608.htm)[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9608.htm). Acesso em 10 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Manual da Aprendizagem:** o que é preciso saber para contratar o aprendiz. Brasília: MTE. Brasília, fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego/ Secretaria-Geral da Presidência da República. **Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude.** Brasília: MTE, 2011. 60 p

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional da Juventude – SNJ. **Políticas Públicas de Juventude.** Brasília, 2013.

BRENNER, Ana Karina; DAYRELL, Juarez; CARRANO, Paulo. Culturas do lazer e do tempo livre dos jovens brasileiros. In: BRENNER, Ana Karina; DAYRELL, Juarez; CARRANO, Paulo (Org.). **Retratos da Juventude:** análise de uma pesquisa nacional. ABRAMO, Wendel; BRANCO, Pedro Paulo Martoni.(Org.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008. p. 175-215

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Economia Brasileira:** Uma Introdução Crítica. Ed. 34. São Paulo:1998.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **As políticas públicas e o direito administrativo**. Revista Trimestral de Direito Público n. 13, 1996.

\_\_\_\_\_. **O conceito de política pública em direito administrativo**. In: Políticas públicas-reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. **Políticas públicas e direito administrativo**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 34, n. 133, jan./mar. 1997.

\_\_\_\_\_. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 8. ed. rev. e atual até a Emenda Constitucional n. 56/2007 – São Paulo: Saraiva, 2008.

CAETANO, Marcello. **Princípios fundamentais de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1970

CALDAS, Maria Fernanda; MENDONÇA, Jupira Gomes de; CARMO, Lélío Nogueira do. **Estados Urbanos: Belo Horizonte 2008 - transformações recentes na estrutura urbana**. Belo Horizonte: PBH, 2008. 513 p.

CAMARANO, Ana Amélia. **Um olhar demográfico sobre os jovens brasileiros. Juventude e políticas públicas sociais**. Brasília: IPEA, 2009

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Breve introdução ao direito econômico**. Porto Alegre : Sérgio Antônio Fabris. 1993

CAMARGO, Sonia de. **Mercosul: crise de crescimento ou crise terminal?** Lua Nova, 68, pp. 57-90, 2006.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Governo representativo versus governo dos juízes: a autoopoiese dos sistemas político e jurídico**. Revista de Direito Constitucional e Internacional, no. 30, 2000

CAMPOS, A. **Atlas da exclusão social – Dinâmica e manifestação territorial**, v.2. São Paulo: Cortez, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3 ed. Coimbra: Almedina, 1998.

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra (Portugal): Livraria Almedina, 2003. CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 13.ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Lisboa: Editora Almedina, 2003

CAPELLA, Ana Cláudia N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta Políticas;

MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p.87-122.

CARDOSO, Adalberto. Transições da escola para o trabalho no Brasil: persistência da desigualdade e frustração de expectativas. **Revista Dados**, n. 2, v.51, 2008.

CARDOZO, José Eduardo Martins. Princípios Constitucionais da Administração Pública (de acordo com a Emenda Constitucional n.º 19/98). IN: MORAES, Alexandre. **Os 10 anos da Constituição Federal**. São Paulo: Atlas, 1999.

CARRANO, Paulo César Rodrigues. **Juventude e cidades educadoras**. Petrópolis: Vozes, 2003.

\_\_\_\_\_. DAYRELL, Juarez. **Jovens no Brasil**: difíceis travessias de fim de século e promessas de um outro mundo. Rio de Janeiro: UFF, 2003. Disponível em: [www.uff.br/obsjovem](http://www.uff.br/obsjovem). Acesso em: 21/07/2019.

\_\_\_\_\_. **Juventude e políticas públicas no Brasil**. Revista Brasileira de Educação. Rio de Janeiro, n.24, p.16-39, dez. 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 12ª edição. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

CASTRO, Jorge Abrahão de. AQUINO, Luseni (Org.). **Juventude e políticas sociais no Brasil**. n. 1335, Brasília: IPEA, 2008.

CASTRO, Mary Garcia. Políticas públicas por identidades e de ações afirmativas acessando gênero e raça, na classe, focalizando juventudes. In: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo (Org.). **Juventude e Sociedade**: trabalho, educação, cultura e participação. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 275-303.

\_\_\_\_\_. Juventude e Participação: Perfil e Debates. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 2006, Caxambu. **Anais**. Caxambu: Encontro ABEP, 2006.

