

Desemprego juvenil e políticas de trabalho e renda no Brasil: a experiência recente dos Consórcios Sociais da Juventude

José Celso Cardoso

Pesquisador Ipea / Brasília.

E-mail: josecelso.cardoso@ipea.gov.br

Roberto Gonzáles

Pesquisador Ipea / Brasília.

E-mail: roberto.gonzalez@ipea.gov.br

Resumo

O texto sintetiza resultados de uma avaliação de implementação dos seis projetos-piloto que inauguraram a experiência de qualificação social e inserção laboral juvenil por meio dos Consórcios Sociais da Juventude, envolvendo as regiões do Distrito Federal e Entorno, Grande ABCD-SP, Rio de Janeiro-RJ, Belo Horizonte-MG, Salvador-BA e Fortaleza-CE. A partir de um quadro geral acerca do problema do emprego juvenil no Brasil, o texto contextualiza a experiência dos CSJ ante as demais políticas públicas federais para a juventude. Uma vez descritos os procedimentos da pesquisa de campo, o texto empreende uma avaliação geral dos casos investigados, com destaque a dois pontos cruciais dos CSJ ligados às questões da qualificação e da inserção dos jovens no mundo do trabalho. Argumenta-se que o formato dos consórcios enfrenta contradições ligadas à oferta de qualificação social e profissional adequada e que a inserção no mundo do trabalho não deve ser o objetivo central das políticas direcionadas para os jovens socialmente vulneráveis.

Palavras-chave

Cidadania. Emprego. Formação profissional. Juventude. Política social.

Juvenile unemployment, labor policies and income in Brazil: the recent experience of social consortia of youth

Abstract

The text summarizes results of an implementation evaluation concerning the six pilot projects (Distrito Federal e Entorno, Grande ABCD-SP, Rio de Janeiro-RJ, Belo Horizonte-MG, Salvador-BA e Fortaleza-CE) that opened the Youth Social Consortia (Consórcios Sociais da Juventude – CSJ). Starting with a general picture of the youth employment problem in Brazil, the article contextualizes the CSJ's experience in face of the others federal youth policies. Then, after describing the field research procedures, the article undertakes a general evaluation of the investigated cases, detaching two crucial features of the CSJ, related to the themes youth qualification and entrance of young people into the world of labor. It is argued that the CSJ format faces contradictions tied to the supply of adequate professional and social qualification, and that the insertion in the labor market shouldn't be the main goal for policies directed to socially vulnerable youth.

Keywords

Citizenship. Employment. Professional formation. Youth. Social policy.

Este texto sintetiza resultados de uma avaliação de implementação dos seis projetos-piloto que inauguraram a experiência de qualificação social e inserção laboral juvenil por meio dos Consórcios Sociais da Juventude, envolvendo as regiões do Distrito Federal e Entorno, Grande ABCD-SP, Rio de Janeiro-RJ, Belo Horizonte-MG, Salvador-BA e Fortaleza-CE.

Para entendimento dos procedimentos adotados e resultados alcançados, dividimos o presente artigo em seis seções. Depois desta apresentação geral, introduzimos o estudo a partir de um quadro geral acerca do problema do emprego juvenil no Brasil (seção 1). A seção 2, por sua vez, procura situar os CSJ no contexto mais amplo das iniciativas recentes de políticas federais para a juventude no país. Na seção 3, são descritos e justificados os procedimentos metodológicos da pesquisa de campo realizada. A síntese comparada das experiências investigadas é efetuada na seção 4. Por fim, na seção 5, à guisa de conclusão, resumimos os principais argumentos, com destaque especial a dois pontos cruciais do programa, ligados respectivamente às questões da qualificação e da inserção dos jovens no mundo do trabalho.

INTRODUÇÃO: O PROBLEMA DO EMPREGO JUVENIL NO BRASIL

Como se sabe, os jovens compõem um dos grupos mais atingidos pelo problema do desemprego no Brasil. Há crescente dificuldade para conseguir uma ocupação entre aqueles que querem trabalhar (frequentemente, a primeira ocupação). De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), para o grupo de 15 a 19 anos, a taxa de desemprego passou de 13% para 23% entre 1995 e 2004, enquanto, para os jovens entre 20 e 24 anos saltou de 10% para perto de 16%*.

* Dados elaborados pelos autores com base em microdados da pesquisa fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Deve-se ressaltar que esta taxa de desemprego só não está ainda maior, porque, entre outras razões, os jovens têm progressivamente adiado a sua entrada no mercado de trabalho, em particular aqueles com 15 a 19 anos. Isto é expresso pelo fato de a taxa de participação dos jovens estar caindo, e caindo mais do que a de outras faixas etárias: para a faixa entre 15 e 19 anos, a queda foi de 57% para 49% entre 1995 e 2004 e, para o grupo entre 20 e 24 anos, permaneceu praticamente estável (em torno de 76%). Aliás, o aumento da frequência à escola foi observado para todos os indivíduos dessa faixa etária, independentemente de estarem ocupados, desempregados ou inativos. Em alguma medida, isso é consequência de o mercado ter ficado mais exigente do ponto de vista da qualificação, o que faz com que os jovens busquem se qualificar mais, mesmo quando já estão trabalhando.

A explicação para a alta taxa de desemprego do jovem no Brasil é controversa. O diagnóstico dominante aponta para a dificuldade do jovem em obter a primeira ocupação no mercado formal, dado que a diminuição das vagas teria elevado as exigências de escolaridade e experiência das empresas para a contratação de novos trabalhadores. Outra linha de diagnóstico liga o problema do desemprego do jovem à alta rotatividade, isto é, os jovens conseguiriam ocupação facilmente, mas também se desligariam rapidamente, o que faria com que houvesse grande número de jovens desempregados em determinado momento.

Flori (2003), a partir de dados das regiões metropolitanas, fez uma decomposição da taxa de desemprego dos jovens entre 14 e 24 anos e chegou à conclusão de que a busca pelo primeiro emprego responde por uma fração entre 10% e 30% dos jovens que entram no desemprego. Os resultados desse trabalho sugerem que é a curta duração das ocupações dos jovens o principal fator explicativo para sua alta taxa de desemprego, em comparação com outras faixas etárias. O estudo também aponta que a transição entre inatividade e a condição de empregado é mais frequente que entre desemprego e emprego, o que sugere que a procura de trabalho pelo jovem tem características próprias que nem sempre são captadas pela taxa de desemprego aberto.

Camarano et al. (2003), por sua vez, ao subdividir a população jovem em quatro grupos (estudantes ocupados, só ocupados, só estudantes, nem estudantes nem ocupados), observam significativo número de jovens que não estão nem no mercado de trabalho nem na escola. Este dado reflete, historicamente, a ida das mulheres para o trabalho reprodutivo-doméstico, porém observa-se uma tendência de inversão nos dados: enquanto diminuiu a proporção de mulheres jovens nessa situação, aumenta o percentual de homens entre 15 e 24 anos fora da escola e sem ocupação. Os autores apontam que esse dado reflete a formação de novas famílias, principalmente do lado das mulheres, além de indicar a crescente dificuldade de inserção dos jovens no mercado de trabalho. O que preocupa é que justamente o segmento dos jovens que não frequenta escola nem tem ocupação apresenta o menor grau de escolarização, dentre os quatro grupos investigados.

Os dados mencionados anteriormente não significam que programas voltados à preparação do jovem para entrada no mercado de trabalho tenham importância menor, pois há evidências de que a qualidade da primeira inserção produtiva do jovem influencia a probabilidade de ele permanecer em bons empregos ao longo da sua vida laboral. Vários autores salientam, porém, a importância de pensar essa preparação levando em conta que: (i) a escolaridade continua a ser um critério fundamental para a inserção no mundo do trabalho; (ii) as primeiras experiências de trabalho são necessariamente efêmeras, portanto o importante é que sejam boas referências para o futuro.*

OS CSJ NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA JUVENTUDE NO BRASIL

Se tomarmos o termo “políticas para juventude” na acepção literal, pode-se dizer que estas já existem há bastante tempo no âmbito do governo federal brasileiro, pois os jovens já podiam acessar programas de caráter universal. Além disso, malgrado beneficiassem quase que exclusivamente os jovens, também havia políticas que o faziam por conta de outros objetivos, e não por conta de questões

* Sobre a questão juvenil no Brasil, ver CNPD (1998), Pochmann (2000) e Ipea (2005).

específicas desse segmento. Recentemente, no entanto, a demanda por políticas para juventude tem um sentido mais preciso, em que o “problema da juventude” se articula em torno de segmentações socioeconômicas, raciais e de classe, das mudanças recentes no mercado de trabalho e da associação entre violência e falta de oportunidades de educação e trabalho. Neste sentido, trata-se agora de uma demanda por ações *focalizadas*, uma vez que o público-alvo das mesmas tende a ser definido em termos de “necessidade, pobreza ou risco” (ABAD, 2002).

Na verdade, ABAD (2002) destaca que, embora nos países latino-americanos já existam políticas objetivando facilitar a transição da juventude para o mundo adulto, essas tiveram características bastante diferentes dependendo do contexto político e econômico de cada país e do segmento de jovens a que se endereçavam.

