



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

ANA BEATRIZ BELÉM DOS SANTOS

**SEJA O SEU PRÓPRIO CHEFE? UM ESTUDO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA
POLÍTICA JUVENTUDE EMPREENDEDORA NO ESTADO DE ALAGOAS**

MACEIÓ-AL,

2023

ANA BEATRIZ BELÉM DOS SANTOS

**SEJA O SEU PRÓPRIO CHEFE? UM ESTUDO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA
POLÍTICA JUVENTUDE EMPREENDEDORA NO ESTADO DE ALAGOAS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Instituto de Ciências Sociais da Universidade Federal de Alagoas, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Linha de pesquisa: Conflito, Poder e Meio Ambiente.

Orientador: Prof. Dr. Lúcio Vasconcellos de Verçoza.

MACEIÓ-AL,

2023

Catálogo na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

S237s Santos, Ana Beatriz Belém dos.
Seja o seu próprio chefe? : um estudo sobre a implementação da política
juventude empreendedora no estado de Alagoas / Ana Beatriz Belém dos
Santos. – 2023.
107 f. : il. color.

Orientador: Lúcio Vasconcellos de Verçosa.
Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de
Alagoas. Instituto de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em
Sociologia. Maceió, 2023.

Bibliografia: f. 101-107.

1. Jovens - Empreendimento - Alagoas. 2. Empreendedorismo. 3. Política
pública. 4. Capitalismo. 5. Neoliberalismo. I. Título.

CDU: 331.5(813.5)-053.6

Dedico este trabalho aos jovens brasileiros que ainda lutam nas filas em busca de emprego.

AGRADECIMENTOS

Aos seres iluminados que me guiaram na direção de todas as sincronicidades que integram este momento de conquista. Agradeço o constante trabalho de abrir e clarear os meus caminhos.

A minha família e amigos por terem feito um excelente trabalho de bastidor. Agradeço imensamente porque eles foram fontes de incentivo, torcida e afeto. A ausência desses elementos tornaria a caminhada do mestrado ainda mais difícil.

Ao professor Antônio Luz por ser o meu maior exemplo de pesquisador. As lições que aprendi durante a graduação me ajudaram ao longo de todos os caminhos que esta pesquisa me levou. Agradeço o dedicado auxílio na construção do meu projeto de mestrado, ainda que não houvesse vínculo formal de orientação. Além disso, agradeço a generosa parceria que formamos durante o estágio docência, uma das melhores experiências que já vivi na minha estrada acadêmica.

Aos colegas de mestrado pelos diversos momentos de consolo e trocas de conhecimento. Também agradeço à coordenação, secretaria e professores do PPGS pelo grande empenho para entregar, no auge de uma terrível pandemia, o melhor curso de pós-graduação que fosse possível. Em especial, sou grata ao professor Wendell por ter me apontado um novo caminho. A sua ideia de focar nas afirmações dos representantes estatais mudou os rumos desta pesquisa, pavimentou a abertura de um maravilhoso atalho.

Ao professor Cícero Péricles por ter se sensibilizado com a minha dificuldade para encontrar boas fontes de dados, já que a política ocorreu há 7 anos. A sua iniciativa de estabelecer contatos cruzou os meus caminhos com as principais informantes da pesquisa.

Ao professor Lúcio por ter aceitado prontamente o desafio de me acolher no momento mais difícil que enfrentei no mestrado. Sem dúvidas, trocar completamente o objeto de pesquisa no meio da caminhada foi uma tarefa árdua e teria sido impossível finalizar essa rota se eu não tivesse contado com o apoio, a paciência e sabedoria da sua orientação.

Finalmente, agradeço à população de Alagoas que através da FAPEAL financiou a realização desta pesquisa. Espero carinhosamente que as análises e resultados aqui apresentados gerem tantos retornos ao estado quanto a oportunidade de ser bolsista me gerou.

Queremos saber,
O que vão fazer
Com as novas invenções
Queremos notícia mais séria
Sobre a descoberta da antimatéria
e suas implicações
Na emancipação do homem
Das grandes populações
Homens pobres das cidades
Das estepes dos sertões
Queremos saber,
Quando vamos ter
Raio laser mais barato
Queremos, de fato, um relato
Retrato mais sério do mistério da luz
Luz do disco voador
Pra iluminação do homem
Tão carente, sofredor
Tão perdido na distância
Da morada do senhor
Queremos saber,
Queremos viver
Confiantes no futuro
Por isso se faz necessário prever
Qual o itinerário da ilusão
A ilusão do poder
Pois se foi permitido ao homem
Tantas coisas conhecer
É melhor que todos saibam
O que pode acontecer
Queremos saber, queremos saber
Queremos saber, todos queremos saber
(Queremos saber - Gilberto Gil, 1976)

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar o processo de implementação da política Juventude Empreendedora no estado de Alagoas. A ênfase da discussão é o conjunto de afirmações sobre o programa que foram divulgadas pelas mídias estatais ao longo da sua aplicação. Além disso, esta pesquisa descreve o contexto social alagoano que engendrou a política e os detalhes do seu projeto. Em 2016, ela começou a ser executada nos municípios do estado pela Secretaria de Trabalho e Emprego (SETE). A meta era capacitar os jovens de baixa renda, com idades entre 18 e 39 anos, a montar negócios próprios. O êxito na sua aplicação poderia oportunizar o desenvolvimento profissional de muitos jovens e melhorar os índices de desenvolvimento econômico do estado que é dependente de verbas Federais. Vale apontar esses benefícios que poderiam ter sido gerados pela sua implementação. Entretanto, também é necessário discutir o atual contexto socioeconômico brasileiro que tem empurrado cada vez mais jovens para alternativas de trabalho precárias de garantias e direitos. Como é o caso da informalidade, uberização, intermitência, sobretudo da “moda” do empreendedorismo. Para tentar elucidar esses aspectos, esta pesquisa analisou o seguinte conjunto de dados: indicadores sociais que foram elaborados por diversos institutos e pesquisadores, documentos cedidos pela SETE, entrevistas, revisões bibliográficas e principalmente trechos retirados das reportagens publicadas pelas Assessorias de Comunicação do governo. Considera-se que, diante das altas taxas de desemprego entre os jovens que se observa nos indicadores sociais alagoanos, a implementação da política gerou resultados inexpressíveis. Poucos jovens de baixa renda conseguiram se tornar “os próprios chefes”. O seu principal êxito foi a promoção de ideais e práticas do capitalismo neoliberal.

Palavras-chave: Juventude Empreendedora, Alagoas, empreendedorismo, política pública, capitalismo, neoliberalismo.

ABSTRACT

The objective of this work is to analyze the implementation process of the Entrepreneurial Youth policy in the state of Alagoas. The emphasis of the discussion is the set of instances about the program that were publicized by the state media throughout its application. In addition, this research describes the Alagoas social context that engendered the policy and the details of its project. In 2016, it began to be implemented in the municipalities of the state by the Department of Labor and Employment (SETE). The goal was to train low-income young people, aged between 18 and 39, to set up their own businesses. Success in its application could provide opportunities for the professional development of many young people and improve the economic development rates of the state that depends on federal funds. It is worth these pointed benefits that could have been generated by its implementation. However, it is also necessary to discuss the current socioeconomic context in Brazil, which has pushed more and more young people towards precarious work alternatives with guarantees and rights. As is the case of informality, uberization, intermittency, especially the “fashion” of entrepreneurship. In order to try to elucidate these aspects, this research analyzes the following set of data: social indicators that were elaborated by several institutes and researches, documents provided by SETE, interviews, bibliographic reviews and mainly extracts taken from the reports published by the Government Communication Offices. Consider that, given the high unemployment rates among young people that can be observed in Alagoas social indicators, the implementation of the policy generated inexpressible results. Few low-income young people have managed to become “their own bosses”. Its main success was the promotion of ideals and practices of neoliberal capitalism.

Keywords: Entrepreneurial Youth, Alagoas, entrepreneurship, public policy, capitalism, neoliberalism.

LISTA DE QUADROS

| | | |
|----------|---|----|
| Quadro 1 | Fases do projeto Juventude Empreendedora..... | 56 |
|----------|---|----|

LISTA DE TABELAS

| | | |
|----------|---|----|
| Tabela 1 | Número de jovens matriculados..... | 63 |
| Tabela 2 | Jovens concluintes por oportunidade de matrícula..... | 63 |
| Tabela 3 | Resultados da segunda fase..... | 64 |
| Tabela 4 | Empresas criadas de acordo com os municípios..... | 66 |
| Tabela 5 | Evolução da MPE e MEI no estado de Alagoas..... | 90 |
| Tabela 6 | População economicamente ativa em 2015..... | 96 |

LISTA DE FIGURAS

| | | |
|----------|--|----|
| Figura 1 | Oferta de empregos formais no Brasil, meses de julho entre 2003 e 2016..... | 45 |
| Figura 2 | Oferta de empregos formais em Alagoas, mês de dezembro entre 2003 e 2015.... | 50 |
| Figura 3 | Taxa de desemprego dos jovens alagoanos, entre 2015 e 2017..... | 52 |
| Figura 4 | Municípios em que a Política foi aplicada..... | 57 |
| Figura 5 | Taxa de endividamento da população alagoana entre 2014 e 2015..... | 97 |

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| INTRODUÇÃO..... | 14 |
| 1. AFINAL, O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS?..... | 19 |
| 1.1 Por que o Estado se mobiliza para implementar Políticas Públicas?..... | 19 |
| 1.2 Como as políticas públicas são construídas?..... | 31 |
| 2. A POLÍTICA JUVENTUDE EMPREENDEDORA SOB DIFERENTES ASPECTOS..... | 41 |
| 2.1 O Brasil em ebulição..... | 42 |
| 2.2 Os bastidores da Política..... | 45 |
| 2.3 O passo a passo do Juventude Empreendedora..... | 50 |
| 2.4 Tirando a Política do papel..... | 57 |
| 3. SE TORNARAM OS PRÓPRIOS CHEFES?..... | 62 |
| 3.1 Nem tudo é o que parece..... | 62 |
| 3.2 Não jogue fora o bebê junto com a água do banho..... | 71 |
| 3.3 O empreendedorismo está na moda..... | 75 |
| 3.4 Novas embalagens para antigos interesses..... | 90 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 99 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 101 |

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar o processo de implementação da política Juventude Empreendedora no estado de Alagoas. A ênfase da discussão é o conjunto de afirmações sobre o programa que foram divulgadas pelas mídias estatais ao longo de sua aplicação. Além disso, esta pesquisa descreve o contexto social alagoano que engendrou a política e os detalhes do seu projeto.

Se trata de uma investigação mista, pois reúne dados numéricos e também qualitativos. As análises foram realizadas a partir de indicadores sociais formulados por diversos institutos e pesquisadores, documentos, entrevistas, revisões bibliográficas, sobretudo, através de trechos retirados das reportagens publicadas pelas Assessorias de Comunicação do governo.

As matérias foram encontradas na internet com a busca das palavras “juventude empreendedora Alagoas”. Todos os resultados condizentes com a política foram abertos, copiados e salvos em um arquivo Word nomeado como “citações Juventude Empreendedora”. As reportagens foram identificadas pelo título, data de publicação, site e autoria. Essa forma de organização foi fundamental, pois vários URLs salvos já se tornaram inválidos.

As matérias possuem títulos intrigantes como: “Juventude Empreendedora potencializa entrada de jovens no mercado de trabalho em AL”; “Juventude Empreendedora certifica jovens de Maribondo Programa, tem como objetivo capacitar jovens empreendedores que desejam construir seu próprio negócio”; “Juventude Empreendedora está presente em 39 municípios de Alagoas”; “Juventude Empreendedora será implantado em Marechal Deodoro Jovens de 18 a 29 anos serão capacitados para montar seu próprio negócio e contribuir com o crescimento de Marechal Deodoro”.

Sem dúvidas, cumprem o papel de capturar a atenção do público e atrair novos leitores. Entretanto, nas pessoas que exercem o ofício da pesquisa, eles despertam a curiosidade para descobrir por que a política foi formulada, como ocorreu o seu processo de implementação, quais foram os critérios de participação, quantos cidadãos foram contemplados, que tipo de retorno gerou para os alagoanos e principalmente se há coerência entre as afirmações contidas nas reportagens e o que ocorreu na prática.

Tais perguntas orientaram todas as fases de elaboração desta pesquisa, os próximos capítulos são uma tentativa de respondê-las. As primeiras seções visam explicar o que são as

políticas públicas e por quais motivos o Estado trabalha para que elas sejam produzidas. Embora seja um capítulo longo e que não aborda diretamente o programa Juventude Empreendedora, ele serviu de base para a construção da pesquisa.

Além de ter norteado as perguntas que foram feitas durante as entrevistas, o processo do “ciclo das políticas públicas” que ele revela também ajudou a ordenar os capítulos seguintes. Assim, com o auxílio de várias bibliografias sobre o tema, a definição desse “ciclo” é apresentada. Em seguida, discutiremos como ele ocorreu no caso específico da política analisada. Espera-se que tal aspecto seja observado ao longo da leitura, pois permanecer atento a noção de processo facilita a compreensão do todo que forma a política Juventude Empreendedora. Considere como uma excelente metáfora a montagem de um grande quebra-cabeças.

Inclusive, a tarefa de escrever sobre uma política que foi implementada em 2016 também se encaixa nessa analogia. Já se passaram 7 anos, então à medida que ocorria a pesquisa os dados foram sumindo dos sites, poucos servidores que participaram da aplicação ainda trabalham para o governo e a maioria dos jovens egressos mudaram as informações de contato. Enfim, a fase de obtenção dos dados se tornou um obstáculo.

O principal meio de contorná-lo foi a utilização das reportagens publicadas pelas instituições estatais, mas no decorrer da pesquisa apareceram outras fontes. Estão entre elas o plano de governo que regeu o mandato do então governador Renan Filho e alguns documentos que foram cedidos pela Secretaria de Trabalho e Emprego (SETE), órgão responsável pela implementação da política. Um conjunto de dados que se provou muito fértil.

O ano de aplicação ainda pode suscitar questionamentos sobre que utilidade há em pesquisar um programa tão antigo. Entretanto, vale ressaltar que a lógica por trás do Juventude Empreendedora já existia antes da sua formulação e não foi encerrada com o fim da política. As ordens de justificativas que foram empregadas pelo Estado para validar a sua realização permanecem atuantes. Conforme o tempo passa, elas se tornam mais ativas e influentes nos processos que definem os rumos das ações estatais, como será demonstrado nos próximos capítulos.

Isso ocorre porque os estados brasileiros têm enfrentado as consequências da incorporação de ideais e práticas do neoliberalismo, uma “doutrina socioeconômica” que condiciona o desenvolvimento econômico dos países a uma crescente diminuição das

intervenções do Estado nos assuntos da economia. Tais efeitos são afirmados por diversos autores e pelas funcionárias da SETE que concederam entrevistas para esta pesquisa.

O segundo capítulo apresenta uma contextualização dos anos que antecederam a implementação da política. O recorte temporal enfatizou os anos 2014 e 2015, pois considera-se que o turbulento cenário político, econômico e social que o Brasil enfrentou nessa época motivou a implementação da política e exerceu grande influência no processo de elaboração do seu projeto.

Essas justificativas e janela temporal também foram utilizadas para elucidar em que contexto social a população alagoana vivia quando a política foi aplicada. Assim, a seção 2.2 inicia na eleição do governador Renan Filho e discute os problemas econômicos que há décadas prejudicam o desenvolvimento do estado. Em seguida o foco está na análise da “agenda” do seu mandato, passo inicial do “ciclo das políticas públicas”. Para isso, foi discutido o Plano de Governo que a sua Coligação apresentou aos eleitores de Alagoas. O documento é público e está disponível na internet.

As seções 2.3 e 2.4 abordam os próximos aspectos do “ciclo”: a formulação do projeto e o processo de implementação, respectivamente. Para escrevê-las foi necessário utilizar todo o conjunto de dados reunido, mas as principais informações foram retiradas de entrevistas concedidas por gestoras da SETE.

De forma gentil e por reconhecer a importância de avaliar os resultados das políticas públicas, duas funcionárias que já trabalhavam na Secretaria em 2016 me receberam na sede do órgão para falar sobre a experiência de implementar o Juventude Empreendedora. No intuito de preservar o anonimato, ao longo dos capítulos elas são denominadas como A e B.

Com o consentimento das participantes, as entrevistas foram gravadas para consulta posterior e realizadas sob a técnica de “entrevista semiestruturada”. Essa ferramenta foi escolhida porque:

É uma técnica de coleta de dados que supõe uma conversação continuada entre informante e pesquisador e que deve ser dirigida por este de acordo com seus objetivos. Desse modo, da vida do informante só interessa aquilo que vem se inserir diretamente no domínio da pesquisa. (DUARTE, 2022, p. 147)

Para os fins desta pesquisa tal estratégia é a mais adequada, pois ela permitiu que as informantes elaborassem livremente as suas respostas. Como a política ocorreu em 2016, considera-se que esse formato de entrevista ajudou as participantes a contornar o lapso temporal

e acessar mais memórias da época em que o programa foi implementado. A partir da provocação “pode falar um pouco sobre a sua participação na política” os relatos foram iniciados e seguiram um fluxo natural de perguntas ou comentários.

Por iniciativa própria, elas me concederam os seguintes documentos: 1 Relação final de jovens com o crédito aprovado pela Desenvolve; 2 Contato parcial de Jovens com crédito aprovado e 3 Nota Técnica: resultados Projeto Juventude Empreendedora. Eles podem ser consultados por qualquer cidadão que tenha interesse, mas ainda não têm publicação prevista e seguem guardados nos arquivos da SETE.

Finalmente, o capítulo 3 responde como ocorreram os últimos passos do “ciclo das políticas públicas” no caso do Juventude Empreendedora. A seção 3.1 apresenta quais foram os números que resultaram do programa. Também expõe alguns relatos de gestores públicos que participaram do processo de implementação e comentaram sobre essa experiência em entrevistas concedidas às mídias estatais. Esses relatos foram retirados das reportagens que foram reunidas para esta pesquisa.

Já a seção 3.2 tem o objetivo de descrever o que os jovens egressos pensam sobre a participação na política. O documento “Contato parcial de Jovens com crédito aprovado”, concedido pela SETE, disponibilizou os celulares de 26 participantes. Através de ligações e aplicativos de mensagens, foram realizadas duas tentativas de iniciar um diálogo com todos eles. Entretanto, apenas duas jovens aceitaram participar da pesquisa e os outros contatos estavam inválidos ou não responderam.

Na seção, elas foram chamadas de C e D para garantir o anonimato. A técnica de “entrevista semiestruturada” foi empregada mais uma vez, só que no formato online. As informantes receberam as seguintes palavras: Jovem; Trabalho, Curso para empreender, SETE, Plano de negócios, SEBRAE e Desenvolve. A proposta era que enviassem um áudio sobre cada uma delas. A partir das suas respostas, surgiram outras perguntas que foram feitas e respondidas em um fluxo natural de interação.

Tais contatos foram encerrados com a “porta aberta” para novas questões e a promessa de retorno com os resultados da pesquisa. Além das participações de C e D, a seção discute os relatos de outros jovens egressos que foram publicados nas reportagens reunidas. Apesar de serem matérias públicas, optou-se por continuar suprimindo os seus nomes. Dessa forma, eles são chamados de E, F, G e H.

Também havia o interesse de entrevistar jovens que não conseguiram receber o financiamento da Desenvolve e egressos que só queriam participar da primeira fase da política. Infelizmente, não foi possível encontrar as informações dos seus contatos. Contudo, vale ressaltar que nesta pesquisa os relatos dos jovens servem para enriquecer o entendimento do que foi o processo de implementação do programa Juventude Empreendedora. Já que o foco da análise são as afirmações que foram proferidas por agentes estatais nas mídias públicas alagoanas.

As seções 3.3 e 3.4 apresentam as análises dos resultados que foram gerados pela política. Elas reúnem diversas bibliografias que ajudam a compreender não só a existência de programas como o Juventude Empreendedora, mas também o contexto socioeconômico que tem sido enfrentado pelos cidadãos brasileiros e alagoanos nas últimas décadas. Tais discussões abordam o que a existência da política tenta remediar, a precarização do trabalho e redução da oferta de empregos formais.

1. AFINAL, O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS?

“Nas garras do Leviatã o teu
algoz se diz redentor”.

Natiruts

Esta dissertação abordará diversos aspectos da política Juventude Empreendedora, como foi explicado na introdução. Entretanto, existem elementos que extrapolam os limites de uma política pública específica e precisam ser abordados para ampliar a discussão do tema. Ao se deparar com um texto que logo esmiúça a implementação de uma política podem surgir reflexões que questionam por que os programas são projetados, por quem eles são pensados e como constroem metas, organizam as aplicações ou análises dos resultados.

O objetivo deste capítulo é oferecer respostas à essas possíveis perguntas e assim facilitar a compreensão dos caminhos que são percorridos para que uma política saia do papel. Ele é destinado, especialmente, aos leitores que nunca ouviram falar sobre o “ciclo das políticas públicas”. Além disso, considera-se que desprezar tais aspectos passaria a impressão de que o programa Juventude Empreendedora surgiu de forma súbita e repentina.

Assim, a primeira seção apresenta algumas definições do que se entende por Estado e também é discutido quais são as suas relações com a elaboração de políticas públicas. Já a segunda seção explica como ocorre o processo de formulação dos programas, desde as barganhas entre os governos até a fase de avaliação dos resultados.

1.1 Por que o Estado se mobiliza para implementar Políticas Públicas?

Quando se fala em Estado é difícil a ciência política não evocar a teoria do contrato social. Segundo ela, a vida civil não surgiu como um resultado natural da necessidade dos homens de organizar a convivência em grupos, essa era a ideia de Aristóteles. De forma oposta,

os contratualistas afirmam que o Estado é “fruto do resultado das decisões humanas, da razão humana, ou seja, se compreende que as pessoas decidiram viver em coletividade partilhando regras de convivência” (RIBEIRO, 2017, p.6) porque essa seria a forma mais fácil de alcançar a paz, o bem comum e desenvolvimento.

Conforme Jean-Jacques Rousseau, um dos contratualistas mais reconhecidos, o Estado surge a partir desse contrato social com o intuito de proteger a propriedade privada já que ela seria a origem das desigualdades e a motivação para gerar discórdias entre os homens. Então, o povo é “ao mesmo tempo, parte ativa e passiva nessa relação. Constitui-se em um acordo legítimo, o qual a vontade individual é subjugada em prol da vontade de todos” (SILVA et al, 2017, p. 28). Essa defesa da vontade geral é exercida através de um conjunto de regras que são criadas e aplicadas pelo próprio Estado, pois ele é o único que pode recorrer ao uso coercitivo da força.

Outro autor que contribuiu para a teoria do contrato é John Locke. A ele é atribuída “a ruptura entre o Estado unitário e o Estado com funções divididas, como forma de controlar o poder” (WINTER, 2015, p. 157). Locke considerava que a base para a existência do Estado eram as atribuições legislativas, porque elas são capazes de resolver os impasses sociais. O autor ainda concebe como competências do poder executivo “a função federativa, tida como a função de representação externa do Estado e a função de prerrogativa, entendida como uma função de deliberação interna, eminentemente política” (WINTER, 2015, p. 157)

Também é possível questionar a etimologia do termo “Estado”. De acordo com o dicionário Aurélio, seria “6 o conjunto dos poderes políticos duma nação; governo. 7 Divisão territorial de certos países; 8 Nação politicamente organizada” (FERREIRA, 2018, p. 316). E seguindo a linha dos autores das ciências humanas:

No tocante à moderna utilização do termo “Estado”, seu emprego pode ser associado e remonta-se à obra de Maquiavel, intitulada “O Príncipe”, na qual ele relaciona o conceito de Estado com o império e autoridade sobre os homens. Há, porém, conceituações filosóficas e jurídicas a respeito do termo Estado, podendo receber entendimentos que fazem referência à moral e à ética, ou como a uma série de leis e regras às quais os homens se submetem. (SILVA et al, 2017, p. 29)

Ao considerar os Estados contemporâneos pode-se afirmar que são “como uma unidade básica social com território definido e com uma nação constituída pela coletividade que habita determinada localidade, genericamente entendida como um povo” (SILVA et al, 2017, p. 26).

Esse “povo” forma a sociedade civil que é responsável por financiar o Estado, legitimar a sua administração das questões sociais e conceder a exclusividade no direito do uso legítimo da força física (SILVA et al, 2017). Outra característica do Estado é a junção “de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo” (HOFLING, 2001, p. 30).

Cabe apresentar uma síntese do conceito de governo, que muitas vezes é confundido com o de Estado. Sempre com uma configuração temporária o governo é como:

O conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período. (HOFLING, 2001, p. 31)

O documento máximo que rege o Estado no Brasil é a Constituição (BRASIL, 1988). Ela aponta a federação como forma máxima de estruturação estatal e organiza a descentralização política. Assim, “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são caracterizados como entidades autônomas – autonomia que garante equilíbrio. Nesse sentido, sendo a União a soma de estados e municípios inseridos neste arcabouço federativo” (SILVA et al, 2017, p. 29). Ainda há toda pressão exercida pela sociedade brasileira que pode influenciar os processos de decisão por ser financiadora e usuária dos serviços públicos.

Promulgada em 1988, a Constituição Federal não apresenta definições do que é o Estado. Entretanto, ela divide as funções de cada poder e elenca objetivos fundamentais que devem ser perseguidos por todos os governos, instituições e funcionários públicos. São eles:

- 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. (BRASIL, 1988, p. 11)

Ao analisar apenas esses objetivos já é possível compreender por que o Estado brasileiro formula políticas públicas, mas ele também é motivado pelo dever de cumprir as suas funções. Tais atribuições sofreram diversas mudanças com o passar do tempo. Entre os séculos XVIII e XIX, a sua principal preocupação era gerir a segurança pública e defender o território de ataques inimigos, mas com a expansão da democracia essas funções foram diversificadas. Se tornou

comum afirmar que o seu papel primordial é “promover o bem-estar da sociedade. Para tanto, ele necessita desenvolver uma série de ações e atuar diretamente em diferentes áreas, tais como saúde, educação, meio ambiente, segurança pública” (WAHRENDORFF, 2005, p. 5).

Há um desenho estrutural e permanente que auxilia o Estado a perseguir esses fins genéricos. As funções administrativas estão situadas no nível executivo, elas organizam e efetuam as deliberações que são elaboradas pelo governo. As suas atribuições devem ser permanentes, executadas sem a expressão de opiniões próprias ou dos partidos políticos, pois “à função administrativa não é dado poder decisório/discricionário. Ela é (ou deve ser) eminentemente técnica, imparcial e desprovida totalmente de fundamentos ideológicos (ou seja: burocrática)” (WINTER, 2015, p. 174). Isso porque qualquer interferência ideológica pode contaminar a eficiência no cumprimento das leis e deliberações do governo.

Dessa forma, deve ser realizada por técnicos, funcionários públicos de carreira e nunca por governantes políticos. Já que essas condições otimizam a execução das atividades, também aumentam o espaço para críticas e sugestões. Isso é imprescindível, pois “a função administrativa tem a prerrogativa de ajustar as deliberações governamentais, ou melhor, de executá-las da melhor forma, possibilitando assim que a política deliberada possa atingir o maior benefício possível à sociedade” (WINTER, 2015, p. 175).

Existe a necessidade de reunir as opiniões, impasses, anseios da sociedade para tentar transformar a sua síntese em discussões que se tornarão leis. Essas são as funções legislativas que, em democracias, são exercidas pelos parlamentos. Eles devem ser constituídos a partir do voto universal que elege um sistema de representação equilibrado para que tenham voz as mais variadas ideologias. É a faceta do Estado que transforma todo burburinho político em direitos estáticos, permanentes (WINTER, 2015).

Visto que as leis são a base do direito e a expressão máxima dos valores de uma sociedade, a eficiência da função legislativa é fundamental para o bom funcionamento do Estado. São como guias imparciais para a conduta e só podem ser revogadas por outra lei. A menos que sejam períodos de calamidade pública ou exceção, é obrigatório segui-las para a população e todos os poderes estatais, por isso as leis também exercem moderação e controle das ações do Estado (WINTER, 2015).

Os cidadãos não podem aplicar sanções ou resolver sozinhos os conflitos em que há quebra de leis, pois guardar a ordem é mais um dos deveres do Estado. O papel de fiscalizar e

cobrar o cumprimento das leis é das funções jurisdicionais. Assim como as atribuições administrativas, elas devem ser desempenhadas de forma técnica e livre de ideologias para que as decisões judiciais não sejam motivadas por fins ilegítimos. As funções jurisdicionais são entregues aos magistrados, através dos julgamentos eles protegem “o direito, fazendo uso de suas qualidades técnicas e imparciais, para interpretar o texto legal e ajustar, mediante equidade, seu significado ao caso concreto, aperfeiçoando assim o próprio direito” (WINTER, 2015, p. 176).