CAVALCANTI, R. B. 1999. **Cidadania e acesso à justiça**. São Paulo: IDESP, 1999

CEPIA: Fórum da Sociedade Civil nas Américas – **Políticas Sociais Compensatórias no Mercosul**. Cadernos do Fórum nº 1. Rio de Janeiro: CEPIA, 1999

CHIOVENDA, Giuseppe. **Principii di Diritto Processuale Civile**. Nápoles: Jovene, 1965a.

COELHO, Bernardo Leôncio Moura. A realidade do trabalho educativo no Brasil. **Revista de informação legislativa**. Brasília, v. 42, n. 167, jul.-set. 2005, p. 39-52. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/695>. Acesso em: 12/07/2019.

COHN, Amélia. O modelo de proteção social no Brasil: qual o espaço da juventude? In: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo (Org.). **Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p 160-179.

COLOGNESE, Silvio Antônio; MELO, José Luiz Bica de. **A Técnica de Entrevista na Pesquisa Social**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE et. al. (Org.). **Emprego, Desenvolvimento Humano e Trabalho Decente: A Experiência Brasileira Recente**. Brasília: CEPAL / PNUD / OIT, 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas**. Revista dos Tribunais n. 737, 1997.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos da reconstrução**. São Paulo: LTr, 2006.

\_\_\_\_\_. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CORREA, Silvio Marcus de Souza. **O lugar do jovem no Brasil**. Brasília: MS, 2008. 218 p

CORROCHANO, Maria Carla et al. **Jovens e trabalho no Brasil: desigualdades e desafios para as políticas públicas**. São Paulo: Ação Educativa, 2008.

COSTA, Janaína Moutinho; NEVES, Magda de Almeida. O jovem e o mercado de trabalho: estudo de caso na periferia de uma grande metrópole. **Caderno CRH**. Salvador, v. 17, n. 42, set-dez, 2004. p. 441-452.

COSTA, Jurandir Freire. Perspectiva da juventude na sociedade de mercado. In: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo (Org.). **Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 75-88

COSTODIO FILHO, Ubirajara. A Emenda Constitucional 19/98 e o Princípio da Eficiência na Administração Pública. In: **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 27, p. 210-217, abr./jul. 1999.

COUTINHO, Luciana. **Tabela Real**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <rlisboan@gmail.com> em 31/03/2019.

CUNHA, J. S. Fagundes. **Os direitos humanos e o Direito da Integração**. Jus Navigandi, Teresina, ano 3, n. 26, 1 set. 1998. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/1605>>. Acesso em: 20 abr. 2019

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 2012.

DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. **Efeitos da inconstitucionalidade da lei**. Revista Esmafe, Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, Recife – Pe, nº 8, 2004.

DAYRELL, Juarez. O jovem como sujeito social. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, n.24, p. 40-52, set./out./nov./dez, 2003.

\_\_\_\_\_. GOMES, Nilma Lino. **A juventude no Brasil**. 2003. Disponível em: [www.fae.ufmg.br](http://www.fae.ufmg.br). Acesso em: 21/07/2019.

DE MASI, Domenico. **O futuro do trabalho**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2001, p. 224-238.

DELGADO, Gabriela Neves. **Direito fundamental ao trabalho digno**. São Paulo: LTr, 2006.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 13. ed. São Paulo: LRr, 2014.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3 ed, São Paulo: Atlas, 1995.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócioeconômicos (DIEESE). **A situação do trabalho no Brasil**. São Paulo, 2001.

\_\_\_\_\_. **Boletim Trabalho no Comércio**. Ano I, n.3, maio 2009.

\_\_\_\_\_. **Juventude: diversidades e desafios no mercado de trabalho metropolitano**. Estudos Pesquisas, n. 11, set. 2005.

DERGINT, Augusto do Amaral. **Responsabilidade do estado por atos judiciais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella: **Direito Administrativo**. 16ª edição. São Paulo: Atlas, 2004

DIAS, Jefferson Aparecido. **Princípio da Eficiência e Moralidade Administrativa**. Curitiba: Juruá, 2.004.

DIAS, Reinaldo. MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: ATLAS, 2017.

DOWBOR, L. **Gestão social e transformação da sociedade**. 2013. Artigos online.