No período 1950/80, a maioria dos países da região procurava incorporar crescentes parcelas da juventude de classe média por meio da expansão do sistema educacional, bem como lidar com a emergência das mudanças culturais decorrentes. Dos anos 70 até o período de transição democrática, predominaram ações visando a controlar a juventude politicamente mobilizada. A partir dos anos 80, com a desaceleração econômica e o crescimento do desemprego e da pobreza, é que começa a tomar corpo uma preocupação com a “juventude marginalizada”, isto é, com os jovens de áreas e segmentos sociais empobrecidos e considerados mais propensos à cooptação pelas redes de criminalidade, em particular da prostituição e do narcotráfico, que nesse momento começavam a se definir como problemas sociais e políticos centrais.

Nos anos 90, essas ações passam a ganhar feições menos emergenciais, eventualmente incorporando uma visão mais positiva do jovem; é nesse momento que programas governamentais passam a focar o papel do jovem como “agente de desenvolvimento comunitário”. Por conta disso, grandes esforços foram devotados à inserção de jovens excluídos no mercado de trabalho, basicamente por meio de programas de qualificação profissional, mas sem que eles fossem desenvolvidos com uma preocupação maior em

melhorar a qualidade da educação formal ofertada a esses jovens.

Portanto, em geral, as políticas para juventude – a despeito de suas peculiaridades e novos formatos – renovam a perspectiva *integracionista* do jovem, em que a maior preocupação é favorecer a sua entrada no mundo adulto do trabalho e da família. É justamente esse ponto que ABAD (2002) questiona: para ele, há evidências de um processo de “desinstitucionalização da juventude” por meio do qual as políticas para juventude deixam de ser vistas como preparação para a vida adulta, momento no qual as expectativas maiores da vida (ascensão profissional e casamento, por exemplo) realizar-se-iam.

Crescentemente, o “tempo de vivência da juventude” se alarga (começo mais precoce e duração mais longa) e se torna um momento ímpar do ciclo de vida válido, com necessidades e aspirações próprias, ainda que não homogêneas para as diferentes classes sociais. Assim, um elemento crucial desse processo seria o crescente “tempo livre” disponível aos jovens, que é vivenciado de forma diferenciada: se para os de classe média e alta este tempo livre é tempo de qualificação e de ausência de grandes responsabilidades, para os jovens das classes populares esse tempo livre possui conotações menos óbvias, devido à falta de oportunidades de estudo e trabalho, sendo pouco legitimado pela sociedade ou mesmo pela família. O desafio das novas políticas para juventude seria então propiciar a vivência desse tempo livre de forma autônoma, inclusive criando oportunidades para que os jovens rompam com as posições que a estrutura de relações sociais os condiciona a ocupar.

Duas considerações atinentes ao tema deste texto decorrem dessa perspectiva. Primeiro, o esforço para favorecer a inserção de jovens no mundo do trabalho não tem mérito por si mesmo, na medida em que podem estar simplesmente sancionando a reprodução das relações intergeracionais de classe e de gênero. Assim, o valor desta iniciativa estaria na possibilidade de proporcionar aos jovens, por meio do trabalho, uma relação um tanto mais autônoma com a sua comunidade e com a sociedade em geral, rompendo com estigmas e preconceitos cristalizados. Deste modo, está claro que não é qualquer atividade

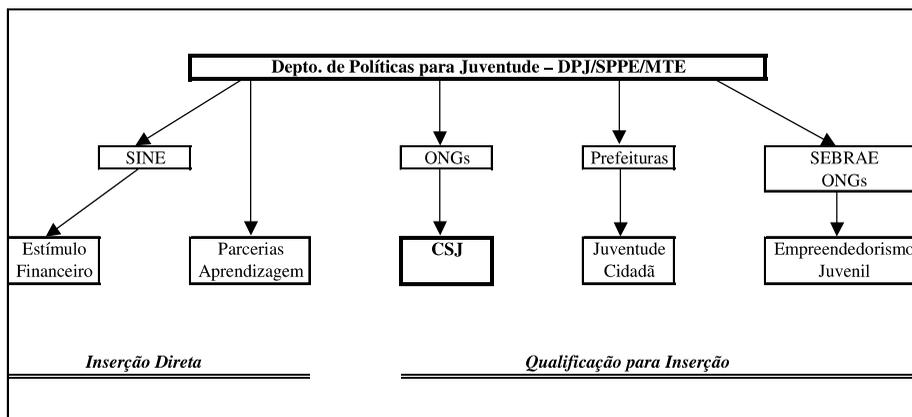
de remunerada que pode produzir esse efeito, pois algumas tendem justamente a reforçar as segmentações já existentes. Também não são apenas atividades ligadas à produção de bens e serviços mercantilizados que podem cumprir este papel, uma vez que atividades voluntárias, solidárias e comunitárias ou experiências em organizações sem fins lucrativos também podem ser valiosas para desenvolver o potencial do

jovem. Por fim, de acordo com essa premissa, o foco destas políticas deveria estar centrado no desenvolvimento humano dos jovens, sem jogar sobre eles o fardo de retirar suas famílias da situação de pobreza.

A segunda consideração diz respeito à participação social dos jovens. Ao romper-se com uma perspectiva meramente integracionista “escola – trabalho”, passa a ser fundamental levar em conta as aspirações dos jovens, as suas próprias formas de organização e os espaços ocupados por eles. Os programas governamentais em seu formato mais tradicional tendem a desconsiderar esses aspectos, quer por desconhecimento, quer porque partem de uma visão de controle que vê os grupos de jovens das classes populares com desconfiança. Por conta disso, esses programas tendem a ter pequena adesão e eficácia, uma vez que são percebidos pelos jovens como mais uma forma de disciplinamento social.

Essas considerações se encaixam perfeitamente ao caso do Brasil. A partir de meados da década de 90, começam a surgir políticas que enfocam problemas considerados próprios da juventude. Sposito e Carrano (2003) destacam que tais políticas se caracterizam inicialmente por alto grau de fragmentação e superposição, bem como pela convivência de concepções muito diferentes do que seria o “problema dos jovens”. Mais especificamente, observam que, enquanto alguns programas incorporam a perspectiva da defesa de direitos, ancorada no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Lei Orgânica da Assistência Social, outros continuam a se nortear pela idéia de prevenir a violência e o envolvimento dos jovens com o crime.

FIGURA 1
Estrutura atual do PNPE no âmbito do DPJ/MTE



Nessa linha, multiplicam-se as iniciativas de qualificação profissional, tomadas como medida por excelência da transição ao mundo do trabalho. Por fim, os autores ressaltam que, no momento em que se iniciava o Governo Lula, ainda não havia uma referência normativa clara para políticas dirigidas a jovens acima de 18 anos. O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Juventude (PNPE) começou a ser formulado nesse contexto, em que não havia se definido uma política clara para a juventude. Apesar de ser ressaltada a importância de se articular com outras iniciativas, permaneceu no primeiro ano bastante centrado no Sistema Público de Emprego e na modalidade subvenção econômica.* Um retrato da arquitetura atual do PNPE pode ser visto na figura 1, na qual se apresentam as diversas modalidades do programa, inclusive o espaço destinado aos Consórcios Sociais da Juventude.

Os Consórcios Sociais da Juventude (CSJ) são uma das linhas de ação do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Juventude (PNPE), o qual está a cargo do Departamento de Políticas para

* A Lei nº 10.748, de 22 de outubro de 2003, criou o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Juventude (PNPE / MTE), com o objetivo de promover “a qualificação do jovem para o mercado de trabalho e inclusão social”, bem como “a criação de postos de trabalho para jovens ou prepará-los para o mercado de trabalho e ocupações alternativas, geradoras de renda”. O público-alvo do programa abrange os jovens entre 16 e 24 anos desempregados e sem experiência de vínculo formal, que não tenham concluído o ensino básico e cuja família tenha renda domiciliar de até meio salário mínimo *per capita*. Originalmente, o programa apresentava três eixos principais: o da Subvenção Econômica, o do Serviço Civil Voluntário e o dos Consórcios Sociais da Juventude. Posteriormente, surgiram como eixos adicionais, o empreendedorismo juvenil e as parcerias.

Juventude, localizado no Ministério do Trabalho e Emprego. Este eixo de atuação do PNPE tem os seguintes objetivos: a) intermediar a oferta de empregos formais para os jovens; b) preparar os jovens para o mercado de trabalho e ocupações alternativas geradoras de renda; c) melhorar a qualificação da força de trabalho dos jovens e promover a inclusão social dos mesmos; d) melhorar a auto-estima e a participação cidadã da juventude na vida social e econômica do país; e) dar escala às experiências bem-sucedidas da sociedade civil organizada; f) constituir um espaço físico, denominado Centro da Juventude, como ponto de encontro das ações desenvolvidas pelas entidades da sociedade civil consorciada em sua base social.