Existem ainda as funções do governo que são abertas ao posicionamento parcial, debate ideológico e partidário. É no meio dessa efervescência que os governantes decidem quais problemas sociais debater e elegem os cursos de ação a serem seguidos pelas funções administrativas. São eles que formulam e aplicam as políticas públicas, mas só para tentar resolver os problemas ou pautas que se encaixam nos planejamentos dos seus partidos. Isso movimenta o debate público porque diferentes grupos e organizações pressionam os governos a atenderem as suas demandas, o que pode resultar em barganhas, coalizões e outras estratégias partidárias (WAHRENDORFF, 2008; WINTER, 2015; SILVA et al, 2017).

Como é passageiro, mutável e constituído a partir do voto universal, o governo também considera as opiniões políticas dos cidadãos. Dessa forma, mudanças bruscas no posicionamento da sociedade podem resultar em transformações drásticas na atuação do governo. É possível afirmar que:

Não é dado à função de governo avançar sobre os níveis superiores das funções do Estado e encampar para si as funções moderadoras (inerentes à chefia de Estado), nem tampouco encampar as funções executivas (de caráter eminentemente técnico) e desvirtuá-las; pois governo e Estado são coisas inconfundíveis e impossíveis de serem diluídas entre si, sob pena de o governo do dia, usando o Estado, impor sua ideologia e aniquilar seu adversário. Este processo, quando verificado, redundando na maioria das vezes em regimes totalitários. Desta forma, estabelecemos que a função de governo é o espaço do dissenso, da política partidária e ideológica que, ao assumir o Poder, deve levar sua ideologia e suas políticas a serem implementadas, dentro dos limites da legalidade e da constitucionalidade. (WINTER, 179, p. 15)

Quanto mais acúmulo de atribuições ou abusos de poder ocorrer em cada um desses níveis, maior será o desequilíbrio do contexto político e institucional. Cada esfera precisa atuar com moderação, respeitando os limites legais das suas gerências. Também é importante

ressaltar que a divisão de funções não significa uma decomposição do poder estatal que é uno, indivisível. Ela serve apenas para facilitar o alcance do seu máximo fim, o bem comum.

Apesar de haver essa busca, os cidadãos continuam enfrentando diversos problemas sociais. No Brasil, estratégias federais de proteção social só começaram a ser desenvolvidas após a transição da economia agrário-exportadora para a urbano-industrial que ocorreu a partir de 1930. Sob o governo de Getúlio Vargas, o Estado pretendia criar melhores condições para o pleno crescimento das indústrias e enfraquecer as reivindicações dos movimentos de trabalhadores. Por isso, as primeiras medidas tinham o intuito de centralizar as ações estatais, integrar a economia nacional e regulamentar as relações de trabalho (MEDEIROS, 2001).

Essas medidas instituíram uma base institucional e legal para a elaboração de futuras políticas públicas. Pois foram criados:

O Ministério do Trabalho e promulgada uma nova legislação trabalhista, o que formou as novas bases de uma política de regulamentação do trabalho e organização política dos trabalhadores. Com orientação a comerciários e industriários, são regulamentados o trabalho feminino, o de menores, a jornada de trabalho, férias, demissões e assuntos relevantes a acidentes de trabalho. É consagrada a intervenção do Estado nos conflitos trabalhistas com a criação da Justiça do Trabalho e a regulamentação explícita das formas de negociação salarial e organização sindical. As políticas de saúde e educação foram centralizadas no Ministério dos Negócios de Educação e Saúde Pública, a previdência social foi estatizada, deixou de ser organizada por empresas e sim por categorias profissionais, e as contribuições previdenciárias passaram a ter participação paritária da União. (MEDEIROS, 2001, p. 11)

O problema é que os interesses autoritários por trás dessas políticas impediram que elas tivessem um caráter universal e redistributivo. É tanto que só foram contemplados os trabalhadores formais, organizados e que apoiavam o governo, os dissidentes tiveram os seus direitos ignorados. Além disso, os funcionários públicos estavam comprometidos com o governo e seus próprios interesses corporativos. Isso impedia que eles lutassem pelas demandas públicas, propusessem modificações na elaboração das políticas e formassem coalisões na busca por elevar os gastos sociais (MEDEIROS, 2001).

No período entre 1945 e 1964, que é conhecido como democracia populista, a legislação do trabalho e previdência permaneceu igual e pouca coisa mudou. “À medida que a indústria se expande e demanda maior volume de trabalho, aumenta a inclusão de grupos sociais na história da proteção social brasileira, independentemente do regime político, como se observa nas décadas subsequentes à de 1930” (MEDEIROS, 2001, p. 13). As maiores transformações ocorreram no campo político para tornar o Brasil um país democrático. Assim, o autoritarismo

perdeu espaço, mas o populismo continuou sendo a principal característica da relação entre o Estado brasileiro e a sociedade.

Só ocorreram grandes mudanças a partir de 1964, com o golpe de Estado e ascensão da ditadura militar. Eles restauraram muitas práticas corporativistas e conservadoras dos governos de Getúlio Vargas, proibiram a manifestação organizada dos trabalhadores e outros movimentos sociais. Para os militares, o desenvolvimento do Brasil estava condicionado a concentração de renda e poder nos setores mais capitalistas da economia. Ou seja, o progresso social iria partir do crescimento econômico (MEDEIROS, 2001).

Entretanto, concentrar renda gerou diversos problemas sociais e para resolvê-los os militares optaram por políticas públicas assistencialistas. Então, o modelo de proteção social da ditadura seguiu duas linhas definidas:

A primeira, de caráter compensatório, era constituída de políticas assistencialistas que buscavam minorar os impactos das desigualdades crescentes provocadas pela aceleração do desenvolvimento capitalista. A segunda, de caráter produtivista, formulava políticas sociais visando contribuir com o processo de crescimento econômico. Nesse sentido, foram elaboradas, por exemplo, as políticas de educação, que buscavam atender às demandas por trabalhadores qualificados e aumentar a produtividade da mão-de-obra semiquificada. Outros tipos de política, que tinham a função de “modernizar” a vida social dos trabalhadores do núcleo dinâmico da economia (funcionários do Estado, do setor financeiro, trabalhadores da indústria e de setores a ela relacionados). (MEDEIROS, 2001, p. 14-15)

É perceptível que não havia interesse em criar políticas públicas com motivação redistributiva, o foco principal era centralizar o poder e rendimentos econômicos no nível federal. Isso acarretou diversos problemas no funcionamento dos programas sociais. Eles se tornaram ineficientes, sobrepunham competências, abrangiam alvos clientelistas, eram altos os custos para implementar e administrar, ausência de avaliação, descontinuidade das políticas e distância entre formuladores e executores (MEDEIROS, 2001).

Com o fim da ditadura militar em 1985, houve progressos na área política para o restabelecimento da democracia. Cresceram as atividades partidárias, sindicais e o debate público do eleitorado. Porém, na chamada “Nova República” as políticas sociais foram desmanteladas e não ocorreu o lançamento de grandes programas. Segundo Medeiros, isso ocorreu por vários fatores:

(a) a crise econômica causou retração dos recursos para a área social; (b) a transição para a democracia em uma estrutura legislativa e executiva montada no período autoritário favoreceu o uso eleitoral das políticas sociais; (c) a falta de apoio político

impediu a geração de programas de grande impacto social; (d) o excesso de expectativas acerca da nova constituição afetaram o rendimento da tecnocracia e sua motivação para trabalhar na área social. (MEDEIROS, 2001, p. 17)

As prioridades sociais do novo governo democrático eram rejeitar a submissão das políticas públicas ao funcionamento da economia e realizar programas emergenciais, já que boa parte da população estava empobrecida. Entre 1985 e 1988, foram criadas políticas de reforma agrária, suplementação alimentar e seguro-desemprego. Além disso, os legisladores trabalharam para elaborar e implementar a Constituição Federal que garantiu a descentralização de poder e uma série de direitos sociais (MEDEIROS, 2001).

Um fator relevante para esse empobrecimento dos cidadãos brasileiros é que na década de 1990 o Brasil, junto com outros países Ásia e América Latina, enfrentava sucessivas crises financeiras. Era preciso equacionar a “alta inflação crônica, baixos índices de crescimento do produto, péssima distribuição de renda, uma enorme dívida externa a pagar, dada a frustrante saga dos anos 80” (ANTUNES, 2001, p. 64). As indústrias apresentaram queda no rendimento e nas taxas de empregabilidade (CARRETONI, 2020).

Havia diferentes estratégias ideológicas para lidar com esses problemas. Os países da Ásia recorreram às políticas que fortaleceriam os seus desenvolvimentos, como facilitar a abertura financeira e comercial. Já os países da América Latina preferiram optar pelo chamado “neoliberalismo fundamentalista”, ou seja, desistiram de adotar medidas em que o Estado seria líder do desenvolvimento (CARRETONI, 2020). Com isso, era esperado que:

(I) o crescimento viesse de forma praticamente automática junto ao investimento privado e o financiamento interno no setor produtivo pautado nas exportações; (II) o equilíbrio orçamentário e desregulamentação do mercado como condições suficientes para a estabilização macroeconômica e eficiência microeconômica; (III) maior uso da poupança privada para investimento produtivo, graças a nova estrutura tributária; (IV) maior poupança doméstica e reversão da fuga de capitais decorrente da alta na taxa de juros. (CARRETONI, 2020, p. 41)

Essas medidas resultaram em instabilidade econômica e recorrência das crises. Estima-se que entre 1980 e 1998, a América Latina e o Caribe sofreram mais de quarenta crises financeiras. A implementação de estratégias neoliberais acabou corroendo as poupanças, o poder aquisitivo das populações e dos salários. Quem lucrou foi o Norte global, pois com as dívidas públicas dos países periféricos houve um grande crescimento do sistema financeiro internacional (CARRETONI, 2020).

Essas mudanças na forma de gerir a economia dos países e suas políticas públicas foram incitadas por um grande processo de globalização que também ocorreu na década de 1990. Em 1989, ocorreu até um consenso em Washington para que os chamados “países em desenvolvimento” se comprometessem a seguir as práticas e ideologia da agenda neoliberal. Os países que não aceitassem a proposta deixariam de receber ajuda dos Estados Unidos e do Fundo Monetário Internacional para conter as suas crises.

Durante o Consenso de Washington foram apresentadas as correntes de pensamento econômico que ofereciam caminhos para a superação do endividamento e hiperinflação. Elas concebiam o crescimento das privatizações, abertura comercial, corte das políticas sociais e tornar o cuidado com a esfera financeira uma preocupação cada vez mais central para o Estado. Além disso, era importante impor “disciplina e reforma fiscal, flexibilização da taxa de juros, câmbio competitivo, liberalização e desregulamentação do comércio, respeito aos direitos de propriedade e criação de um ambiente favorável para investimentos externos” (CARRETONI, 2020, p. 39).

Ao mesmo tempo que oferecia um “tratamento de choque” aos países endividados, também consolidava a hegemonia neoliberal. Essas reformas foram aplicadas em países como o Chile, Bolívia, México, Argentina, Venezuela e Brasil, porque era interessante para os Estados Unidos se alinhar às elites econômicas da América Latina.

O discurso disseminado no Consenso culpava as políticas de proteção social pelas sucessivas crises econômicas. Sob essa lógica, não teria faltado dinheiro público se o Estado tivesse recuado no seu crescimento excessivo, priorizasse o controle do déficit, abrisse mão das suas políticas de regulação, proteção e populismo (CARRETONI, 2020).

Importa abordar essas questões ao discutir sobre as funções do Estado, porque elas evidenciam como o contexto político e social pode interferir na elaboração das políticas públicas. A ascensão do neoliberalismo mudou completamente a orientação do Estado:

Quando se fala em “disciplina fiscal”, por exemplo, passou-se a entender que é necessário acumular superavit fiscais, mesmo quando o país passa por uma crise social aguda; o reordenamento das prioridades do Estado ou redução de gastos foi entendido como corte de políticas essenciais para a população, como investimento em saúde, educação e eliminação de subsídios para alimentos básicos, energia e transporte. A reforma fiscal acabou por diminuir os impostos para os mais ricos e as taxas de juros flexíveis, em geral significou a sua apreciação em longo prazo. A escassez de crédito prejudicou principalmente os médios e pequenos empresários e as privatizações auxiliaram na entrada mais competitiva das empresas transnacionais, que ao se utilizar

também das facilidades para promover fusões e aquisições de empresas nacionais não necessariamente impactaram a taxa de desemprego. (CARRETONI, 2020, p. 39)

No Brasil, as primeiras experiências neoliberais só ocorreram após o retorno à democracia e foram fundamentadas pelo Consenso de Washington. Elas foram iniciadas no governo de Fernando Collor e se intensificaram nos mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso. Durante o governo Collor, houve retrocessos na legislação trabalhista, aumento da informalidade e dos níveis de pobreza, o salário-mínimo perdeu o valor, diversas empresas públicas foram desnacionalizadas, profundo endividamento externo, se intensificou a desigualdade de renda (CARRETONI, 2020). Ou seja, ao colocar em prática as estratégias neoliberais Collor não alcançou a promessa de equilíbrio fiscal e desenvolvimento econômico.

O que ocorreu foi um “ataque ao potencial de ascensão econômica do Brasil, o que poderia tirá-lo da sua condição de país dependente, afundou-o em uma conjuntura de país periférico” (CARRETONI, 2020, p. 53). Em resumo, assim como outros países da América Latina, o Brasil sofreu uma estagnação neoliberal que destruiu os pequenos avanços ocasionados pelas políticas sociais que antecederam a década de 1990.

A alta taxa de inflação somada à instabilidade política e escândalos de corrupção provocaram o impeachment do presidente Fernando Collor e ascensão de Itamar Franco. Esse fato é importante porque permitiu a projeção nacional do seu ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso, que anos mais tarde se tornaria o presidente do Brasil. Cardoso conseguiu encerrar o grande ciclo inflacionário após aplicar o Plano Real em 1994 (COUTO; ABRUCIO, 2003; CARRETONI, 2020). O Plano era dividido em quatro fases:

(i) O corte das despesas do Estado para equilíbrio no orçamento, que é adquirido com cortes sociais e aumento de impostos; (ii) Implementação de um sistema onde operou duas moedas, durante três meses, o Cruzado e a Unidade Real de Valor (URV), onde todos os serviços e produtos teriam preço calculado nas duas moedas, os salários eram calculados a partir de uma média mensal de URV e os outros preços eram corrigidos diariamente com minidesvalorizações cambiais no cruzado. (iii) Extinção do Cruzeiro e transformação da URV em Real, praticamente extinguindo a inflação, levando-a a quase zero e por fim, (iv) A política de âncora cambial que perdurou quatro anos e meio. (CARRETONI, 2020, p. 45)

A inflação causava tanto incômodo à população brasileira que o seu controle rendeu ao Fernando Henrique Cardoso vitórias nas eleições presidenciais de 1994 e 1998. Entretanto, a implementação do Plano Real gerou um grave aumento da dívida externa e Cardoso governou conforme as orientações neoliberais. Então, os seus mandatos não renderam grande crescimento econômico e seguiram a tendência de queda no valor dos salários, desindustrialização,

precarização das relações de trabalho, aumento das privatizações, da desigualdade social, do endividamento público e desemprego (COUTO; ABRUCIO, 2003; CARRETONI, 2020).

Os seus mandatos representaram o fim da transição ideológica que foi iniciada em 1980. No governo brasileiro estava consolidado, enfim, o Modelo Liberal Periférico que era marcado pela liberalização financeira, desregulação do mercado e ausência de mecanismos estatais para controlar a economia. Também vigorou uma noção conservadora de estabilidade, porque o Estado considerava aceitável o empobrecimento da população enquanto priorizava o pagamento da dívida externa (CARRETONI, 2020).

Essas análises foram feitas anos mais tarde por estudiosos do governo, pois Fernando Henrique Cardoso e sua equipe não definiram de forma clara qual modelo de Estado seria seguido. Isso ocorreu por conta das divisões internas que existiam no governo, havia partidários neoliberais e outros que defendiam o retorno das práticas de proteção social. Assim, Cardoso evitou medidas que causassem grandes transformações no status quo no intuito de agradar as duas alas do seu governo (COUTO; ABRUCIO, 2003).

“A partir desse cenário político, o Estado resultante desse período pareceu-se mais com um caleidoscópio, não podendo ser chamado simplesmente de neoliberal” (COUTO; ABRUCIO, 2003, p. 296). Além de adotar as estratégias liberais descritas acima, o governo de Cardoso não reduziu os gastos sociais, aumentou a burocracia pública e não retirou completamente o aparelho estatal das atividades econômicas. Ele também construiu políticas de saúde, programas como o Piso Assistencial Básico e o Bolsa Escola, manteve o monopólio estatal na exploração do petróleo e financiava o setor agrícola.

Para os fins desta seção o que se quer destacar é o quanto as orientações ideológicas do governo podem interferir na elaboração de políticas públicas, pois:

O Brasil passou por uma mudança da agenda política nos anos FHC, disso ninguém tem dúvida. O que está em jogo é a avaliação do produto resultante desse processo e as razões que levaram a este desfecho. O governo tinha certeza de que devia desmontar o modelo varguista, mas nunca houve um projeto completamente coerente e acabado de transformações do Estado. (COUTO; ABRUCIO, 2003, p. 295)

Após os mandatos de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil sofreu mais alterações na orientação política e ideológica do governo. Com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2002, o país entrou na “Era Partido dos Trabalhadores” que durou até 2016. Há quem classifique esse período como “social desenvolvimentista”, “novo

desenvolvimentista” ou simplesmente “desenvolvimentista”, mas todos concordam que se refere “ao objetivo de combinar crescimento econômico com reestruturação produtiva e distribuição de renda, concedendo ao Estado um papel mais ativo” (PRATES et al, 2017, p. 188).

Sob essa lógica, os mandatos do Partido dos Trabalhadores criaram diversas políticas públicas que privilegiavam o desenvolvimento social. Então, o crescimento econômico passou a ser orientado pelo Estado e, se nos governos anteriores era o centro das preocupações, após 2003 se tornou ocupação de segundo plano.

Houve mudanças nas relações de produção com o estabelecimento de um valor mínimo para o salário que ganharia acréscimos a cada ano, políticas de distribuição de renda como o programa Bolsa Família, estímulo ao crédito para aumentar o consumo entre os mais pobres, investimento público em infraestrutura e moradias populares como a política Minha Casa Minha Vida. Também foram elaborados projetos de financiamento estudantil como o FIES, acesso à educação como o programa Caminhos da Escola, ampliação do Sistema único de Saúde, políticas de financiamento industrial feitas por bancos públicos entre outras (PRATES et al, 2017).

Vale ressaltar que o Brasil continuou enfrentando problemas sociais e endividamento externo, mas houve um retorno às orientações do Estado protetor e atento às demandas sociais. Observe que mais uma vez o posicionamento ideológico do governo motivou essa mudança, mas ela também partiu das condições de vida em que se encontrava boa parte do povo brasileiro. De acordo com Simon Schwartzman:

Na perspectiva predominante no governo Cardoso, o Brasil era visto como um país em desenvolvimento, com um forte setor industrial e agrícola e uma extensa classe média, mas sérios problemas de desequilíbrio macroeconômico e com grandes setores da população ainda excluídos dos benefícios do desenvolvimento econômico e social. Na perspectiva do governo Lula, o país aparece como vivendo um problema urgente de fome generalizada, analfabetismo e latifúndio, necessitando urgentemente de políticas redistributivas e de mobilização e promoção social. Com diferenças de ênfase, é possível dizer que são duas faces de mesma moeda, que podem levar, no entanto, a prioridades bastante distintas. (SCHWARTZMAN, 2009)

1.2 Como as políticas públicas são construídas?

Conforme foi discutido na seção anterior, é comum apontar o Estado como o principal responsável pela manutenção do bem-estar da sociedade. Para realizar essa difícil tarefa ele precisa atuar nas mais diversas áreas sociais, promover saúde, habitação, trabalho, meio ambiente, segurança, educação e infraestrutura. Na tentativa de atender às necessidades de cada um desses setores um dos meios utilizados pelo Estado são as políticas públicas.

Os projetos que já foram implementados no Brasil podem ser separados em três diferentes tipos, fases ou gerações. Reunidas no primeiro tipo estão as políticas de ampliação dos benefícios e direitos sociais que começaram a ser realizadas em 1930, com a promulgação das leis de proteção ao trabalhador e o início das instituições públicas de previdência. Com o passar dos anos, novas leis e políticas de primeira geração foram criadas até que resultaram na Constituição de 1988. A Lei máxima do país que reconhece um amplo conjunto de direitos sociais (SCHWARTZMAN, 2009).

Já as políticas de segundo tipo buscam racionalizar os recursos gastos nas áreas sociais. Elas perseguem dois objetivos: promover o equilíbrio financeiro desses gastos e corrigir os aspectos retrógrados da economia que beneficiam apenas os mais ricos ou a classe média. Fazem parte de tais políticas os programas de redistribuição de renda que foram iniciados nos governos de Fernando Henrique Cardoso e continuaram nas gestões do Partido dos Trabalhadores (SCHWARTZMAN, 2009).

Finalmente, as políticas de terceiro tipo correspondem as que se empenham em atualizar as leis e melhorar a qualidade dos serviços que são prestados pelo Estado. Estão entre elas:

Uma nova política para a área de segurança pública, com temas como a unificação das políticas civil e militar, a criação de uma polícia judiciária, e a aproximação entre os órgãos de segurança e as comunidades de baixa renda; e a reforma do judiciário, com propostas para tornar a justiça mais acessível e mais eficiente, através de medidas como a introdução da "súmula vinculada", para fortalecer a autoridade das cortes superiores e o controle da indústria de recursos e liminares, e formas adequadas de controle externo do poder judiciário. (SCHWARTZMAN, 2009)

Essa diferenciação também é aplicada no desenvolvimento da América Latina, mas os autores concebem quatro gerações. A primeira fase ocorreu desde a Segunda Guerra mundial até a década de 1970, conhecido como “período de ouro” do crescimento da região. Se refere às políticas sociais que concederam diversos subsídios às classes médias. A segunda fase

começou na década de 1980, quando houve cortes nos gastos sociais e prevaleceram as políticas de ajuste fiscal (SCHWARTZMAN, 2009).

Quando os países perceberam que os reajustes não estavam produzindo os efeitos esperados foi iniciada a terceira fase. Nesse período, foram criadas políticas compensatórias, fundos para investimento social de emergência e programas com o foco na população mais pobre. A última fase reúne políticas que pretendiam aprimorar o capital humano das classes baixas para que elas deixassem de depender dos subsídios dos governos (SCHWARTZMAN, 2009). Por conta disso, ocorreu a popularização de cursos técnicos e profissionalizantes.

Os estudos com o objetivo de analisar as políticas públicas como área de conhecimento são recentes. Eles passaram a ganhar status científico a partir da década de 1950, pós Segunda Guerra Mundial, quando os Estados Unidos começaram a produzir trabalhos que apresentavam análises das ações do governo e a Europa se preocupou em pesquisar qual era o papel do Estado no restabelecimento da sociedade (ÁVILA, 2013).

Já no Brasil, o interesse em realizar esses estudos se tornou crescente a partir de 1980, resultado das mudanças políticas que eram enfrentadas pelo país. Nessa década foram implementadas diversas reformas econômicas e políticas que atingiram as diferentes áreas sociais. Os pesquisadores procuravam responder “quais eram as possibilidades e os óbices para a implantação de mudanças, constitucionalmente inscritas e dependentes de decisões governamentais” (SILVA et al, 2017, p. 32).

Além disso, o longo processo de redemocratização que estava em curso nos anos 1980 promoveu a necessidade de ampliar o acesso da população aos serviços prestados pelo Estado. Isso impulsionou a produção de pesquisas que pretendiam apontar novas demandas sociais e descobrir de quais formas o desenho institucional vigente poderia ser melhorado (SILVA et al, 2017).

No Brasil atual, é mais comum a realização de pesquisas sobre políticas específicas. Estão entre as mais pesquisadas o Sistema Único de Saúde, as políticas de segurança pública, a previdência social e o Programa Bolsa Família. Entretanto, ainda são escassos os trabalhos que buscam desenvolver uma área de análise das políticas públicas como um todo (ÁVILA, 2013).

Outra discussão relevante é que no Brasil, a palavra “política” é utilizada para se referir aos programas que são implementados pelo governo e às disputas por cargos políticos. Enquanto:

Os cientistas políticos de língua inglesa usam palavras diferentes para estes dois processos, “*politics*” no primeiro caso, e “*policy*” no segundo, expressão que costuma ser traduzida para o português como “política pública”. A tradição portuguesa e brasileira aponta para o fato de que estas duas coisas estão ligadas, e uma não pode ser entendida completamente sem a outra; a tradição anglo-saxã, por outro lado, nos lembra que a implementação de políticas públicas deve obedecer a uma lógica própria, que requer a existência de profissionais especializados, recursos definidos, metas explícitas, mecanismos de tomada de decisão, sistemas de avaliação de resultados, e assim por diante. (SCHWARTZMAN, 2009)

Não há conceito único para o que são as políticas públicas. Os autores apresentam diferentes definições que se modificam de acordo com as bases teóricas utilizadas e os contextos sociais aos quais as políticas se aplicam. Geralmente, elas são consideradas o resultado de um processo que envolve diversas etapas e atores públicos (ÁVILA, 2013).

Podem ser compreendidas como o Estado em ação, quando ele implementa projetos de governo através de programas direcionados a setores específicos da sociedade (HOFLING, 2001). Ampliando essa definição, seria a soma das metas e planos que são traçados pelos governos para alcançar o bem geral. Essas decisões são tomadas pelos dirigentes públicos após elegerem prioridades entre as demandas apresentadas pela população (WAHRENDORFF, 2008).

Importa destacar que as definições ainda abrangem a inação do Estado. “Note que o que estamos focalizando não é somente a ação do governo, mas a inação do governo, isto é, aquilo que o governo escolhe não fazer. Defendemos que a inação do governo pode ter um grande impacto na sociedade, assim como a ação do governo” (ÁVILA, 2013, p. 19).

Também são consideradas como um meio utilizado pelo Estado para diminuir os conflitos e desigualdades sociais. Dessa forma, o desenho de sua elaboração é o resultado das interações e interesses de várias camadas da sociedade. Os gestores públicos tem a responsabilidade de decidir qual parcela da população será contemplada e para onde serão destinados os recursos públicos (SILVA et al, 2017).

Contudo, há autores que as consideram o produto das escolhas de um pequeno grupo da sociedade, a elite. Isso porque é o grupo que tem mais influência sobre a população e costuma atuar para reter a maior parte dos benefícios possíveis. Assim, esses autores também afirmam que a capacidade de intervir no funcionamento público está distribuída de forma desigual, já que a elite tem mais facilidade para propor e aprovar as suas políticas (ÁVILA, 2013).

O consenso na literatura é que importa pesquisar sobre as políticas públicas porque elas influenciam de forma decisiva no cotidiano dos cidadãos:

Pois são decisões públicas que regulam comportamentos e conflitos, criam regras e valores, distribuem serviços, benefícios, direitos e deveres, além de organizarem burocracias e mercados, tudo isso, à custa dos e das brasileiras que pagam impostos. É um mecanismo de intervenção planejada pelo poder público, cujo intuito é a resolução ou a alteração de algum problema previamente detectado. É, pois, a forma, pacífica, de resolução de conflitos e negociação de demandas. Por conta disso, as políticas públicas são setoriais, isto é, divididas em várias políticas de campos específicos (saúde, habitação, economia, educação, meio ambiente, assistência social, etc.). (ÁVILA, 2013, p. 21)

Além das definições, existem as diferenças de perspectiva que podem ser influenciadas por motivações ideológicas e partidárias. Nesse caso, as políticas universais são abertas para atender a toda população, ou seja, não há critérios que impeçam o acesso aos seus serviços. Um exemplo de política universal bem estabelecida e muito reconhecida é o Sistema Único de Saúde (SUS).

Já as políticas de focalização reúnem as que são implementadas com o objetivo de atender a grupos específicos. De forma geral, os gestores desse tipo de política elaboram um conjunto de regras que servem para qualificar quais cidadãos podem participar da política e como eles farão para comprovar que possuem tal direito porque se encaixam nas regras. Programas destinados aos mais pobres como o Bolsa Família ou Minha Casa Minha Vida servem de exemplos.

Ao optar por um desses tipos de política o governo também assume conotações ideológicas porque:

A oposição entre políticas universalistas e focalizadas surge muitas vezes como uma oposição entre os defensores do Welfare State clássico, com o setor público assumindo a responsabilidade pelos investimentos em educação, saúde, segurança pública, etc., e os que defendem a redução do setor público, concentrando os gastos sociais nas populações de menor renda e em situação mais crítica. (SCHWARTZMAN, 2009)

Outra distinção importante é estabelecida quanto a expectativa de resultados. Nesse contexto, existem as políticas de mobilização que são criadas através da participação popular. Os grupos afetados são responsáveis por apresentar ao governo as suas demandas e contribuir no processo de implementação da política. É comum que os projetos derivem da atuação de movimentos sociais como os Trabalhadores Sem Terra ou o Movimento Negro Unificado (SCHWARTZMAN, 2009).

