

# O PROJETO JUVENTUDE CIDADÃ NO CONTEXTO (DES)ARTICULADO DAS AÇÕES DE QUALIFICAÇÃO DE JOVENS PARA O MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL

*Manoel Carlos Bayão Jr.\**

## Resumo

O presente artigo trata do Projeto Juventude Cidadã (PJC) em sua edição na cidade de Uberaba/MG, nos anos 2006-2007. A fim de estabelecer uma contextualização do projeto no bojo das políticas públicas educacionais implementadas no Brasil na atualidade, é traçado um quadro analítico destas. A análise produzida indica recorrência de deficiências no processo de planejamento, operacionalização e pós-implantação, além de inexistência de relatórios ou levantamentos qualitativos que embasem construtivamente o desenvolvimento de novas iniciativas semelhantes na localidade, ou mesmo em outras.

**Palavras-chave:** *Juventude Cidadã; Políticas Públicas; Educação Profissional.*

## INTRODUÇÃO

Os problemas gerados pelo baixo crescimento econômico que marcou as condições do desenvolvimento brasileiro nas últimas décadas do século XX, decorrentes não só do quadro de inflação alta que atingiu o país, mas de crises externas que contribuíram ainda mais para a vulnerabilidade da economia brasileira, com graves conseqüências sociais, compuseram o cenário recente do mercado de trabalho no país. Esses problemas econômico-sociais não atingiram apenas o Brasil, e um de seus efeitos se fez notar, sobretudo, entre os jovens, o que se manifestou em vários países, mas de forma mais acentuada naqueles em desenvolvimento.

Tal fato motivou diversos esforços de organismos internacionais (Organização das Nações Unidas [ONU] e Organização Ibero-Americana de Juventude [OID], por exemplo), no sentido de promover a discussão e fomentar melhorias nas condições de vida do cidadão jovem. Em muitos desses contextos, o tema ora em análise associa-se à questão mais geral do emprego.

Com a adoção do Plano Mundial de Ação para a Juventude (PMAJ),<sup>1</sup> em 1995, a discussão em torno da problemática juvenil acentuou-se e diversos eventos, no âmbito de variados organismos internacionais, foram realizados. Como exemplo, podem-se citar, em 1998, a Conferência Mundial de Ministros Responsáveis pelos

Jovens, que deu origem à Declaração de Lisboa para a Juventude, e o Fórum Mundial de Juventude do Sistema das Nações Unidas, que resultou no Plano de Ação de Braga.

A ONU, em sua Declaração do Milênio,<sup>2</sup> documento que se propunha histórico para o novo século que então se iniciava, estabelecia a formulação e a aplicação de estratégias que proporcionassem aos jovens de todo o mundo a possibilidade de encontrar trabalho digno e produtivo como elemento essencial ao desenvolvimento econômico e à erradicação da pobreza.

No caso brasileiro, o segmento juvenil é indistintamente o mais atingido, em particular o que ainda não está inserido no mercado de trabalho, situação que é agravada pelo baixo nível de escolaridade e de qualificação de parcela não desprezível desse grupo. Ao mesmo tempo, em decorrência das mudanças sociais e econômicas da contemporaneidade, as exigências de qualificação aumentam, configurando-se outro padrão de organização do trabalho. Referendando esse quadro, o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve),<sup>3</sup> em sua análise da Política Nacional de Juventude (PNJ),<sup>4</sup> considera que, em função de os

[...] jovens compõem o contingente populacional mais vitimizado pelas distintas formas de violência presentes no Brasil; enfrentarem enormes dificuldades de ingresso e permanência no mercado de trabalho; sofrerem impedimentos no acesso a bens culturais; não terem assegurado o direito a uma educação de qualidade e não receberem tratamento adequado no tocante às políticas públicas de saúde e lazer, o reconhecimento de seus direitos deve estar alicerçado em uma perspectiva ampla de garantia de uma vida social plena e de promoção de sua autonomia.<sup>5</sup>

Nesse sentido, o Conjuve entende que o desenvolvimento integral do jovem, que deve encampar as esferas da educação, do

\* Professor da Faculdade Talentos Humanos de Uberaba/MG; mestre em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia; especialista em Gestão Educacional pelo Centro Nacional de Educação a Distância do Senac. E-mail: bayaojr@uol.com.br

Recebido para publicação em: 11.07.2011.

trabalho, da cultura e das tecnologias da informação, é legítimo e de interesse de todo o conjunto da sociedade.