Neste modelo de gestão, os Consórcios Sociais da Juventude são geridos pela sociedade civil (organizações não-governamentais, movimentos sociais e organizações da juventude), podendo o setor privado, governos e organismos de financiamento e cooperação participar como parceiros. Os CSJ pretendem alcançar jovens entre 16 e 24 anos que, em função de suas condições socioeconômicas, têm dificuldade de acesso ao Sine, priorizando jovens quilombolas, afrodescendentes, indígenas, jovens em conflito com a lei ou que estejam cumprindo medidas socioeducativas, jovens portadores de necessidades especiais, jovens trabalhadores rurais. É obrigatório que esses jovens estejam matriculados ou freqüentando regularmente estabelecimento de ensino, sem ter concluído o ensino médio ou supletivo, e que sejam membros de famílias com renda domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo. Um esquema sintético do processo de formação dos CSJ pode ser visto na figura 2.

À medida que articula a Qualificação Profissional com a prestação de Serviço Civil Voluntário e uma ação de intermediação por parte das entidades executoras (e até de fomento ao empreendedorismo), o CSJ constitui-se em novidade institucional no âmbito das políticas públicas de trabalho e renda, embora recupere elementos de algumas políticas já existentes. Em 2005, estavam formados 31 CSJ, quase todos em regiões metropolitanas do país, em um esquema de funcionamento como o descrito na figura 3.

FIGURA 2
Processo de constituição dos Consórcios Sociais da Juventude

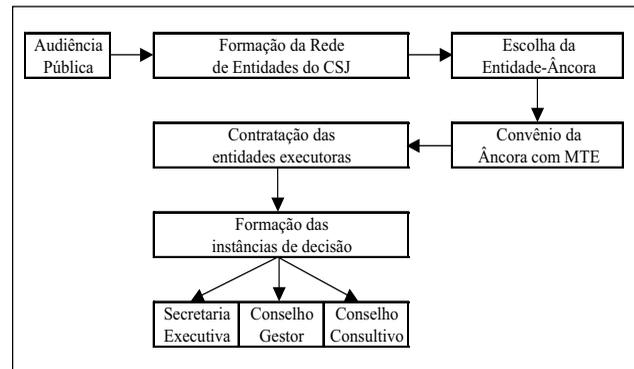


FIGURA 3
Inscrição e seleção de jovens

Qualificação Social e Profissional		6 meses
1. Formação Básica	400h	
2. Oficina-Escola		
Serviço Civil Voluntário (R\$ 600 em 4 ou 5 parcelas)	100h	
Encaminhamento ao Mercado de Trabalho (mínimo de 320h de qualificação)		

Ao longo dos seus três anos de operação, o PNPE atendeu a pouco mais de 400 mil jovens, dos quais 142 mil obtiveram uma ocupação (não necessariamente assalariada), ao sair do programa. Os CSJ responderam por 15% dos atendidos e 6% dos colocados. Embora esse número pareça pequeno, cabe ressaltar que quase 70% dos atendidos correspondem ao cumprimento da lei de aprendizagem pelas empresas e à respectiva qualificação de aprendizes pelo Sistema S, executada sem recursos orçamentários.*

Em fins de 2003, a Câmara de Políticas Sociais instituída no âmbito da Casa Civil formou vários grupos de trabalho acerca de temas transversais que se considerava estarem sendo inadequadamente enfrentados pelo governo federal, entre os quais o tema juventude. O GT Juventude elaborou um diagnóstico das condições de vida, extraiu deste alguns desafios para as políticas públicas e realizou extensivo levantamento dos programas federais que

* Dados constantes deste parágrafo e da tabela foram fornecidos pelo Departamento de Políticas para Juventude do MTE em maio de 2006.

TABELA 1

Jovens atendidos por ações do PNPE – 16 a 24 anos

(Dados atualizados em 15/02/2006)

MODALIDADE	2003		2004		2005		Totais		TOTAL GERAL (jovens atendidos) (ii)
	COL	QP	COL	QP	COL	QP	COL	QP	
Subvenção Econômica	112		2.454		3.716		6.282		6.282
Responsabilidade Social			4		2.604		2.608		2.608
Soldado Cidadão		4.950		29.200		22.654		56.804	56.804
Empreendedorismo				3.175	433	1.765	433	4.940	4.940
Aprendizagem (fiscalização)	18.146		25.215		31.808		75.169		75.169
Aprendizagem (Sistema S)	25.045	58.396	22.556	73.268		73.231	47.601	204.895	204.895
Consórcios Sociais da Juventude		6.811	2.050	21.969	7.077	20.376	9.127	49.156	49.156
Serviço Voluntário / Juventude Cidadã			977	4.637			977	4.637	4.637
Total Ações PNPE (i)	43.303	70.157	53.256	132.249	45.638	118.026	142.197	320.432	404.491

Fonte: DPJ/MTE.

(i) Compreende as ações orçamentárias e não orçamentárias do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego.

(ii) A totalização geral por modalidade foi realizada a partir do número de colocados (COL) para as ações de inserção e pelo número de qualificados (QP) para as outras ações. Desta maneira, evitaram-se a sobreposição e a dupla contagem na totalização, obtendo-se o número exato de jovens atendidos, seja por ações de inserção, seja por ações de qualificação.

de alguma forma atendiam aos jovens. A partir desse trabalho, o GT identificou

a necessidade de revisão, de coordenação e de articulação das inúmeras ações que são desenvolvidas (...) Foram identificadas e destacadas superposições entre ações e diversas possibilidades de integração intersetorial, visando ampliar a efetividade da atuação pública.*

A resposta do governo federal ao diagnóstico colocado pelo GT Juventude tomou, até o momento, duas direções: (i) criação de novos programas e (ii) reformulação dos programas já existentes. Destacaremos apenas as modificações mais importantes no PNPE/CSJ.

Criação de Novos Programas

Dois programas novos surgiram após o GT Juventude: o Programa Nacional de Inclusão do Jovem (Projovem), sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Juventude, subordinada à Secretaria-Geral da Presidência da República, e o Programa Escola de Fábrica, do Ministério da Educação.

O Projovem foi criado pela Medida Provisória 238, posteriormente convertida na Lei 11.129, de 30 de junho de 2005. Embora tenha originalmente sido proposto como programa contínuo, foi transformado em projeto temporário pelo Congresso; consequen-

temente, só tem dotação até 2006. A meta é alcançar 400 mil jovens nesse período.

Definiu-se o público como sendo jovens de 18 a 24 anos, sem vínculo formal de emprego, que tenham cursado pelo menos até o 4º ano, mas não tenham concluído o ensino fundamental e que não estejam freqüentando a escola no momento. O objetivo declarado do programa é oferecer condições para a inserção dos jovens no mercado de trabalho por meio da elevação da escolaridade e da qualificação profissional. As atividades consistem basicamente em:

- oferta de 860h de elevação de escolaridade e 340h de qualificação profissional;
- obrigatoriedade da prestação de serviço comunitário pelo jovem durante 400h;
- concessão de bolsa no valor de R\$ 100 durante os 12 meses em que o jovem permanece no programa, condicionada a 75% de freqüência às atividades.

Ao final dos 12 meses, os jovens que tiverem cumprido o mínimo de freqüência e tenham sido aprovados na avaliação recebem certificado de conclusão do ensino fundamental, conferido pela rede de avaliação composta por seis universidades.

O orçamento do programa é todo alocado na Secretaria-Geral da Presidência / Secretaria Nacional de Juventude, que o descentraliza aos órgãos executores. O programa é executado pelas prefeituras, com recursos do governo federal e da

* GRUPO INTERMINISTERIAL DE JUVENTUDE. *Subsídios para a Construção de uma Política de Juventude*. Brasília, agosto de 2004, p. 8.

sua contrapartida.* Os cursos de qualificação profissional são contratados pelas prefeituras, mas as entidades executoras são credenciadas *ex ante* pelo Ministério do Trabalho.**

Criado pela Medida Provisória 251, de 14 de junho de 2005,*** o Programa Escola de Fábrica é um programa do Ministério da Educação que deverá ser implementado mediante parceria com empresas privadas e organizações não-governamentais, sendo que caberá a essas últimas atuar como unidades gestoras do projeto. Ao MEC, compete a orientação pedagógica, a supervisão e monitoramento do projeto, enquanto as empresas participantes serão responsáveis por prover infra-estrutura física adequada à instalação de espaços educativos específicos, disponibilizar pessoal para atuar como instrutores, indicar a necessidade de cursos e arcar com despesas de transporte, alimentação, uniforme e seguro para os alunos. Para sua execução, ainda em 2005, já foram aprovadas 558 propostas de cursos, que abrangerão 250 municípios e 11,3 mil alunos. Os cursos deverão ter carga horária mínima de 600 horas/aula e turmas de 20 alunos. A meta para 2006 é que 100 mil jovens sejam formados pelo Escola de Fábrica. Para participar deste projeto de formação, os jovens deverão estar matriculados na educação básica (regular ou na modalidade de Educação de Jovens e Adultos) e não poderão trabalhar durante o tempo previsto de duração dos cursos, fazendo jus a uma bolsa de R\$ 150,00 mensais.