DUPAS, Gilberto. **Economia Global e Exclusão Social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de princípios constitucionais**. 2. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare-state. **Revista Lua Nova**. São Paulo, n. 24, p.85-116, 1991.

FALZONE, Guido. **Il Dovere di Buona Amministrazione**. Milão: Dott. A. Giuffrè – Editore, 1953

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Uma Genealogia das Teorias e Tipologias do Estado de Bem-Estar Social. In: DELGADO, Maurício Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos (Org.). **O Estado de Bem-Estar Social no Século XXI**. São Paulo: LTr, 2007. p. 31-87.

FIDALGO, Fernando; MACHADO, Lucília. **Dicionário da Educação Profissional**. Belo Horizonte: NETE, 2000.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

FLITNER, Andréas. Os problemas sociológicos nas primeiras pesquisas sobre a juventude. In: Brito, Sulamita (org.) **Sociologia da juventude I**. Da Europa de Marx à América Latina de hoje. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Eficiência administrativa**. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro : Renovar, n. 220, abr./jul. 2000

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo**. São Paulo: Cortez, 1995

\_\_\_\_\_. Juventude, trabalho e educação no Brasil: perplexidades, desafios e perspectivas. In: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo. (Org.). **Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 180-216.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas Públicas: A responsabilidade do administrador e o Ministério Público**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

FUNDAÇÃO CDL PRÓ-CRIANÇA. **Programa Educação & Trabalho – Iniciação Profissional e Adolescente Aprendiz**. Documento Institucional. Belo Horizonte. Dez. 2009. Disponível em: <http://www.fundacaocdl-bh.org.br>. Acesso em: 21/07/2019.

GALVÃO, Olímpio J. A. Tendências recentes do comércio internacional: impactos sobre o Brasil e a região Nordeste. In: **Comércio internacional e Mercosul: impactos sobre o Nordeste brasileiro**. Fortaleza/CE: Banco do Nordeste, 1998.

GARCIA, Bruna Pinotti; LAZARI, Rafael de. **Manual de Direitos Humanos**. 2. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2015.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, Martin W. E; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Um manual prático. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. 3 ed.. Petrópolis: Vozes, 2004.

GIAMBIAGI, Fabio; Barenboim, Igor. **Mercosul: Por uma Nova Estratégia Brasileira**. Revista do BNDES, v. 12. n. 24, pp. 77-110, dez. 2005

GIDDENS, Anthony. **As Conseqüências da Modernidade**. 1997.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

\_\_\_\_\_. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOFFMAN, E. . **Manicômios, prisões e conventos**. 7 ed. Tradução de Dante Moreira Leite. São Paulo: Perspectiva.1987.

GOLDSCHMIDT, Rodrigo. **Flexibilização dos direitos trabalhistas: ações afirmativas da dignidade da pessoa humana como forma de resistência**. São Paulo: LTr, 2009.

GOMES, Dinaura Godinho Pimentel. **Direito do trabalho e dignidade da pessoa humana, no contexto da globalização econômica: problemas e perspectivas**. São Paulo: Ltr, 2005.

GORDILLO, Agustin. **La garantía de defensa como principio de eficacia em el procedimiento administrativo**. Revista de Derecho Público nº 10, Out-dez 1969

GRAU, Roberto Grau. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 2. ed., São Paulo: Malheiros, 1991.

GUIMARÃES, Nadya Araújo. Trabalho: uma categoria chave no imaginário juvenil?. In: ABRAMO, Helena Wendel; BRANCO, Pedro Paulo Martoni (Org.). **Retratos da Juventude Brasileira**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008. p. 149-174.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HERKENHOFF, João Baptista. **Curso de Direitos Humanos Gênese dos Direitos Humanos**. Volume 1. São Paulo: Ed. Acadêmica, 1994.

HESPANHA, Antônio Manuel. **Panorama Histórico da cultura jurídica Européia**. Lisboa: Publicações Europa-América, 1997.,

HOWLETT, Michel; RAMESH, M., **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. Toronto.: Oxford University Press, 1995.

\_\_\_\_\_. PERL. Anthony. **Políticas Públicas seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. 3. Ed. Rio de Janeiro.: ELSEVIER, 2013.