Depreendem-se, assim, o alinhamento do entendimento das instâncias oficiais reguladoras e promotoras das políticas públicas nacionais acerca das questões que envolvem a população juvenil e o dos organismos e agências internacionais que definem essa questão em âmbito mundial. Há, no entanto, de se considerarem as dinâmicas da formulação e a implantação de políticas públicas no Brasil, o que se relaciona diretamente à sua conceituação.

Essa temática mostra-se polêmica na história brasileira, sobretudo quando relacionada à área educacional, havendo mesmo os que argumentam sobre a inexistência de políticas públicas nessa área no País. Além de polêmica, mostra-se imprecisa, se não teoricamente, pelos sentidos que lhe são atribuídos nos diferentes documentos que lhe possam ser definidores, ainda que de forma implícita.

### A TEMPORARIEDADE DAS POLÍTICAS NO PAÍS

Do ponto de vista das políticas públicas no Brasil, é importante estar atento à natureza da participação dos governos, sobretudo a instância federal, nos níveis de decisão e na implantação de políticas públicas, o que evidencia uma perspectiva mais nuancada e mais dinâmica da questão. Tomaremos como referência, no que se refere a esse aspecto, a concepção de Höfling que define as políticas públicas como o “Estado em ação”, o que significa dizer “o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”.<sup>6</sup>

É interessante, a respeito das categorias Estado – e, por consequência, estatal – e governo, a caracterização feita pela autora ao diferenciá-las. O Estado englobaria o “[...] conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo”.<sup>7</sup> O governo, por sua vez, é entendido como o

[...] conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe a si como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.<sup>8</sup>

Ao diferenciar Estado – e, por consequência, o estatal – e governo, circunscrevem-se os dois campos, mas preserva-se o espaço de articulação entre eles. Não são, portanto, campos estanques, mas complementares, com diferentes interseções, o que garante sua vitalidade.

*Grosso modo*, pode-se dizer que o entendimento do Estado passa por perceber sua relativa estabilidade e continuidade no tempo, sem que isso signifique atribuir a seus organismos caráter definitivo ou estático. Ao contrário, enquanto as instituições e os órgãos do Estado estruturam-se de modo permanente, sua dinâmica e funcionamento devem manter certa maleabilidade para permitir-lhes ajustar-se aos objetivos programáticos e às



necessidades de mudança manifestadas e demandadas pela sociedade – que exigirão, afinal, a formulação, a implantação e a avaliação de políticas públicas –, bem como ao ritmo de mudança do mundo contemporâneo. O governo, por sua vez, apresenta caráter claramente transitório – pelo menos no que se refere às sociedades capitalistas contemporâneas, de regime dito democrático.

As políticas públicas demandam permanência, pelo menos no que diz respeito a seu desenvolvimento por um período de tempo suficientemente longo para permitir sua implementação plena, bem como o acompanhamento e a avaliação de seus efeitos e impactos. Isso permitirá verificar não só a necessidade de ajustes e revisões, mas a importância dessas políticas em termos de sua correspondência aos interesses e necessidades da sociedade.

Em que pese a relevância da distinção que se vem tentando estabelecer, é importante deixar claro que, quando se trata de ações públicas, as instâncias Estado e governo, Estado e sociedade, público e privado não apresentam fronteiras demarcadas de forma absoluta. Ao contrário, é necessário pensar em um intercâmbio permanente entre elas. Nessa perspectiva, Höfling, ainda que compreendendo as políticas públicas como aquelas de responsabilidade do Estado, “quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões”, salienta que tal processo “envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade [não necessariamente públicos] relacionados à política implementada. Nesse sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais”.<sup>9</sup>

No caso brasileiro, no entanto, é necessário considerar que, em geral, as políticas públicas – ainda quando formuladas em conformidade com os critérios teoricamente definidos pelos estudiosos para sua aceitação como políticas – não passam de políticas “de governo”, que são, em muitos casos, abandonadas, relegadas a segundo plano ou sofrem alterações expressivas com as mudanças de governo, modificações essas nem sempre apoiadas em estudos avaliativos consistentes. Perdem, assim, muitas vezes, a característica de continuidade de que deveriam se revestir de forma a gerar os resultados esperados e a permitir a avaliação dos impactos operados pelos programas, ações e projetos implantados.