* O Projovem é gerido por um comitê local, separado da Secretaria de Educação do município, composto por professores, representantes da sociedade civil e organizações ligadas à juventude. Os recursos para elevação de escolaridade, manutenção do espaço físico com capacidade para 1.200 jovens (Estação da Juventude) e pagamento dos professores e coordenadores pedagógicos são acessados via convênio com o FNDE/MEC. A capacitação dos formadores, bem como a confecção e distribuição do material didático, é responsabilidade direta do governo federal. A metodologia de ensino e formação foi desenvolvida pela Fundação Darcy Ribeiro (RJ).

** Cada prefeitura pode optar por quatro “arcos de qualificação”, dentre mais de 20 possibilidades. Cada arco comporta diversas formações referidas ao mesmo conjunto de atividades (Ex: Arco “Hospitalidade” comporta formação em hotelaria, atendente em bares e restaurantes, guia turístico etc.). O preenchimento das vagas dos cursos é feito via chamada pública; os jovens se inscrevem nos Correios (futuramente pelo telefone). No caso de as inscrições excederem o número de vagas, opera-se um sorteio. Os jovens selecionados são cadastrados, as suas fichas digitalizadas e enviadas para a coordenação do Projovem. O jovem que já tiver passado pelo programa, ainda que não tenha alcançado a elevação de escolaridade, não poderá ser readmitido.

*** Convertida posteriormente na Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005.

Reformulação do PNPE / CSJ

A reformulação do PNPE foi motivada pelo seu baixo grau de execução em 2003, em particular da modalidade do estímulo financeiro. Este, que era a ação preponderante dentro do programa em 2003, foi relegado a segundo plano em favor da ação de qualificação social e profissional implementada por meio dos CSJ. O DPJ também planejava expandir a ação de qualificação para além das áreas metropolitanas por meio de uma linha chamada “Juventude Cidadã”, que até o momento não começou a operar.

Apesar dessas reformulações no Primeiro Emprego, a sua expansão continua centrada nos CSJ localizados nas capitais e áreas metropolitanas e se dá preponderantemente pela criação de novos consórcios, e não pela expansão dos já existentes. Assim, a área geográfica de atuação se sobrepõe em grande medida à do Projovem e do Programa Escola de Fábrica.

Em termos de serviços, a principal diferença está na ênfase do Projovem na elevação de escolaridade, enquanto o CSJ se propõe a articular qualificação e inserção no mercado de trabalho. Já o Programa Escola de Fábrica visa a ofertar uma primeira experiência profissional prática. Porém, todos os programas se propõem a ofertar qualificação profissional, apoiar ou garantir a elevação de escolaridade e favorecer a inserção do jovem de baixa renda no mercado de trabalho.

O principal fator de diferenciação está no desenho institucional de cada programa, especialmente nos atores responsáveis pela execução, que podem ser ONGs da área de juventude e qualificação (CSJ), prefeituras municipais (Projovem) ou empresas privadas (Escola de Fábrica). Cabe ressaltar que não há até o momento nenhum tipo de articulação entre esses três programas, embora isso não queira dizer que haja duplicação, visto que o CSJ e o Projovem atendem até o momento a um número de jovens inferior ao respectivo público-alvo e o Escola de Fábrica iniciou sua implementação apenas recentemente.

A partir do que foi dito, percebe-se então que: (i) no âmbito da política para juventude, muita importância tem sido dada pelo governo federal ao tema trabalho; (ii) as ações de qualificação

profissional ainda se configuram na principal via de enfrentamento desse tema; (iii) há várias ações recentemente iniciadas que talvez pudessem ser complementares, mas que até o momento atuam paralelamente.*

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: OBJETIVOS E JUSTIFICATIVAS DA PESQUISA

A pesquisa desenvolvida junto aos CSJ centrou seus esforços em avaliar o processo de implementação desta modalidade de atuação do PNPE. Conquanto seja um levantamento preliminar, tem um caráter avaliativo na medida em que buscou identificar aspectos críticos do programa em que: (a) houve grandes variações na estratégia de implementação, afastando-se do desenho pretendido, ou (b) apresentaram-se dificuldades não previstas para a implementação dos CSJ conforme o planejado. Subsidiariamente, foram identificados alguns pontos fortes dos CSJ. A seguir, descreveremos as decisões tomadas na elaboração dos procedimentos metodológicos, as razões para tal e o desenho final do levantamento de campo.

A primeira opção e talvez a mais determinante para execução desse levantamento foi a de focá-lo na implementação dos CSJ, e não nos seus resultados, por dois motivos: primeiro, tanto o PNPE quanto a modalidade dos CSJ haviam começado a operar recentemente. Além disso, ocorreram algumas reformulações razoavelmente importantes nos dois anos e meio iniciais do programa, não podendo se considerar que o mesmo houvesse atingido um desenho institucional consolidado. Assim, embora uma avaliação dos seus resultados fosse em tese possível, ela traria pouco aporte a um programa cuja implementação ainda estava bem no seu início.

Segundo, a implementação dos CSJ caracterizou-se por ampla descentralização, uma vez que os seus serviços são ofertados por meio de redes de organizações não-governamentais bastante heterogêneas. Além disso, os instrumentos de

* Escapa aos propósitos deste texto discutir como poderia se dar a articulação das políticas para juventude, ou mesmo se os esforços nesse sentido estão sendo bem-sucedidos. A menção à existência de outros programas visa justamente a situar a experiência do CSJ no âmbito das variadas iniciativas governamentais, partindo da idéia de que a condição juvenil é multidimensional e que nenhuma iniciativa pode ser cobrada individualmente pela resposta a esse desafio.

monitoramento existentes proviam apenas informações agregadas, muitas vezes difíceis de interpretar, dado o parco conhecimento acerca da atuação concreta dos CSJ: informações preliminares mostravam que a operação dos mesmos podia variar consideravelmente. Somaram-se a isso a alta rotatividade e a dimensão reduzida da equipe técnica que operava o programa, o que resultou em certa perda de memória institucional, tornando necessário registrar a experiência da montagem e desenvolvimento dos consórcios, especialmente dos seis primeiros projetos-piloto.

Terceiro, os primeiros contatos com a gerência dos CSJ no Ministério do Trabalho evidenciaram que, apesar da existência de um termo de referência estipulando algumas diretrizes para o funcionamento dos CSJ, seu caráter genérico não era um bom ponto de partida para a investigação, havendo interesse em manter as adaptações locais bem-sucedidas.

Por isso, convencionou-se que, mais importante que aferir resultados ainda muito incipientes, o que se necessitava era investigar como havia se dado a implementação concreta dos CSJ. Cabe ressaltar que essa opção coaduna-se com a tendência mais recente do “paradigma expandido de avaliação” (LOVE, 2004), no qual se considera imprescindível a análise do processo de implementação na avaliação de programas.

Essa posição parte da insatisfação dos avaliadores com o “paradigma da caixa-preta”, predominante nos anos 60 e 70, que assume que a “tecnologia” do programa é controlada pela sua equipe e que os resultados observados são causados pelo programa. O *paradigma expandido* situa o programa em meio ao ambiente social e político e ao contexto organizacional. Permite construir uma “história do desempenho”, na qual se enfatizam a lógica e a interação dos componentes do programa. Nessa linha, autores mais contemporâneos vêm defendendo maior flexibilidade do desenho da avaliação, adaptando-o ao estágio em que se encontra o programa e suas necessidades de informação (LOVE, 2004).

A estratégia do levantamento de informações junto aos CSJ tomou a forma de breves estudos de caso dos seis primeiros projetos-piloto. A principal preocupação desta estratégia de campo estava em

produzir um roteiro de temas para as entrevistas que fosse capaz de cobrir – senão todos – ao menos a maior parte dos aspectos críticos da montagem e funcionamento dos CSJ. Assim, com base nos roteiros utilizados, foi-nos possível destacar, de cada uma das entrevistas, aspectos relacionados a basicamente quatro dimensões para análise:

- a) de recuperação histórica propriamente dita, acerca das origens locais e desenvolvimento dos CSJ;
- b) construção da rede, com ênfase na seleção dos atores, definição das parcerias e composição dos conselhos locais (conselho gestor e conselho consultivo);
- c) rotinas de funcionamento, priorizando, de um lado, o percurso juvenil desde sua seleção, qualificação até as formas e estratégias de inserção e, de outro, os montantes e os fluxos financeiros do circuito MTE/entidade âncora/entidades executoras;
- d) virtudes e problemas dos CSJ, em termos seja do ponto de vista da política pública e do ambiente local, seja do trabalho em rede ou do relacionamento com os jovens.

Como método de coleta de dados, decidiu-se realizar uma série de visitas técnicas, durante as quais seriam feitas entrevistas semi-estruturadas com algumas entidades em cada um dos seis CSJ-piloto, uma vez que o foco da pesquisa seria a forma de organização e funcionamento dos mesmos. Foram entrevistadas a entidade-âncora e duas ou três entidades executoras de cada consórcio.