HUMENHUK, Hesterston. **A Teoria dos Direitos Fundamentais**. Disponível em <<http://jusvi.com/artigos/690>> Acesso em 20 ABR. 2019

HYPPOLITO, Francisco José Memória. **Mercosul – seu futuro no contexto da globalização**. Monografia. Colégio Interamericano de Defesa. São Paulo: 2005

IBGE, 2010. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Síntese de Indicadores 2009**. p. 267. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/pnad\\_sintese\\_2009.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/pnad_sintese_2009.pdf)>. Acesso em: 6/6/2019.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Juventude e trabalho: alguns aspectos do cenário brasileiro contemporâneo. **Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 15, nov. 2008a, p.25-32.

\_\_\_\_\_. **O Estado de uma Nação**. 2006. Disponível: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br). Acesso em: 28/06/2019.

\_\_\_\_\_. **PNAD 2008: Primeiras Análises (Juventude e Desigualdade Racial)**. Comunicado da Presidência. N.36, dez. 2009

\_\_\_\_\_. **Política Social e Desenvolvimento** – a juventude em foco. **Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. N. 15, mar. 2008b. p. 7-28.

\_\_\_\_\_. Políticas de emprego, trabalho e renda para jovens. **Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. N. 15, abr. 2008c. p. 46-55.

\_\_\_\_\_. Previdência Social. **Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 15, mar. 2008d, p.31-49.

\_\_\_\_\_. **Texto para discussão**, n.9, mercado de trabalho 37, Novembro de 2008e.

JAYME, Juliana Gonzaga; NEVES, Magda de Almeida. Cidade e Espaço Público: política de revitalização urbana em Belo Horizonte. **Caderno CRH**. Salvador, v. 23, n.60, set.-dez.2010. p.605-617.

KHEL, Maria Rita. A juventude como sintoma da cultura. In: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo. (Org.). **Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 89-114.

KOTLINSKI, A.M.B.; GIULIANIS, A.K. **O Novo Paradigma de Políticas Públicas: Estado e Sociedade Civil, uma esfera ampliada**. Direito em Ação. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_; GIULIANIS, A.K. **O Novo Paradigma de Políticas Públicas: Estado e Sociedade Civil, uma esfera ampliada**. Direito em Ação. Brasília, 2012.

KUENZER, Acacia Zeneida. Exclusão incluyente e inclusão excluyente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: SAVIANI, D.; SANFELICE, J.L.; LOMBARDI, J.C. (Org.). **Capitalismo, trabalho e educação**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 77-96.

KUHNLE, Stein. A Globalização e o Desenvolvimento das Políticas Sociais. In: DELGADO, Maurício Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos (Org.). **O Estado de Bem-Estar Social no Século XXI**. São Paulo: LTr, 2007. P. 87-102.

LAGRASTA NETO, Caetano. Revista dos Tribunais/Fasc. Civ., Ano 86, V. 742, ago.1997

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LEÃO, Geraldo Magela Pereira. **Juventude, pobreza e trabalho: o que podem os jovens esperar das políticas públicas?** In: VII RAM. Porto Alegre. Anais. GT 25 Ciudadanía, exclusión y diversidad sociocultural: niños y jóvenes en contextos de socialización. 2007.

LEITE, George Slomão. SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet. **Direitos fundamentais e Estado constitucional.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

LESCURA, C., FREITAS JR, D. B. e PEREIRA, R. **Aspectos culturais predominantes na Administração Pública Brasileira.** Viçosa/MG: IV EMAPEGS, 2013.

LEVI, G.; SCHMITT, C. (Org.). **História dos jovens.** São Paulo: Companhia das Letras, 1996

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas Públicas no Estado Constitucional.** São Paulo: ATLAS, 2013.

LIMA, Miguel M. Alves. **O direito da criança e do adolescente: fundamentos para uma abordagem principiológica.** 2001. Tese (Doutorado em Direito). Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001

LOPES, Leonardo. **Material.** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida em 20/07/2019.

LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. **Comentários à Reforma Administrativa: de acordo com as Emendas Constitucionais 18, de 05.02.1998, e 19, de 04.06.1998.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998

MADEIRA, Felícia. Os jovens e as mudanças estruturais na década de 70: questionando pressupostos e sugerindo pistas. **Cadernos de Pesquisa**, n. 58, p. 15-48, ago. 1986.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado.** 1995, p. 21.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe.** Tradução de Dominique Makins. São Paulo: Hunter Books, 2011.

MARÇAL, Justen Filho. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2.005

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico.** 8.ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARINHO, María Luisa M. El eslabón perdido entre educación y empleo: análisis sobre las percepciones de los jóvenes urbanos de escasos recursos em Chile. In: **Série Políticas Sociais.** CEPAL: Santiago de Chile, octubre 2007.