De forma oposta, estão as políticas de metas. Elas são elaboradas a partir de diagnósticos globais feitos com a iniciativa do governo e apenas os gestores públicos participam do processo de formulação. “Em um certo sentido, são políticas ‘de cima para baixo’, em contraste com as de mobilização, que pretendem ser ‘de baixo para cima’” (SCHWARTZMAN, 2009). Fatores alheios ao empenho dos governos também podem interferir na execução das políticas. Nas sociedades capitalistas, por exemplo, a implementação está sujeita ao bom funcionamento do cenário macroeconômico, da estabilidade e ausência de crises financeiras (SILVA et al, 2017).

Dois tipos de atores sociais com diferentes fontes de recursos podem participar do processo de implementação das políticas:

Atores públicos, compreendidos como os gestores públicos, juízes, burocratas, políticos e outras instituições do Governo, referem-se aos que de fato podem decidir sobre o encaminhamento das políticas. Atores privados, por exemplo, consumidores, empresários, trabalhadores, corporações, centrais sindicais, mídia, entidades do terceiro setor, dentre outros, são aqueles que têm poder para direcionar a formatação das políticas e exercer influências sobre os agentes públicos. (SILVA et al, 2017, p. 27)

A partir do que foi exposto é possível notar que elas não surgem de repente, são resultado de um longo processo que é integrado por diferentes estágios e atores. Tudo começa com a identificação do problema, em seguida essa questão é colocada em debate. Só então um projeto de política é formulado com o objetivo de resolver ou amenizar o problema social. Por fim, ela é implementada e os seus resultados podem passar por avaliações.

Os autores denominam esse processo de “Ciclo das Políticas Públicas”. Além disso, a bibliografia o divide em fases que já são bem reconhecidas e se interligam entre si. Essa separação serve apenas para facilitar a compreensão sobre o que ocorre em cada estágio. As quatro fases são chamadas de formação de agenda, formulação da política, implementação e avaliação (COUTO; ABRUCIO, 2003; WAHRENDORFF, 2008; ÁVILA, 2013; SILVA et al, 2017). Elas serão abordadas nas próximas páginas.

Já que é impossível os gestores públicos resolverem todos os problemas que são demandados pela sociedade, pois faltaria tempo e recursos, o governo precisa estabelecer quais problemas serão tratados. A fase para decidir as questões a serem consideradas mais urgentes por cada governo é chamada de formação da agenda. “Tal processo envolve a emergência, o reconhecimento e a definição das questões que serão tratadas e, como consequência, quais serão deixadas de lado” (WAHRENDORFF, 2008, p. 10-11).

Essa fase é a mais conturbada e decisiva, pois ela depende das condições contextuais de sua época. Elementos como o clima da opinião política, a moral e os valores que permeiam a sociedade podem vetar o debate de algumas demandas. “O estabelecimento de uma agenda de políticas públicas depende de vários fatores, como: as emergências de curto prazo, que precisam ser enfrentadas com realismo; as preferências e prioridades dos partidos, movimentos sociais e instituições com poder” (ÁVILA, 2013, p. 22).

Existem elementos que podem contribuir para que um problema social seja transformado em questão política. Estão entre eles a realização de pesquisas públicas, pois elas geram indicadores e outros dados que demonstram ao governo a extensão do problema que precisa ser resolvido. Os feedbacks dos resultados obtidos em políticas dos governos anteriores também contribuem, até porque os períodos de maiores mudanças nas agendas são os de transição entre governos (WAHRENDORFF, 2008).

É importante ressaltar que as agendas não podem ser bem-sucedidas se não estiverem atreladas ao bom funcionamento da economia. Porque:

Sejam quais forem as políticas econômicas adotadas, elas têm um duplo impacto sobre a área social – diretamente, através da geração de empregos, e indiretamente, através da geração de recursos públicos que possam ser reinvestidos em políticas sociais específicas ou redistribuídos pela sociedade. Além destas restrições e condicionantes econômicos, existem outros, de natureza demográfica e social – o tamanho da população, sua distribuição territorial, suas características etárias, seu nível de educação, as taxas de natalidade, a expectativa de vida, as características das famílias, etc – que definem o marco e o espaço dentro do qual as agendas sociais podem ser estabelecidas e implementadas. (SCHWARTZMAN, 2009)

Entretanto, mesmo que um problema seja inserido na agenda do governo isso não garante que ele será tratado como assunto prioritário, pode ser que o seu debate não se torne objeto de política pública. Pois pra que isso ocorra é necessário reunir interesse político, anuência popular e o entendimento de que os custos de não intervir no problema serão maiores do que os de tentar resolvê-lo (WAHRENDORFF, 2008).

Para exemplificar os efeitos práticos dessa fase da construção de políticas, no período da ditadura militar a agenda se baseava no lema “Ordem e Progresso”, isso resultou em políticas voltadas para a segurança pública e desenvolvimento. Em outro exemplo brasileiro, os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso tinham como prioridades de sua agenda a estabilidade da economia, porque dela seria derivado o crescimento econômico e social.

Finalmente, o início da era Partido dos Trabalhadores tinha como foco da agenda o combate à fome e outros problemas sociais (SCHWARTZMAN, 2009).

Após o problema ser delimitado e incluído na agenda pública, ocorre a fase de formulação da política. Ela é iniciada com a realização de um diagnóstico sobre o tema em questão e segue com a escolha dos cursos de ação considerados mais viáveis. Para traduzir o problema em política pública o governo elabora o desenho do futuro programa, delimita o projeto através da especificação dos seus objetivos, marco jurídico, administrativo e financeiro (RODRIGUES, 2010; ÁVILA, 2013).

Para percorrer esses estágios, o governo precisa reunir e escutar o corpo técnico da administração pública. Porque precisa se certificar que existem recursos materiais, técnicos e humanos para implementar a política. Em alguns casos, também é crucial escutar as opiniões dos cidadãos que serão contemplados, pois eles podem completar o diagnóstico e ser fontes de boas ideias (WAHRENDORFF, 2008).

Quando o programa é formulado os gestores públicos são tomados por expectativas. Então, esses atores se organizam para formar “coalizões (intra e extragovernamentais) de compromisso, negociação e decisão, que preparam o ambiente (econômico, político e técnico) favorável para fazer com que a política saia do papel e funcione efetivamente” (RODRIGUES, 2010, p. 47).

Em seguida é construída uma consciência coletiva para demonstrar à população que é necessário enfrentar tal problema. Somente depois de apreender o contexto social, organizar as ações, decidir sobre os benefícios ou serviços que serão integrados à política e de onde sairão os recursos que financiará a sua implementação é que o governo pode buscar apoio político para que o programa seja autorizado e legítimo (RODRIGUES, 2010; SILVA et al, 2017).

É nessa fase que os governos democráticos procuram realizar as suas promessas que foram feitas no período eleitoral. Para exemplificar as escolhas dos governos:

Se, como acontece com o Programa Bolsa Família, o problema for o combate à pobreza, é no estágio de formulação da política que se escolhe a melhor forma de agir; se, por exemplo, através da entrega de renda às famílias classificadas como pobres e miseráveis condicionada a cuidados com as crianças e adolescentes, ou se através da entrega de produtos alimentícios, no formato de cestas básicas. Como se sabe, o Governo Federal optou, nos últimos anos, por priorizar a distribuição de dinheiro às mulheres, mas nem sempre foi assim. (ÁVILA, 2013, p. 23)

Quando a fase de formulação é encerrada a política está pronta para sair do papel e começar a funcionar. Então, é iniciada a fase de implementação da política através das instâncias do governo. Nesse estágio, todo planejamento e objetivos são transformados em ações. A administração pública é responsável pela execução da política, ela efetua os atos diretos que reúnem aplicação, controle e monitoramento das medidas que foram elencadas no projeto (WAHRENDORFF, 2008; ÁVILA, 2013; SILVA et al, 2017).

Alguns autores afirmam que existem dois modelos de implementação das políticas públicas. O de cima para baixo, que costuma ser mais comum e ocorre quando os cursos de ação partem do governo para a população. A execução é centralizada, um pequeno grupo de funcionários públicos participa das decisões, opina sobre as formas de implementação e atendem aos cidadãos contemplados (WAHRENDORFF, 2008).

Já o modelo de baixo pra cima é marcado pela descentralização, ele depende da participação do usuário final da política para funcionar. Nesse caso, os cidadãos tem contato direto com a administração pública e são convidados para integrar o processo de implementação. Os beneficiários podem propor mudanças, levantar novas demandas e participar da avaliação dos resultados (WAHRENDORFF, 2008).

Um problema que costuma afetar a fase de aplicação é o descompasso entre os níveis de poder, ou seja, as políticas que são elaboradas pelo executivo federal podem ser implementadas com dificuldade pelo governo municipal. Isso pode resultar em deficiências na aplicação, brechas no cumprimento dos objetivos formulados e resultados insatisfatórios (ÁVILA, 2013).

Para evitar esses desvios é importante incluir o menor número possível de agências e organizações envolvidas na aplicação da política. Também é necessário que haja um alto grau de cooperação e lealdade entre elas, pois:

Quanto maior o número de organizações envolvidas na execução de uma política, maior será o número de comandos ou ordens que tem de ser expedidas e, conseqüentemente, o tempo demandado para a realização das tarefas. A extensão da cadeia de comando mede-se pelo número de decisões que é necessário adotar para que o programa funcione. A extensão de comando afeta o grau de cooperação entre as organizações, tornando o controle e monitoração do processo de implementação mais complexo e difícil. Dessa forma, quanto mais elos – agências e organizações da administração pública envolvidas na execução de tarefas – tiver a cadeia de comando – canais de transmissão das ordens para execução das tarefas – mais sujeita a deficiências estará a implementação de políticas. (WAHRENDORFF, 2008, p. 16)

Outra saída é buscar promover a articulação de todos os atores envolvidos na aplicação desde a fase de formulação da política. Além disso, conhecer os locais onde elas serão aplicadas, treinar as equipes implementadoras para perseguir os objetivos almejados e conceder bons materiais e aparato tecnológico. Também é necessário que os aplicadores mantenham contato com os agentes do governo (SILVA et al, 2017).

Sobretudo, o sucesso na aplicação das políticas públicas depende de os objetivos serem claros, do modelo de implementação a ser seguido e do espaço aberto para mediar conflitos de interesse (SILVA et al, 2017). Ainda há os elementos externos que podem influenciar no processo de aplicação. “Com efeito, a opinião pública, a disposição das elites, as condições econômicas e sociais da população e a posição de grupos privados podem tornar problemática a execução das políticas” (WAHRENDORFF, 2008, p. 17).

Após sair do papel, finalmente é possível observar os resultados da política. Assim como investigar se ela está alcançando os objetivos iniciais, verificar quais foram os efeitos inesperados que surgiram durante a aplicação, intervir nos elementos que estão atrapalhando o sucesso da implementação e analisar como está sendo gerida pelos executores (ÁVILA, 2013).

A fase em que essas respostas são procuradas se chama avaliação. É o último estágio do ciclo das políticas e serve para aperfeiçoar, incrementar ou até eliminar os programas já implementados. As avaliações se concentram em indicadores que apontam os efeitos gerados pela política pública e em que nível os objetivos projetados foram atingidos (RODRIGUES, 2010; SILVA et al, 2017).

“Os fatores envolvidos para a aferição de seu sucesso ou fracasso são complexos, variados, e exigem grande esforço de análise (HOFLING, 2001, p. 31). Apesar de ser a última fase do processo de implementação, ela pode estar presente em todo o ciclo da política. Isso contribui para ampliar os resultados obtidos e colabora com o aprendizado dos gestores públicos (WAHRENDORFF, 2008).

Também serve para apontar qual é a relevância social da política avaliada e sua sustentabilidade, ou seja, provar a capacidade do governo de manter a implementação. Os programas bem avaliados são os capazes de aumentar a qualidade de vida dos cidadãos, através da redistribuição de recursos, valores e serviços (WAHRENDORFF, 2008).

Além disso, após a avaliação para ser considerada uma boa política pública ela deve cumprir os seguintes requisitos:

- Promover e melhorar os níveis de cooperação entre os atores envolvidos;
- constituir-se num programa factível, isto é, implementável;
- reduzir a incerteza sobre as consequências das escolhas feitas;
- evitar o deslocamento da solução de um problema político por meio da transferência ou adiamento para outra arena, momento ou grupo;
- ampliar as opções políticas futuras e não presumir valores dominantes e interesses futuros nem predizer a evolução dos conhecimentos. Uma boa política deveria evitar fechar possíveis alternativas de ação (WAHRENDORFF, 2008, p. 19).

A análise dos indicadores que são encontrados pelas avaliações pode ser realizada sob diferentes perspectivas. Existem as avaliações internas que são feitas pela equipe gestora do programa. Há também os avaliadores externos, geralmente o governo contrata profissionais especializados na área da política e que não fazem parte do programa (WAHRENDORFF, 2008).

Os dois tipos de avaliação oferecem vantagens. No primeiro caso, por fazerem parte do programa os gestores têm mais informações sobre ele, facilidade no acesso aos dados e o tempo de execução e custos da avaliação costumam ser menores. Entretanto, o envolvimento com o programa pode prejudicar a imparcialidade. Já no caso dos avaliadores externos, eles precisam de mais tempo para se familiarizar com as informações da política, mas possuem ampla liberdade para realizar auditorias, críticas propostas de reformulação e aperfeiçoamento (WAHRENDORFF, 2008).

Alguns autores consideram que após a avaliação pode haver uma quinta fase que seria a extinção da política, para que isso aconteça três situações podem contribuir. A resolução do problema que originou a política, a anulação do arcabouço legal que validava a sua implementação e quando o governo ou a opinião pública deixam de considerar como prioridade o problema contemplado (SILVA et al, 2017).

Entre todas as fases que integram o ciclo das políticas públicas a implementação é a que concentra o maior número de pesquisas científicas. Mas todos reconhecem a relevância dos outros estágios, já que:

Dada a escassez de recursos públicos e a nova proposta inserida pela reforma gerencial que se intensifica a partir de 1990 no Brasil, o ciclo das políticas públicas, assume posição central, para a condução de projetos e programas governamentais. As fases de definição, elaboração e aplicação das políticas públicas, passam a ser objetivo de avaliação do governo, as quais funcionam como um termômetro para a aprovação social, diante da transparência, eficiência e eficácia de governos. (SILVA et al, 2017, p. 39)

2. A POLÍTICA JUVENTUDE EMPREENDEDORA SOB DIFERENTES ASPECTOS

“Ninguém porá em dúvida que é o ‘espírito do capitalismo’ que aqui nos fala de maneira característica”.

Max Weber

Para descobrir quais foram as justificativas que orientaram o governo alagoano na implementação de uma política que enaltece o empreendedorismo é necessário discutir o contexto político, econômico e social dos anos que antecederam a sua execução. Esse debate não pode ser restrito ao estado de Alagoas, pois considera-se que a conjuntura brasileira interferiu de forma decisiva nesse processo.

Infelizmente, a economia alagoana mantém uma grande dependência dos repasses Federais há décadas. Além disso, as crises que ocorrem no Brasil respingam em todo o território nacional e atingem em cheio os estados menos desenvolvidos como ainda é o caso de Alagoas. Por reconhecer a importância de incluir tais elementos na discussão, o objetivo deste capítulo é analisar o projeto e a implementação da Política Juventude Empreendedora com esses aspectos inseridos no contexto em que ocorreram.

Nas seções anteriores foi apresentado o processo de formulação que os gestores enfrentam até que as políticas saiam do papel. Vimos que ele envolve etapas lentas, graduais e interdependentes. Este capítulo também pretende explicar como o “Ciclo das Políticas Públicas” ocorreu no caso do programa Juventude Empreendedora.

2.1 O Brasil em ebulição

A política Juventude Empreendedora foi implementada em 2016. Entretanto, considerando o longo processo que foi explicado no primeiro capítulo, o contexto social e burocrático que permitiu a sua formulação foi engendrado nos anos anteriores. Para discutir o cenário desse contexto retornaremos ao ano de 2014, embora os estímulos brasileiros a ideais empreendedores sejam mais antigos e recuem pelo menos até o Consenso de Washington que ocorreu no fim dos anos 1980 (COSTA; BARROS, 2011).

Em 2014, o Brasil estava mergulhado em uma série de turbulências que afetaram todos os seus setores. Era o último ano do primeiro mandato da presidenta Dilma Roussef e a confiança popular ainda se recuperava da intensa onda de protestos que em 2013 se espalharam pelas principais ruas do país (SCHERER-WARREN, 2014).

A economia enfrentava os efeitos da crise mundial do capitalismo cujo marco temporal é 2008. Isso porque o seu impacto na América Latina ocorreu de forma tardia e com propostas de soluções que foram construídas a partir de princípios neoliberais. Eram ideais que se opunham ao conjunto de políticas públicas que estavam sendo aplicadas no Brasil:

A vitória do rentismo, institucionalizado na crise de 2008, só aprofundou as contradições estruturais da ordem burguesa no plano mundial e também no Brasil, principalmente no que tange ao orçamento público, impondo a adoção das políticas de ajuste (austeridade) neoliberal. (...) Esta brevíssima síntese dos interesses econômicos, políticos e geopolíticos do capitalismo neoliberal em sua etapa de crise estrutural, em especial na América Latina, permite-nos afirmar que a profundidade da crise econômica mundial (de 2008), que chegou com furor aos países sul-americanos a partir de 2013, eliminou progressivamente as condições necessárias à manutenção do “lulismo” e à sua estratégia de conciliação de classes, tornando cada vez mais evidente a incapacidade dessa estratégia em se manter como alternativa econômica, política e social. (MANCEBO, 2017, p. 879)

Para representar esses dados em números é possível afirmar que entre 2004 e 2010, a economia brasileira viveu uma boa fase de desenvolvimento. A média do seu crescimento anual era de 4,5%, mas “entre 2011 e 2014, esta taxa caiu para 2,4% e no biênio 2015-16 a economia mergulhou em profunda recessão, com crescimento médio anual negativo de 3,5%” (RESENDE; TERRA, 2020, p. 475).

Mesmo com a ebulição social e os problemas econômicos, em junho de 2014 o Brasil ainda sediou a Copa do Mundo. Uma parte dos brasileiros acreditava nos lucros e visibilidade

que esse megaevento traria para o país, a outra parte tecia duras críticas ao montante de dinheiro público que havia sido investido na sua realização.

Vale ressaltar que a Copa se misturou com outros aspectos que já dividiam a população. Entre eles, o mais decisivo foi a Operação Lava Jato que:

Foi iniciada em 17 de março de 2014, com o objetivo de apurar crimes financeiros e de desvio de recursos públicos, e possui, atualmente, 30 fases de investigação, sendo classificada no *World Economic Forum* como um dos maiores escândalos de corrupção já denunciados no Brasil. Inicialmente, as investigações buscavam apenas desvendar crimes envolvidos com operações ilícitas em postos de gasolina, porém, com o avanço das procuras, novas provas foram obtidas, e um grande esquema de corrupção, que englobou grandes setores da economia, tais como: petróleo, construção civil, setor financeiro e a própria esfera política do País, foi revelado. (PADULA; ALBUQUERQUE, 2018, p. 406)

Segundo análises posteriores, com o objetivo de influenciar no resultado das eleições que ocorreriam naquele ano o andamento dessa investigação foi amplamente divulgado nas mídias brasileiras. Isso afetou de forma negativa a reputação do Partido dos Trabalhadores (PT) que ocupava a presidência desde 2002.

Em meio à essas tensões políticas e ideológicas, a eleição ocorreu em outubro de 2014. Os eleitores deveriam votar em suas escolhas para presidente, senador, governador, deputado federal e estadual. Apesar do esforço midiático para atrelar os escândalos de corrupção ao PT, o partido conseguiu reeleger a presidenta Dilma Roussef. O problema é que a vitória nas urnas foi muito apertada e a base de apoio do governo no Congresso Nacional se desintegrou (MANCEBO, 2017).

Sem dúvidas, o Estado brasileiro vivia um momento em que precisava enfrentar diversos desafios. O primeiro passo foi diminuir gastos:

O Ministério da Fazenda propôs uma meta de superávit primário de 1,2% do PIB para 2015, optando por uma mudança radical na política econômica, com consolidação fiscal baseada principalmente em corte dos gastos públicos e, logo em maio de 2015, o governo anunciou um contingenciamento de cerca de R\$ 80 bilhões. Paralelamente, ocorriam o derretimento dos preços internacionais das commodities, a crise hídrica do período 2013-2015, e, principalmente, a operação Lava-Jato, que atingiu os investimentos da Petrobrás e das grandes empreiteiras do país. (...) Em meio à recessão, que traz receitas públicas cadentes, e à rigidez dos gastos públicos, tanto 2015 quanto 2016 foram anos de déficit público, isto é, a consolidação fiscal falhou. Inclusive, conforme SPE (2018), a política fiscal foi expansionista em 2016 e mesmo assim o PIB decresceu 3,3%. (RESENDE; TERRA, 2020, p. 484-486)

As cisões políticas que rivalizavam a população, somadas à recessão e aos interesses neoliberais motivaram uma empreitada para depor a presidenta Dilma Rousseff. Esse objetivo foi alcançado em agosto de 2016, se tornou mais um fato que dividiu o povo brasileiro. Há os cidadãos que afirmam se tratar de um golpe político-midiático e outros que defendem a legitimidade do impeachment¹.

Após a conturbada deposição, o posto de presidente passou a ser exercido pelo vice Michel Temer. Ele integrava o Partido do Movimento Democrático Brasileiro e possuía orientações políticas que divergiam do governo anterior, embora tenha participado dele. Em outubro de 2015, a sua primeira providência enquanto presidente foi lançar o programa “Uma ponte para o futuro” (DOMINGUES, 2017; COSTA JUNIOR; OLIVEIRA, 2021).

Essa plataforma de governo continuou seguindo com a premissa de que o Brasil gastava muito dinheiro com políticas públicas, então era necessário cortar gastos para construir um equilíbrio fiscal e crescimento econômico. O documento também propunha a busca pela união do povo brasileiro e eliminação do ódio que estava atrapalhando o consenso político. Além disso, pretendia:

Aprofundar o papel do “Estado mínimo”, enxuto e supostamente eficiente; incrementar a participação da iniciativa privada; flexibilizar o mercado de trabalho e ampliar a concorrência internacional, abrindo de maneira escancarada as portas para a venda do patrimônio nacional. Relacionados a esses princípios mais amplos, são propostos: um novo regime orçamentário, com a desvinculação de todas as receitas — o que seria o fim de todo o modelo de financiamento da educação e da saúde pública brasileira; o fim da política de valorização do salário-mínimo, desvinculando-o da inflação; a eliminação da indexação de qualquer benefício, inclusive aposentadorias, ao valor do salário-mínimo; o ataque aos direitos trabalhistas, encarados como custos empresariais que devem ser reduzidos para que sobrem recursos para serem acumulados; a reforma na Previdência Social, apresentada como uma das fortes responsáveis pela crise fiscal; o incremento das privatizações, em que se pode esperar o fim do regime de partilha e o controle da Petrobras, do Pré-Sal e a venda de ativos da Caixa Econômica e do Banco do Brasil. (MANCEBO, 2017, p. 880)

Vale ressaltar que tal movimentação para enxugar os gastos representa um grande retrocesso nos avanços sociais que foram alcançados desde a Constituição Federal de 1988. Há

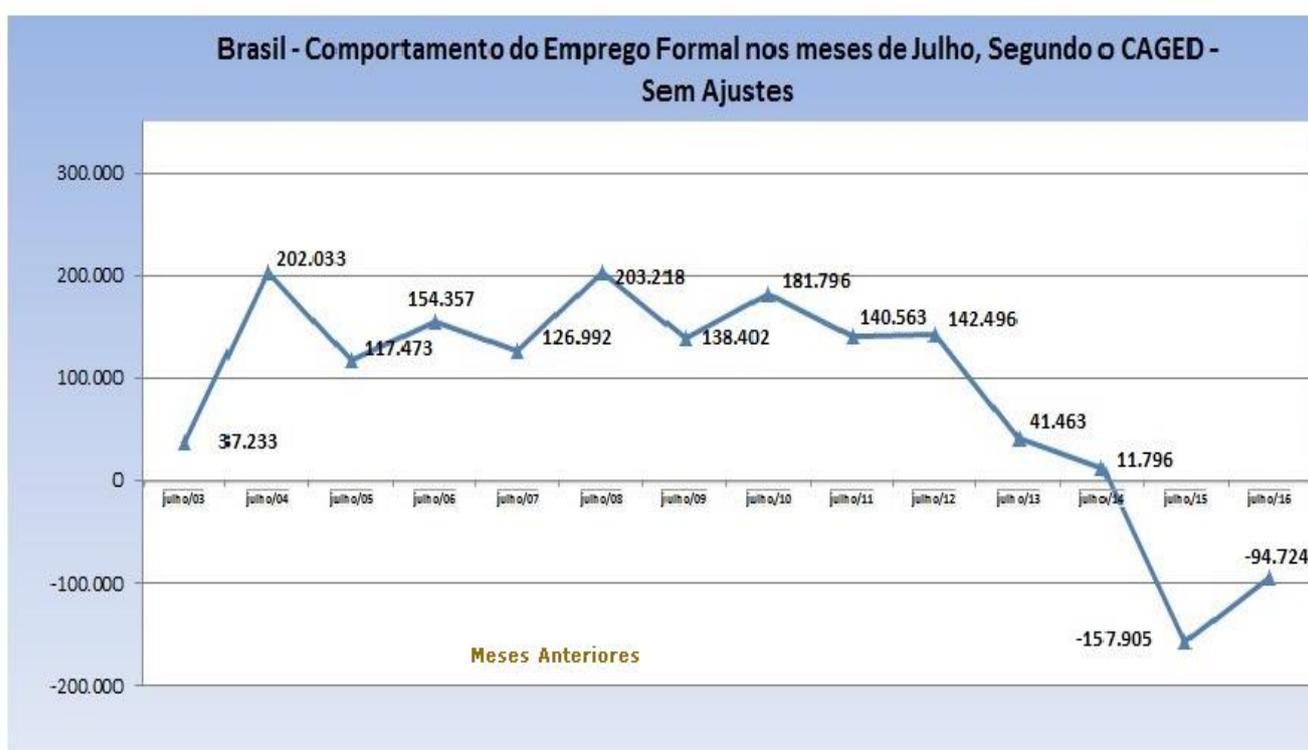
¹ Em 2022 a 7ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal 2ª Região extinguiu o processo contra a ex-presidenta Dilma Rousseff por supostos danos financeiros provocados pelas chamadas “pedaladas fiscais”. Tal fato confirma a tese de que não existiu o mínimo amparo jurídico para impeachment – pois não havia crime de responsabilidade.

medidas que afetam conquistas ainda mais antigas, como as legislações trabalhistas que foram promulgadas durante a “Era Vargas”.

Ademais, o programa “Ponte para o futuro” é avesso a forma como o Partido dos Trabalhadores geria as políticas públicas brasileiras desde 2003. Observe que se trata de um exemplo prático do que as mudanças de governo podem representar no modo de construir e implementar políticas, conforme foi discutido no capítulo anterior.

Para ilustrar a crise que se estendeu por todos os setores do Brasil, observe a acentuada queda na oferta de empregos formais que começou a ocorrer a partir de 2012.

Figura 1 – Oferta de empregos formais no Brasil, meses de julho entre 2003 e 2016



Fonte: https://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_isper/index.php, adaptado pela autora (2022).

2.2 Os bastidores da Política

Nas eleições de 2016, logo no primeiro turno e com 52,16% dos votos, os alagoanos escolheram Renan Filho para governar o estado. Assim como Michel Temer, ele integrava o

Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e a Coligação da sua campanha tinha como lema “Com o povo para Alagoas mudar”.

O Plano de Governo² que o elegeu apresenta uma agenda dividida em quatro áreas muito específicas. Elas receberam os seguintes nomes: Estratégica, Social, Produtiva e Gestão. Como vimos no primeiro capítulo, a definição da agenda de governo é a fase inicial para a implementação de políticas públicas. Isso porque ela revela o que será tratado como prioridade, as demandas não incluídas na agenda dificilmente são contempladas com projetos sociais. Esta seção irá abordar apenas os pontos da agenda que se relacionam com o Programa Juventude Empreendedora.

Ao elencar quais eram os ideais da Coligação para a filosofia, os princípios e diretrizes que possibilitariam o desenvolvimento alagoano o Plano ressalta a necessidade de ampliar a participação do Estado. Isso se não houvesse impasse econômico:

É preciso reconhecer a importância e apoio aberto do Estado, desde que não seja artificial ou antieconômico, principalmente em sua capacidade de reunir, através das políticas públicas, os elementos políticos e instrumentos necessários para conduzir um projeto coletivo, realizar os anseios da sociedade e enfrentar os desafios que escapam às possibilidades dos agentes individuais. É sobre esse projeto coletivo que o desenvolvimento social se associa ao desenvolvimento econômico. (Programa de governo PMDB, 2014, p. 11-12)

Assim, é possível observar que o Plano rejeitava a ideia de Estado mínimo e promovia uma abertura para a formulação de políticas assistenciais. Especialmente as que pretendiam gerar emprego, pois nessa época Alagoas só era capaz de produzir uma pequena parte de toda a renda que circulava no estado. Tal problema era uma grande preocupação que está expressa em todas as pautas do documento.