Relacionada a essa condição, a expressão políticas públicas tem sido utilizada para identificar as mais diferentes iniciativas, ações, medidas, planejadas e executadas como se políticas fossem, utilizando-se tais termos, muitas vezes, de forma intercambiável, sem uma clara caracterização de cada um. Tomaremos como referência para discutir esse aspecto uma das análises que explicitam a condição do tratamento dado às políticas públicas no Brasil, com foco específico nas políticas de juventude, aquela feita pela Câmara Temática I do Conjuve.<sup>10</sup> É interessante que o texto da Câmara Temática identifica as políticas de juventude como políticas de governo, que referenciam a sua vinculação com o Estado. Essa análise é ilustrativa de outras dimensões da questão analisada, uma vez que esboça um quadro da real situação dessas políticas no Brasil no momento atual. É nesse sentido que o foco do estudo recai mais sobre o Governo Federal, indutor

das ações em prol da juventude nos últimos anos, e menos sobre o Estado nos termos aqui definidos. Ressalta-se, entretanto, a participação dos níveis estadual e municipal, bem como da iniciativa privada, em sua execução. A equipe distingue “[...] três níveis de atividade do Governo Federal, na atual gestão, com foco específico na juventude ou que afetam a vida dos jovens [...]”<sup>11</sup> denominados políticas estruturais, programas e ações.

As políticas estruturais são caracterizadas como aquelas que têm caráter de continuidade, diretamente articuladas com a “garantia de direitos fundamentais”.<sup>12</sup> São mencionadas como exemplos de políticas estruturais para a juventude, que merecem destaque, a ampliação do acesso ao ensino superior e médio, bem como do ensino profissional, a educação do campo, a expansão do ensino de jovens e adultos e a educação para a diversidade.

Os programas, por sua vez, são caracterizados como de prazo definido, objetivam “atuar sobre uma realidade social mais específica ou circunscrita”.<sup>13</sup> Eles não têm, portanto, o caráter universalizante das políticas estruturais que as caracteriza como políticas públicas, embora compartilhem alguns dos elementos

que as definem, como sua formulação e proposição pelo governo e a possibilidade de parcerias entre os diferentes níveis de governo e inclusive com a iniciativa privada. Representam, em grande parte, medidas focalizadas, tendencialmente de caráter compensatório. Entre as diferentes modalidades de programas, vale destacar por sua afinidade com o Projeto Juventude Cidadã (PJC), objeto de discussão do presente texto,<sup>14</sup> a Escola de Fábrica; o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE); e o Agente Jovem.

Ainda nos termos do Conjuve, os programas podem ou não estar subordinados às políticas estruturais. De acordo com o mesmo documento, teriam tido início, em sua maioria, na gestão 2003-2006 do Governo Federal, portanto, na primeira gestão do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Perde-se, com essa afirmação, a relação entre vários dos programas realizados na referida gestão, que tiveram início no governo anterior, tendo sido continuados, ainda que com reformulações.

As ações, por sua vez, referem-se a iniciativas que respondam, nos termos do documento do Conjuve, a um de dois critérios: serem de prazo mais curto ou restritas a um público determinado. Da mesma forma que os programas podem ou não articular-se às políticas estruturais, estas podem articular-se ou não aos programas. São citadas como modalidades de ações: Consórcio Social da Juventude; Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio (PNLEM); Pontos de Cultura (Cultura Viva); e Diversidade Sexual nas Escolas (Brasil sem Homofobia).

É interessante que as iniciativas e medidas destinadas à juventude criadas e implantadas no Brasil nos últimos 16 anos recaiam nas categorias “Programas” e “Ações”, o que é verificado pela própria Câmara Temática e se pode deduzir, inclusive, dos exemplos contidos no documento. É de se ressaltar que o próprio documento do Conjuve identifica nesse aspecto uma questão a ser investigada, considerando-o uma limitação.