MARSHALL, T. H. **Cidadania e classe social.** In: Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINS, Heloísa Helena T. de Souza. O processo de reestruturação produtiva e o jovem trabalhador: conhecimento e participação. **Revista Tempo Social.** São Paulo, n.

13, v. 2, p. 61-87, nov. 2001.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do trabalho**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 4. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2016.

MATA-MACHADO, Marília Novais da. **Entrevista de pesquisa: a interação pesquisador-entrevistado**. Belo Horizonte: C/Arte, 2002.

MAY, Tim. Teoria social e pesquisa social. In: MAY, T. (Org.). **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MAY, Yduan de Oliveira; POSSAMAI, Angélica Pereira; RAMOS, Thais Scarpato. **Direitos socioeconômicos**. Biblioteca DISE. Vol. 1. Curitiba: Multideia, 2018. 144 p.

MCCOOL, Daniel. **Public publicity theories, models, and concepts: an antropology**, 1996, p.1.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 8ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais .2004

MEIRELLES. Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Ato administrativo e direitos dos administrados**. São Paulo: RT, 1981.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional**. 3.d. São Paulo: Saraiva 2009

\_\_\_\_\_. PAIVA, Paulo. **Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: SARAIVA, 2017.

MENEZES, Anderson de. **Teoria Geral do Estado**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1996.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2004.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Estatísticas SINE**. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/dados-abertos/sistema-nacional-de-emprego>> Acesso em: 15.01.2019.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 2011.

MIRANDA, Nilmário. **Direitos Humanos, Soberania e Desafios da Nacionalidade para o Terceiro Milênio**. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/nilmario/nilmario\\_3milenio.html](http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/nilmario/nilmario_3milenio.html). Acesso em 20 ABR. 2019

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil:** parte geral. 39. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_; SILVA, Regina Beatriz Tavares da. **Curso de direito civil.** 39ed. São Paulo: Saraiva 2009, v.2.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo.** 15ª edição. São Paulo: Atlas, 2004

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional.** 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

\_\_\_\_\_. **Reforma Administrativa:** Emenda Constitucional nº 19/98. 3. ed., São Paulo : Atlas, 1999.

MORAES, Maria Celina Bodin de. O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Constituição, direitos fundamentais e direito privado.** 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

MOREIRA, Marcelo Rasga; SUCENA, Luiz Fernando Mazzei; FERNANDES, Fernando Manuel Bessa. **Juventude e tráfico de drogas no Rio de Janeiro.** Brasília: MS, 2008. 218 p

NERI, M. Políticas estruturais de combate à pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro, IPEA, 2000.

NETO, O. C.; et.al.. **Grupos Focais e Pesquisa Social Qualitativa:** o debate orientado como técnica de investigação. In: XIII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS. **Anais.** Ouro Preto/MG, nov. 2002.

NEVES, Magda de A. As novas configurações do trabalho: diversidade, precarização e dominação. In: NEVES, Magda de A. (Org.). **América latina: uma nueva alternativa de desarrollo.** Arequipa/Peru:ALAS, 2004.

\_\_\_\_\_. Desigualdades de gênero e raça no mercado de trabalho: precarização e discriminação salarial. In: NEVES, Magda de A. (Org.). **Autonomia Econômica e Empoderamento da Mulher:** textos acadêmicos. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. p. 157-176.

\_\_\_\_\_. DULCI, Otávio Soares. **Belo Horizonte:** poder, política e movimentos sociais. Belo Horizonte: C/Arte, 1996. 126p.

\_\_\_\_\_. **Reestruturação produtiva e estratégias no mundo do trabalho:** as consequências para os trabalhadores. In: Carvalho Neto e Alves Carvalho. (Org.).

\_\_\_\_\_; JAYME, J. G. ; ZAMBELLI, Paulina. Trabalho e Cidade: os camelôs e a construção dos shoppings populares em Belo Horizonte. In: **30º encontro anual da Anpocs,** 2006, Caxambú. São Paulo: Anpocs, 2006. p. 199-199.

NOVAES, Regina. Juventude, exclusão e inclusão social: aspectos e controvérsias de um debate em curso. In: FREITAS, Maria Virginia; PAPA, Fernanda de Carvalho (orgs.) **Política Pública: juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, 2003.