E quem gerava a maior parte do dinheiro que circulava no estado? Os repasses que eram feitos por programas do Governo Federal, como reconhece a Coligação:

Ao contrário dos demais estados nordestinos, Alagoas está mergulhando no subdesenvolvimento. Poucos podem perceber isto a luz do conhecimento comum, mas uma análise mais acurada ajuda a compreender o quadro de imensas dificuldades. Talvez estejamos na pior crise da história recente do estado em termos econômicos, sociais e políticos. A economia alagoana é excessivamente dependente e subordinada à economia nacional e isso aumenta o quadro de vulnerabilidade do estado quanto a

² Disponível em: http://estaticog1.globo.com/2015/09/25/proposta_governo1404594071385.pdf

qualquer mudança de rota das políticas sociais e programas federais. (Programa de governo PMDB, 2014, p. 14).

Uma importante porcentagem desses recursos provinha do Bolsa Família que também é uma política pública. Esse programa transfere renda para famílias cujo cada integrante recebe até 178 reais mensais, em valor atual. Seu projeto unificou alguns benefícios federais, entre eles o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão alimentação e Auxílio Gás. Através dele já foi destinado, “mensalmente, 79,3 milhões de reais a 406 mil famílias alagoanas, injetando no mercado de consumo popular 880 milhões de reais por ano” (CARVALHO, 2019, p. 91).

Também foram criados programas federais que ampliaram a concessão de crédito à população. Isso, somado às transferências diretas de renda do Bolsa Família, fez diferença nas contas do estado porque tornou a economia de Alagoas mais dinâmica. A partilha dos recursos entre as famílias aumentou o consumo entre as classes C, D e E que são as maiores geradoras de lucro para os pequenos comércios do estado. Veja como Carvalho explica todo o processo:

Os comerciantes e os pequenos produtores que recebem esse dinheiro refazem o estoque, produzem mais mercadorias e serviços numa espiral que chega até a classe média. O crescimento da economia alagoana está acontecendo nos setores ligados ao consumo de itens básicos. [...] São as pequenas e médias empresas relacionadas a esse consumo que estão contratando mão de obra e ampliando seus investimentos. [...] São evidentes os sinais de mudanças na própria estrutura de comercialização: a) a ampliação das lojas no Centro da cidade e abertura dos shoppings Pátio e Parque Maceió e do Garden Shopping em Arapiraca; b) o crescimento acelerado do comércio e dos mercadinhos de bairros de Maceió e das cidades do interior do estado; c) crescimento das feiras livres da capital (Tabuleiro, Jacintinho, Jatiúca, Benedito Bentes, Bebedouro e Mercado da Produção); e d) surgimentos de novas feiras nos conjuntos Graciliano Ramos, Benedito Bentes II, Eustáquio Gomes e Novo Mundo. (CARVALHO, 2019, p. 106-108)

Além dos programas assistenciais, outros valores eram transferidos de Brasília por motivação constitucional ou voluntária e desde a década de 90 eles representam mais da metade dos recursos manejados pelo estado (CARVALHO, 2019, p. 79). Esse déficit na geração de renda alagoana foi resultado de muita concentração “em alguns setores produtivos intensivos em capital ou com uma alta rotatividade da mão de obra, como é o caso do setor sucroalcooleiro” (Programa de governo PMDB, 2014, p. 14).

Entretanto, o problema não se resumia a intermitência de trabalho nas lavouras e outros entraves dificultavam o desenvolvimento:

A economia do Estado possui um reduzido parque industrial, uma agricultura com alguns poucos setores dinâmicos e uma rede de comércio e serviços com forte presença da economia informal, pouco desenvolvida, e, por isso, incapaz de gerar mais empregos. Alagoas apresenta, ainda, uma das mais concentradas distribuições de renda do Brasil. (CARVALHO, 2019, p. 11)

Então, ao assumir o governo a Coligação de Renan Filho precisava enfrentar os problemas estruturais do estado que já existiam há décadas e também diminuir a grande dependência econômica dos repasses federais. Porque ser capaz de gerar os próprios recursos é vantajoso para os estados e mais seguro, especialmente nessa época em que o Brasil estava enfrentando diversas crises como foi discutido na seção anterior.

A proposta da Coligação para tentar contornar esses problemas era justamente implementar os próprios programas de políticas públicas que maximizassem os resultados gerados pelas intervenções federais. Tais projetos poderiam "dotar a maioria possível dos agentes econômicos que participam do sistema produtivo de acessibilidade às políticas de financiamento, assistência técnica e formação profissional, logística e distribuição da produção" (Programa de governo PMDB, 2014, p. 14). Vale ressaltar que cada uma dessas intenções está contida no formato da política Juventude Empreendedora, como veremos nas próximas páginas deste capítulo.

O Programa de Governo chega a sugerir que projetos próprios poderiam servir como a base política da Coligação, assim como ocorreu com o Partido dos Trabalhadores:

Se o sucesso das políticas sociais que ajudaram a remover da miséria e pobreza mais de 50 milhões de brasileiros contribuiu, em boa parte, para criar as bases de sustentação política do governo Luís Inácio Lula da Silva, porque o aprofundamento disto em Alagoas, aliado ao forte estímulo às iniciativas econômicas populares, não haverá de fortalecer as forças políticas que enveredarem por esse caminho? As possibilidades são grandes. (Programa de governo PMDB, 2014, p. 18)

A Coligação antecipa como esses objetivos seriam perseguidos ao elencar as orientações de cada tipo de agenda. Na estratégica a educação e interiorização das ações de incentivo econômico são apontadas como prioridade para acelerar o desenvolvimento do estado. A agenda produtiva apresenta alguns caminhos que poderiam promover esse processo de crescimento. Entre eles o estímulo a criação de incubadoras de empresas, a instalação de polos digitais em Maceió, a implementação de programas sobre empreendedorismo na rede pública de ensino e a concessão de apoio aos microempreendedores individuais (Programa de governo PMDB, 2014, p. 78).

Além disso, há o intuito de criar “programas de transferência de tecnologia para as pequenas e médias empresas do estado; estimular a cooperação Universidade-Empresa, através da implementação de projetos e programas visando atender o aumento da produtividade do estado; expandir e consolidar os arranjos produtivos do estado” (Programa de governo PMDB, 2014, p. 80). Observe que todos os planos de ação da agenda produtiva envolvem a mistura de educação, tecnologia e aspectos do empreendedorismo.

Ao falar sobre gestão o principal objetivo era mobilizar todos os meios de comunicação para que as políticas projetadas pelo governo pudessem atingir o maior número possível de alagoanos. Finalmente, na agenda social a Coligação reconhece que precisa concentrar esforços na qualidade de vida da população, pois o crescimento só pode ocorrer de fato se houverem bons índices nas áreas de saúde, educação, segurança pública, assistência social, combate à pobreza e miséria (Programa de governo PMDB, 2014).

Nessa pauta os índices de desemprego são apontados como uma preocupação que merece atenção especial. Isso porque em 2013, o estado apresentou o pior desempenho nacional na criação de vagas de trabalho contabilizando “uma redução no número de vagas em (-0,4%) ao longo do ano, o que corresponde a cerca de 1500 postos a menos” (Programa de governo PMDB, 2014, p. 52).

Assim, o foco da agenda social era fomentar a criação de novos postos de trabalho e reduzir o desemprego sazonal:

Considerou-se aqui, que os problemas determinados pelo consumo mínimo de sobrevivência são minimamente atendidos pelos programas de transferência de renda do governo federal, considerando que Alagoas possui uma incidência de “Bolsa Família” (1 bolsa para cada 7 habitantes) duas vezes maior que a média nacional (1 bolsa para cada 14 habitantes), com a disponibilidade de 500 mil inscrições de Bolsa. As propostas foram agrupadas na perspectiva de criação de pequenas oportunidades de geração de emprego voltadas para micro empreendimentos no campo e nas cidades; na redução do tempo médio de desemprego com a reestruturação de agências SINE (com implantação de uma agência no Agreste) e programas de capacitação e alfabetização no campo. (Programa de governo PMDB, 2014, p. 52-53)

No gráfico abaixo é possível observar em números esses problemas que foram descritos. Vale lembrar que os dados por ele apresentados são semelhantes ao gráfico da seção anterior que aponta os números do desemprego no Brasil para o mesmo recorte temporal.

Figura 2 – Oferta de empregos formais em Alagoas, mês de dezembro entre 2003 e 2015



Fonte: <http://edivaldojunior.blogspot.com/>, adaptado pela autora (2022).

2.3 O passo a passo do Juventude Empreendedora

A seção anterior deixou claro que o governo alagoano precisava enfrentar grandes desafios na esfera social e econômica. As estratégias para tentar contornar esses problemas que já eram considerados estruturais foram resumidas pela Coligação “Com o povo para Alagoas mudar” em quatro objetivos prioritários:

Portanto, é preciso: i) superar o ciclo vicioso da pobreza, da baixa produtividade da mão de obra - tanto nas zonas urbanas, mas principalmente agrícola -, da baixa renda e poupança reduzida; ii) reestruturar a produção econômica local promovendo, principalmente, a economia popular, a industrialização, os serviços e comércio; iii) enfrentar a crise e estagnação da agricultura; e iv) reestruturar os serviços públicos de educação e saúde, principalmente. (Programa de governo PMDB, 2014, p. 15)

As demandas que a política Juventude Empreendedora visa contemplar estão contidas no segundo aspecto, pois espalhar pequenas empresas nos mais variados municípios do estado e popularizar a capacitação dos jovens de baixa renda são aspectos que fazem parte das suas

metas principais. Ou, conforme o próprio governo descreveu³, o objetivo geral da política era “promover o protagonismo dos jovens, através da qualificação profissional para o empreendedorismo, fomentando a abertura de novos negócios”.

O projeto da Política foi formulado em 2015, não foram realizados estudos de caso, análises estatísticas ou qualquer pesquisa que visasse orientar a elaboração da Política e mensurar qual deveria ser a capacidade do seu alcance. A formulação foi baseada na certeza de que existia a necessidade de criar iniciativas que promovessem a inclusão dos jovens no mercado de trabalho:

Nós viemos de uma crise e estávamos no processo de aumento do desemprego. Em 2015, houve uma grande queda no PIB e então você observa que os jovens são os que têm mais dificuldades de iniciação no mercado de trabalho (pausa) não só aqui, no Brasil todo também. Isso não é uma especificidade do estado de Alagoas, é uma questão do Brasil. A maior taxa de desemprego está sempre entre os jovens entre 18 e 24 anos. Então, existe esse público-alvo que deve ser atingido sempre, porque existe esse problema que é estrutural por não estar criando empregos e por não existirem políticas para levar essa população ao mercado de trabalho. Isso faz com que os dados que eram necessários estejam sempre gritantes, bem destacados. (Entrevistada A)

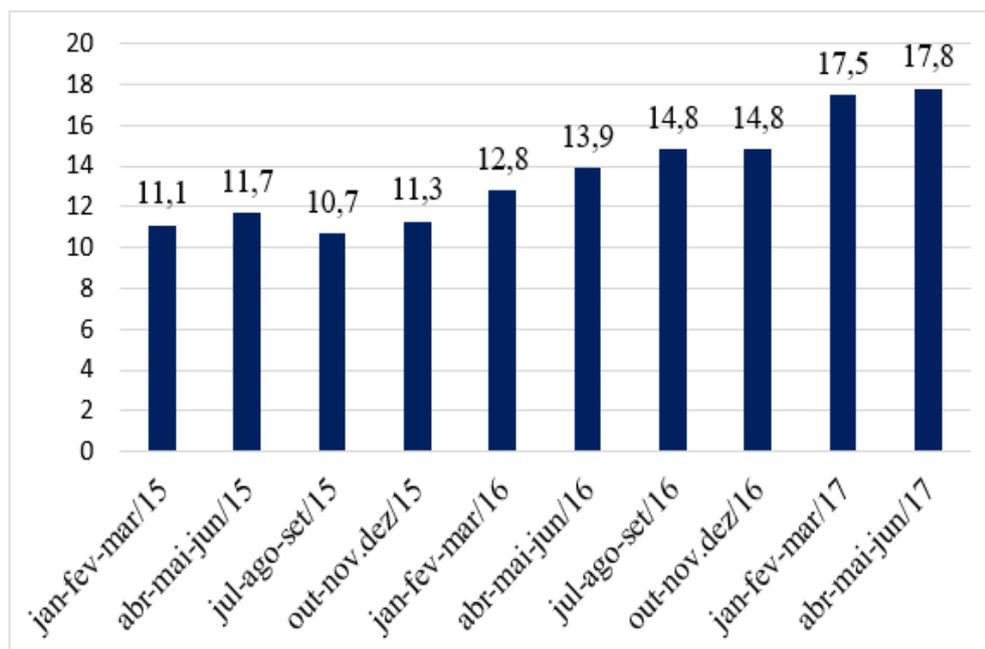
Devido à crise também. Na época que eu cheguei aqui esse projeto já estava em execução e eu lembro do secretário do trabalho dizendo que por motivo da crise do desemprego e vendo que os jovens estavam muito nessa parte do empreendedorismo surgiu o Juventude Empreendedora. (Entrevistada B)

Embora os indicadores sociais não tenham sido consultados para embasar a construção da política, a figura abaixo demonstra que a taxa de desemprego entre os jovens realmente estava aumentando de forma acelerada nessa época:

³ Disponível em: <http://www.trabalho.al.gov.br/institucional/programas-e-acoes>

Figura 3 – Taxa de desemprego dos jovens alagoanos, entre 2015 e 2017

Gráfico 1: Alagoas - Taxa de desocupação de pessoas de 14 anos ou mais de idade na semana de referência – PNAD –Continua (estimativa)



Fonte: PNADC, 2017

Fonte: Nota Técnica, Secretaria de Trabalho e Emprego (2019).

A execução da política foi iniciada em 2016, o órgão responsável por gerir essa implementação foi a Secretaria de Trabalho e Emprego (SETE). Já que o seu objetivo era atender a um grupo específico é possível afirmar que se trata de uma política focalizada, conforme foi discutido no capítulo anterior.

Os requisitos para participar era ter idade entre 18 e 29 anos, possuir o ensino médio completo ou estar cursando o último ano. Além disso, o projeto da política destacava que os jovens deveriam ser de baixa renda e preferencialmente ex-alunos de escolas públicas. As matrículas ocorriam em duas fases, primeiro o candidato deveria:

Para se inscrever, basta acessar a página trabalho.al.gov.br e clicar no banner do Juventude Empreendedora. O link vai remeter para uma ficha cadastral onde o usuário deve preencher e finalizar o pré-cadastro. Após o processo, é só aguardar que em breve receberá um e-mail ou telefonema indicando qual o telecentro irá se dirigir para validar a matrícula. (LOPES, 2017)

Esses telecentros estavam espalhados pelos municípios do estado que iriam sediar a implementação da política, eles foram preparados para receber os jovens que deveriam aparecer para entregar os documentos que efetivariam a participação. Eram necessários poucos documentos para validar a matrícula: cópia do Registro Geral (RG), cópia do Cadastro de Pessoa Física (CPF), comprovante de endereço e comprovante de escolaridade. Observe que não há documentos que atestem a condição econômica, embora a política seja destinada aos jovens de baixa renda.

Após a participação ser chancelada, os participantes davam início a um curso que era completamente online. De acordo com a SETE⁴, se tratava de uma “qualificação em empreendedorismo para montar negócios” que se dividia em cinco módulos:

1 Inclusão digital voltada ao negócio (Windows, Word, Linux, Writer e Internet); 2 Conhecendo o mundo do pequeno negócio - Noção de economia para o negócio, importância dos pequenos negócios, tipos de negócios (individuais e associativos), os negócios da era tecnológica, identificando as oportunidades de negócio na sua cidade; 3 Empreendedorismo; 4 Aprendendo a elaborar um plano de negócio; 5 Elaborando o plano de negócio (ferramenta on-line interativa com sistema de correção).

O módulo era integralizado em vinte horas distribuídas ao longo de duas semanas, cada aula durava duas horas e elas ocorriam de segunda a sexta. Considerando as atividades que eram cobradas, essa fase contabilizava cem horas de formação e dez semanas de curso. Além disso, os jovens recebiam cinco livros que tinham os mesmos títulos dos módulos. Segundo Marcos Vieira⁵, que na época era superintendente do SEBRAE, se tratava de “um curso bastante completo para que as pessoas se preparem para esse universo de oportunidades que Alagoas oferece, o Brasil oferece e o mundo lá fora”.

Os jovens precisavam se deslocar até os mesmos telecentros em que efetivaram as matrículas para assistir às aulas. Em alguns municípios não existiam telecentros, nesse caso as escolas públicas cediam os seus laboratórios de informática. Como requisito de finalização do curso os jovens tinham que elaborar um plano de negócio e apresentá-lo ao governo do estado. Esse processo foi facilitado pela utilização da plataforma de ensino e aprendizagem chamada

⁴Disponível em: <http://www.trabalho.al.gov.br/institucional/programas-e-acoos>

⁵ Em entrevista à Televisão Educativa de Alagoas (TVE), disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=tWDoO3K6J9I>

“Wiquadro”⁶. No software criado para a Política o aluno podia inserir o nome da empresa, sua descrição, os produtos necessários para inaugurá-la, orçamentos etc.

Após enviar o plano de negócio minuciosamente elaborado, o jovem aguardava por avaliações que eram feitas pelos especialistas do SEBRAE e da Secretaria do Trabalho. Para orientar essa avaliação eram utilizados os seguintes critérios: notas do curso, perfil empreendedor e qualidade do plano. Vale ressaltar que a ideia da Política não era atribuir notas a produção dos alunos, o principal objetivo era selecionar os quinhentos melhores projetos para que eles avançassem até a segunda fase.

Os jovens que não alcançavam o desempenho esperado eram dispensados e recebiam apenas o certificado de participação no curso inicial. De acordo com a Assessoria de Comunicação⁷ da época, esse documento já representava um preparo “para enfrentar os desafios do dia a dia e do mercado de trabalho. Afinal, empreender é uma atitude que deve ser levada por toda a vida”.

Os que conseguiam avançar para a segunda fase da Política participavam de um novo curso, dessa vez presencial e realizado em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Essa instituição auxilia os microempreendedores brasileiros desde 1972, no início dos seus trabalhos fazia parte da administração Federal⁸:

Por iniciativa do BNDE e do Ministério do Planejamento, foi criado o Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena Empresa (Cebrae). O Conselho Deliberativo do Cebrae com “C” contava com a Finep, a Associação dos Bancos de Desenvolvimento (ABDE) e o próprio BNDE. O início dos trabalhos se deu com o credenciamento de entidades parceiras nos estados, como o Ibacesc (SC), o Cedin (BA), o Ideg (RJ), o Ideies (ES), o CDNL (RJ) e o CEAG (MG). Dois anos depois, em 1974, o Cebrae já contava com 230 colaboradores, dos quais apenas sete no núcleo central, e estava presente em 19 estados.

Entretanto, grandes crises orçamentárias afetaram a instituição ao longo dos governos Sarney e Collor (1985-1990). Por conta disso em outubro de 1990, ela foi desvinculada da

⁶ Dotado de software inteligente, o Wiquadro é uma plataforma adaptativa que proporciona ensino personalizado, adequado à cultura local, perfil e ritmo de cada aluno. Possibilita construir e disponibilizar conteúdos em qualquer formato, como: games, imagens, vídeos, textos, exercícios.

Disponível em: <https://wiquadro.com.br/>

⁷ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=aNWmiZcp1I4>

⁸ Disponível em: https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/canais_adicionais/conheca_quemsomos

administração pública e “transformou-se em uma instituição privada, sem fins lucrativos, mantida por repasses das maiores empresas do país, proporcionais ao valor de suas folhas de pagamento”⁹. A privatização também inaugurou o nome “SEBRAE”.

Para a segunda fase do Programa Juventude Empreendedora foi preparado o seguinte percurso de capacitação¹⁰: “Qualificação presencial em Gestão do Negócio. Com os módulos: Sei Vender; Sei Controlar o Meu Dinheiro; Sei Planejar; Sei Comprar; Sei Administrar; Sei Unir Força para Melhorar; Revisão do Plano de Negócio”. No SEBRAE esse curso é conhecido como “Oficina SEI”, uma sigla que faz referência aos microempreendedores individuais. Ele também é ofertado em outras iniciativas que se espalham pelo Brasil.

Os jovens que avançassem para a terceira fase da Política poderiam receber um financiamento do Estado com valores entre 500 e 15 mil reais. Assim, embora a formação teórica fosse relevante, o objetivo mais importante da segunda fase era preparar o jovem para receber e investir corretamente o recurso financeiro que poderia ser concedido pelo governo de Alagoas. Nessa etapa, a parceria com o SEBRAE era fundamental porque:

O Sebrae é agente de capacitação e de promoção do desenvolvimento, mas não é uma instituição financeira, por isso não empresta dinheiro. Articula (junto aos bancos, cooperativas de crédito e instituições de microcrédito) a criação de produtos financeiros adequados às necessidades do segmento. Também orienta os empreendedores para que o acesso ao crédito seja, de fato, um instrumento de melhoria do negócio.

A responsável por creditar os aportes financeiros era a Agência de Fomento de Alagoas, mais conhecida como Desenvolve. Conforme o seu site¹¹, se trata de uma:

Instituição financeira supervisionada e regulada pelo Banco Central do Brasil, é uma realidade presente no cenário alagoano. Órgão da administração indireta, sob o controle acionário do Estado de Alagoas, ela foi criada pela Lei nº 6.488, de 16 de junho de 2004, sob a forma de sociedade anônima de economia mista, de capital fechado, tendo, atualmente, vinculação legal e estatutária com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Turismo – Sedetur. Compete à agência, com forte ênfase nas camadas mais pobres da sociedade, a execução da política de investimentos do Estado de Alagoas e tem por objetivo social contribuir para o fomento do desenvolvimento sustentável no Estado, estimulando a realização de investimentos e a geração de emprego e renda através de financiamento de microcrédito, apoiando os projetos das micro e pequenas empresas, a modernização das estruturas produtivas, o

⁹ Disponível em: https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/canais_adicionais/conheca_quemsomos

¹⁰ Disponível em: <http://www.trabalho.al.gov.br/institucional/programas-e-acoos>

¹¹ Disponível em: <https://www.desenvolve-al.com.br/institucional/sobre-a-desenvolve/>

aumento da competitividade estadual e a redução das desigualdades sociais e regionais, em consonância com o que preconiza seu Estatuto Social.

As duas últimas partes do projeto da Política eram realizadas através dessa parceria entre o SEBRAE e a Desenvolve. Na terceira fase, a Agência de fomento garantia o empréstimo e o SEBRAE ajudava os jovens a investir o dinheiro. Durante a quarta e última fase as duas instituições ofereciam, por até um ano, assistência técnica e gerencial para as empresas recém-criadas.

Ao lançar a política, o objetivo da Secretaria de Trabalho e Emprego era capacitar 5.000 mil jovens espalhados por todo o estado de Alagoas. Contida em tal meta, havia a intenção de oferecer crédito a 10% desses jovens para que eles investissem na criação das suas empresas. Visto que foi estipulada uma expectativa fixa de resultado, inclusive muito repetida por representantes do governo e blogs locais, pode-se afirmar que é uma política de metas. Além disso, a sua implementação foi realizada pela mistura dos esforços de atores públicos e privados. Conforme os aspectos que foram discutidos no capítulo anterior.

O quadro abaixo facilita a observação das fases de capacitação e planejamento que foram propostas pelo projeto da política Juventude Empreendedora.

Quadro 1 – Fases do projeto Juventude Empreendedora

| Fase | Atribuições | Instituição Envolvida |
|-------------|--|------------------------------|
| Primeira | Qualificação em empreendedorismo para montar o negócio; Envio do plano de negócio. | SETE, Wiquadro |
| Segunda | Qualificação presencial em Gestão do Negócio. | SEBRAE |
| Terceira | Obtenção de crédito com valores entre 500 e 15 mil reais. | Desenvolve |
| Quarta | Assistência técnica e gerencial por até 1 ano. | SEBRAE, Desenvolve |

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

2.4 Tirando a Política do papel

Uma vez que a demanda pela geração de empregos saiu da agenda do governo e se transformou em um projeto de política pública, o próximo passo é implementá-la. No caso do Juventude Empreendedora a execução de todas as fases ocorreu entre 2016 e 2018, pois a Secretaria do Trabalho abriu três oportunidades de matrícula: 2016, 2017.1, 2017.2.

O estado de Alagoas possui 102 municípios e a política foi implementada na exata metade deles, ou seja, 51 municípios foram contemplados. A lista dessas localidades pode ser observada na figura abaixo:

Figura 4 - Municípios em que a Política foi aplicada

Municípios atingidos pelo Projeto Juventude Empreendedora no período 2016-2017.1-2017-2

| Nr. | Município | Nr. | Município |
|-----|---------------------|-----|------------------------|
| 1 | Arapiraca | 26 | Marechal Deodoro |
| 2 | Atalaia | 27 | Maribondo |
| 3 | Barra de São Miguel | 28 | Murici |
| 4 | Batalha | 29 | Olho D'Água das Flores |
| 5 | Boca da Mata | 30 | Olivença |
| 6 | Cajueiro | 31 | Palestina |
| 7 | Campestre | 32 | Palmeiras dos Índios |
| 8 | Campo Alegre | 33 | Pão de Açúcar |
| 9 | Canapi | 34 | Penedo |
| 10 | Chã Preta | 35 | Piaçabuçu |
| 11 | Colônia Leopoldina | 36 | Pilar |
| 12 | Coruripe | 37 | Piranhas |
| 13 | Craíbas | 38 | Poço das Trincheiras |
| 14 | Estrela de Alagoas | 39 | Porto Calvo |
| 15 | Flexeiras | 40 | Quebrangulo |
| 16 | Ibateguara | 41 | Roteiro |
| 17 | Igaci | 42 | Santana de Ipanema |
| 18 | Inhapi | 43 | São Brás |
| 19 | Jaramataia | 44 | São José da Tapera |
| 20 | Jundiá | 45 | São Miguel dos Campos |
| 21 | Junqueiro | 46 | Satuba |
| 22 | Limoeiro de Anadia | 47 | Senador Rui Palmeira |
| 23 | Maceió | 48 | Tanque D'Arca |
| 24 | Maragogi | 49 | Teotônio Vilela |
| 25 | Maravilha | 50 | União dos Palmares |
| | | 51 | Viçosa |

Fonte: Nota Técnica, Secretaria de Trabalho e Emprego (2019)

A ideia era aplicar no máximo de municípios possível para que novas empresas fossem espalhadas pelo estado. Houve dois aspectos principais que impulsionaram esse amplo alcance da política: as pequenas empresas têm grande relevância na economia de Alagoas e as oportunidades de emprego e geração de recursos próprios estavam muito concentradas nas grandes cidades como Maceió e Arapiraca:

O setor secundário que contabiliza mais de 3.500 unidades industriais em Alagoas, concentra 1/3 desse número em Maceió. Evidenciando ainda mais esta concentração, o setor de comércio e serviços participa de 70% do produto do estado, gerando quase a totalidade de renda e emprego, em sua grande maioria nos grandes aglomerados urbanos. (Programa de governo PMDB, 2014, p. 73)

Em um círculo vicioso nada promissor para a economia do estado, até os investimentos do governo Federal contribuem para a manutenção desse problema:

Nos últimos dez anos, a atuação do governo federal em Alagoas, com seus programas sociais, transferindo renda diretamente para a população mais pobre – política de extrema relevância para os alagoanos –, reforça o crescimento deste mesmo setor de comércio e serviços, principalmente nos aglomerados urbanos do estado, o que contribui ainda mais para a concentração das atividades econômicas em Maceió e nos outros poucos centros urbanos de maior relevância. (Programa de governo PMDB, 2014, p. 30)

Então, parece ser uma boa ideia financiar a criação de 500 empresas e espalhá-las pelo interior do estado como pretendia o projeto do Juventude Empreendedora. Isso demonstra que não se tratava apenas de gerar empregos para os jovens, o governo também mirou na possibilidade de impulsionar o crescimento econômico das diversas regiões alagoanas, aumentar a oferta de empregos fora de municípios como Maceió e promover o desenvolvimento social das cidades do interior.

O sucesso na interiorização da política seria excelente para o tão almejado superávit na geração dos próprios recursos do estado. Isso era tão relevante para Renan Filho e sua Coligação que o primeiro tópico da sua agenda tem o título “Uma Agenda para Alagoas: interiorização do desenvolvimento e transformação social”. Além disso, ao citar quais eram as orientações básicas das estratégias que utilizaria para tentar contornar os velhos problemas econômicos do estado o primeiro aspecto citado é “Desenvolvimento econômico desconcentrado”.