A fim de encerrar a presente argumentação sobre a dinâmica das políticas públicas no Brasil, é importante considerar a reflexão de Sposito e Carrano, no contexto de estudo descritivo feito que engloba 33 ações voltadas para os jovens desenvolvidas a partir da década de 1990 pelo Governo Federal:

Pelo que vimos, torna-se legítimo indagar: O que unifica as diferentes iniciativas federais nesse contexto de ampla diversidade de propósitos e práticas? O diagnóstico que emerge dos dados empíricos, ainda que preliminar, indica que o Brasil, do ponto de vista global, optou por um conjunto diversificado de ações – muitas delas efetivadas na base do ensaio e do erro –, na falta de concepções estratégicas que permitam delinear prioridades e formas orgânicas e duradouras de ação institucional

*É interessante que as iniciativas e medidas destinadas à juventude criadas e implantadas no Brasil nos últimos 16 anos recaiam nas categorias “Programas” e “Ações”*



que compatibilizem interesses e responsabilidades entre organismos do Estado e da sociedade civil. Nesse sentido, é possível afirmar que a herança deixada pelo governo incide mais sobre projetos isolados, sem avaliação, configurando a inexistência de um desenho institucional mínimo que assegure algum tipo de unidade que nos permita dizer que caminhamos na direção da consolidação de políticas e formas democráticas de gestão.<sup>15</sup>

Em que pese o período transcorrido desde o momento em que o balanço foi feito por Sposito e Carrano, pode-se afirmar, diante das questões levantadas e dos aspectos que serão aqui apresentados acerca do PJC, que a situação permanece a mesma.

## O PROJETO JUVENTUDE CIDADÃ NO BOJO DAS POLÍTICAS DE JUVENTUDE

As políticas de juventude tornaram-se uma constante nos planos dos governos recentes, sobretudo daqueles iniciados após o PMAJ da ONU, conforme mencionado anteriormente, e demonstram alinhamento destes com os ditames de organismos internacionais que difundem ideias e doutrinas e auxiliam na implantação dessas políticas.

Para o Conjuve, em uma definição pouco específica, políticas de juventude são “[...] políticas governamentais que, em sua elaboração, demonstram preocupação com a singularidade da condição daqueles nascidos entre 15 e 24 ou 29 anos atrás”.<sup>16</sup> É nesse contexto, e alinhado com os desafios de uma política nacional de juventude de ampliar o acesso e a permanência do jovem na escola, bem como gerar possibilidade de trabalho e renda, que foi criado, em 2003, o PNPE, programa em cujo âmbito foi desenvolvido o PJC, com base no fortalecimento da participação da sociedade em políticas e ações de geração de trabalho e renda, com o objetivo de promover, simultaneamente, a inserção de jovens no mercado de trabalho e sua escolarização. Para tal, previu-se que o PNPE articulasse a criação de postos no mercado de trabalho para jovens, por meio da intervenção do Poder Público, a preparação e a qualificação desses jovens para o mundo do trabalho, promovendo condições para a inserção e a inclusão de parcelas desse grupo etário na sociedade.

O PJC originou-se no projeto Serviço Civil Voluntário (SCV), que, por sua vez, foi desenvolvido em 1996 em uma parceria dos Ministérios do Trabalho e Emprego e da Justiça, com participação de governos estaduais, autoridades militares, organizações não governamentais (ONGs) e especialistas em programas para a juventude, com o objetivo de criar alternativas

de qualificação profissional para jovens com idade superior a 18 anos, mais especificamente para aqueles sob situação de risco social e excluídos do serviço militar obrigatório.

Em 2003, com a inclusão do SCV no PNPE, o programa passou a ser submetido às diretrizes do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) para as políticas públicas, quando a qualificação profissional ganhou mais ênfase e houve a inclusão da exigência de inserção do jovem no mercado de trabalho. Ampliou-se, também, a faixa etária do programa (16 anos), com prioridade ao atendimento daqueles oriundos de medidas socioeducativas.

A partir de 2006, o PJC, já assim denominado, tornou-se, então, um dos componentes da política de formação da juventude para o mundo do trabalho amplamente desenvolvida, em nível nacional, no âmbito de iniciativas e estímulos do Governo Federal.