Decidiu-se entrevistar também os gestores do PNPE nas respectivas delegacias regionais do trabalho (DRTs), a fim de inquirir sobre o envolvimento das equipes locais do MTE na implementação, embora informações preliminares indicassem que esse papel tinha sido praticamente nulo em alguns casos. Não obstante isso fosse verdade para vários dos consórcios visitados, essas entrevistas revelaram aspectos importantes sobre o processo de articulação local e as dificuldades dessas instâncias em se integrarem, tanto onde o envolvimento da DRT foi substancial, quanto onde foi pouco expressivo e/ou tardio.

Sobre a metodologia utilizada, pode-se então dizer que ela permitiu registrar o processo de formação dos seis CSJ pioneiros, a sua trajetória até o momento das entrevistas, algumas características da rede de atores que os conformaram e os conflitos entre os mesmos, tudo isso a partir do ponto de vista das entidades visitadas.

SÍNTESE DOS RELATOS DE CAMPO *

Uma vez delineada a perspectiva analítica da pesquisa, esta seção se propõe a sistematizar e analisar alguns dos aspectos críticos observados no trabalho de campo conduzido junto aos seis CSJ-piloto que inauguraram esta linha de ação do PNPE no Brasil. Para tanto, ela se divide em dois tópicos temáticos. O primeiro agrupa e analisa considerações relativas à qualificação social e profissional dos jovens, incluindo aí a prestação do serviço civil voluntário. O segundo reúne e interpreta aspectos ligados às condições de inserção dos jovens no mundo do trabalho.**

Qualificação Social e Profissional dos Jovens: dilemas pedagógicos e conflito entre espírito voluntário *versus* recebimento monetário na prestação do Serviço Civil Voluntário

O desenho lógico dos CSJ ambiciona fazer com que os mesmos sejam um microcosmo das políticas públicas de educação (por meio das ações de elevação da escolaridade), formação profissionalizante (por meio das oficinas-escola), assistência social (por meio

* Gostaríamos de expressar nossos agradecimentos a todas as organizações visitadas (ONGs e DRTs) durante a pesquisa de campo, as quais se dispuseram cordialmente a nos receber e fornecer, com toda transparência e sinceridade, informações e opiniões da maior importância para a composição dos relatos que, sumarizados neste trabalho, procuram ser a base para a avaliação relativa à implementação e desenvolvimento dos seis CSJ-piloto. Também é preciso dizer que, embora as pessoas entrevistadas sejam as verdadeiras autoras desta seção, não têm responsabilidade pelos erros e omissões aqui cometidos, com o que as isentamos de eventuais encaminhamentos decorrentes deste trabalho de avaliação.

** É importante alertar para o fato de que, neste artigo, trataremos apenas dos dois objetivos finalísticos dos CSJ. No relatório final de pesquisa entregue ao MTE, bem como na versão autoral do mesmo a ser publicado como texto para discussão do Ipea, tratamos de outra gama bastante abrangente de questões-meio dos CSJ, como, por exemplo: i) formação dos CSJ e condições de sustentação da rede de entidades (ONGs) que em cada local se configurou para conduzir as ações do programa; ii) aspectos ligados às principais dificuldades operacionais dos CSJ na condução cotidiana de suas ações; iii) questões financeiras envolvendo o circuito MTE/entidades âncoras/entidades executoras.

da concessão de uma bolsa monetária) e trabalho, emprego e renda (por meio das ações de intermediação de mão-de-obra e geração de formas alternativas de inserção). De fato, há de se reconhecer que o intuito é ousado e promissor para futuras experiências, mas, ao final das visitas técnicas, temos dúvidas se os instrumentos construídos para tanto são suficientes e eficazes.

Quanto à suficiência, parece não haver dúvida quanto ao fato de que esta modalidade de qualificação e tentativa de inserção de jovens de baixa renda e baixa escolarização no mundo do trabalho, provida pelos CSJ, é claramente insuficiente para atender à demanda potencial de jovens nas condições socioeconômicas anteriormente descritas.* Além do fato de a rede de entidades atualmente existentes atender a uma fração reduzida do seu público-alvo, há razões para crer que mesmo sua expansão confronta-se com um limite estrutural decorrente do desenho dos CSJ, abstraindo-se neste momento as limitações orçamentárias e de pessoal do próprio MTE.

Tudo indica que as entidades têm um limite de jovens ao qual sua estrutura permite atender e acompanhar e que os investimentos proporcionados pelo programa não permitem expandir indefinidamente: a entidade que no início podia atender a 50 jovens possivelmente não passará a atender a 150 ou 200 nas etapas subsequentes. Da mesma forma, as redes de ONGs parecem ter um ponto a partir do qual a atuação conjunta e democrática se torna difícil, seja por conta da escala, seja por conta das relações de conhecimento e afinidade. Isso sugere que a expansão possível dos CSJ é “horizontal”, isto é, mais pela incorporação de novas entidades e, principalmente, pela criação de novos consórcios do que pelo aumento da escala de atuação dos consórcios já existentes.

Destacaremos a seguir alguns aspectos que problematizam a questão da eficácia desta ação, tornando-a pouco potente para impactar – no agregado – os indicadores sociais de precarização e vulnerabilização juvenil, ainda que no plano

microlocal ou comunitário possam surtir algum efeito positivo. Neste particular, abordaremos basicamente dois tipos de assuntos: um relacionado a questões pedagógicas do modelo de qualificação social e profissional subjacente aos CSJ; outro ligado a aspectos contraditórios da prestação de serviço civil voluntário pelos jovens.

Com relação ao primeiro assunto, é preciso dizer, de antemão, que o desenho lógico dos CSJ assume, implicitamente, que ninguém melhor que as próprias organizações sociais é capaz de desenvolver métodos de ensino e conteúdos pedagógicos adequados tanto à carga horária preestabelecida pelo programa, quanto ao perfil dos jovens-alvo do mesmo. Na verdade, é lícito supor que o programa trabalha com a hipótese – pouco factível, na realidade – de que tais organizações sociais ou já possuem alguma tecnologia social de intervenção junto a esta juventude do programa, ou que as mesmas possuem recursos humanos e capacidade técnica própria para a sua elaboração. Acontece que não só as entidades executoras reclamam – elas mesmas – a falta de alguma orientação externa e uniformizadora para isto, como, ainda que elas próprias conseguissem resolver satisfatoriamente este problema (na verdade, de um modo ou de outro, elas concretamente o fazem!), isso daria origem a uma multiplicidade de microsoluções tão heterogêneas que não permitiria a concretização de uma política pública consistente e replicável.

Da perspectiva das entidades executoras, há um conflito latente entre cinco aspectos dessa dimensão pedagógica dos cursos e oficinas profissionalizantes que exige, em todos os casos, algum tipo de compatibilização prática. São eles: i) vocação histórica de atuação das entidades; ii) conteúdos e métodos de ensino; iii) carga horária máxima permitida; iv) contratação e formação dos instrutores; v) perfil dos jovens prioritários do programa. Quer dizer, diante do fato de que a maior parte dos jovens atendidos pelos CSJ ou não dispõe de escolarização mínima para o mercado de trabalho, ou a que possuem é de péssima qualidade, seria necessário e urgente atacar com mais recursos – humanos e pedagógicos – as cinco dimensões acima citadas.

* Em especial, ver Ipea (2005), para a magnitude da problemática juvenil, e Ribeiro e Juliano (2005), para um exercício empírico de avaliação quantitativa do PNPE.

A tecnologia social de intervenção sobre esse segmento populacional não poderia – de acordo com grande parte das entidades pesquisadas – reproduzir os conteúdos pedagógicos e métodos de ensino tradicionais, considerados pouco adequados à tarefa de envolvimento e participação desse tipo de jovem dos CSJ. Por este motivo, a carga horária e os módulos de ensino do programa são considerados insuficientes ou muito rígidos em sua divisão entre conteúdos básicos e específicos.

Adicionalmente, coloca-se o problema do perfil de formação, grau de envolvimento e modalidade de contratação dos instrutores externos às entidades executoras que precisam ser localizados para ministrar oficinas de habilidades específicas.* Não bastam profissionais competentes em suas áreas de formação; é desejável que eles tenham também sensibilidade e disposição especial para atuar junto a um público carente de recursos materiais e, ao mesmo tempo, portador de necessidades psicológicas diferenciadas. As alternativas legais de contratação desses profissionais também são restritas, impondo limitações financeiras adicionais às entidades contratantes.

Por tudo isso, na visão das entidades envolvidas com estas questões, apenas com programas de ação continuada no tempo é que se poderia obter melhores resultados em termos de capacitação desses jovens para o mundo do trabalho. Mas, neste caso, ou reformata-se o desenho lógico do programa (em termos da sua carga horária e tecnologia pedagógica de intervenção), ou se reconhece que ele não é o *locus* mais adequado, no rol das políticas públicas existentes, seja para suprir escolarização mínima de qualidade, seja para garantir formação profissional aderente aos requisitos do mercado de trabalho.