A política Juventude Empreendedora se encaixa tanto nessas propostas do governo que ela parece ser citada em alguns tópicos do plano apresentado pela Coligação. Observe:

Trata-se de uma inovação porque boa parte da economia alagoana é formada, principalmente, por pequenos e médios empreendimentos, muitos dedicados ao

atendimento do consumo popular e de massas, esquecidos completamente das políticas públicas de fomento ao desenvolvimento nos últimos anos. Neste caso, a política de desenvolvimento deve ter como objetivo, aumentar a produtividade média desses setores para que os excedentes econômicos sejam formados através do processo natural de acumulação de capital. Isso desencadeia processos de inovação tecnológica com avanços e progressos nas técnicas de produção. Ao final das contas, a geração de renda neste sistema econômico altamente capilar tem a vantagem de internalizar a riqueza e aumentar as possibilidades de uma dinâmica econômica com giros em maior rotatividade. (Programa de governo PMDB, 2014, p. 17-18)

O problema é que a maior parte do projeto era realizada online e para implementar a política era necessário que o município disponibilizasse um telecentro. Esse foi um dos principais entraves aos planos de interiorização, pois havia gestores dispostos a executar o Juventude Empreendedora em suas cidades e elas não possuíam telecentros ou até internet:

Estrutura foi uma das partes que nós precisamos ir muito atrás, para que o município tivesse uma estrutura para receber pelo menos entre 12 e 15 alunos por turma. Era difícil por causa dos computadores e internet também que era outro problema, porque tudo era online. Daqui (Secretaria do Trabalho em Maceió) eu conseguia ver quantos alunos estavam em aula, conseguia em tempo real acompanhar a plataforma (Wiquadro). Uma grande dificuldade foi essa. (Entrevistada B)

Nesse caso, uma parte dos municípios simplesmente não aplicou o projeto e a outra parte conseguiu improvisar telecentros nos laboratórios de informática das suas escolas estaduais. Adversidades que só poderiam ser descobertas durante a implementação:

Foi desafiador (pausa longa), porque o projeto estava redondo para executar online, para fazer online o acompanhamento do aluno. Quando chegava no município não tinha um laboratório estruturado para receber os jovens e o curso. Aí foi desafiador, mas aos pouquinhos fomos avançando. (Entrevistada B)

Quando tais problemas eram contornados, os funcionários das escolas ou telecentros recebiam um treinamento para ajudar os jovens no cumprimento das atividades do curso da primeira fase da política. O auxílio desses monitores era limitado a esclarecimentos sobre as ferramentas online:

No caso, os monitores eram responsáveis pela execução. Houve um treinamento para que eles pudessem, não que eles fossem dar aulas, eles tinham que ajudar o aluno na dificuldade com a tarefa pra ser respondida na plataforma. Sempre plataforma e aluno, nunca de dar aulas, foi um treinamento voltado pra plataforma. (Entrevistada B)

Essa atuação é vista como algo simples de ser realizada, pois a plataforma foi desenvolvida com o intuito de facilitar ao máximo o processo de capacitação:

O próprio curso era bem didático, com historinhas. Terminava a aula e o aluno tinha uma tarefa pra conseguir passar para as próximas aulas, para outro módulo (pausa) era tudo bem interativo. (Entrevistada B)

Como já foi discutido, os jovens que se destacavam nessa primeira fase avançavam para a segunda em que participavam das oficinas SEI com o SEBRAE. Em seguida, estavam prontos para receber o crédito da agência Desenvolve e uma visita técnica que auxiliaria na implantação do negócio. Então, surgiu outro grave problema que só poderia ser descoberto durante a aplicação da política.

Uma grande parte dos jovens contemplados estava na lista de pessoas com restrição de crédito, popularmente conhecido como “nome sujo”. Por conta disso, ainda que tivesse construído um bom plano de negócio, o jovem não conseguia avançar para as outras fases:

A gente teve um gargalo no sentido da concessão do crédito por motivo dos CPFs não estarem (pausa longa) os alunos estavam com o CPF ruim e aí não teve como passar o empréstimo para eles. Acho que devido à crise também. (Entrevistada B)

Além do “nome limpo”, para aprovar o crédito a agência Desenvolve exigia que o contemplado indicasse um avalista, ou seja, uma pessoa que assumiria a responsabilidade pela dívida caso o jovem não conseguisse pagar. Um recurso que é muito utilizado por bancos para solucionar a garantia da quitação de grandes empréstimos.

A questão é que essa prática comum se transformou em mais um gargalo difícil de ser contornado durante a implementação da política, pois existiram casos em que o problema estava no CPF do avalista:

Os próprios jovens estavam com o nome sujo, tão novos e já com o CPF sujo. E aí não conseguiram o empréstimo. As vezes era o avalista também, tinha vários avalistas com o nome sujo, ruim de conseguir assegurar o empréstimo dos jovens. Aí eles também não conseguiam continuar mesmo que tivesse ótimo plano, por motivo da forma como era feito o empréstimo. Foi um dos nossos grandes gargalos. (Entrevistada B)

As entrevistadas que representaram a Secretaria de Trabalho e Emprego acreditam que o número de empresas criadas por intermédio da política poderia ser bem maior, mas esses gargalos impediram o alcance máximo dos resultados. Outra questão relativa à implementação foi a alteração da faixa etária.

No projeto da política, como foi descrito na seção anterior, para realizar a matrícula os jovens precisavam ter entre 18 e 29 anos. Entretanto, quando ela começou a ser aplicada houve

uma grande procura de pessoas que estavam desempregadas, queriam participar e não se encaixavam no critério etário.

Então, a Secretaria de Trabalho e Emprego ampliou a exigência para idades entre 18 e 39 anos. Essa nova faixa etária foi acatada nas três oportunidades de matrícula:

Teve uma grande procura das pessoas que já tinham mais idade de querer fazer o curso, o aumento foi por motivo da demanda, da procura. A gente chegava no município pra fazer a articulação e imediatamente ia nos terceiros anos do ensino médio pra fazer o convite aos jovens pra participar, já que eles precisavam estar no terceiro ano ou ter concluído. Aí foi surgindo nos municípios, quando ia fazer as divulgações, essa grande procura dos mais velhos e por causa disso aumentou um pouco a idade. (Entrevistada B)

3. SE TORNARAM OS PRÓPRIOS CHEFES?

“Você deve estampar sempre um ar de alegria e dizer: tudo tem melhorado. Você deve rezar pelo bem do patrão e esquecer que está desempregado”.

Gonzaguinha

O objetivo deste capítulo é expor os resultados que foram gerados pelo Juventude Empreendedora. Além das apurações numéricas, serão analisados diversos relatos dos jovens participantes e afirmações sobre o programa que foram proferidas por representantes estatais. Assim completaremos a discussão que foi iniciada no capítulo anterior, de como o “ciclo das políticas públicas” funcionou para o caso dessa política.

A primeira seção aborda os resultados em números e também apresenta alguns relatos dos gestores que atuaram da implementação do projeto. Já na segunda seção, os jovens egressos apontam o que pensam sobre a participação na política. Finalmente, nas seções 3.3 e 3.4 tais resultados são analisados com o auxílio de literaturas que versam sobre o contexto social e econômico que nas últimas décadas os cidadãos têm enfrentado no estado de Alagoas.

3.1 Nem tudo é o que parece

Desde o processo de elaboração do projeto, a parte mais esperada no desenvolvimento de uma política pública é a obtenção dos resultados. No caso do Juventude Empreendedora eles foram reunidos e organizados pela Secretaria do Trabalho (SETE) em 2019, pesquisadores que na época integravam o Observatório do Trabalho também contribuíram para o levantamento desses dados.

Segundo a SETE, o programa teve um total de 5.424 matrículas que entre as três oportunidades de inscrição se distribuíram da seguinte forma:

Tabela 1 - Número de jovens matriculados

| Matrícula | 2016 | 2017.1 | 2017.2 | Total |
|----------------------------|-------------|---------------|---------------|--------------|
| Jovens matriculados | 2.033 | 1.782 | 1.609 | 5.424 |

Fonte: Nota técnica SETE, elaborada pela autora (2023)

Sobre esses resultados, a nota técnica afirma que a política conseguiu atingir e até ultrapassar a meta que foi estipulada em seu projeto:

No ano de implementação do projeto, o mesmo atingiu a meta de 5.000 matrículas e superou em quase um 10% a mais essa meta. Comparando os períodos expostos na Tabela 1, observa-se que no ano 2017 as matrículas mais que duplicaram as de 2016, mostrando uma boa gestão do projeto no sentido da implementação do mesmo. Nesse sentido, a quantidade de beneficiados atendidos pelo projeto superou a meta estabelecida no termo de referência. (Secretaria do Trabalho e Emprego, 2019, p. 3)

Entretanto, ao considerar a quantidade de alunos que concluíram ao menos a primeira fase esse número cai para 2.831 jovens. Observe na tabela:

Tabela 2 – Jovens concluintes por oportunidade de matrícula

| Número de concluintes | 2016 | 2017.1 | 2017.2 | Total |
|------------------------------|-------------|---------------|---------------|--------------|
| | 1.274 | 1.072 | 485 | 2.831 |

Fonte: Nota técnica SETE, elaborada pela autora (2023)

Como já foi explicado nas seções anteriores, o objetivo que está descrito na apresentação da política é promover a qualificação profissional dos jovens de baixa renda para o empreendedorismo. Assim, não é possível considerar somente o número de matrículas para afirmar que a meta foi atingida.

Boa parte dos jovens matriculados não concluíram o curso inicial, que poderia proporcionar a capacitação esperada pelo governo. Então, nada pode ser assegurado sobre essas participações. Inclusive pode haver jovens que realizaram apenas a matrícula e nunca iniciaram,

de fato, a formação. Tais fatos questionam a perspectiva da SETE de que o programa ultrapassou a meta de capacitar 5.000 mil jovens alagoanos.

Ao longo das três edições, como resultado da primeira fase, o Juventude Empreendedora concedeu 2.831 certificados de participação no curso de “Qualificação em Empreendedorismo”. Embora a proposta da política fosse a participação integral em todas as etapas, havia jovens que almejavam realizar somente a primeira fase para aprender no curso os conceitos básicos da administração de empresas.

Nesse caso, eles trabalhavam nas empresas de familiares ou já haviam conseguido montar os seus negócios. Eram jovens que dominavam as atividades cotidianas da prática comercial, mas buscavam entender os aspectos técnicos e teóricos para facilitar o andamento das suas empresas:

Alguns jovens conseguiram abrir, outros não e outros só queriam mesmo o conhecimento. As vezes também a mãe já era empreendedora na cidade e aí fizeram, por exemplo, para aumentar o estoque da loja da mãe, aí foi indo muito mais assim. (Entrevistada B)

Considerando esse aspecto que contribuiu para a dispersão de uma parte dos jovens, agora é possível analisar os resultados da segunda fase que aparecem no quadro abaixo:

Tabela 3 – Resultados da segunda fase

| | 2016 - 2017 |
|-------------------------------------|--------------------|
| Planos enviados à Desenvolve | 315 |
| Planos com crédito aprovado | 83 |
| Planos eliminados | 232 |

Fonte: SETE, elaborada pela autora (2023)

Embora o número de participantes que pretendiam conquistar apenas o certificado de participação no curso não tenha sido quantificado, é possível afirmar que há uma grande disparidade entre o total de jovens que concluíram o curso e o número de planos de negócios encaminhados ou com o crédito aprovado. Vale ressaltar que para essa fase a meta do governo ao implementar a política era financiar a criação de 500 empresas.

Também é importante lembrar dos gargalos que prejudicaram o andamento ideal da política, eles foram discutidos no capítulo anterior. Observe que dos 2.831 concluintes apenas 315 conseguiram encaminhar os seus planos de negócios e desses só 83 foram considerados aptos a receber os recursos da Desenvolve.

Na nota técnica, a Secretaria afirma que a política ainda estava sendo aplicada e que o número de créditos concedidos poderia aumentar:

Com relação a mensuração e o nível de permanência dos jovens no projeto e da efetividade do projeto para abertura do negócio, ainda não temos resultados conclusivos porque o projeto está em plena execução. Nesse sentido, podemos avaliar os resultados até esta data sabendo que não podemos estimar as taxas explicitadas no termo de referência pois podemos estar subestimando os resultados. Assim, serão apresentados os avanços da fase de capacitação realizadas pelos parceiros SEBRAE e Desenvolve. (Nota Técnica SETE, 2019, p. 4)

O resultado correto foi informado durante as entrevistas com colaboradores da SETE:

Um total de quatro mil e poucos alunos participaram, eu não lembro assim de cabeça exatamente a quantidade de alunos e surgiram 83 novas empresas, porque teve um gargalo na concessão do crédito. (Entrevistada B)

Somente 83 jovens conseguiram a aprovação do crédito, então houve uma perda de 232 planos de negócios que podem ter sido privados do financiamento por conta de questões burocráticas como o acúmulo das dívidas atreladas aos seus CPFs ou a ausência de um avalista. Esses dados demonstram com obviedade que a meta do governo de criar 500 empresas não foi alcançada, os números nem se aproximaram disso.

Apesar do resultado ter sido muito distante da meta, nem todas as intenções do governo que estavam implícitas no formato da política foram frustradas. Foi inaugurado um número reduzido de empresas, mas elas se espalharam por 18 cidades do interior. Assim, ainda que tenha sido pouco expressiva, houve uma interiorização dos novos comércios. Entretanto, apenas os 56 negócios abertos fora da capital não garantem a geração de recursos próprios e a economia do estado segue limitada.

Inclusive a política ainda reforçou o quantitativo de empresas existentes nas maiores cidades de Alagoas. Algo que o governo estava empenhado para corrigir, como foi discutido no capítulo anterior. Esse aspecto é demonstrado no quadro abaixo, observe que só Arapiraca e Maceió inauguraram 19 empresas.

Tabela 4 – Empresas criadas de acordo com os municípios¹²

| REGIÕES | Nº | MUNICÍPIO | ATIVIDADE | VALOR APROVADO |
|-----------------------|----|--------------------|---|----------------|
| AGRESTE | 14 | Arapiraca | Churrasquinho | R\$ 3.700,00 |
| | | | Loja de Peças | R\$ 5.000,00 |
| | | | Site para Comercialização | R\$ 7.000,00 |
| | | | Distribuidoras de Mudanças Rosa Mística | R\$ 5.000,00 |
| | | | Mercadinho | R\$ 5.000,00 |
| | | | Cafeteria | R\$ 7.000,00 |
| | | | Barbearia | R\$ 4.000,00 |
| | | | Cofecção de roupas | R\$ 4.000,00 |
| | | | Lanchonete | R\$ 6.400,00 |
| | | | Loja de Roupas moda masculina | R\$ 3.800,00 |
| | | | Confecção de camisas | R\$ 8.000,00 |
| | | Loja de Acessórios | R\$ 7.120,00 | |
| | | Campo Alegre | Lanchonete | R\$ 5.000,00 |
| | | Batalha | Ateliê de Acessórios | R\$ 7.000,00 |
| BAIXO SÃO FRANCISCO | 2 | Penedo | Salão de Beleza | R\$ 5.000,00 |
| | | | Salão de Beleza | R\$ 4.200,00 |
| SERRANA DOS QUILOMBOS | 2 | União dos Palmares | Depósito de Bebidas | R\$ 6.000,00 |
| | | | Lanchonete | R\$ 8.000,00 |
| | | | Lanchonete | R\$ 5.500,00 |
| | | | Gráfica | R\$ 5.000,00 |
| | | | Loja de enxoval | R\$ 4.500,00 |
| | | | Casa de Açaí | R\$ 7.000,00 |
| | | | Loja de Conserto | R\$ 5.000,00 |

¹² Para preservar o anonimato, do documento original cedido pela SETE foram retiradas as colunas que informavam os nomes dos jovens e suas respectivas empresas.

| | | | | |
|-----------------------|-----------------|-----------------------|---------------------------------|---------------|
| | 9 | Maceió | Estúdio para design | R\$ 5.500,00 |
| | | | Vestuários artesanais | R\$ 4.200,00 |
| | | | Comidas congeladas caseiras | R\$ 8.000,00 |
| | | | Aluguel de brinquedos | R\$ 6.000,00 |
| PLANALTO DA BORBOREMA | 7 | Quebrangulo | Oficina mecânica | R\$ 3.500,00 |
| | | | Loja de roupas para evangélicos | R\$ 4.000,00 |
| | | | Cofecção de roupas | R\$ 8.000,00 |
| | | | Ampliação de lanchonete | R\$ 10.000,00 |
| | | Viçosa | Loja de roupas | R\$ 3.800,00 |
| | | | Loja de informática | R\$ 2.500,00 |
| BAIXO SÃO FRANCISCO | 8 | Piaçabuçu | Loja de maquiagem | R\$ 3.000,00 |
| | | | Loja de cama, mesa e banho | R\$ 4.500,00 |
| | | | Loja de bolos | R\$ 5.000,00 |
| | | | Loja de aviamentos | R\$ 4.400,00 |
| | | | Padaria | R\$ 5.000,00 |
| | | | Cosméticos | R\$ 5.000,00 |
| | | | Estúdio de Fotografia | R\$ 5.000,00 |
| | | | Decoração de festas | R\$ 2.000,00 |
| TABULEIROS DO SUL | 11 | Junqueiro | Loja de Peças | R\$ 5.000,00 |
| | | | Lanchonete | R\$ 3.000,00 |
| | | | Loja de Bijuterias | R\$ 4.500,00 |
| | | | Loja de eletrônicos | R\$ 3.800,00 |
| | | | Consultoria em Redes Sociais | R\$ 3.000,00 |
| | | São Miguel dos Campos | Loja de impressão 3D | R\$ 8.000,00 |
| | | | Manutenção de tablet, celular | R\$ 5.000,00 |
| Boca da Mata | Salão de beleza | R\$ 5.000,00 | | |

| | | | | |
|--------------|---------------------------|--------------------|--------------------------------------|--------------|
| | | Teotônio Vilela | Loja de calçados | R\$ 4.300,00 |
| | | | Salão de beleza | R\$ 3.000,00 |
| | | | Lanchonete | R\$ 5.000,00 |
| ALTO SERTÃO | 2 | Inhapi | Loja de confecção | R\$ 8.000,00 |
| | | Piranhas | Comunicação Audiovisual | R\$ 4.000,00 |
| MÉDIO SERTÃO | 3 | Santana do Ipanema | Lanchonete | R\$ 4.500,00 |
| | | | Escola de xadrez | R\$ 3.000,00 |
| | | Pão de Açúcar | Estamparia de camisetas e canecas | R\$ 8.000,00 |
| NORTE | 7 | Colônia Leopoldina | Loja de bebidas e pipocas | R\$ 2.000,00 |
| | | | Loja de calçados | R\$ 7.000,00 |
| | | Porto Calvo | Loja de suplementos para academia | R\$ 2.500,00 |
| | | | | R\$ 5.785,00 |
| | | | | R\$ 5.786,13 |
| | | | | R\$ 4.500,00 |
| | | | | R\$ 4.500,00 |
| 65 | TOTAL LIBERADO | | R\$ 331.791,00 | |

Fonte: SETE, adaptada pela autora (2023)¹³

Contudo, os novos empreendimentos espalhados pelos municípios do interior são válidos e contribuem para a economia local. Especialmente nas regiões que apresentaram os melhores resultados como o Baixo São Francisco e Tabuleiros do Sul. Outro aspecto positivo é que no projeto da política havia a meta de implementá-la em pelo menos 30 municípios e no capítulo anterior observamos que esse número foi bem ultrapassado. No total 51 cidades foram

¹³As representantes da SETE declararam em entrevista que através da política foram criadas 83 empresas, mas o documento encaminhado aponta um total de 65. Optou-se por considerar nas análises o número que foi informado na entrevista. Um novo contato foi estabelecido com a SETE para questionar o motivo da diferença, porém não souberam explicar como ocorreu a ausência dos dados de 18 empresas.

contempladas pelo Juventude Empreendedora. Os resultados apresentados nesta seção foram avaliados pela Secretaria do Trabalho e Emprego da seguinte forma:

Portanto, o projeto pode ser avaliado satisfatoriamente no sentido de cumprir com suas metas principais, enquanto capilaridade, abrangência e beneficiados. Como ainda está em execução, existe a limitação de avaliar a efetividade do mesmo. (...) Em linhas gerais, o Projeto Juventude Empreendedora teve resultados positivos, por causa disso recomenda-se a continuação, devido ter atingido suas metas e colaborado com a educação e inserção dos jovens no mundo do trabalho, aperfeiçoando as políticas da SETE. (Nota Técnica SETE, 2019, p. 5-6)

Durante as entrevistas com os colaboradores da SETE, também foi possível perceber a satisfação de ter participado da implementação do programa e acompanhado de perto a evolução no desempenho dos jovens:

O que eu achei mais interessante foi no final que teve muita gente, eu vi muita gente se capacitando, escutei relatos de que o Juventude mudou a vida. Eu vi alunos iniciando e finalizando, tendo o plano de negócio aprovado e abrindo a sua empresa. Então, eu tive esse resultado no final, eu estava aqui para ver isso. Eu acho que foi na hora da concretização mesmo do plano em si e a partir dali funcionando as coisas. E até hoje existem empresas desses alunos, tem pessoas que ainda hoje está com o seu empreendimento aberto devido ao Juventude Empreendedora. (Entrevistada B)

Essa animação com os resultados da Política não se limitou a Secretaria do Trabalho. As assessorias de comunicação do governo do estado (ASCOM), dos municípios e diversos blogs de notícias locais publicaram relatos positivos sobre o programa. Todos alinhados com as ideias da Coligação de que o empreendedorismo é uma ótima saída para oferecer oportunidades de trabalho aos jovens de baixa renda e reduzir os crescentes índices de desemprego do estado.

Ainda que tenham sido publicadas em diferentes blogs, as chamadas das matérias seguem um formato parecido que apontam esse alinhamento. Observe nos exemplos abaixo:

Juventude Empreendedora abre vagas em Marechal Deodoro - Jovens de 18 a 29 anos que moram em Marechal Deodoro já podem se inscrever no projeto Juventude Empreendedora, que está qualificando 5 mil jovens alagoanos para montarem seu próprio negócio. (DELIÊ, 2016)

Juventude Empreendedora potencializa entrada de jovens no mercado de trabalho em Alagoas. (ASCOM SETE, 2017)

Juventude Empreendedora certifica jovens de Maribondo: Programa tem como objetivo capacitar jovens empreendedores que desejam construir seu próprio negócio. (ASCOM SETE, 2017)

Governo de Alagoas seleciona jovens para projeto Juventude Empreendedora. O Governo de Alagoas está selecionando jovens que sonham em montar o seu próprio negócio. (LOPES, 2017)

Programa “Juventude Empreendedora” será implantado em Marechal Deodoro Jovens de 18 a 29 anos serão capacitados para montar seu próprio negócio e contribuir com o crescimento de Marechal Deodoro. (ASCOM MARECHAL DEODORO, 2017)

Em Quebrangulo, jovens atalaienses recebem certificados de conclusão do curso Juventude Empreendedora. (ASCOM Quebrangulo, 2017)

Atalaia marcou presença em mais uma etapa do programa Juventude Empreendedora. (ASCOM ATALAIA, 2017)

Jovens do Programa Juventude Empreendedora de Olivença recebem certificados. (ASCOM OLIVENÇA, 2018)

Esse tom elogioso segue presente no conteúdo das publicações. Quando são analisadas em conjunto, é possível perceber que está implícito nas reportagens um interesse em demonstrar que o governo do estado se fazia presente nas cidades do interior e atuante para melhorar a qualidade de vida nesses locais.

Também existe uma urgência em ressaltar os resultados, mesmo que eles não sejam numerosos, e apontar as qualidades da Política para despertar em outros jovens o interesse de participar:

Mais de 50 jovens de Maribondo foram contemplados pelo programa Juventude Empreendedora, promovido pela Secretaria de Estado do Trabalho e Emprego (Sete). A entrega dos diplomas ocorreu na terça-feira, no Salão Bom Pastor, em um evento realizado em conjunto pelo Governo do Estado e a Prefeitura de Maribondo. Desses jovens, oito foram selecionados para a liberação de crédito financeiro, por meio da Agência de Fomento de Alagoas – Desenvolve. (...) Os 51 jovens selecionados receberam os certificados de conclusão pela equipe da Sete, comprovando a participação e o êxito no programa. Dentre eles, oito foram eleitos para receber crédito financeiro de até R\$ 15 mil para montar o seu negócio, de acordo com a análise da Desenvolve, que tem como critério as notas do curso, melhor perfil empreendedor e qualidade do plano de negócios desenvolvido. (ASCOM Maribondo, 2017)

As publicações ainda apresentam entrevistas e comentários que foram feitos pelos gestores da Política na época de sua implementação. Em todas as reportagens que foram reunidas para a realização desta pesquisa, não foram encontradas menções negativas sobre o Juventude Empreendedora. Os entrevistados pelos blogs e assessorias de comunicação comentam apenas os aspectos positivos do Programa. Veja abaixo algumas declarações que seguem esse modelo:

Para o secretário adjunto do Trabalho, Paulo Coutinho, os jovens obtêm toda a capacitação necessária durante o curso. “É com bastante alegria que concluímos mais uma etapa do Programa Juventude Empreendedora, que já é um sucesso em todo o Estado. Parabenizo a todos os jovens de Maribondo, que foram selecionados pelo esforço e a metodologia empreendida”, afirma. “Nossa intenção é proporcionar a capacitação em empreendedorismo e gestão, para que, quando o crédito financeiro seja disponibilizado pela Desenvolve, eles saibam utilizar a experiência da melhor forma no negócio”, completou Paulo Coutinho. (ASCOM Maribondo, 2017)

Ao se dirigir aos estudantes que lotaram a Câmara Municipal, o secretário Arthur Albuquerque destacou a relevância do empreendedorismo. “O Governo de Alagoas, entende que investir no empreendedorismo é abrir novas expectativas para os jovens. Por isso, vamos continuar apoiando o programa e incentivando mais e mais jovens a participar do Juventude Empreendedora. Em breve abriremos mais uma turma em Olivença”. (ASCOM OLIVENÇA, 2018)

Para a monitora do projeto, Ângela, a turma demonstrou vontade de aprender e vontade de montar o próprio negócio. “Foi gratificante vivenciar essa experiência e ver nos olhos destes jovens o desejo de mudar o futuro sendo empreendedores. Agradecemos ao prefeito Zé Arnaldo, todo carinho que ele teve com o programa e ao chefe de Gabinete, José Elias, por estar sempre disposto a nos atender”, disse. (ASCOM OLIVENÇA, 2018)

“Estamos satisfeitos com o resultado conquistado. Ao longo de todo o projeto incentivamos e despertamos o ímpeto empreendedor dos jovens oliventinos. Eles se dedicaram de forma intensa nessa primeira etapa. É muito significativo recebermos deles o reconhecimento da nossa dedicação e compromisso. Valeu a pena proporcionar para eles essa alegria. No coração de cada oliventino existe a vontade de empreender”, declarou o prefeito José Arnaldo. (ASCOM OLIVENÇA, 2018)

3.2 Não jogue fora o bebê junto com a água do banho

Já discutimos quais são as opiniões que os gestores têm sobre a implementação do Juventude Empreendedora. Tanto as análises feitas pelos representantes da Secretaria de Trabalho e Emprego (SETE), quanto os monitores do programa e atores políticos que se envolveram na sua aplicação. Resta descobrir o que pensa a parte beneficiada, ou seja, os jovens de baixa renda a quem se destinou o Projeto.

Embora os resultados não tenham sido tão numerosos como almejava o governo do estado, por meio dos relatos que foram reunidos ao longo da pesquisa é possível afirmar que a Política conseguiu transformar a vida de alguns jovens. Isso tem muita importância e está sendo

ressaltado para que o efeito positivo também seja reconhecido e não se perca em meio a críticas, problematizações e questionamentos.

Tais aspectos se tornam visíveis quando os egressos são perguntados sobre a participação na Política. Eles narram a realização de sonhos e garantem que o projeto foi o principal responsável pelo atual sucesso profissional:

Em 2017 eu fiquei sabendo de um projeto que estava tendo do governo com parceria da Desenvolve e o projeto se chamava Juventude Empreendedora. Então, eu como muito curiosa em busca de oportunidade já fiz a minha inscrição e participei do projeto. Era um curso que ensinava como realizar um plano de negócios e foi trabalhado todo em cima disso. Eu fiz o meu plano, tive como um dos selecionados, recebi o crédito da Desenvolve para estar investindo na minha loja. Então, a partir daí só me abria mais a mente, fui indo só em busca de mais oportunidades. Inclusive, agora eu estou em São Paulo, moro em São Paulo porque esses cursos que eu fiz abriu a mente daquela menina que morava em uma cidade pequena do interior, entendeu? Mostrou que o mundo é grande, então mudou a minha vida realmente, mudou minha cabeça, mudou minha mente. (Entrevistada C)

Na época em que participou da Política a jovem vivia em Teotônio Vilela, o seu plano de negócio visava criar uma loja de sapatos e a ideia se tornou efetiva. Atualmente, ela ampliou a oferta de mercadorias e administra uma loja de presentes que também vende sapatos e só funciona de forma online. Segundo o site da sua empresa, que não será citado para preservar o anonimato da jovem, as entregas são feitas para todo o Brasil.