A formação do jovem, pretendida como integral, se daria por meio da articulação de três dimensões do desenvolvimento individual:

[...] I – pessoa, mediante a aquisição de níveis crescentes de autonomia, de definição dos próprios rumos, de exercício de seus direitos e de sua liberdade;

II – cidadão, consciente da importância do papel protagônico da juventude e da necessidade da sua efetiva participação no aprimoramento da democracia, na defesa dos direitos civis, políticos e sociais e no exercício da solidariedade para a mudança social; e

III – como trabalhador, qualificado social e profissionalmente para a inserção ativa, cidadã, no mundo social e do trabalho e para o exercício do protagonismo, do empreendedorismo e da economia solidária.<sup>17</sup>

O projeto fez parte de um conjunto de medidas e ações dedicadas à qualificação social e profissional no contexto da PNJ que mobilizaram diferentes organizações, instituições públicas e privadas e se congregaram aos diferentes níveis para a gestão e execução compartilhada dessa política.

O PJC destinou-se, por definição inicial de seu escopo, conforme definido em seu Termo de Referência, aos jovens com idade entre 16 e 24 anos,<sup>18</sup> em sua maioria, com escolaridade inferior ao Ensino Médio completo, com renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo, sem vínculo empregatício anterior e que não fossem os beneficiários diretos do Programa Bolsa Família (PBF) do Ministério do Desenvolvimento

Social e Combate à Fome (MDS), ou seja, que o cartão de recebimento não estivesse em seu nome.

Essa parcela da juventude brasileira se caracteriza por alta vulnerabilidade em face do mercado de trabalho e teve seu recorte de atendimento definido segundo perfil descrito pela Lei nº 10.748, de 2003,<sup>19</sup> que, por meio da criação do PNPE,

● ● ●

*alinhado com os desafios de uma política nacional de juventude de ampliar o acesso e a permanência do jovem na escola, bem como gerar possibilidade de trabalho e renda, que foi criado, em 2003, o PNPE*

● ● ●

visava a proporcionar efeitos em diversos aspectos da vida do segmento jovem da população e na forma pela qual este busca se inserir na sociedade.

A qualificação proposta pelo Termo de Referência do PJC busca alinhar-se com o texto da lei, quando almeja incorporar, além do aspecto econômico, a dimensão social, escolar e solidária de sua formação como pessoa, e busca proporcionar ao jovem uma formação de caráter multidimensional que se pretendia articulada em cinco eixos principais: formação em cidadania e direitos humanos, prestação de serviços voluntários à comunidade, qualificação social e profissional, estímulo e apoio efetivo à elevação da escolaridade e inserção no mercado de trabalho.

Mantendo essas particularidades, o PJC vinculou os campos da educação e do trabalho e buscou, segundo definição dos textos legais que o estruturaram, articular-se ao projeto mais abrangente de desenvolver, nacionalmente, uma política para a juventude e políticas de qualificação integradas ao plano traçado para o desenvolvimento do País.

Assim, o PJC constituiu-se em um elo na cadeia do desenvolvimento da política pública federal para a juventude, intermediando o SCV e o Projovem.

### O PROJETO JUVENTUDE CIDADÃ EM UBERABA (2006-2007)

O PJC, conduzido pelo MTE e pela Prefeitura Municipal de Uberaba (PMU), em sua edição naquela cidade, no período de setembro de 2006 a março de 2007, constituiu-se em objeto de pesquisa conduzida entre 2008 e 2010.<sup>20</sup> A intenção foi a de analisar a versão local de um projeto de abrangência nacional, contextualizando-o no bojo da política de juventude em que ele foi gerado e que definiu, por isso, as grandes linhas de sua concepção.