Veja-se que este ponto é crítico não só ao desenho atual do programa, mas também à sua própria pertinência e eficácia. Em outras palavras, a questão

* Em linhas gerais, embora os cursos oferecidos pelas entidades executoras reflitam o histórico de atuação dessas entidades no seio das comunidades onde atuam, várias delas buscaram parcerias ou contrataram instrutores específicos em outras áreas de capacitação profissional que não as suas próprias. Este movimento de expansão para além das áreas tradicionais de vocação dessas entidades parece ter sido motivado, essencialmente, pela necessidade de se atingirem as metas físicas de inserção dos jovens no mundo do trabalho, sem o que poderiam estar descumprindo parte importante do contrato firmado com a entidade âncora do programa na região.

crucial aqui é saber se faz sentido, do ponto de vista da política pública, criar concorrentes institucionais – por mais inovadores que sejam – para executar funções que, ou são de responsabilidade precípua e insubstituível da escola pública (no caso das ações de elevação de escolaridade), ou que já são mais bem desempenhadas por instituições públicas (por exemplo, escolas técnicas) e privadas (por exemplo, Sistema S) de maior escala e tradição no meio profissionalizante.

É claro que se poderia com alguma razão contra-argumentar no sentido de afirmar que a escola pública tradicional é desmotivadora e precária e que as alternativas já consagradas de formação profissional são excludentes do segmento juvenil tratado pelos CSJ. Todavia, ambas as afirmações, por verdadeiras que sejam, mais reforçam que antagonizam nosso argumento central. Ou seja, se as ações finalísticas de qualificação e inserção dos CSJ estão a constatar que o perfil geral dos jovens por eles atendidos padece de vulnerabilidades de diversas ordens e sofre tamanha dose de preconceitos e discriminações no mundo do trabalho, então é difícil imaginar que tentativas paliativas de solução em nível microsocial possam equacionar os conflitos pedagógicos anteriormente apontados entre vocações tradicionais de cada entidade, métodos de ensino adequados, carga horária necessária, perfil dos instrutores e perfil dos jovens.

Os comentários anteriores não desconsideram a importância de organizações sociais de diversas vocações para a composição de uma nova estratégia educacional e profissionalizante no país, mas alertam para um fato evidenciado pelas pesquisas de campo, de que talvez elas não tenham condições materiais objetivas de assumir o protagonismo formacional que o modelo dos CSJ lhes atribui. Urge, portanto, uma revitalização radical dos eixos-estruturantes das políticas educacionais e profissionalizantes no país, único caminho realmente capaz e eficaz para alterar o quadro atual de desalento juvenil.

Ainda dentro da questão da qualificação social dos jovens, não podemos deixar de abordar, rapidamente, mas com alguma exclusividade, a prestação de serviço civil voluntário incorporada ao PNPE por meio dos CSJ.

Para além dos problemas operacionais verificados na sistemática de transferências e contabilização das bolsas operadas por meio do Banco do Brasil (que por si só foi motivo de grande desgaste emocional para as pessoas e instituições envolvidas), o problema central parece ser a contradição existente no pagamento de uma bolsa monetária condicionada à prestação de algum tipo de trabalho “voluntário” pelos jovens.

Em todos os CSJ visitados, os jovens tendem a encarar a bolsa como salário e o serviço civil como o seu primeiro emprego! Do ponto de vista das entidades operantes do programa, há o problema de este pagamento desvirtuar a vocação original do trabalho que elas normalmente realizam nas diversas comunidades onde atuam, pois, em geral, esse trabalho é feito na base do engajamento e do convencimento à participação realmente voluntária da população local, jamais usando como atrativo um pagamento de qualquer espécie. Já do ponto de vista dos jovens-beneficiários do programa, impera evidente confusão de sentidos e finalidades em relação às bolsas pagas. De um lado, eles as encaram naturalmente como salário, remuneração justa por serviços prestados junto à comunidade! De outro, isso acaba por descaracterizar o sentido mais profundo do trabalho voluntário, que é justamente a gratuidade na prestação de um serviço civil à comunidade à qual pertencem.

Em vários locais também foi manifestada certa preocupação em torno dos impactos diferenciados que as bolsas do SCV geram sobre os jovens e suas famílias. Notadamente em comunidades mais pobres e nas quais as relações de troca (inclusive mercantis) ainda são pouco monetizadas, as bolsas assumem um caráter especial. Em grande parte dos casos, ela é de fato o principal componente da renda domiciliar, e o jovem muda de *status* dentro da família. Em contrapartida, como o benefício é conferido por poucos meses, quase que imediatamente após o término das concessões acontece um refluxo – e um certo desequilíbrio social e familiar – no movimento de mudanças comportamentais (de padrão de consumo, por exemplo) e de mudanças relacionais que estavam se processando no interior das famílias.

Entretanto, a despeito das declarações no sentido de se questionar o pagamento de auxílio monetário em troca de suposta prestação de serviço voluntário, parece haver consenso quanto ao aproveitamento positivo das atividades por parte tanto dos “jovens voluntários” como por parte das entidades – hospitais, escolas, associações de bairro, organizações filantrópicas etc. – que os acolheram durante o voluntariado.

Neste sentido, antes de se extinguir esse benefício aos jovens, duas soluções foram recorrentemente aventadas. A primeira seria simplesmente alterar a nomenclatura do serviço civil, que passaria de Serviço Civil Voluntário para algo como Serviço Civil Incentivado, de modo a – quiçá – superar-se a contradição existente entre o espírito voluntário e o recebimento monetário. A outra sugestão seria mesmo desvincular o pagamento da bolsa desta prestação de serviço civil, vinculando-a alternativamente à realização dos cursos de qualificação social e profissional oferecidos pelo programa. Neste caso, a bolsa passaria a ser vista como um estímulo explícito à qualificação para o mundo do trabalho, uma forma de cobrir o custo de oportunidade deste jovem-alvo do programa, tanto ante o seu despreparo para a livre concorrência no mercado de trabalho, quanto a quaisquer alternativas ilícitas de empoderamento social e/ou enriquecimento pessoal.

Inserção Juvenil no Mundo do Trabalho: primeiro emprego *versus* emprego precário

Embora no item anterior tenham aparecido contradições fundamentais no que tange ao formato da qualificação social e profissional delineado pelos CSJ, é aqui, no item dedicado à inserção laboral juvenil, que emergem os pontos mais delicados e controversos do programa.

A primeira coisa a ser destacada é que não existe consenso, nem entre os CSJ visitados, nem no interior de cada um deles, sobre a questão da inserção juvenil no mundo do trabalho. Conquanto as metas de inserção tenham sido mais ou menos cumpridas nas duas primeiras etapas do programa, há diferenças importantes de realização entre as entidades executoras, além de diferentes percepções quanto a

esta função ser desempenhada por organizações não-governamentais.

Há opiniões antagônicas sobre isso em praticamente todos os CSJ: algumas entidades acham que essa tarefa não compete a ONGs da sociedade civil e, portanto, não deveria ser exigida pelo PNPE no âmbito dos CSJ; outras acreditam que as metas de inserção são justamente o diferencial positivo do programa, pois assim se estaria exigindo maior responsabilização social das ONGs e das próprias empresas.

Em ambos os casos, no entanto, coloca-se claramente a questão da baixa escolaridade e da exigência do programa em se trabalhar prioritariamente com jovens ainda não plenamente formados no ensino médio como um sério obstáculo à tarefa de inserção no mercado de trabalho. Mesmo assim, não se pode deixar de dizer que o potencial de inserção laboral de um CSJ qualquer depende não só da dimensão que a problemática da juventude-alvo do programa assume em cada comunidade onde ele atua, mas também da dinâmica empregadora dos mercados de trabalho locais.

De todo modo, cumpre ressaltar que os CSJ que mais obtiveram êxito nesta empreitada foram aqueles em que: i) o consenso interno sobre a inserção laboral juvenil era maior entre as entidades executoras; ii) houve envolvimento ativo e propositivo do conselho consultivo nas tarefas de convencimento e engajamento empresarial; iii) foi montada uma estratégia explícita e exclusiva de ação, geralmente encabeçada pela entidade âncora, envolvendo a contratação de equipe especializada para esta finalidade.

Tal estratégia contava com pelo menos duas características: primeiro, um trabalho de sensibilização junto ao empresariado local, que se dava mediante contato telefônico, agendamento de visitas, comunicação via imprensa (rádio, televisão, jornais de circulação local e panfletos ou informativos próprios) etc.; segundo, a definição de procedimentos específicos para a etapa de inserção propriamente dita, envolvendo esclarecimentos jurídicos às empresas, acompanhamento dos jovens em processos de seleção, suporte na preparação da documentação necessária etc. Em síntese, houve a necessidade de os CSJ qualificarem-se para o desafio da inserção ju-

venil, pois raríssimas são as organizações não-governamentais que desenvolvem conhecimentos específicos aplicados à inserção laboral. A tradição é a de capacitarem-se em qualificação social e profissional, mas raramente incorporam atividades – custosas e arriscadas que são – de inserção no mundo do trabalho.