Por diversas vezes ela enfatizou o quanto a Política foi importante para o seu crescimento pessoal:

Então, ter participado desse projeto realmente mudou a minha vida, realmente mudou a minha cabeça, porque me deu uma visão de futuro. Deu uma visão de curiosidade e que quanto mais eu estudo, quanto mais eu vou em busca do que eu quero, mais curiosa eu fico. Querendo almejar coisas melhores e sempre em busca da excelência e que não podemos parar. Então, se eu não tivesse realizado o curso talvez eu não estaria onde eu estou hoje, entendeu? Então, realmente mudou a minha vida. (Entrevistada C)

Uma egressa do município de Batalha fez relatos parecidos. Em 2016, ela participou da primeira turma formada pela Política e recebeu o crédito concedido pela Desenvolve para abrir uma loja de acessórios femininos.

Na finalização do curso tínhamos que montar um plano de negócios, sabendo que estava concorrendo a um financiamento pela Desenvolve que poderia mudar completamente a minha vida como jovem. Graças a Deus, através do meu plano de negócios eu fui contemplada e consegui o financiamento e a realização de um grande sonho, ter o meu próprio negócio. Sabendo que através desse plano de negócio eu ia conseguir trabalhar

pra mim mesma e me tornar uma empresária. Hoje eu só tenho a agradecer pela oportunidade que eu tive através do curso Juventude Empreendedora. (Entrevistada D)

Além de falar sobre a realização do sonho, a jovem demonstra que no momento de se inscrever na Política já nutria a expectativa de ter a sua vida mudada caso conseguisse conquistar o almejado financiamento que era prometido pela Desenvolve aos melhores alunos. Assim, é possível observar que a propaganda feita pelo governo do estado nos meios de comunicação cumpriu não só o papel de motivar os jovens a participar da Política, mas também de levá-los a acreditar que poderiam ser os donos das próprias empresas e então ter a vida completamente transformada.

Ela ainda expressa o tamanho da sua gratidão ao programa criado pelo estado, como se não tivesse pagado com juros todas as parcelas do financiamento:

Bem, sempre trabalhei com vendas, comércio e autônoma. Decidi participar porque sempre gostei dos projetos do SEBRAE e porque poderia conseguir o financiamento que iria completar meu sonho, minha renda, aperfeiçoar meu negócio... sempre é bom aprender. Meu plano de negócios foi aprovado em 7 mil reais, foi financiado em 2 anos, ou seja, 24 parcelas com 3 meses iniciais de carência. Se eu não me engano, em cada parcela paguei 380 reais. (Entrevistada D)

Quando participou da Política a jovem tinha 22 anos e atualmente está com 29. Ao responder sobre o andamento da empresa ela afirmou que mantém contato com o SEBRAE, que sempre lhe prestou uma excelente assistência, mas deu uma pausa nas atividades:

De uma certa forma foi fundamental, pois o projeto Juventude Empreendedora realizou um sonho, um começo onde proporcionou uma visão e renda própria. Então, no momento ela está parada porque tive uns problemas de saúde com a minha mãe e logo depois acabei virando mãe. Aí tive que parar um pouco o meu sonho, mas já estou me organizando pra voltar novamente ao comércio. (Entrevistada D)

Em agosto de 2017, a história dessa jovem foi citada no site da Agência Alagoas como um exemplo dos bons resultados da Política:

Há cinco anos trabalhando informalmente com peças de bijuteria, D, jovem da cidade de Batalha, decidiu realizar o sonho de abrir o próprio negócio. “Com o projeto, obtive suporte na abertura da minha loja e essa oportunidade foi fundamental para mim. Faz cinco anos que eu trabalho com bijuteria, mas não sabia questões administrativas ou de empreendedorismo. O curso me ensinou técnicas que eu não possuía antes e com ele eu consegui o financiamento necessário para iniciar meu próprio negócio. Um sonho realizado”, disse D. (ASCOM SETE, 2017)

As reportagens também utilizaram a trajetória de outros jovens para enaltecer o Juventude Empreendedora. Vale lembrar que, conforme foi exposto acima, elas sempre

seguiram o padrão de apresentar a Política destacando somente os seus pontos positivos na tentativa de convencer outros jovens a participar. Da mesma forma que apontavam o empreendedorismo como um ótimo caminho para deixar o desemprego e a pobreza.

Observe como a Assessoria de Comunicação do município de Campo Alegre narra a história de um dos seus egressos:

O jovem campo-alegrense E, um dos que tiveram seus Planos de Negócios aprovados para a liberação de crédito, onde na ocasião assinou o contrato, destacou: “Pretendemos montar uma sandubaria com especialidades em lanches naturais, sabendo que é uma tendência no ramo alimentício, há cada vez mais adeptos dessa prática, sem falar que será a primeira na cidade, direcionada ao público que se preocupa com o valor nutricional do produto. Já tínhamos em mente há algum tempo, precisávamos apenas do ponta pé inicial e a Desenvolve por intermédio do Programa Juventude Empreendedora teve papel fundamental nisso”, destacou E. (ASCOM Campo Alegre, 2017)

Em outra publicação, realizada em abril de 2017, através da Agência Alagoas a SETE narrou a “realização dos sonhos” de mais três jovens egressos:

Um dos planos de negócios aprovados foi à montagem de uma gráfica rápida proposto pelo estudante F, 20 anos, que mora em Maceió. Após fazer o curso de design gráfico, ele passou a criar artes para banner, cartazes, cartão, folder e anúncio para internet o que lhe rendeu experiência e um bom portfólio. “Meu plano de negócio foi baseado num setor que já tinha vivência e nutria há muito tempo a vontade de ter minha própria empresa. Ao encerrar o curso, fiz o projeto e ele foi agraciado. Com o dinheiro recebido vou investir numa máquina para impressão e outra para estampa de camisa”, declarou F. (ASCOM SETE, 2017)

Como o empréstimo concedido pela Desenvolve não foi o suficiente para cobrir todos os custos da nova empresa, o jovem priorizou a compra das máquinas e começou a trabalhar em sua casa. Observe como a ASCOM cita esse fato:

No primeiro momento, o novo empreendedor vai alocar os equipamentos em sua própria casa para baratear custos, mas pensa no futuro ampliar para um espaço maior onde possa prestar o serviço e gerar empregos. “Minha ideia é começar pequeno, mas evoluir com o tempo. Foi o que aprendi no curso Juventude Empreendedora, o qual me proporcionou uma oportunidade de realizar o sonho de obter o próprio negócio”, afirmou. (ASCOM SETE, 2017)

As outras duas histórias que foram contadas para exemplificar o sucesso da Política também destacam o que os jovens relatam de positivo, suavizam os aspectos negativos e sobretudo apontam previsões de sucesso para o futuro desses jovens egressos:

Outro projeto contemplado foi o de G, 19 anos, residente em Piaçabuçu, sobre Aviamentos e Laços. O negócio dela será um armarinho para comercializar desde

botões, linhas e agulhas até diademas, tiaras e faixas para bebês e crianças. A nova empreendedora aprendeu a mexer com laços assistindo vídeo aula e a ideia de investir em um negócio nessa área surgiu durante a participação no curso. “As aulas me deram um conhecimento que não tinha. Com o dinheiro que já recebi, vou empregar na estrutura do espaço e produtos. Minha previsão é abrir o negócio no mês de maio”, disse G. (ASCOM SETE, 2017)

Da cidade de Teotônio Vilela vem outro plano de negócio aprovado pelo Juventude Empreendedora. Trata-se de um serviço de criação e montagem de bijuterias, projeto de autoria da estudante H, 19 anos. Ela explicou que a ideia surgiu de sua experiência como design de bijuteria, serviço que aprendeu com uma irmã que fez um curso de especialização. “Ao participar das aulas fui percebendo que poderia utilizar minha vivência na área de bijuteria e juntar com a observação que fiz sobre a carência desse serviço no município. Preparei o plano de negócio, acabei sendo aprovada e já estou em atividade. Por enquanto faço o material em casa, mas no futuro penso em abrir uma loja”, ressaltou H. (ASCOM SETE, 2017)

3.3 O empreendedorismo está na moda

De acordo com o ciclo das políticas públicas que foi discutido no primeiro capítulo, a extinção pode ser a última fase que envolve a implementação de um programa. Em geral, isso ocorre por três motivos: resolução do problema que originou a política, revogação do conjunto de leis que tornou possível a sua existência e quando o governo ou a opinião pública deixa de considerar como prioridade o problema contemplado.

Tais aspectos não conseguem explicar o caso de extinção do Juventude Empreendedora. As representantes da Secretaria de Trabalho e Emprego revelaram que na prática o programa foi transformado em outra política:

A gente até tentou renovar o projeto, inclusive. Só que aí tem os entraves burocráticos do processo e hoje existe um projeto tão bem parecido que funciona aqui na SEDETUR que é o Empreende Alagoas. Ele roda no mesmo modelo que o Juventude e quando tem dois projetos similares, e o daqui ainda ia ser licitatório, a gente ainda ia fazer a licitação e aí que travou tudo. Esse Empreende Alagoas está rodando e a gente viu que não seria possível dois projetos iguais rodando no mesmo estado. Então, esse é o novo projeto do Juventude Empreendedora. E aí por motivos de entraves licitatórios da nossa parte a gente não conseguiu executar de novo, mas a SETE ainda tinha o interesse de manter. (Entrevistada B)

Observe que além de não ter sido extinta, a política ainda foi “promovida” para uma instância que tem atribuições maiores do que a SETE. Já que a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Turismo (SEDETUR) é “o órgão da administração direta do

Poder Executivo responsável por auxiliar o Governador do Estado no planejamento e gestão de políticas públicas para fomentar o desenvolvimento econômico e o turismo de Alagoas”¹⁴.

Certamente, a função de diminuir as taxas de desemprego que é exercida pela SETE tem grande importância econômica e social. Entretanto, no estado em que boa parte da população subsiste na pobreza e amarga uma grande dependência dos repasses federais é claro que a Secretaria de Desenvolvimento Econômico tem mais atenção do poder público, recebe maior aporte verbas e apoio operacional. Ela ainda visa libertar Alagoas de problemas estruturais que ultrapassam as questões relacionadas ao trabalho.

Até as representantes da SETE reconhecem que é mais estreita a relação entre empreendedorismo e desenvolvimento econômico:

Na verdade (pausa longa) tem que ver que a Secretaria de Turismo não é só de turismo, tem também a parte do desenvolvimento econômico. Então, lá também eles trabalham com empreendedorismo individual e faz sentido, esse escopo também é dessa secretaria. Aqui (SETE) talvez porque nós lidamos com a questão do desemprego, dos problemas dos jovens de se inserir no mercado de trabalho, mas lá (SEDETUR) também faz sentido porque é desenvolvimento econômico né. (Entrevistada A)

Tanto a ascensão da política entre as Secretarias quanto a manutenção do Juventude Empreendedora, mesmo que o projeto tenha apresentado poucos resultados, são fatos que não devem causar surpresa ou espanto. Se considerarmos o plano de governo que foi apresentado pela Coligação do governador Renan Filho esses fatos representam efeitos até esperados, pois os ideais do empreendedorismo servem de base para a sua agenda política. Conforme foi discutido no capítulo anterior.

Em diversos trechos do documento a Coligação ressalta a ideia de que concentrar esforços na microeconomia, investir na criação de empresas, incubadoras, startups poderia alavancar a economia de Alagoas e promover o desenvolvimento social. Indo além do que já foi explicado no capítulo 2, observe como isso se expressa claramente nas passagens abaixo:

O que foi chamado de desenvolvimento econômico e popular, dará atenção especial aos arranjos produtivos locais, agricultura familiar, comércio e serviços populares, pequenas e médias empresas dos ramos industriais etc. Se, na filosofia do desenvolvimento econômico e social está clara a importância de romper com o ciclo vicioso da pobreza, elevar a produtividade da mão de obra e gerar capacidade produtiva - portanto dotar o sistema produtivo já existente de capacidades e habilitações que permitam seu progresso econômico -, é extremamente importante para alcançar

¹⁴ Disponível em: <https://alagoasdigital.al.gov.br/orgao/24>

indicadores de renda per capita mais favoráveis. (Programa de governo PMDB, 2014, p. 18)

Diante desse contexto, as proposições da Coligação: “Com o Povo pra Alagoas Mudar” para área do desenvolvimento social foram orientadas, principalmente, para as questões habitacionais e para a redução do desemprego sazonal. (...) As propostas foram agrupadas na perspectiva de criação de pequenas oportunidades de geração de emprego voltadas para micro empreendimentos no campo e nas cidades; na redução do tempo médio de desemprego com a reestruturação de agências SINE (com implantação de uma agência no Agreste) e programas de capacitação e alfabetização no campo; além da implementação e fomento de programas de moradia popular. (Programa de governo PMDB, 2014, p. 52-53)

Esses trechos aparecem nos tópicos “Princípios do desenvolvimento” e “Assistência social e habitação”, respectivamente. Ao falar sobre indústria e comércio a Coligação assumiu 23 compromissos com os alagoanos que foram apresentados de forma resumida em tópicos. Como pode ser lido abaixo, 9 deles estão relacionados com o empreendedorismo. Vale lembrar que MPE é a sigla para Micro e Pequena Empresa:

- Garantir a inserção das empresas alagoanas nos programas de compras governamentais;
- Desenvolver programas, junto a FIEA, visando preparar as MPE's alagoanas para a inserção no mercado internacional;
- Incentivar, junto com o setor produtivo, a participação das empresas alagoanas em feiras e missões internacionais, bem como promover rodadas de negócios com compradores de outros países;
- Promover campanhas, políticas e programas visando estimular o fortalecimento de crédito na MPE;
- Estimular e apoiar a criação de incubadoras de empresas, objetivando dar suporte a empresas emergentes no estado;
- Implementar o Polo Digital na cidade de Maceió;
- Apoiar a criação de programas de empreendedorismo na rede pública de ensino;
- Garantir a manutenção do desenvolvimento dos arranjos produtivos locais do estado;
- Apoiar o Programa de Apoio ao Micro Empreendedor Individual. (Programa de governo PMDB, 2014, p. 74)

Diante disso, não é de se estranhar a nova roupagem e permanência do Juventude Empreendedora no quadro das políticas públicas que foram desenvolvidas nos governos Renan Filho, já que ele foi reeleito em 2018 no primeiro turno e com 77,3% dos votos. Assim como faz todo sentido que o programa integre a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, pois da forma como foi projetada a política consegue reunir diferentes aspectos das estratégias que foram adotadas pelo governo.

Nesta pesquisa abordamos as condições de Alagoas, mas esse quadro se repete em todo o Brasil. Uma rápida pesquisa na internet nos aponta que políticas semelhantes ao Juventude Empreendedora acontecem em vários estados, existe até proposta de lei que visa tornar popular o empreendedorismo entre os jovens:

Art. 1º Esta Lei institui o Programa Uma Ideia, Uma Vida para estímulo ao empreendedorismo e dá outras providências. Art. 2º Fica instituído o Programa Uma Ideia, Uma Vida, que tem por objetivo oferecer, para residentes no Brasil que tenham entre 18 (dezoito) a 25 (vinte e cinco) anos de idade, financiamento para a abertura de sociedades empresárias ou de empresa individual de responsabilidade limitada e para o desenvolvimento das atividades da sociedade ou da empresa individual então firmada. (Câmara dos Deputados, PROJETO DE LEI N.º 2.485-A, 2015)

Quando questionada sobre os aspectos que motivaram o governo de Alagoas a optar por uma política que enaltece o empreendedorismo ao invés de privilegiar estratégias que garantissem aos jovens direitos trabalhistas e empregos formais, a colaboradora da SETE abordou essa questão:

O empreendedorismo está na moda desde que as políticas de cunho neoliberal colocaram a missão do empreendedor como o caminho do desenvolvimento e você se insere nesse arcabouço porque muitas vezes não tem como não se inserir, porque as políticas vêm de cima pra baixo. Então, muitas vezes para ter recursos ou ter financiamento você se insere nesse tipo de política. No caso do empreendedorismo não foi só o estado de Alagoas que teve a missão de entrar nessa formulação de política, se não também outros estados. Se eu não mal recordo, o estado de São Paulo teve um (projeto) muito parecido com o Juventude Empreendedora, o secretário da época mostrou pra mim e era muito, muito parecido. E tantos outros (projetos) parecidos, eles atingem os jovens, capacitam para empreender e todo o resto, porque hoje os jovens têm o problema de se inserir no mercado de trabalho. (Entrevistada A)

O que a entrevistada descreve são as atuais consequências de um processo que tem ocorrido desde o século XX. Se trata de um conjunto de ideias que condicionam o desenvolvimento econômico dos países a uma crescente diminuição das intervenções do Estado nos assuntos da economia. O problema é que com o passar do tempo essas ideias foram se transformando em práticas que atingiram em cheio diferentes esferas sociais, não é à toa que o neoliberalismo também é chamado de doutrina socioeconômica.

O objetivo que move essas ideias é a maximização dos lucros, ainda que o desenvolvimento social e a qualidade de vida das populações sejam afetados. A iniciativa de implementar tais estratégias partiu de países capitalistas centrais como Inglaterra e Estados Unidos, mas depois se popularizou nos países periféricos através da imposição de acordos econômicos, consensos e da negociação de empréstimos que eram concedidos por bancos internacionais.

A forma encontrada para diminuir a gerência estatal no “mundo do trabalho” foi o sucateamento das suas leis e organização. Esse processo ocorreu ao longo de décadas e será descrito, de forma resumida, nos próximos parágrafos. Observe como pouco a pouco o trabalho

assumiu formas cada vez mais flexíveis até chegar na atualidade, no que a entrevistada sintetizou em “o empreendedorismo está na moda”.

Os capitalistas donos de grandes empresas conseguem manter seus lucros através da exploração do trabalho, o que gera diversos conflitos na relação entre patrões e empregados. Para contornar esses problemas que prejudicam o crescimento do capital, foram criadas estratégias de organização e controle da força de trabalho (CUNHA et al, 2001; CASTRO et al, 2019).

No início do século XX, quando as indústrias estavam se tornando enormes e monopolistas, Frederick Winslow Taylor aplicou princípios científicos ao funcionamento das empresas para otimizar a produção. Em sua teoria, é fundamental haver uma gerência capaz de realizar planejamentos, regras, cálculos e analisar se os trabalhadores estão atuando sob "a melhor equação possível entre tempo e movimento" (RIBEIRO, 2015, p. 66). Além de inibir a vadiagem, isso garantia rapidez na produção, prolongava as jornadas e separava o planejamento da execução.

Com a "gerência científica" de Taylor os trabalhadores, que na manufatura já haviam sido separados dos meios de produção (TEIXEIRA; SOUZA, 1985), também foram expropriados do "estudo dos processos de trabalhos, tornando-os meros operadores de tarefas simplificadas, sem a compreensão dos raciocínios técnicos" (RIBEIRO, 2015, p. 67). Medida que prejudica a autoestima dos empregados e reduz o custo dos salários.

O Taylorismo influenciou a organização de lares, escolas, fábricas e igrejas (WOOD JR, 1992, p. 10), porém foi Henry Ford que se tornou o mais famoso aplicador dessas ideias. Gerindo sua indústria automobilística Ford adicionou a teoria novos conceitos de produção e tecnologias de montagem. Nas chamadas "linhas contínuas", a esteira rolante organizava os empregados em posições fixas e ainda ditava o tempo de trabalho. Para acompanhar o ritmo das máquinas eles não poderiam fazer cera ou vadiar e também as tarefas predefinidas, repetitivas não exigiam envolvimento intelectual do trabalhador.

Assim, o fordismo conseguiu aprimorar as mercadorias, produzir em larga escala, reduzir ainda mais os custos e tempo de produção (WOOD JR, 1992; ANTUNES, 1999; RIBEIRO, 2015). Ford concedia altos salários aos seus empregados visando conquistar engajamento às novas regras extenuantes, mas para evitar que gastassem com vícios ou hábitos que atrapalhariam o trabalho ele promoveu padrões de comportamento e consumo conhecidos

como "evangelho fordista". Eram modos puritanos que disciplinavam o tempo fora das fábricas e criavam um estilo de vida baseado no consumo de eletrodomésticos, carros e casas (RIBEIRO, 2015, p. 69-70).

Esse sistema de organização e controle se espalhou pelo mundo (WOOD JR, 1992). Entre as décadas 1940 e 1970 ocorreu o seu ápice de lucro caracterizado "por um contínuo crescimento dos ganhos de produtividade, os famosos 30 anos gloriosos do fordismo" (RIBEIRO, 2015, p. 72). Para os países que se recuperaram da crise de 1929 desenvolvendo as políticas do Estado de Bem-estar social ele representava pleno emprego, avanço econômico e social, contratos de longo prazo (DRUCK, 2011, p. 42). Esse tipo de vínculo empregatício influenciou o comportamento de gerações, porque o trabalhador conseguia se estabelecer em carreiras profissionais, seguir rotinas, participar de sindicatos e calcular o seu tempo de aposentadoria (SENNET, 2015).

Vale ressaltar que esses afagos do sistema taylorista-fordista foram conquistados pelos trabalhadores após mortes, paralisações, greves e muita luta do movimento sindical. Os movimentos intensos e repetitivos por longas jornadas somados ao ambiente poluído das indústrias causavam problemas de saúde, os salários eram extremamente baixos, não havia garantias jurídicas e a rígida divisão de tarefas tornava os trabalhadores alienados, apáticos, absenteístas (WOOD JR, 1992; COSTA; GODOY, 2008; PRAUN, 2014; BARBOSA; BENDER, 2019).

Nessa época, a aglomeração nas fábricas e indústrias favorecia o funcionamento dos sindicatos que, diante desse ambiente insalubre, pressionava patrões, sociedade e Estado. Com o intuito de frear os motins, vários países criaram direitos trabalhistas para proteger a integridade dos trabalhadores e também assegurar o crescimento da economia:

Com o crescimento do operariado e de sua capacidade de organização, o Estado assumiu, como instituição reguladora, a tarefa de planejar e coordenar a expansão da economia capitalista. Desse modo, foram promovidos "pactos sociais" entre capital e trabalho, nos quais se procurou garantir direitos não apenas formais (direitos civis e políticos), mas reais (direitos sociais) aos trabalhadores. Em um plano idealizado, a intenção era frear ações desmedidas dos patrões contra os trabalhadores. Nesse ciclo, compreendido entre 1945 e 1973. (BARBOSA; BENDER, 2019, p. 421).

Contrariando esses esforços, os lucros das empresas tayloristas-fordistas declinaram na década de 1970. Tantos elementos contribuíram para esse esgotamento que alguns autores o consideram uma crise estrutural do capitalismo (ANTUNES, 1999; PRAUN, 2014). Manter as

bases do fordismo, produção em massa e controle rígido da força de trabalho exigia condições sociais estáveis, consumo previsível e mercadorias que sofressem poucas mudanças ao longo do tempo (WOOD JR, 1992, p. 8).

O cenário sociocultural da década de 1970 oferecia condições completamente opostas. Os países estavam enfrentando os efeitos da crise do petróleo, as políticas do Estado de Bem-estar social começaram a ruir, sabotagens, muitos movimentos criticavam o capitalismo, greves e pressão dos sindicatos eram constantes (WOOD JR, 1992; ANTUNES, 1999; RIBEIRO, 2015; BARBOSA; BENDER, 2019). Sobretudo, o consumo de bens duráveis estava saturado "a demanda se tornou mais heterogênea, diferenciada e caprichosa" (RIBEIRO, 2015, p. 73). Vale ressaltar que esses aspectos demonstram a ocorrência dos primeiros sinais de flexibilização da sociedade.

Enquanto esse contexto caótico ameaçava a hegemonia industrial dos Estados Unidos, o Japão estava em pleno crescimento econômico (WOOD JR, 1992, p. 7). Para se reestruturar dos desastres da segunda guerra mundial o governo japonês havia focado no incentivo ao trabalho. A falta de recursos somada a elementos culturais acabou formando novos padrões de organização e controle da produção, bem diferentes do taylorismo-fordismo (WOOD JR, 1992). Conhecido como Toyotismo esse novo sistema tinha quatro bases fundamentais:

I) o sistema de emprego adotado pelas grandes empresas constituído por: a) o chamado emprego vitalício, apesar de não existir nenhum contrato formal, b) a promoção por tempo de serviço; c) a admissão do trabalhador não é realizada para um posto de trabalho, mas para a empresa, num determinado cargo, ao qual corresponde um salário; II) sistema de organização e gestão do trabalho: Just-in-time – produzir no tempo certo, na quantidade exata; Kanban – placas ou senhas de comando para reposição de peças e estoques; qualidade total – envolvimento dos trabalhadores para a melhoria da produção; trabalho em equipe – a organização do trabalho está baseada em grupo de trabalhadores polivalentes que desempenham múltiplas funções. III) o sistema de representação sindical: os sindicatos por empresa são integrados à política de gestão do trabalho. Os cargos assumidos na empresa confundem-se com os do sindicato. IV) Sistema de relações interempresas: são relações muito hierarquizadas entre as grandes empresas e as pequenas e médias. Ocorre subcontratação de pequenas e microempresas extremamente precárias e instáveis. (RIBEIRO, 2015, p. 74)

Empresas ocidentais importaram alguns desses conceitos para superar a crise estrutural que estavam enfrentando. Elas não abandonaram completamente o modelo fordista, mas com o just-in-time e kanban perceberam que produzir mercadorias e encomendar peças considerando as demandas do mercado resolve parte dos novos problemas da produção em massa. Enfraquecer os sindicatos dificulta greves e motins, o trabalho em equipe promove

autoavaliação constante, funcionários polivalentes recebem apenas um salário e a empresa pode expropriar o seu conhecimento (WOOD JR, 1992; COSTA; GODOY, 2008; DRUCK, 2011; RIBEIRO, 2015; ANDRÉ et al, 2019; BARBOSA; BENDER, 2019). O ocidente também começou a terceirizar os processos arriscados ou menos lucrativos e aprendeu que para melhorar a produção precisava envolver a subjetividade dos trabalhadores, fazê-los se sentirem importantes, responsáveis pelas metas da empresa (ANTUNES, 1999).

Essa mistura entre os sistemas taylorista, fordista e toyotista resultou no que os autores chamam de "acumulação flexível". Segundo eles, esse é o estágio do capitalismo atual que se fundamenta na flexibilidade dos produtos, surgimento de novos mercados, empresas enxutas, intensificação da competitividade, terceirização, investimento no setor de serviços, desmonte dos sindicatos e leis trabalhistas.

Na gerência do trabalho representa precarização, altos índices de desemprego para garantir mão de obra reserva, salários menores e flexíveis, imposição de metas, acúmulo de função, total responsabilidade do trabalhador em se manter empregado, aumento da jornada e contratos instáveis (ANTUNES; 1999; COSTA; GODOY, 2008; PRAUN, 2014; RIBEIRO, 2015; ANDRÉ et al, 2019; BARBOSA; BENDER, 2019; CASTRO et al, 2019).

Com o declínio das políticas de bem-estar social essa "acumulação flexível" também influenciou a política. Através do neoliberalismo o Estado "passou a desempenhar um papel cada vez mais de 'gestor dos negócios da burguesia', já que agora ele age em defesa da desregulamentação dos mercados, especialmente o financeiro e o de trabalho" (DRUCK, 2011, p. 42). Assim, estão em constante ameaça os direitos jurídicos, assistenciais e previdenciários que foram conquistados pelos trabalhadores após anos de luta sindical (BARBOSA; BENDER, 2019, p. 421).