NUNES, Luiz Antônio Rizzato. **A dignidade da pessoa humana e o papel do julgador**. Revista do Advogado, São Paulo, n. 95, p. 119-135, dez. 2007.

OFFE, Claus. Trabalho: uma categoria chave da sociologia?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.4, n.10, jun. 1989, p.5-20.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Brasília: Senado Federal, 1995.

\_\_\_\_\_. **Resolução n.º 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas**, de 4 de dezembro de 1986: Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento – 1986. Disponível em: Acesso em: 10 set. 2018.

OPSA – Observatório Político Sul-Americano. **Observador On-line**. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro IUPERJ/UCAM. v.2, n.3 mar. 2007.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Tendências mundiales del empleo juvenil**. Genebra: OIT, 2004.

\_\_\_\_\_. **Trabalho decente e juventude no Brasil**. Brasília: OIT, 2009.

PAIS, José Machado. **Ganchos, tachos e biscates**. Jovens, trabalho e futuro. Porto: Ambar, 2001.

PALMEIRA, Eduardo Mauch. **Estimação de funções Exportação e importação do Brasil para os países do Mercosul** – uma evidência Empírica. Monografia. (graduação em Ciências Econômicas). Universidade Federal De Pelotas. Pelotas: 2005

PARO. Vitor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. 13 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da pesquisa jurídica**. 4. ed. Florianópolis: OAB/SC, 2000.

PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da criança e do adolescente: uma proposta interdisciplinar**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do Direito Civil: introdução ao Direito Civil Constitucional**. Trad. Maria Cristina De Cicco. 2. ed. São Paulo: Renovar, 2002,

PETTER, Lafayette Josué. **Direito Econômico**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. Ed. Max Limonad. São Paulo, 1998

PITANGUY, Jaqueline; HERINGER, Rosana. **Subsídios para uma Agenda de Direitos Humanos no Mercosul**. Proposta No 87 Dezembro/Fevereiro de 2000/2001

PLACCO, Vera Maria N. de Souza. **Formação e prática do educador e do orientador**. São Paulo: Papirus, 1994.

POCHAMNN, Márcio. Educação e trabalho: como desenvolver uma relação virtuosa? **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, v. 25, n.87, p.383-399, maio/ago. 2004a. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 06/07/2019.

POCHMANN, Márcio. **A Inserção ocupacional e o emprego dos jovens**. São Paulo: ABET, v.6, 1998.

\_\_\_\_\_. Educação, trabalho e juventude: o dilema brasileiro e a experiência da Prefeitura de São Paulo. In: POCHMANN, Márcio (Org.). **La inclusion laboral de los jóvenes: entre La desesperanza y La construcción colectiva**. 2005. p. 106-120.

\_\_\_\_\_. Emprego e desemprego juvenil no Brasil: as transformações nos anos 90. In: HORTA, Carlos Roberto; CARVALHO, Ricardo A. Alves de (Org.). **Globalização, trabalho e desemprego: processo de inserção, desinserção e reinserção: enfoque internacional**. Belo Horizonte: C/Arte, 2000.

\_\_\_\_\_. **Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente**. Brasília: CEPAL, 2008.

\_\_\_\_\_. Juventude em busca de novos caminhos no Brasil. IN: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo. (Org.). **Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004b. p.217- 241.

\_\_\_\_\_. **Nova política de inclusão socioeconômica**. Disponível em: <http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rem/article/view/757>. Acesso em: 10 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Situação do jovem no mercado de trabalho no Brasil: um balanço dos últimos 10 anos**. São Paulo, 2007. Disponível em <http://www.emater.mg.gov.br/>. Acesso em: 15/04/2019.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-Reitoria de Graduação. Sistema de Bibliotecas. **Padrão PUC Minas de normalização: normas da ABNT para apresentação de teses, dissertações, monografias e trabalhos acadêmicos**. 9. ed. rev. ampl. atual. Belo Horizonte: PUC Minas, 2011. Disponível em: <<http://www.pucminas.br/biblioteca>>. Acesso em: 04/2019.

RAMOS, André Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RAMOS, Carlos Alberto. **Políticas de Geração de Emprego e Renda Justificativas Teóricas, Contexto Histórico e Experiência Brasileira**. Brasília: UnB, 2003.