O aspecto positivo deste aprendizado institucional do terceiro setor é que a experiência dos CSJ se aproxima de um exercício concreto de integração das políticas de trabalho, emprego e renda, ainda que isto seja válido apenas para a população juvenil de baixa renda. Este ponto é nada desprezível no contexto atual, em que o grande desafio colocado para o SPE nacional – já há uma década – é justamente o de realizar a integração efetiva de suas políticas de transferência de renda (seguro-desemprego, abono salarial e demais concessões monetárias), prestação de serviços (qualificação social e profissional, intermediação de mão-de-obra e geração sustentável de formas alternativas de inserção no mundo do trabalho) e concessão de créditos produtivos orientados.

O lado negativo da questão deriva da mobilização de recursos humanos e financeiros exclusivos que as ações de inserção implementadas pelos CSJ implicou, por conta dos quais houve comentários enfáticos de algumas entidades sobre o fato de o programa repassar recursos apenas em nome da qualificação social e profissional dos jovens, mas não destinar qualquer adicional para as atividades ou metas de inserção. De fato, parece estranho que a remuneração conferida aos CSJ esteja vinculada apenas a uma das etapas do ciclo de inserção laboral. Caberia então uma discussão sobre por que as entidades recebem somente por jovens qualificados, se o próprio desenho do programa exige metas de inserção, e trabalho feito pelos CSJ é congregar – de maneira mais ou menos articulada – ações de inscrição e seleção de jovens, qualificação social e profissional (inclusive ações de elevação de escolaridade), captação de vagas, intermediação ativa de mão-de-obra e inserção efetiva, ainda que não duradoura, no mundo do trabalho.

Outra questão importante – e problemática – sobre a questão da inserção laboral juvenil diz respeito à qualidade das ocupações conseguidas para os jovens

do programa, bem como ao *trade-off* que parece existir entre trabalho precário e formação escolar / profissional. Como discutido no início deste trabalho, há uma polêmica empírica sobre se o problema do emprego juvenil é a obtenção de uma primeira ocupação, isto é, a questão de um certo tipo de desemprego de inserção, ou se é o problema da rotatividade ocupacional elevada que caracteriza este segmento populacional.

No caso brasileiro, paradoxalmente ou não, há evidências de que ambos os fenômenos estejam presentes no cenário laboral juvenil, especialmente se estamos falando da população juvenil enquadrada nos critérios do PNPE – modalidade CSJ. Em outras palavras, parece que no Brasil, particularmente em suas regiões metropolitanas, as altas taxas de desemprego juvenil – relativamente às de outros países – estejam sendo afetadas, do ponto de vista macroeconômico, por uma deficiência crônica de demanda efetiva, e no plano microeconômico, por uma proliferação de postos de trabalho precários na base da pirâmide de ocupações.

Assim, estaríamos em presença tanto de um desemprego de inserção, que discrimina justamente os jovens mais pobres, afrodescendentes e de baixa escolarização, como em presença de postos de trabalho precários para este segmento juvenil, cujas características mais evidentes são a alta rotatividade da mão-de-obra, a informalização das relações de trabalho, a baixa densidade tecnológica destes postos, a ausência de planos funcionais de cargos e salários, a falta de perspectiva quanto à mobilidade ascendente, a ausência de mecanismos de proteção social para os trabalhadores, a baixa remuneração média dessas ocupações, além de outros atributos de má qualidade para estas condições de trabalho.

A questão, portanto, é que, embora a discussão anterior ratifique a necessidade e mesmo a urgência de uma política exclusiva para a juventude brasileira, especialmente dirigida aos segmentos de baixa renda e baixa escolarização, não é óbvio que ela deva ser uma política de inserção desses jovens social e economicamente vulneráveis no mundo do trabalho. Isto porque, se de fato ambos os fenômenos antes apresentados estiverem presentes na realidade nacional (desemprego de inserção, causado, no plano macroeconômico, pela longa estagnação relativa da economia brasileira e alta rotatividade laboral

juvenil, causada, no plano microeconômico, por um movimento geral de precarização ocupacional), então o desenho de políticas ativas para o enfrentamento dessas questões poderia ser algo diverso do formato de intervenção dos CSJ.

Sem nos alongarmos nas alternativas possíveis, haveria de se atacar, além do problema macroeconômico de insuficiência de demanda efetiva global, o problema microeconômico de precarização dos postos de trabalho criados na base da pirâmide ocupacional. É preciso deixar claro que a exigência empresarial por maior escolarização média da classe trabalhadora não se deve exatamente a uma real ampliação de requisitos cognitivos ou habilidades específicas para o desempenho de funções rotineiras (pelo menos não neste segmento considerado pouco estruturado do mercado de trabalho), mas sim ao fato de que o excesso de oferta de mão-de-obra escolarizada e qualificada já existente e disponível no mercado opera como um filtro adicional no processo seletivo dessas empresas.*

Assim, em tese, o formato mais adequado de intervenção para enfrentar os problemas em tela poderia combinar medidas sim de elevação da escolaridade média da população juvenil de baixa renda, mas desde que articuladas, como enfatizado no item anterior, ao eixo estruturante das próprias políticas educacionais e de formação profissionalizante. De outro lado, deveria estar associado, no plano macro, a políticas de recuperação e sustentação do crescimento econômico e, no plano

* De modo bastante estilizado, o segmento do mercado de trabalho considerado pouco estruturado se caracterizaria por uma oferta abundante de mão-de-obra, compondo a base geral e ampla do mercado de trabalho, com indivíduos em geral de baixa qualificação técnica, sem organização sindical, disputando empregos instáveis, portanto de elevada rotatividade, baixo nível de qualificação exigida e prometida, que oferecem poucas perspectivas de ascensão profissional e produzem baixos níveis de produtividade individual e coletiva. A determinação salarial neste segmento pouco estruturado do mercado de trabalho está ligada a formas variadas de contratação, uso e remuneração da força de trabalho, dada fundamentalmente por uma concorrência que se estabelece pelo lado da oferta de mão-de-obra, o que define e reproduz sempre baixos níveis médios de rendimentos. Trata-se, portanto, de empresas dos setores de serviços pessoais e distributivos (cujas atividades predominantes são emprego doméstico, conservação e reparação, alimentação e segurança, auto-ocupação diversificada, transportes e comércio etc.), que empregam força de trabalho em abundância no país, e que servem como porta de entrada ocupacional para o segmento juvenil do qual estamos falando. Uma discussão mais pormenorizada sobre esse assunto pode ser vista em Cardoso Jr. (2005).

micro, a políticas de melhoria da qualidade dos postos de trabalho da base da pirâmide ocupacional.

Da forma como foi concebido e está operando, o formato de intervenção baseado nos CSJ, porquanto inovador e promissor em vários aspectos, ainda não parece ter encontrado um lugar permanente no rol das políticas públicas de nova geração. Sem articular-se a políticas educacionais, profissionalizantes e laborais mais consistentes, acaba reforçando – ainda que não deliberadamente – o *trade-off* clássico entre formação social-profissional ruim e primeiro emprego precário. Impelidos à conquista precoce de uma ocupação geralmente de má qualidade no sentido anteriormente descrito, os jovens inseridos pelos CSJ estão sendo levados a sancionar as péssimas condições de funcionamento do mercado de trabalho nacional, legitimando, além disso, o lento – mas seguro – processo de deterioração da escola pública.

Por duras que sejam, tais afirmações são necessárias. Se os CSJ têm algum mérito (e certamente os têm), ele não reside no seu enfoque sobre a inserção laboral juvenil. Devido à alta rotatividade ocupacional desta mão-de-obra e à má qualidade geral destes postos de trabalho, metas de inserção tais como as exigidas pelo programa não parecem ser um bom critério de avaliação de resultados do PNPE – modalidade CSJ.

Esta conclusão se vê reforçada quando se sabe que somente um percentual em torno de 30% dos jovens qualificados são de fato submetidos a algum tipo de experiência laboral imediata. Mesmo em relação a estes, a ausência – pelo menos até o momento – de instrumentos e mecanismos de acompanhamento e avaliação das condições de empregabilidade impedem que se saiba algo mais sobre a sustentabilidade e a qualidade geral dos postos de trabalho imediatamente ocupados.

Em contrapartida, para a maior parte dos jovens não inseridos por ocasião do encerramento das atividades de qualificação e prestação do serviço civil voluntário restariam as seguintes opções: i) a quebra de expectativas com relação às promessas do programa em empregá-los remuneradamente; ii) o estigma do despreparo ou do fracasso pessoal; iii) o desestímulo a continuarem os estudos normais na escola pública (já que mesmo fazendo cursos específicos de qualificação não foi possível obter uma

ocupação remunerada); iv) o reforço na sensação de exclusão gerada pela condição pessoal de cada um: jovens de baixa renda e escolarização formal de qualidade duvidosa, afrodescendentes, portadores de necessidades especiais e jovens em conflito com a lei.