Vale ressaltar que nem todos os países viveram esse processo de flexibilização na mesma década (ANDRÉ et al, 2019). Em 1970, os brasileiros ainda estavam lutando pelo cumprimento da Consolidação da Lei do Trabalho (CLT), por condições mais saudáveis e seguras. Eles conquistaram alguns avanços com a promulgação da Constituição Federal de 1988:

Da mesma forma que os direitos da personalidade, também foram positivados, constitucionalmente, os direitos à saúde, segurança, higiene e medicina do trabalho, que, de modo direto ou indireto, relacionam-se com os conteúdos dos artigos 6º e 7º, assim como dos artigos 196 a 200 da CF/88. Assim, tornou-se direito social indisponível dos trabalhadores, ou seja, direito público subjetivo, exercerem suas funções em ambientes

seguros e sadios, cabendo ao empregador tomar as medidas necessárias no sentido de reduzir os riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança. (BARBOSA; BENDER, 2019, p. 429)

Embora já estivesse acenando para a flexibilização (ANDRÉ et al, 2019, p. 11), percebe-se que o Estado brasileiro ainda estava preocupado em proteger direitos básicos dos trabalhadores. Isso mudou profundamente na década de 1990, com o cumprimento de políticas neoliberais e a tardia importação de elementos do modelo toyotista (CASTRO et al, 2019). O mercado de trabalho sofreu as já citadas precarizações da "acumulação flexível" e as leis do trabalho passaram por diversas modificações:

A Lei nº. 9.601 (1998), que versa sobre o contrato de trabalho por prazo determinado e banco de horas; a Medida Provisória nº. 2.164-41 (2001), que dispõe sobre trabalho a tempo parcial; a Lei nº. 10.101/2000, que aborda a participação nos lucros e resultados; e as Leis nº. 7.102 (1983), 8.863 (1994), 9.472 (1997) e a Súmula nº. 331 do Tribunal Superior do Trabalho (2011), que liberam a terceirização em alguns casos. (ANDRÉ et al, 2019, p.11)

A última grande alteração ocorreu em 2017, após anos de burla e pressão do empresariado brasileiro (JUSTO, 2007). Como justificativa o governo Federal afirmou que era necessário facilitar o processo de contratação, aumentar o número de empregos disponíveis e salvar a previdência social. Além de outros retrocessos, foi autorizado "que acordos coletivos se sobreponham à Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT)" (ANDRÉ et al, 2019, p.11). Mais uma vez é possível observar o Estado afrouxando as condições jurídicas para preservar o livre crescimento do capital e do neoliberalismo (RIBEIRO, 2015).

Na prática, tudo isso garante as condições ideais para a implementação de políticas como o Juventude Empreendedora e também encolhe a oferta de empregos formais:

Alguns dados estampam essa crueza. Na mensuração referente ao primeiro trimestre de 2020, o IBGE apresentou uma intensificação das condições desumanas da classe trabalhadora: atingimos o contingente de 12,9 milhões de desempregados, e a informalidade (flagelo que se tornou leitmotiv da ação do capital) superou a casa de 40%, com cerca de 40 milhões de trabalhadores e trabalhadoras à margem da legislação social protetora do trabalho. (ANTUNES, 2020)

O desenvolvimento da internet agravou todo esse cenário que foi descrito. Tecnologias da informação e robótica foram incorporadas nas empresas e reduziram postos de trabalho (BARBOSA; BENDER, 2019). Também intensificou a mundialização do capital, processo que motiva grandes marcas a espalharem suas fábricas por países que forneçam "mão de obra barata, isenção de imposto e baixo custo de instalação" (COSTA; GODOY, 2008). Sobretudo,

possibilitou a financeirização da economia que consiste no empenho das empresas em atrair capital externo através de investimentos financeiros ou compra e venda de ações (ANTUNES, 1999; COSTA; GODOY, 2008; DRUCK, 2008; PRAUN; 2014). Cabe pontuar que esse capital pode vir de qualquer lugar do mundo.

Como foi exposto, diversas mudanças sociais criaram essas condições que ao longo do tempo foram se conectando. Da mesma forma, a "acumulação flexível" tem provocado transformações na sociedade:

Essa hegemonia do setor financeiro ultrapassa o terreno estritamente econômico do mercado e impregna todos os âmbitos da vida social, dando conteúdo a um novo modo de trabalho e de vida. Trata-se de uma rapidez inédita do tempo social, sustentado na volatilidade, efemeridade e descartabilidade sem limites de tudo o que se produz e, principalmente, dos que produzem – os homens e mulheres que vivem do trabalho. (...) O curto prazo – como elemento central dos investimentos financeiros – impõe processos ágeis de produção e de trabalho. (DRUCK, 2008, p. 43)

A "compressão do espaço-tempo" também é observada no marketing. Ócio e tempo livre são considerados desperdícios que devem ser aproveitados para consumir entretenimento, informações ou mercadorias. Os smartphones ajudam a resolver esse problema, pois possibilitam que as pessoas passem o tempo inteiro comprando (ALMEIDA, 2016). Propagandas são direcionadas a públicos específicos que se identificam com a marca ou produto, isso facilita a compra porque consegue atingir a subjetividade do cliente.

Além disso, tentando tornar as demandas de consumo mais padronizadas o capitalismo tem misturado marketing e cultura através da transformação de objetos sem valor em ícones que simbolizam status social. Finalmente, o deslumbre, ansiedade e envolvimento com novidades ininterruptas impedem as pessoas de notar que estão sendo manipuladas. Também aliena a percepção das mazelas sociais, intensifica os sentimentos de indiferença e reserva (COSTA; GODOY, 2008).

Para subsistir nessa teia que envolveu toda a sociedade resta aos desempregados o envolvimento com atividades criminosas, a migração ou juntar os seus últimos recursos e empreender. Pela forma que as mídias incentivam os jovens parece muito fácil ter sucesso financeiro ao criar microempresas, startups e vender os seus talentos. É um jeito de oferecer expectativas para a faixa etária que mais sofre com o desemprego (ANTUNES, 1999; ANTUNES, 2018; ABÍLIO, 2019).

A soma de tais aspectos faz com que o empreendedorismo esteja “na moda”, além de abrir espaço para a ascensão de fenômenos como a “economia do compartilhamento” e a “uberização”. Essas práticas são extremamente atuais e através da informalidade têm gerado renda para milhares de jovens brasileiros que conseguem subsistir, mas não deixam de ocupar as filas e taxas de desemprego. Embora o processo seja diferente da política Juventude Empreendedora, já que não envolve a criação da própria empresa, elas representam outras facetas do apelo ao empreendedorismo. Isso porque colocam os jovens na condição de empreendedor de si mesmo.

Assim, nos últimos anos a economia do compartilhamento está sendo vendida como oportunidade para que qualquer pessoa possa empreender ou fazer renda extra. Traduzida do conceito estadunidense "*sharing economy*", se refere a "um modelo alternativo de produção, baseado no compartilhamento de bens e serviços entre usuários" (CARVALHO; MATTIUZZO, 2017, p. 41). Suas ações visam criar novos produtos e alterar radicalmente os antigos padrões de consumo, troca, produção, entrega. O que os seus apoiadores chamam de disrupção (CARVALHO; MATTIUZZO, 2017; GERHARD et al, 2019).

Através do desenvolvimento de sites, *softwares* e aplicativos ela conseguiu se espalhar rapidamente pelo mundo "com a expansão dos *smartphones*, internet de alta velocidade e redes sociais" (ZANATTA, 2017, p. 93). Suas plataformas não precisam de regulamentação estatal, pois as avaliações dos usuários "tem o condão de corrigir ou levar a níveis suficientemente baixos determinadas falhas de mercado" (CARVALHO; MATTIUZZO, 2017, p. 43). Algoritmos isentos e inteligentes devem considerar apenas oferta, custos operacionais e demanda para calcular preços.

O fato é que esses discursos parecem mais a expressão de suas potencialidades, porque na prática:

Tais rupturas tecnológicas têm origem em todos os campos, menos na tecnologia. Elas são viabilizadas pelas crises políticas e econômicas que se abatem sobre nós, ao mesmo tempo que suas consequências afetam profundamente a forma como vivemos e nos relacionamos. É muito difícil preservar valores como solidariedade num ambiente tecnológico que prospera com base em experiências únicas e individuais. (MOROZOV, 2018, p. 47)

A propaganda do empreendedorismo e disrupção esconde que milhares de trabalhadores têm aderido à economia do compartilhamento tentando sobreviver aos empregos precários, contratos flexíveis e desemprego. Para eles não se trata de "fazer um dinheiro extra" já que em

países como o Brasil, onde a oferta de vagas formais tem sido escassa, muitas famílias utilizam os aplicativos como principal fonte de renda (GAVRAS, 2019). Analisando essas questões vários pesquisadores apontam que a real novidade das plataformas é o seu modelo de organizar, gerir e controlar o trabalho (ANTUNES, 2018; ABÍLIO, 2019; ANDRÉ et al, 2019) chamado de uberização.

As empresas uberizadas funcionam de forma parecida. Partindo de investimentos do setor financeiro elas criam aplicativos para oferecer serviços, o segundo passo é investir em publicidade massiva e direcionada, depois qualquer pessoa pode acessar o aplicativo e se cadastrar para trabalhar ou consumir. Diretorias enxutas controlam os dados e coordenam milhares de associados. Elas consideram que os trabalhadores cadastrados são autônomos, empresários e os chamam de colaboradores.

Então, não há contratos, garantias nem direitos trabalhistas. As empresas afirmam que sua única função é mediar o encontro entre trabalhador e consumidores, por isso vínculos empregatícios são desnecessários. No entanto, elas recebem gordas porcentagens de cada transação realizada e como todo empreendedor os colaboradores arcam com as ferramentas de trabalho, custos, prejuízos e riscos (ANTUNES; 2018; ABÍLIO, 2019). "Surge o consumidor, colaborador e chefe: uma nova morfologia do trabalho que borra as fronteiras entre consumo e trabalho, entre o que é trabalho e o que não é, entre trabalhador e consumidor, entre o trabalho e o bico" (OLIVEIRA et al, 2017).

Os principais exemplos dessas empresas no Brasil são Uber, 99, IFood e Rappi que começaram a operar no país por volta de 2012, elas possuem quase dois milhões de trabalhadores cadastrados (GAVRAS, 2019). Os seus mecanismos de funcionamento foram abordados, assim como toda a digressão histórica, para demonstrar o quanto a juventude alagoana já estava acostumada com o discurso de ascensão social através do empreendedorismo. Como foi discutido, tal ideal tem sido propagado em diferentes esferas sociais e está completamente inserido no projeto da política Juventude Empreendedora.

O contexto histórico não só facilitou que os jovens tivessem abertura para acreditar na política como também permitiu a sua implementação, conforme explicou a representante da Secretaria de Trabalho e Emprego:

Hoje o mercado de trabalho não absorve a grande quantidade de jovens que saem (das escolas ou universidades) e então você vai ter grandes massas de pessoas para inserir em um trabalho formal. Então, devem ser encontradas outras formas de inserção ou de geração de trabalho. Em geral, as políticas muitas vezes acabam sendo um reflexo do período histórico e o nosso período histórico é esse do empreendedorismo. Nós fazemos

muita crítica a tudo isso, mas hoje dentro das teorias do trabalho pensar no trabalho formal ou como o trabalho era antes está difícil. O mundo está mudando e principalmente o mundo do trabalho e com todas essas questões que a gente coloca estamos indo em uma onda de mudanças muito grande e a gente vai acompanhando essas questões, mas não é só no estado de Alagoas isso acontece em mais estados também. (Entrevistada A)

E não é só a formulação do projeto da política que enaltece os ideais empreendedores. As reportagens sobre o Juventude Empreendedora que foram publicadas na época em que o programa foi executado também fizeram esse papel, observe os exemplos abaixo:

O Juventude Empreendedora terá início na cidade Atalaia no próximo mês de março. Trata-se de uma iniciativa por meio de uma parceria com a Secretaria do Trabalho e Emprego, a Agência de Fomento de Alagoas (Desenvolve) e o Sebrae, que busca favorecer o desenvolvimento dos valores de responsabilidade social e da cultura empreendedora na formação dos jovens atalaienses, visando sua integração na comunidade, na sociedade e no mercado de trabalho. (ASCOM Atalaia, 2017)

"O Juventude Empreendedora associa educação ao empreendedorismo e oferece crédito aos bons projetos. É uma grata satisfação voltar a Quebrangulo na sétima edição do Governo Presente para reunir a juventude e conversar um pouco sobre a importância do empreendedorismo e sobre uma educação nova em Alagoas, que oferece qualidade de ensino e oportunidade de empreender. Esse é o caminho para alavancar o crescimento de Alagoas", declarou o governador Renan Filho. (ASCOM Quebrangulo, 2017)

Segundo o secretário estadual do Trabalho e Emprego, Arthur Albuquerque, essa iniciativa impulsiona a economia alagoana, além de incrementar a renda e realização pessoal. "O Programa já movimentou diversos estudantes em Alagoas desde o início de sua implantação e é gratificante ver tantos jovens sendo qualificados para empreender no nosso Estado. Nessa época de crise que o País passa, é de extrema importância esse auxílio do poder público para impulsionar a economia e combater o desemprego em Alagoas", ressaltou Albuquerque. (ASCOM SETE, 2017)

O Governo do Estado de Alagoas liberou nesta terça-feira (21), recursos para fomentar o empreendedorismo entre os alagoanos. A ação faz parte do programa Juventude Empreendedora, que realizou mais uma etapa em um evento para 400 jovens no Centro Cultural e de Exposições Ruth Cardoso. (ASCOM Campo Alegre, 2017)

As expressões que foram utilizadas para falar sobre a política demonstram o quanto as mídias estatais se empenharam em dizer aos jovens que o empreendedorismo é um ótimo caminho para alcançar o sucesso financeiro e a realização pessoal. Assim como garante a prestação de serviços à sociedade, já que o jovem empresário seria protagonista na geração de empregos, na eliminação dos efeitos da crise e principalmente no tão almejado crescimento da economia de Alagoas.

Tais discursos são consequências típicas do neoliberalismo, pois entregam aos empresários a responsabilidade de resolver problemas sociais e desobrigam o Estado de criar condições para inserir os jovens em vagas de trabalho que ofereçam direitos e garantias. Em outras palavras, é colocar em prática a máxima neoliberal que condiciona o desenvolvimento econômico a uma crescente diminuição do poder de intervenção estatal.

“Se há uma ideologia e um espírito do empreendedorismo, é porque antes existiram relações sociais que condicionaram tais subjetividades” (FERRAZ; FERRAZ, 2022, p. 106). Semelhante a esse discurso, afirmou a representante da SETE:

Não é que você assume, mas você é um produto do neoliberalismo. Nós somos o produto de um período histórico também e o período histórico de hoje é esse do neoliberalismo que sempre te diz “empreenda”. Tudo bem que a gente vai fazer a crítica a isso, mas hoje é o que está posto. (Entrevistada A)

O governo e suas assessorias de comunicação têm tanto conhecimento dessa influência do contexto social que levantaram diversos empreendedores “de sucesso” para apresentar aos jovens como exemplos a serem seguidos. Nos eventos de certificação dos concluintes ou de lançamento da política nos municípios é comum as reportagens narrarem a participação de convidados que começaram os seus empreendimentos do zero e conseguiram expandir. Tal estratégia é demonstrada no trecho a seguir:

O evento teve início com uma Palestra Motivacional com o Empreendedor Thiago Careca, empresário da “Sandubaria do Careca”, onde relatou todo o caminho percorrido até chegar onde se encontra, e destacou que independente do crescimento do negócio deve-se permanecer a mesma pessoa, e que não se tem concorrente, cada um tem o seu diferencial. (ASCOM Campo Alegre, 2017)

Note que a palestra não se resume aos assuntos relacionados à sua empresa, o convidado também tenta transmitir valores. De maneira oportuna, o recorte desse momento específico da sua fala é escolhido para ser publicado pela ASCOM de Campo Alegre. “Seres com propósito, os empreendedores se apresentam como os líderes legítimos para conduzir o mundo a um futuro melhor. Seres com espírito empreendedor, que difundem a própria história de vida como narrativa de vida exemplar, para inspirar o outro a seguir sua jornada” (CASAQUI, 2018, p. 64).

No começo do século XX, o exemplo de sucesso propagado pela sociedade era o trabalhador que seguia os padrões de comportamento do “evangelho fordista”, como foi discutido no início da seção. Atualmente, quem ocupa esse lugar de destaque e prestígio social são os empreendedores. Dessa forma, é possível notar que o empreendedorismo também funciona como um discurso:

Em seus processos comunicacionais e na forma como mobiliza a noção de inspiração para convencer, fazer crer, seduzir, engajar os indivíduos para os quais esse discurso social é direcionado. (...) O discurso social, como expressão do espírito de nosso tempo, é identificado por uma espécie de onipresença, por ser percebido em múltiplos lugares, em diversas esferas de atuação humana, do mundo do trabalho à vida cotidiana. (...) Em síntese: no projeto de sociedade empreendedora, os agentes dessa cena elegem a inspiração como forma de propagar a “boa nova”, o ideário em sintonia com a sociedade neoliberal. (CASAQUI, 2018, p. 56)

As mídias estatais utilizam como exemplos inspiradores até os casos dos jovens que são egressos da política e conseguiram materializar os seus planos de negócios, como demonstram os relatos dos participantes que foram citados na seção anterior. Além de estimular a participação, essas narrativas servem para espalhar a ideia de que muitas vidas podem ser salvas da pobreza através da “boa nova” do empreendedorismo.

O problema é que como estão disponíveis nas mídias estatais, na televisão, em redes sociais, nos aplicativos e em diversos espaços de publicidade toda a população acaba consumindo essas narrativas que em suas entrelinhas propagam os ideais da acumulação flexível e do neoliberalismo. Assim, é cada vez maior o número de pessoas que sonham em “se tornar o próprio chefe”. Especialmente os mais jovens, pois eles têm menos opções de trabalho formal, passam mais tempo expostos a esse tipo de conteúdo e estão lidando com o exato momento de criar as suas expectativas profissionais.

Então o exemplo inspirador que está “na moda” irá influenciar todo o processo de elaboração dos objetivos de vida e sonhos dos jovens, se torna um círculo vicioso que só fortalece as práticas neoliberais. “A nova razão do mundo é baseada nas lógicas do neoliberalismo, das quais o empreendedor é a expressão mais bem acabada” (CASAQUI, 2018, p. 60).

A soma dos aspectos que foram discutidos: neoliberalismo, acumulação flexível e cultura midiática de supervalorização do empreendedor, aponta boa parte dos elementos que caracterizam o espírito do capitalismo dos tempos atuais. Se trata de mais um dos seus movimentos cíclicos de renovação, já que para assegurar a sobrevivência dos seus modos de produção ele precisa se atualizar para garantir o engajamento das novas gerações.

Vale ressaltar que a utilização da palavra “espírito” pretende representar “uma individualidade histórica, isto é, um complexo de conexões que se dão na realidade histórica e que nós encadeamos conceitualmente em um todo, do ponto de vista de sua significação

cultural” (WEBER, 2004, p. 41). Os dados relacionados ao crescimento do empreendedorismo no Brasil e em Alagoas retratam esse cenário:

Diante desse cenário, o empreendedorismo na juventude tem crescido nos últimos anos. E um número expressivo de jovens revela o desejo de empreender. A pesquisa Amway Global Entrepreneurship Report (AGER) 2018, realizada pela Universidade Técnica de Munique (TUM) e validada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), apontou que 56% dos brasileiros desejam empreender. Destes, 74% são jovens entre 18 e 35 anos. (COSTA; ARAGÃO, 2022, p. 78)

Tabela 5 - Evolução da MPE e MEI no estado de Alagoas

| ANO | Micro e Pequena Empresa - MPE | Microempreendedores Individuais - MEI |
|-------------|--------------------------------------|--|
| 2009 | 30.457 | _____ |
| 2010 | 43.612 | 10.566 |
| 2011 | 54.626 | 21.584 |
| 2012 | 69.320 | 37.548 |
| 2013 | 85.567 | 45.258 |
| 2014 | 98.715 | 54.184 |
| 2015 | 108.209 | 65.276 |
| 2016 | 123.454 | 73.285 |
| 2017 | 118.090 | 76.002 |

Fonte: (CARVALHO, 2019, p.110), elaborada pela autora (2023).

Os números apontam que o programa Juventude Empreendedora não é um ponto fora da curva. Ainda que tenha rendido poucos resultados, a sua implementação e continuidade no quadro de políticas públicas da SEDETUR está completamente alinhada com os aspectos que atualmente engendram o contexto do “mundo do trabalho”.

3.4 Novas embalagens para antigos interesses¹⁵

No decorrer do processo de renovação do capitalismo que foi descrito o empreendedorismo se tornou “um fenômeno de massa e ‘passou a ser a atitude de um povo, a atitude que se espera de um povo’, como anuncia hoje a vasta literatura de negócios” (FERRAZ;

¹⁵ O título foi retirado da música “Esquiva da esgrima” do rapper Criolo.

FERRAZ, 2022, p. 112-113). Isso afasta e até substitui a necessidade de o Estado executar as suas funções.

Assim, saúde, educação, desemprego, seguridade social, desenvolvimento econômico, que antes faziam parte da esfera política e dos cuidados com a manutenção do bem comum, como discutimos no primeiro capítulo, passam a ocupar o espaço das preocupações privadas. Tais aspectos deixam de ser pautas referentes à esfera pública/política e se tornam de custeio individual (FERRAZ; FERRAZ, 2022).

Observe como os trechos das reportagens abaixo demonstram esse deslocamento de atribuições:

O secretário Arthur Albuquerque considera o programa Juventude Empreendedora uma acertada política pública do Governo de Alagoas visando o combate à crise econômica e ao desemprego. “Fomentar nos jovens o espírito empreendedor é acima de tudo dar a eles a chance de sonhar com uma vida melhor, gerando renda ao montar o próprio negócio ou possibilitando emprego para terceiros. Seja qual for a forma, o Governo está no caminho certo”, destacou Arthur. (ASCOM SETE, 2017)

“Nessa época de crise que o País passa, é de extrema importância esse auxílio do poder público para impulsionar a economia e combater o desemprego em Alagoas”, ressaltou Albuquerque. (ASCOM SETE, 2017)

Além de colocar em prática os ideais do neoliberalismo, como foi discutido na seção anterior, lançar essas expectativas sobre os jovens empreendedores demonstra o que hoje as instituições estatais esperam da sua população. Se antes ser cidadão significava contribuir para o desenvolvimento da sociedade através do envolvimento com as demandas coletivas, ativismo político, reconhecimento dos próprios deveres e direitos, atualmente a cidadania requerida está atrelada ao ideário do “*self-made man*”.

De tão concreta, tal reflexão foi afirmada pelo governador Renan Filho em mais um trecho das reportagens que foram publicadas:

O governador Renan Filho destacou que a ação tem o objetivo de aproximar os jovens, estimulando-os a abrirem seu próprio negócio e aumentando a possibilidade de geração de emprego. Ele destacou que os pequenos empreendimentos são os que mais geram emprego em Alagoas e também no Brasil. "Quando a Desenvolve oferece crédito, eles empreendem, ganham experiência na vida, viram cidadãos melhores. Ao empreender, vão para uma seara que faz o cidadão evoluir, que faz o cidadão fazer conta ao dormir, economizar ao acordar, tratar melhor as pessoas. Uma experiência como essa é muito rica na vida de um cidadão", concluiu. (ASCOM Atalaia, 2017)

Ou seja, o empreendedorismo oferece a possibilidade de desenvolver a economia alagoana ao mesmo tempo em que coopera para a evolução de aspectos pessoais da vida dos jovens. Dessa forma, participar ativamente das demandas sociais perde importância já que é a aplicação dos princípios empresariais, inclusive na hora de dormir, que transforma os jovens em cidadãos melhores. Um processo que “economiciza” até os aspectos mais triviais da vida cotidiana:

A atual economicização neoliberal da vida política e social se distingue por uma produção discursiva que converte toda pessoa em capital humano – de si mesma, das empresas, e de uma constelação econômica nacional ou pós-nacional, como a União Europeia. Consumo, educação, capacitação e escolha de parceiros são configurados como práticas de investimento em si mesmo, sendo o “si mesmo” uma empresa individual; e tanto o trabalho quanto a cidadania aparecem como modos de pertencimento à (equipe da) empresa na qual se trabalha ou à nação da qual se é membro. (BROWN, 2018, p. 6)

As expectativas de lucro e atuação no desenvolvimento econômico de Alagoas que são lançadas sobre os jovens se tornam ainda mais problemáticas ao ressaltar que o programa Juventude Empreendedora foi destinado a jovens de baixa renda. No mínimo, é injusto cobrar tais resultados dessa parte da população que subsiste com tantos direitos violados. Embora haja essa contradição os ideais do neoliberalismo, que estão contidos nas entrelinhas da política, têm funcionado.

Ao invés de se reconhecer enquanto trabalhador e assim poder lutar pela garantia dos seus direitos, os jovens egressos do programa sonham em prosperar “sendo os próprios chefes” como apontam os relatos que foram citados na segunda seção deste capítulo. “A conversão do trabalhador, do consumidor, do cidadão ativista – entidades capazes de compor uma força social – em partícula isolada de capital humano auto investidor, tanto os torna mais fáceis de governar quanto os integra a um projeto geral: crescimento econômico” (BROWN, 2018, p. 30).

Ao apresentar uma reflexão sobre esses aspectos o que se pretende não é culpar os jovens de baixa renda pela falta de ativismo, visto que estão completamente inseridos na cultura capitalista. Sem contar que nos últimos anos grande parte das publicidades são destinadas a eles, pois atualmente a internet é o meio que mais tem gerado lucro e os jovens são a faixa etária que mais acessam esse espaço.

Então é compreensível que também queiram enriquecer, aumentar a própria cesta de consumo, habitar espaços que sempre lhes foram negados como shoppings e lojas de luxo. Em outras palavras, os trabalhadores foram amansados:

Certamente não pelos meios que Marx criticava em seu tempo, nem pela pauperização, tampouco pela disciplina da máquina, mas pela sociedade de consumo, pela possibilidade de uma vida melhor que a proporcionada pela renda, pelo segundo salário advindo do trabalho da esposa, bem como pelas facilidades do crédito. Mesmo quando sofre com as condições de trabalho, o trabalhador não se volta para a "ação militante" [...], mas para fantasias de evasão - tomar-se proprietário de uma oficina de consertos, de uma granja de aves, de um posto de gasolina, "de um pequeno negócio só seu". (CHAMAYOU, 2020, p. 39)

Assim, o "espírito do capitalismo" passou a ser ensejado também pelos trabalhadores e pelos cidadãos de baixa renda. O problema é que envolvidos no emaranhado dos discursos neoliberais, desemprego, acumulação flexível e supervalorização do consumo os jovens não percebem que o empreendedorismo se tornou um meio de justificar a ausência de direitos e o aumento da exploração.

Atualmente, se tornar o "próprio chefe" pode conceder prestígio social aos jovens egressos e até bagunçar a percepção das fronteiras que separam os patrões dos empregados. Entretanto, na prática não reduz a precarização, as jornadas intensas de trabalho, o desgaste emocional que é gerado pela possibilidade de falir, as dívidas e sobretudo a falta de direitos.

No fim das contas, o jovem que se tornou microempreendedor só pode contar com o seu trabalho, como exemplifica o seguinte trecho do relato da entrevistada D:

De uma certa forma foi fundamental, pois o projeto Juventude Empreendedora realizou um sonho, um começo onde proporcionou uma visão e renda própria. Então, no momento ela (a microempresa) está parada porque tive uns problemas de saúde com a minha mãe e logo depois acabei virando mãe. Aí tive que parar um pouco o meu sonho, mas já estou me organizando pra voltar novamente ao comércio. (Entrevistada D)

A liberdade que é prometida pelos ideais do neoliberalismo se transforma em algo oposto, pois há uma série de máximas empresariais que governam a vida cotidiana. Além disso, os microempreendedores permanecem suscetíveis a todos os riscos que são inerentes à administração de uma empresa e prontos a tornar os sacrifícios legítimos.

"Enquanto o neoliberalismo busca manifestamente emancipar os indivíduos das redes de regulamentação e intervenção estatais, ele envolve e vincula esses mesmos indivíduos em toda esfera e instituição neoliberalizada da qual participam" (BROWN, 2018, p. 7). Como exemplo de tais aspectos, observe como essa jovem egressa da política naturalizou a necessidade de migrar para ter mais oportunidades profissionais:

Recebi o crédito da Desenvolve para estar investindo na minha loja. Então, a partir daí só me abria mais a mente, fui indo só em busca de mais oportunidades. Inclusive, agora

eu estou em São Paulo, moro em São Paulo porque esses cursos que eu fiz abriu a mente daquela menina que morava em uma cidade pequena do interior, entendeu? Mostrou que o mundo é grande, então mudou a minha vida realmente, mudou minha cabeça, mudou minha mente. (Entrevistada C)

Ela não questiona por que precisou deixar o município de Teotônio Vilela, o estado de Alagoas e o Nordeste para alcançar o tão almejado sucesso empresarial:

No lugar de encontrar as causas das mazelas, a ética da prosperidade, representada pelo empreendedorismo no nosso tempo, aparece como solução. Em suma, a vida se resume em “ser feliz, estar tranquilo, poder prosperar e ficar rico” (Rodrigues, 2020). O fato de o senso comum pairar sobre a aparência da realidade, diante da necessidade prática que urge como meio de sobrevivência, é algo plausível. A questão é que, para parte significativa dos cientistas, o “espírito empreendedor” não é substancialmente distinto, faltando um exame crítico o suficiente para entender que ele faz parte da causa dos problemas. (FERRAZ; FERRAZ, 2022, p. 109)

Para conseguir elaborar políticas públicas que realmente tenham o objetivo de melhorar as condições de vida dos jovens de baixa renda as instituições estatais precisam realizar esse exame crítico. Tal processo deve envolver desde a formulação da agenda de governo até a implementação dos programas, pois a prática de abafar os problemas e adotar práticas neoliberais como ampla solução só aumenta a desigualdade social.