RAWLS, John. Tradução Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

**Revista Perspectiva**. Florianópolis, v.14, n.26, p. 203-220, jul-dez 1996.

RIBEIRO, José Querino. Objetivos da administração escolar. Aspectos da administração escolar. In: \_\_\_\_\_. **Ensaio de uma teoria da administração escolar**. São Paulo: Saraiva, 1978.

RIBEIRO, Maria de Fátima. **Supremacia dos tratados internacionais sobre a legislação tributária brasileira**: o caso do Mercosul. Jus Navigandi, Teresina, ano 3, n. 35, out. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1630>>. Acesso em: 20 ABR. 2019

\_\_\_\_\_; NAKAYAMA, Juliana Kiyosen. **Tributação do consumo e harmonização da legislação no âmbito do Mercosul**: considerações sobre a reforma tributária brasileira. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 385, 27 jul. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5470>>. Acesso em: 20 ABR. 2019

RIBEIRO, Renato Janine. Política e juventude: o que fica da energia. In: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo (Org.). **Juventude e Sociedade**: trabalho, educação, cultura e participação. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

RIGO, A. S.; SILVA JÚNIOR, J. T.; SCHOMMER, P. C.; CANÇADO, A. C. **Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento**: Ações, Articulações e Agenda. Recife: UNIVASF, 2010.

RIZZINI, Irene. **O Século Perdido**: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. Rio de Janeiro: USU, 1997.

RODRIGUES, Hila Bernadete Silva. **Políticas Públicas para a Juventude e Gestão Local no Brasil**: agenda, desenho e implementação. 2009. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

\_\_\_\_\_. **Juventude e políticas sociais: paradigmas conceituais e representações**. Revista Pensar BH/Política Social, n.19, p. 12-17, out./dez. 2007.

ROSENTHAL, Gert. **O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe**: integração econômica a serviço da transformação produtiva e equidade. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). Cinquenta anos de pensamento da CEPAL. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000.

RUA, Maria das Graças. **Análises de políticas públicas**: conceitos básicos. Disponível em:

<[http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20\\_20analisedepoliticaspUBLICAS.pdf](http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_20analisedepoliticaspUBLICAS.pdf)>. Acesso em 10 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Políticas Públicas.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

RUBIO, David Sánchez. **Encantos e desencantos dos direitos humanos:** de emancipações, libertações e dominações. Tradução de Ivone Fernandes Morcillo Lixa, Helena Henkin. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

SANCHES JUNIOR, Juracir. **A Harmonização Tributária no Mercosul.** Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade de Sorocaba. Sorocaba: 2006

SANTOS, Isabelle Dias Carneiro. As políticas públicas de proteção e inclusão das crianças refugiadas no Brasil. In: VASCONCELOS, Antonio Gomes de; SILVEIRA, Sebastião Sérgio da; XIMENES, Julia Maurmann. **Direitos Sociais e políticas públicas I.** Florianópolis: CONPEDI, 2015.

SANTOS, M. de Carvalho. **Código Civil brasileiro interpretado.** Vol. I, 10ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos. 1963.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

\_\_\_\_\_. **Constituição, direitos fundamentais e direito privado.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003.

\_\_\_\_\_. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais.** 3 ed. rev., atual., e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

\_\_\_\_\_. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SCHILLING, Paulo. **Mercosul: integração ou dominação?** São Paulo, CEDI, 1992.

SCHMIDT, João Pedro. **Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos.** In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). Direitos sociais & políticas públicas: desafios contemporâneos, tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

SCWARTZMAN, Simon; COSSÍO, Maurício Blanco. Juventude, educação e emprego no Brasil. **Cadernos Adenauer.** Brasília, v. 7, n. 2, p. 51-65. Ago. 2007.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções.** São Paulo: CENGAGE, 2017.

\_\_\_\_\_. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2º ed. São Paulo: CENGAGE, 2017.

SEN, Amartya Kumar. **Sobre ética e economia.** São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

\_\_\_\_\_. **Desigualdade reexaminada.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

\_\_\_\_\_; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado.** São Paulo: Cia da Letras, 2010.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico.** 24. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

SILVA, Christian Luiz. **Políticas Públicas e Desenvolvimento Local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil.** Rio de Janeiro: VOZES, 2012.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico.** 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. v. 1.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. (Org.). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil.** Brasília: IPEA, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 19. Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 31. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Marcos (Org.). **Educação Online: teorias, práticas, legislação, formação corporativa.** São Paulo: Loyola, 2003.