Neste sentido, os méritos do programa poderiam ser mais bem compreendidos, se fizessem parte dos objetivos e rotinas dos CSJ as seguintes atividades: i) um acompanhamento sistemático – quantitativo e qualitativo – junto aos jovens egressos do programa, acompanhamento este de caráter amostral, envolvendo jovens inseridos e assim computados pelo programa, jovens qualificados, mas não inseridos, e jovens de um grupo de controle com características semelhantes ao do público efetivamente atendido; ii) um acompanhamento eventual – quantitativo e qualitativo – junto às entidades operantes do programa e alguns parceiros selecionados, também de caráter amostral, visando a mapear a rede dos CSJ, averiguar as condições de funcionamento prático das ações e verificar o grau de desenvolvimento institucional do terceiro setor no país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O grande desafio atualmente colocado para as políticas públicas de nova geração parece ser o de romper a setorialização dos diagnósticos e transversalizar as ações. Há algum tempo impera certo reconhecimento de que os problemas sociais que temos possuem múltiplas dimensões e que, portanto, as soluções deveriam ter também um caráter multidimensional.

Se a afirmação precedente estiver correta, então nos cabe perguntar por que tamanha dificuldade em direcionar a ação pública nesta direção. Conquanto nem mesmo um rascunho para esta indagação possa ser fornecido no âmbito deste texto, é possível imaginar que o enfrentamento das questões atinentes a um público específico não pode recair exclusivamente sobre ações focalizadas: para que estas possam atuar eficazmente, faz-se necessário fortalecer as políticas universais. Daí cabe inquirir por que no desenho lógico dos CSJ parece não haver articulação orgânica mais profunda com o eixo estruturante das políticas educacionais ou mesmo com o eixo estruturante das políticas de geração de

trabalho, emprego e renda? Ou, ainda, por que o próprio programa (PNPE) ao qual pertencem os CSJ não está concebido para fazer a mediação urgente e necessária entre o eixo educacional e o eixo laboral das políticas sociais de corte federal no Brasil?*

No que se refere especificamente aos CSJ, podemos dizer que surgem em um momento em que a questão da juventude ganha importância no âmbito das políticas públicas federais e evolui para se tornar um eixo transversal, da mesma forma que gênero e raça. Internamente ao PNPE, o CSJ tornou-se o principal eixo e, tanto pelo seu ritmo de expansão, quanto pelas suas interfaces potenciais, pode se tornar um elemento importante das políticas de trabalho e renda. No entanto, sua contribuição para o enfrentamento do desemprego dos jovens socialmente excluídos, problema cujas causas são múltiplas, só poderá ser adequadamente definida quando melhor situar-se no âmbito de um conjunto mais amplo de políticas para a juventude.

Como visto no início deste trabalho, os problemas sociais que acometem os jovens brasileiros, sobretudo aqueles delineados como público preferencial dos CSJ (baixa renda domiciliar *per capita*, baixa e precária escolarização formal, afrodescendentes, portadores de necessidades especiais e jovens em conflito com a lei), são multidimensionais, envolvendo, entre outros aspectos importantes, precárias condições de saúde, educação, trabalho e renda, o que reclamaria soluções também multidimensionais. Concretamente, dada a estrutura ainda setorial de nossas políticas públicas, soluções multidimensionais significariam promover o máximo de articulação orgânica entre as políticas sociais e econômicas existentes, desafio este que ainda está apenas no começo de sua trajetória ascendente.

* Sobre a idéia dos eixos estruturantes das políticas sociais, ver Cardoso Jr. e Jaccoud (2005). Sucintamente, esses autores classificam as políticas sociais de acordo com quatro grandes eixos de intervenção estatal: i) eixo das políticas fundadas no princípio do trabalho e do emprego (previdência social, políticas de apoio ao trabalhador em idade ativa, organização agrária); ii) eixo das políticas fundadas no princípio da assistência social, segurança alimentar e combate direto à pobreza (BPC/Loas, políticas de alimentação e nutrição, bolsa-família, outros serviços e transferências assistenciais); iii) eixo das políticas fundadas nos direitos incondicionais de cidadania social (ensino fundamental e saúde pública); iv) eixo das políticas fundadas na provisão de infra-estrutura social (saneamento, habitação e transporte público).

Como principais conclusões deste estudo, podem ser destacados, portanto, dois pontos que nos parecem ser os mais problemáticos para a continuidade dos CSJ, porquanto tocam as duas dimensões finalísticas principais desta linha de ação do PNPE.

Primeiro: quanto ao formato da qualificação social e profissional dos CSJ. A questão pedagógica subjacente ao formato de qualificação social e profissional oferecido pela rede de entidades operantes é um problema não trivial na concepção original dos CSJ. A tecnologia pedagógica de intervenção junto ao segmento populacional priorizado pelo programa deve ser capaz de buscar o envolvimento juvenil, trazendo à participação jovens em sua maior parte arredios às formas tradicionais de aprendizado. Daí as dificuldades enfrentadas pelas ONGs na resolução de conflitos vivenciados entre a vocação histórica de atuação das entidades, os conteúdos e métodos de ensino e a carga horária máxima permitida; iv) a contratação e formação dos instrutores; v) o perfil dos jovens atendidos.

Na visão das entidades envolvidas com estas questões, apenas com programas de ação continuada no tempo é que se poderiam obter melhores resultados em termos de capacitação desses jovens para o mundo do trabalho. Mas, neste caso, ou reformata-se o desenho lógico do programa (em termos da sua carga horária e tecnologia pedagógica de intervenção), ou se reconhece que ele não é o *locus* mais adequado, no rol das políticas públicas existentes, seja para suprir escolarização mínima de qualidade, seja para garantir formação profissional aderente aos requisitos do mercado de trabalho.

Os comentários anteriores não desconsideram a importância de organizações sociais de diversas vocações para a composição de uma nova estratégia educacional-profissionalizante no país, mas alertam para o fato de que talvez elas não tenham condições objetivas de assumir o protagonismo formacional que o modelo dos CSJ lhes atribui.

Segundo: quanto ao formato da Inserção Laboral Juvenil dos CSJ. Se os CSJ têm algum mérito (e certamente os têm), ele não parece residir na ênfase que é conferida à inserção laboral juvenil. Em razão da alta rotatividade ocupacional desta mão-de-obra e à má qualidade geral dos postos de trabalho

ocupados, metas de inserção tais como as exigidas pelo programa não parecem ser um bom critério de avaliação de resultados desta linha de ação do PNPE.

A questão, portanto, é que, a despeito da concordância quanto à urgência de uma política exclusiva para a juventude brasileira, especialmente dirigida aos segmentos de baixa renda e baixa escolarização, não nos parece óbvio que ela deva ser uma política de inserção – muitas vezes precoce – de jovens socialmente vulneráveis no mundo do trabalho.

Acreditamos que o desenho de políticas ativas para enfrentar o desalento juvenil poderia ser algo diverso do formato de intervenção dos CSJ. Em tese, ele poderia combinar, de um lado, medidas de elevação da escolaridade articuladas ao eixo estruturante das políticas educacionais e de formação profissionalizante, objetivando tanto frear a oferta abundante de mão-de-obra, quanto elevar sua qualidade. De outro lado, deveria estar associado, no plano macro, a políticas de recuperação e sustentação do crescimento e, no plano micro, a políticas de melhoria da qualidade dos postos de trabalho da base da pirâmide ocupacional.

REFERÊNCIAS

ABAD, M. Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relación entre convivencia, ciudadanía y nueva condición juvenil. *Última Década*, Viña Del Mar, n.16, p. 119-155, mar. 2002.

CARDOSO JR., J. C. A questão do trabalho urbano e o sistema público de emprego no Brasil contemporâneo: décadas de 1980 e 1990. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

_____; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana

(Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

CAMARANO, A. A. et al. A transição para a vida adulta: novos ou velhos desafios? *Mercado de Trabalho*: conjuntura e análise, n. 21, fev. 2003.

COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO - CNPD. *Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas*. Brasília, 1998.

DRAIBE, S. *Social policy in a development context: the case of Brazil*. Santiago de Chile: UNRISD, 2003.

FAGNANI, E. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período recente 1993/98. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 13, 1999.

FARIA, V. *Reformas institucionales y coordinación gubernamental em la política de protección social de Brasil*. Santiago de Chile: CEPAL. División de Desarrollo Social, 2003.

FLORI, P. Desemprego de jovens no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 31., 2003, Porto Seguro. *Anais...* [S.l.]: ANPEC, 2003.

GRUPO INTERMINISTERIAL DE JUVENTUDE. *Subsídios para a construção de uma política de juventude*. Brasília: [s.n.], 2004.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Juventude no Brasil. In: _____. *Brasil: o estado de uma nação*. Brasília, 2005.

LOVE, A. Implementation evaluation. In: WHOLEY, J.; HATRY, H.; NEWCOMER, K (Ed.). *Handbook of practical program evaluation*. São Francisco: Jossey-Bass, 2004.

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

RIBEIRO, R.; JULIANO, A. Desemprego juvenil e impactos do PNPE. *Econômica*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p.47-76, jun. 2005.

SILVA, F Barbosa da; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

SPOSITO, M.; CARRANO, P. Juventude e políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, n. 24, set./dez. 2003.