Conforme foi discutido nos capítulos anteriores, as mídias estatais e até o plano de governo apresentado pela Coligação de Renan Filho apontaram o empreendedorismo como um ótimo caminho para conquistar o crescimento econômico de Alagoas. Com propostas que ultrapassam o Juventude Empreendedora. Entretanto, qualquer gestor público sabe que essa estratégia tende a ser ineficiente:

“Certamente, o mundo social não será constituído apenas por empreendedores – embora esse seja o discurso no plano ideológico e amplamente difundido.” O que temos presenciado na academia e nas políticas públicas é que os discursos apologéticos ao empreendedorismo acenam, com uma das mãos, para o livre mercado e, com a outra, mantêm a classe trabalhadora distante de disputa política. Portanto, não basta tecer uma crítica conciliadora pela manutenção do empreendedorismo. (...) O corolário da sociabilidade capitalista pode ser caracterizado pela crescente deterioração ambiental e pela desigualdade social. Mesmo assim, o crescimento econômico médio do PIB dos países segue estacionado, enquanto o endividamento dos Estados aumenta e as taxas de juros tendem a zero. Todos esses elementos estão relacionados. (FERRAZ; FERRAZ, 2022, p. 114)

Ao analisar todo o processo de realização da política Juventude Empreendedora tais contradições ficam ainda mais claras. Da forma como o programa foi projetado e com o auxílio das reportagens que exaltavam os poucos resultados da implementação, o governo tentou

convencer milhares de jovens alagoanos que ao participar de todas as fases da política poderiam receber crédito, abrir uma empresa e melhorar as condições de vida.

Nada foi dito sobre o quanto é pequena a chance de um jovem de baixa renda conseguir abrir uma empresa, manter, ampliar, gerar lucro e finalmente chegar na fase de contratar funcionários. Tudo isso pagando o empréstimo concedido pela Desenvolve. O discurso do governo se resumiu em:

O programa, presente em mais de 50 municípios no estado, está com as matrículas abertas e visa atender cinco mil jovens ainda este ano. Segundo o secretário estadual do Trabalho e Emprego, Arthur Albuquerque, essa iniciativa impulsiona a economia alagoana, além de incrementar a renda e realização pessoal. (ASCOM SETE, 2017)

A transformação desses discursos em prática ou a efetivação do “espírito empreendedor” está afastada de grande parte da população brasileira e alagoana:

A alta taxa de mortalidade dos pequenos negócios (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas [Sebrae], 2016) não encerra a questão, mas é um forte indício. No Brasil, essas pessoas seguem numa peleja exaustiva para manter aberto um pequeno negócio, geralmente com ajuda dos familiares, sem empregados, sem perspectiva de crescimento, sem inovação tecnológica e com rendimentos abaixo de R\$ 24 mil anuais (GEM Brasil, 2019). (FERRAZ; FERRAZ, 2022, p. 108)

Quando analisadas em conjunto essas reflexões demonstram que desde a elaboração do seu projeto a política Juventude Empreendedora já estava destinada a realizar ações de pouco alcance e paliativas. Certamente, deve-se comemorar os casos dos jovens que conseguiram montar as suas empresas e melhorar a condição de vida. Entretanto, como vimos no primeiro capítulo, ao criar uma política pública o Estado deve se empenhar para alcançar o número máximo de cidadãos aos quais o projeto se destina. Ele também precisa objetivar os melhores resultados e que esses se mantenham no longo prazo.

O Juventude Empreendedora funcionou de forma oposta a tais princípios, especialmente se nos referimos aos números que resultaram da sua implementação. A política foi aplicada em 2016. Como vimos na figura 2, a taxa de desemprego entre os jovens alagoanos estava em franco crescimento entre 2015 e 2017. A tabela abaixo demonstra que em 2015 mais da metade da população do estado não tinha renda ou subsistia com até 1 salário-mínimo:

Tabela 6 - População economicamente ativa em 2015

| CLASSE | NÚMERO (em mil) | % |
|----------------------|------------------------|------------|
| Sem rendimento | 197 | 14,7 |
| Até 1 salário-mínimo | 600 | 44,6 |
| De 1 a 2 SMs | 368 | 27,3 |
| De 2 a 5 SMs | 138 | 10,2 |
| De 5 a 10 SMs | 36 | 2,7 |
| + de 10 SMs | 7 | 0,5 |
| Total | 1.347 | 100 |

Fonte: (CARVALHO, 2019, p.11), elaborada pela autora (2023).

Então, se existe uma preocupação real de livrar tantos cidadãos do desemprego e da pobreza não é razoável que o Estado construa uma política com a meta de alcançar apenas 5.000 mil jovens. Assim como é problemático ofertar o “sonho do empreendedorismo” para todos os participantes do programa e ter a meta de custear somente 500 planos de negócios.

Para aprofundar essa discussão, a primeira fase do programa foi concluída por 2.831 jovens e esse número foi maquiado pelo governo que comemorou o alcance da meta por considerar só o número de matrículas: 5.424. Ou seja, o que interessa são os números e não importa averiguar quantos jovens de fato participaram do projeto. Sem contar que era muito fácil concluir a primeira fase do programa, difícil era conseguir o crédito da Desenvolve.

Nas reportagens que foram publicadas pelas Assessorias de Comunicação do governo nenhuma palavra foi escrita sobre a disparidade entre esses resultados. Também não houve comentários sobre os gargalos que prejudicaram o andamento do programa. As dificuldades para encontrar polos de informática e conexão de internet nos municípios foram ignoradas, assim como o descarte dos planos de negócios dos jovens que estavam endividados.

Inclusive, esse é um dos aspectos mais contraditórios do programa. Por motivos óbvios é comum que as pessoas de baixa renda contraiam dívidas, então uma política pública que lhes é destinada não deveria estabelecer a ausência de dívidas como requisito básico de continuidade da participação. Especialmente em Alagoas, visto que boa parte da população sobrevive apenas com a renda de programas federais como o Bolsa Família.

Em 2015, segundo os dados da Superintendência de Produção da Informação e do Conhecimento, por conta das dívidas em torno de 62,9% da população alagoana seria eliminada logo na primeira fase da política Juventude Empreendedora:

Figura 5 – Taxa de endividamento da população alagoana entre 2014 e 2015

Tabela 1. Nível de Endividamento

| Mês | Total de endividados % | Endividados com contas em atraso % | Não terão condições de pagar % |
|--------|------------------------|------------------------------------|--------------------------------|
| mar/14 | 68,9 | 20,4 | 6,3 |
| fev/15 | 63,6 | 20,2 | 11,8 |
| mar/15 | 62,9 | 19,7 | 11,4 |

Fonte: IFEPD/ PEIC.

Fonte: Nota técnica SINC, Maceió, n. 14, jun. 2015, Disponível em: dados.al.gov.br

Segundo a lógica divulgada nas reportagens estatais, entre os 232 planos de negócios que foram descartados poderia haver excelentes propostas de empresas. Isso demonstra o quanto as afirmações do governo são falaciosas:

Segundo Rafael Brito, presidente da Desenvolve, os jovens precisam de mais oportunidades. “Esses aportes são um instrumento importante para que a juventude possa desenvolver todo o seu potencial e colocar ideias inovadoras em prática, além de trabalhar nas raízes do combate ao desemprego e outros problemas”, disse. (OMENA jornalista da Desenvolve, 2017)

A Deputada Jó Pereira também esteve presente no evento e mostrou imensa satisfação em prestigiar este momento, onde a juventude tem a valorização das ideias e sonhos de empreender negócios nos municípios Alagoanos. (ASCOM Campo Alegre, 2017)

No corpo de cada arapiraquense existe uma veia que pulsa para o empreendedorismo, e ela faz com que uma pessoa determine, pense e elabore uma forma de ingressar no mercado e gerir o seu próprio negócio. (ASCOM Arapiraca, 2017)

“Fomentar nos jovens o espírito empreendedor é acima de tudo dar a eles a chance de sonhar com uma vida melhor”. (ASCOM SETE, 2017)

Se a prioridade era investir no potencial dos jovens, nos seus “sonhos inovadores”, no incentivo das suas “veias empreendedoras” ou no “espírito empreendedor” que eles possuem como vocação, não faz sentido uma Agência de fomento público negar o crédito por justificativas tão burocráticas como um “nome sujo” e a ausência de um avalista. Além disso, se o governo tem tanta certeza do futuro sucesso das empresas criadas, como demonstra em todas as reportagens, o pagamento das parcelas do empréstimo não deveria ser uma preocupação.

Observe a contradição: os jovens de baixa renda não poderiam ter dívidas antes de assumir uma dívida com a Desenvolve, que após 3 meses de carência deveria ser paga com juros como qualquer empréstimo comum. Ainda que o objetivo fosse custear pouquíssimos planos de negócios, só 10% da meta total e com pouca verba, já que cada empreendimento poderia receber entre 500 e 15 mil reais. Ou seja, rever as regras de concessão do crédito teria chances mínimas de gerar grandes prejuízos à Desenvolve e ao erário.

Entretanto, mesmo que tenha se tornado um grande gargalo, durante a implementação da política esses aspectos não foram corrigidos e a sua aplicação sob a gerência da SETE foi encerrada com a criação de apenas 83 empresas. Assim, vale considerar que o maior sucesso da política consiste na manutenção dos ideais e práticas do atual contexto de capitalismo neoliberal. Um resultado que parece ter sido valorizado pelo governo, já que o projeto não foi extinto e ainda progrediu para o conjunto de políticas públicas que são implementadas pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Turismo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com diversas teorias que são reunidas no campo da ciência política, para garantir a eficiência do seu funcionamento o Estado precisa permanecer atento à população e suas demandas. Nem todo problema observado pelo Estado ou levantado por cidadãos é incluído na agenda do governo, mas quando isso ocorre a tentativa da sua resolução pode ser contemplada com a formulação de uma política pública.

Em 2016, esse processo ocorreu no estado de Alagoas. As taxas de desocupação entre os jovens alagoanos estavam em franco crescimento no ano de 2015. Segundo representantes da Secretaria de Trabalho e Emprego (SETE), com o intuito de reduzir esses números o governo decidiu formular uma política que gerasse trabalho e renda. Então, foi implementada a política Juventude Empreendedora.

O seu projeto envolvia a participação em várias etapas: 1 Qualificação online em empreendedorismo para montar uma pequena empresa e envio do plano de negócio; 2 Qualificação presencial em Gestão do Negócio; 3 Obtenção de crédito através da agência de fomento Desenvolve, com valores entre 500 e 15 mil reais; 4 Assistência técnica e gerencial por até 1 ano. O público-alvo da política eram os jovens de baixa renda, com idades entre 18 e 39 anos.

A ideia era aplicar no máximo de municípios possível para que novas empresas fossem espalhadas pelo estado. Houve dois aspectos principais que impulsionaram esse amplo alcance da política: as pequenas empresas têm grande relevância na economia de Alagoas e as oportunidades de emprego e geração de recursos próprios estavam muito concentradas nas grandes cidades como Maceió e Arapiraca.

Um problema que se apresentou durante a tentativa de concretizar esse objetivo foi a falta de estrutura das cidades do interior. A maior parte do projeto era realizada online e para implementar a política era necessário que o município disponibilizasse um telecentro. Isso representou o principal entrave aos planos de interiorização, pois havia gestores dispostos a executar o Juventude Empreendedora em suas cidades e elas não possuíam telecentros ou até internet.

Um total de 5.424 jovens se matricularam no programa e apenas 2.831 conseguiram concluir a formação inicial, ou seja, encerraram a participação só com o certificado do curso da primeira etapa do projeto. Quando analisamos a transição da segunda para a última fase os

números são ainda mais desanimadores. Para a obtenção de crédito 315 planos de negócio foram apresentados à Desenvolve, mas somente 83 jovens integralizaram a participação na política com a obtenção do crédito.

Segundo representantes da SETE, o principal gargalo que explica a eliminação de 232 jovens foi a existência de dívidas. Boa parte dos participantes estavam com o “nome sujo”. Tal aspecto é problemático, visto que é comum as pessoas de baixa renda contraírem dívidas. Também vale ressaltar que em 2015 uma taxa de 62,9% dos alagoanos estava endividada. Assim, mais da metade da população não teria acesso a todas as fases da política por conta de aspectos puramente burocráticos.

Por tudo isso, apenas 83 jovens conseguiram se tornar “os próprios chefes”. Diante das altas taxas de desemprego entre os jovens que se observa nos indicadores sociais alagoanos, é possível afirmar que se trata de um resultado inexpressível. Principalmente se considerarmos que este trabalho não pode garantir como ocorreu a manutenção dos empreendimentos no longo prazo.

Ainda é necessário realizar novas pesquisas para investigar o andamento das empresas inauguradas. Futuros estudos de caso que registrem o número de negócios que faliram, visitem os empreendimentos que permanecem abertos e tenham como foco os depoimentos dos jovens egressos. Tais objetivos de pesquisa não faziam parte do escopo desta pesquisa.

O que já se pode garantir sobre os resultados que foram gerados pelo programa Juventude Empreendedora é o alcance da interiorização do projeto, que ocorreu em 51 municípios e conseguiu inaugurar microempresas em 18 cidades do interior. Além disso, a política foi muito eficaz na promoção dos ideais e práticas do atual contexto brasileiro de capitalismo neoliberal. Esse efeito não pode ser contabilizado, mas está presente nas entrelinhas do projeto formulado e nas reportagens que foram publicadas pelas assessorias de comunicação do governo Renan Filho e sua Coligação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABILIO, Ludmila Costhek. Uberização: Do empreendedorismo para o autogerenciamento subordinado. **Psicoperspectivas**, Valparaíso, v. 18, n. 3, p. 41-51, nov. 2019.

ALMEIDA, Nayane Monteiro de. **Comportamento do consumidor: a influência do smartphone no processo de decisão do consumidor**. 2016. 156 f. Dissertação (Mestrado em administração) - Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2016.

ANDRÉ, Robson Gomes; DA SILVA, Rosana Oliveira; NASCIMENTO, Rejane Prevot. “Precário não é, mas eu acho que é escravo”: Análise do Trabalho dos Motoristas da Uber sob o Enfoque da Precarização. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa [S.l.]**, v. 18, n. 1, p. 7-34, jan. 2019.

ANTUNES, Daví José Nardy. O Brasil dos anos 90: um balanço. **Leituras de Economia Política**, Campinas, v. 9, p. 63-89, dez. 2001.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. São Paulo: Boitempo, 2018, 462 p.

_____. Do desânimo à desolação o laboratório e a experimentação do trabalho na pandemia do capital. **Le monde diplomatique Brasil**, 1 de jun de 2020. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/o-laboratorio-e-a-experimentacao-do-trabalho-na-pandemia-do-capital/>>. Acessado em: 19 de junho de 2020.

_____. O mundo precarizado do trabalho e seus significados. **Cad. psicol. soc. trab.**, São Paulo, v. 2, p. 55-59, dez. 1999.

ASCOM, SETE. Juventude Empreendedora potencializa entrada de jovens no mercado de trabalho em AL. **Portal Oficial do Governo do Estado de Alagoas**, Alagoas, 05 de agosto de 2017. Disponível em: <https://alagoas.al.gov.br/noticia/item/18281-juventude-empreendedora-potencializa-entrada-de-jovens-no-mercado-de-trabalho-em-al> Acesso em: janeiro de 2022.

_____. Governo de Alagoas seleciona jovens para projeto Juventude Empreendedora. **Correio dos Municípios**, Alagoas, 7 de novembro de 2017. Disponível em:

<https://www.correiodosmunicipios-al.com.br/2017/11/governo-de-alagoas-seleciona-jovens-para-projeto-juventude-empresendedora/>. Acessado em: janeiro de 2022.

_____. Juventude Empresenedora está presente em 39 municípios de Alagoas. Sete segundos, Alagoas, 28 de abril de 2017. Disponível em: <https://www.7segundos.com.br/arapiraca/noticias/2017/04/28/74588-juventude-empresenedora-esta-presente-em-39-municipios-de-alagoas>. Acessado em: janeiro de 2022.

ASCOM, Maribondo. Juventude Empresenedora certifica jovens de Maribondo Programa tem como objetivo capacitar jovens empresenedores que desejam construir seu próprio negócio. **Agência Alagoas**, Alagoas, 16 de agosto de 2017. Disponível em: <http://agenciaalagoas.al.gov.br/noticia/item/18605-juventude-empresenedora-certifica-jovens-de-maribondo>. Acessado em: janeiro de 2022.

ASCOM, Olivença. Jovens do Programa Juventude Empresenedora de Olivença recebem certificados. **Associação dos municípios alagoanos**, Alagoas, 28 de março de 2018. Disponível em: <https://ama-al.com.br/jovens-do-programa-juventude-empresenedora-de-olivencia-recebem-certificados/>. Acessado em: janeiro de 2022.

ASCOM, Marechal Deodoro. Juventude Empresenedora abre vagas em Marechal Deodoro. **Instituto Federal de Alagoas**, Alagoas, 27 de setembro de 2016. Disponível em: <https://www2.ifal.edu.br/campus/marechal/noticias/juventude-empresenedora-abre-vagas-em-marechal-deodoro>. Acessado em: janeiro de 2022.

_____. Programa “Juventude Empresenedora” será implantado em Marechal Deodoro Jovens de 18 a 29 anos serão capacitados para montar seu próprio negócio e contribuir com o crescimento de Marechal Deodoro. Prefeitura de Marechal Deodoro, Alagoas, 12 de janeiro de 2017. Disponível em: <https://www.marechaldeodoro.al.gov.br/2017/01/programa-juventude-empresenedora-sera-implantado-em-marechal-deodoro/>. Acessado em: janeiro de 2022.

ASCOM, Arapiraca. Concluintes do curso Juventude Empreendedora recebem certificados em Arapiraca. **Prefeitura de Arapiraca**, Alagoas, 5 de julho de 2017. Disponível em: <https://web.arapiraca.al.gov.br/2017/07/concluintes-do-curso-juventude-empreendedora-recebem-certificados-em-arapiraca/>. Acessado em: janeiro de 2022.

ASCOM, Atalaia. Atalaia marcou presença em mais uma etapa do programa Juventude Empreendedora. **Gazeta web**, Alagoas, 21 de fevereiro de 2017. Disponível em: https://atalaiapop.com/pages/noticia_172.html. Acessado em: janeiro de 2022.

ASCOM Quebrangulo. Em Quebrangulo, jovens atalaienses recebem certificados de conclusão do curso Juventude Empreendedora. **Atalaia Pop**, Alagoas, 10 de setembro de 2017. Disponível em: https://atalaiapop.com/pages/noticia_404.html. Acessado em: janeiro de 2022.

ASCOM Campo Alegre. Jovem Campo-Alegrense estudante do Juventude Empreendedora teve projeto aprovado pela Desenvolve. **Prefeitura de Campo Alegre**, Alagoas, 22 de fevereiro de 2017. Disponível em: <http://www.campoalegre.al.gov.br/c/2029/jovem-campo-alegrense-estudante-do-juventude-empreendedora-teve-projeto-aprovado-pela-desenvolve/>. Acessado em: janeiro de 2022.

ÁVILA, Milene Peixoto. **O Bolsa Família e a pobreza no Brasil: ‘detalhes’ que fazem a diferença**. 2013. 243 p. Tese de Doutorado em Ciências Sociais - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2013.

BARBOSA, Attila Magno e Silva; BENDER, Mateus. O reconhecimento jurídico das violências psicológicas nas relações de trabalho no Brasil. **Cad. CRH**, Salvador, v. 32, n. 86, p. 419-434, ago. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BROWN, Wendy. **Cidadania Sacrificial: neoliberalismo, capital humano e políticas de austeridade**. Rio de Janeiro: Zazie Edições, 2018.

CASAQUI, Vander. Estudos da cultura empreendedora no campo da comunicação: macroproposições, narrativas, inspiração. *Galaxia* (São Paulo, online), ISSN 1982-2553, n. 37, jan-abr., 2018, p. 55-65.

CASTRO, Maria Cristina Drumond; ARAÚJO, Ionara Coelho; MAIA, Paula Lopes Oliveira; LUQUINI, Isabela de Matos Alves Mendonça; FERNANDES, Gersonni Mutti. Precarização e flexibilização do trabalho no Brasil. *Braz. J. of Develop.*, Curitiba, v. 05, n. 12, p., dec. 2019.

CARRETONI, Vinícius Rezende Vaz Aurora, Marília. O Consenso de Washington no Brasil – Estabilização Conservadora e Estagnação. *Aurora*, Marília, v.13, n. 1, p. 37-58, Jan./Jun., 2020.

CARVALHO, Cícero Péricles de Oliveira. **Economia popular: uma via de modernização para Alagoas**. 6. ed. Maceió: Edufal, 2019.

CARVALHO, Vinicius Marques; MATTIUZZO, Marcela. Confiança, reputação e redes: uma nova lógica econômica?. In: ZANATTA, Rafael A. F.; PAULA, Pedro C. B. de; KIRA, Beatriz (orgs.). **Economias do compartilhamento e o direito**. Curitiba: Juruá, 2017, p. 41-58.

CHAMAYOU, Grégoire. **A sociedade ingovernável: uma genealogia do liberalismo autoritário**. Tradução Letícia Mei. São Paulo: Ubu Editora, 2020.

COSTA, Alan Farias; ARAGÃO, Iracema Machado de. Movimento jovem empreendedor e sua relação com a inovação e propriedade intelectual. **Rev. Empreendedorismo, negócios e inovação. S. B. do Campo**, v.07, n. 01, janeiro – junho, 2022

COSTA, Pedro Henrique Ferreira; GODOY, Paulo Roberto Teixeira. O capitalismo contemporâneo e as mudanças no mundo do consumo. **X Colóquio Internacional de GEOCRÍTICA**, Universidade de Barcelona, Barcelona, 26 - 30 de maio de 2008. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/330.htm>>. Acessado em: 18 de junho de 2020.

COUTO, Cláudio G. Couto; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social – USP**, p. 269-301, novembro de 2003.

CUNHA, Miguel Pina e; CUNHA, João Vieira da; CAIXEIRINHO, Jesuína. Processos de controlo nas organizações: do controlo da flexibilidade à flexibilidade do controlo. *Aná. Psicológica*, Lisboa, v. 19, n. 2, p. 261-278, Apr. 2001.

DUARTE, R.. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 139–154, mar. 2002.

DRUCK, Graça. Trabalho, precarização e resistências: novos e velhos desafios?. **Cad. CRH**, Salvador, v. 24, n. spe1, p. 37-57, 2011.

FERRAZ, J. DE M.; FERRAZ, D. L. DA S.. Do espírito do capitalismo ao espírito empreendedor: a consolidação das ideias acerca da prática empreendedora numa abordagem histórico-materialista. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 20, n. 1, p. 105–117, jan. 2022.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio século XXI: dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2018.

FIORI, José Luis. Estado do Bem-Estar Social: Padrões e Crises. **IEA USP**, 13 de maio de 2013. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos>. Acessado em: 8 de fevereiro de 2022.

GAVRAS, Douglas. Aplicativos como Uber e iFood são fonte de renda de quase 4 milhões de autônomos. **Estadão**, 28 de abr de 2019. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,aplicativos-como-uber-e-ifood-sao-fonte-de-renda-de-quase-4-milhoes-de-autonomos,70002807079>>. Acessado em: 12 de junho de 2020.

GERHARD, Felipe; SILVA JUNIOR, Jeová Torres; CAMARA, Samuel Façanha. Tipificando a Economia do Compartilhamento e a Economia do Acesso. **Órgão. Soc.**, Salvador, v. 26, n. 91, p. 795-814, dezembro de 2019.

HÖFLING, Heloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, p. 30-41, novembro/2001

JUSTO, Carolina. Flexibilização dos contratos acarreta precarização do trabalho. **Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 59, n. 4, p. 8-9, 2007.

MEDEIROS, Marcelo. A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990. **Diretoria de Estudos Sociais do IPEA**. Brasília, Texto para discussão nº 852, dezembro de 2001.

MONTEIRO, Phablo. Atalaia marcou presença em mais uma etapa do programa Juventude Empreendedora. **Atalaia Pop**, 21 de fevereiro de 2017. Disponível em: https://atalaiapop.com/pages/noticia_172.html. Acessado em 2 de março de 2022.

MOROZOV, Evgeny. **Big tech: a ascensão dos dados e a morte da política**. Tradução de Claudio Marcondes. São Paulo: Ubu Editora, 2018, 192 p.

OLIVEIRA, Marco Antonio Gonsales de; MORAES, Rodrigo Bombonati de Souza; SOUZA, Rogério de. Luta de classes na era do Uber. **Outras Palavras**, 13 de dez de 2017. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/trabalhoeprecariado/luta-de-classes-na-era-do-uber/>>. Acessado em: 4 de julho de 2020.

OMENA, Guilherme. Desenvolve atende participantes do programa Juventude Empreendedora. **Desenvolve agência de fomento de Alagoas, Alagoas**. Disponível em: <https://www.desenvolve-al.com.br/desenvolve-atende-participantes-do-programa-juventude-empREENDEDORA/>. Acessado em: janeiro de 2022

PRATES, Daniela M; FRITZ, Barbara Fritz; DE PAULA, Luiz Fernando. Uma avaliação das políticas desenvolvimentistas nos governos do PT. **Cadernos do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 21, pp. 187-215, jul.-dez. 2017

PRAUN, Lucieneida Dovão. **Não sois máquina! Reestruturação produtiva e adoecimento na general motors do brasil**. 2014. 189 f. Tese (Doutorado em sociologia) - Instituto de filosofia e ciências humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

RIBEIRO, R. F.; LARA, R.. O endividamento da classe trabalhadora no Brasil e o capitalismo manipulatório. **Serviço Social & Sociedade**, n. 126, p. 340–359, maio 2016.

RIBEIRO, Andressa de Freitas. Taylorismo, fordismo e toyotismo. **Rev. Lutas Sociais**, São Paulo, vol.19 n.35, p.65-79, jul./dez. 2015.

RIBEIRO, Stenio da Paixão Josuel. Os Contratualistas em questão: Hobbes, Locke e Rousseau. **Prisma Jurídico**, Universidade Nove de Julho, São Paulo, vol. 16, núm. 1, 2017, pp. 3-24.

RODRIGUES, Marta M. A. **Políticas Públicas** - Coleção Folha Explica, São Paulo: Publifolha, 2010. p. 46-53.

SCHOR, Juliet. Debatendo a economia do compartilhamento. Tradução de Beatriz Kira. In: ZANATTA, Rafael A. F.; PAULA, Pedro C. B. de; KIRA, Beatriz (orgs.). **Economias do compartilhamento e o direito**. Curitiba: Juruá, 2017, p. 21-40.

SCHWARTZMAN, Simon. As causas da pobreza. Rio de Janeiro: FGV, 2004. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. OIT afirma que Bolsa Família ajuda País a reverter a crise. In: **Em Questão - Boletim eletrônico**, n. 780, Brasília: SECOM, 2009.

SENNETT, Richard. **A corrosão do caráter: as consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo**. Tradução de Marcos Santarrita. 16ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2015, 195 p.

SETE. Apresentação da política Juventude Empreendedora. **Secretaria de Trabalho e Emprego**, Alagoas. Disponível em: <http://www.trabalho.al.gov.br/institucional/programas-e-aco.es>. Acessado em: janeiro de 2022.

SILVA, Allan Gustavo Freire da; MOTA, Leonardo de Araújo e; DORNELAS, Carina Seixas Maia; LACERDA, Alecksandra Vieira de. A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 25-42, jan.-abr. 2017.

SIMMEL, Georg (1903). As grandes cidades e a vida do espírito. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 577-591, Out. 2005.

TEIXEIRA, Déa Lúcia; SOUZA, Maria Carolina A. F. de. Organização do processo de trabalho na evolução do capitalismo. **Rev. adm. empresas**, São Paulo, v. 25, n. 4, p. 65-72, Dec. 1985.

WAHRENDORFF, Ricardo Caldas (coordenação). **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. 48 p.

WEBER, Max. **A ética protestante e o “espírito” do capitalismo**. Antônio Flávio Pierucci (Ed.). São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

WINTER, Eduardo da Silva. Funções do Estado. **RPGE**, Porto Alegre, v. 36 n. 76, p. 153-191, abril de 2015.

WOOD JR, Thomaz. Fordismo, Toyotismo e Volvismo: os caminhos da indústria em busca do tempo perdido. **Rev. adm. empresas**, São Paulo, v. 32, n. 4, p. 6-18, Oct. 1992.

ZANATTA, Rafael A. F. Economias do compartilhamento: superando um problema conceitual. In: ZANATTA, Rafael A. F.; PAULA, Pedro C. B. de; KIRA, Beatriz (orgs.). **Economias do compartilhamento e o direito**. Curitiba: Juruá, 2017, p. 79-106.