SILVA, Sinara Cristina. **Direito administrativo.** Trabalho apresentado a área de direito administrativo. Fundação UNIRG. Gurupi. Tocantins: 2002

**Sindicalismo e negociação coletiva nos anos 90.** Belo Horizonte: Puc Minas, 1998.

SIQUEIRA Júnior, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. **Direitos Humanos e Cidadania.** 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

SORJ, B. **Democracia inesperada: cidadania, direitos humanos e desigualdade social.** Rio

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

SOUZA, Sérgio Augusto Guedes Pereira de. **Os direitos da criança e os direitos humanos.** Porto Alegre: Antonio Fabris Editor, 2001.

SPOSITO, Marília Pontes (org.). **Juventude em Debate.** São Paulo: Cortez/Ação Educativa, 2000.

\_\_\_\_\_. Juventude: Crise, Identidade e Escola. In: DAYRELL, Juarez (org.) **Múltiplos olhares sobre a educação e cultura**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

\_\_\_\_\_. Algumas reflexões e muitas indagações sobre as relações entre juventude e escola no Brasil. In: ABRAMO, H. W.; BRANCO, P. P. M. (Org.). **Retratos da juventude brasileira: análises de uma pesquisa nacional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005. p. 87-127.

\_\_\_\_\_. CARRARO, Paulo Cesar Rodrigues. **Juventude e políticas públicas no Brasil**. Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782003000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782003000300003). Acesso em: 10 ago. 2017.

\_\_\_\_\_; CORROCHANO, Carla. A face oculta dos programas de transferência de renda para jovens no Brasil. **Revista Tempo Social**. São Paulo, v. 2, n. 17, p. 141-172, nov. 2005.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil: volume único**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016.

TAVARES JÚNIOR; Fernando; CARVALHO, Karine Fernandes de. **Limites da Inserção Laboral Impostos a Jovens Brasileiros e Portugueses Egressos do Sistema Educacional**. Trabalho apresentado no XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais, promovido pela Universidade Federal da Bahia Salvador, realizado no período de 07 a 10 de agosto de 2011. Disponível em: [www.xiconlab.eventos.dype.com.br](http://www.xiconlab.eventos.dype.com.br). Acesso em: 10/07/2019.

TEIXEIRA, Enaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais da Bahia 2002.

\_\_\_\_\_. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais da Bahia 2002. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf). Acesso em 20 jan. 2019.

TEIXEIRA, Lucia Helena Gonçalves. **O diretor da unidade escolar frente às tendências presentes na gestão da escola pública de Minas Gerais**. Relatório Final de Pesquisa Mimeografado. Juiz de fora, MG, 2003.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. Tomo II. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Processo de Execução**. 1999.

TREVISAN, A.P.; BELLEN, H. M. V. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 2008.

TRINDADE, José Damião de L. **História social dos Direitos Humanos**. São Paulo: Petrópolis, 2002.

UNESCO. **Políticas Públicas De/Para/Com as Juventudes**. Brasília: UNESCO, 2004. 34p.

VASCONCELOS, Antônio Gomes de. Trabalho Educativo: inexistência de vínculo empregatício e inserção do adolescente no mercado de trabalho. **Revista TRT**. Belo Horizonte, n. 28, v. 58, p. 201-214, Jan-Dez. 1998.

VEIGA, Pedro Mota. A Bahia frente à ALCA e às negociações Mercosul – União Européia. In: AVENA, Armando (Org.). **Bahia Século XXI**. Salvador: SEPLANTEC/SPE, 2002.

VIEIRA, Euripedes Falcão; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Geoestratégia dos espaços econômicos: o paradigma espaço-tempo na gestão de territórios globais. In: FISCHER, Tânia (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Ed. Casa da Qualidade, 2002.

WEBER, Max. **Ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

WELLER, Jürgen. Inserción laboral de jóvenes: expectativas, demanda laboral y trayectorias. **Boletín redEtis**. Chile, n. 5, 2006.

WOLKMER, Antonio Carlos. Novos Pressupostos para a Temática dos Direitos Humanos. In: RUBIO, David Sánchez; FLORES; Joaquín Herrera; CARVALHO, Salo (Orgs.). **Direitos humanos e globalização**: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.

\_\_\_\_\_. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura do direito. 4 ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2015.