A capacitação de cerca de 2.000 jovens pelo PJC foi desenvolvida de setembro de 2006 a março de 2007 para atender à nova realidade do mercado de trabalho de Uberaba, cidade que apresentava, naquele momento, evolução positiva no quadro da empregabilidade formal,<sup>21</sup> decorrente do crescimento da atividade de produção e beneficiamento da cana-de-açúcar, segmentos agrícola e industrial respectivamente; e do comércio varejista, mais especificamente o setor supermercadista.<sup>22</sup>

As ações do PJC foram operacionalizadas em Uberaba por meio de convênio celebrado entre a PMU e o MTE. A coordenação e a supervisão do projeto foram conduzidas a partir da Fundação de Ensino Técnico Intensivo Dr. René Barsam (Feti),<sup>23</sup> a qual se responsabilizou pela execução dos eixos II, IV e V (Serviço Voluntário, Elevação de Escolaridade e Inserção no Mercado, respectivamente). Os eixos I e III – Cidadania e Direitos Humanos e Qualificação Profissional – foram contratados e desenvolvidos pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e pelo Instituto de Desenvolvimento Social do Espírito Santo (Ideses).<sup>24</sup>

As ocupações, cujas formações foram oferecidas para atendimento da demanda por qualificação da população local,



contemplaram as áreas de administração/atendimento ao público, agroextrativista, beleza e estética, construção e reparos, prestação de serviços, além de um eixo de formação em cidadania e direitos humanos que era comum a todas as ocupações.

Entrevistas realizadas com os jovens cursistas indicaram que, em alguma medida, as expectativas juvenis parecem encontrar respostas na dinâmica estabelecida pelo projeto. Uma análise mais aprofundada, no entanto, mostra algumas inflexões no mínimo problemáticas, se consideradas no contexto dos objetivos do projeto.

A análise de depoimentos de jovens cursistas à luz dos objetivos de pesquisa mostrou que 75% encontravam-se ocupados no horizonte de tempo de quatro anos após o encerramento das atividades do projeto. No entanto, se comparada à taxa de ocupação dos jovens de 15 a 24 anos de idade no mês de maio de 2010, segundo a Pesquisa Mensal de Emprego do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),<sup>25</sup> que foi de 82,6%,<sup>26</sup> a ocupação dos jovens egressos do PJC pode ser considerada baixa, o que sugere pouca efetividade quanto à inserção no mercado de trabalho.

No entanto, os fatos que mais chamaram a atenção na análise da edição em questão do PJC foram as dificuldades encontradas, evidenciadas em depoimentos de gestores do projeto, quanto ao processo de planejamento, operacionalização e pós-implantação do PJC.

Em relação ao planejamento do projeto, foi possível constatar que o critério de distribuição de recursos e disponibilização

de vagas por Município foi definido pelo Saldo de Movimentação do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) do MTE nos 12 meses que antecederam o início do projeto,<sup>27</sup> conforme orientado no Termo de Referência do PJC. O levantamento do Saldo de Movimentação nos meses que antecederam o início do PJC em Uberaba revelou uma redução acentuada do indicador que enquadraria a quantidade de vagas a ser ofertada em 750, número que representaria menos da metade das vagas efetivamente oferecidas. Essa movimentação sugeria necessidade de cuidado no dimensionamento das vagas, sob pena de colocar em risco as possibilidades de inserção dos jovens egressos do projeto. Observa-se, acima de tudo, uma diferença muito grande entre as faixas de oferta de vagas – entre a faixa de 750 e a de 2.000 jovens beneficiários do projeto não há intermédio.

Ao mesmo tempo, ainda na etapa de planejamento, a definição da quantidade de vagas destinadas a Uberaba, bem como o estabelecimento das ocupações para as quais se deveria formar os jovens, com vistas a promover sua efetiva colocação no mercado de trabalho, deveria ter sido embasada em critérios técnicos que estabelecessem a real necessidade de pessoas qualificadas para os respectivos segmentos e carreiras então demandados pelas empresas uberabenses. O contato com as empresas locais, aquelas que possivelmente receberiam os jovens formados, promovendo oportunidades de emprego, somente foi realizado após grande parte do transcurso da formação destes, já na operacionalização da ação.

• • •

*a definição de vagas sem critério embasado na demanda real de mercado de trabalho, que poderia ter sido estabelecida por pesquisas entre os diversos agentes empresariais locais, implicou oferta desalinhada com a necessidade por formação de pessoas das empresas de Uberaba*

• • •

Esse avançado momento de execução já não permitia mudanças, possivelmente necessárias, em virtude da existência de prazo limite para prestação de contas ao MTE e que não permitiria alterações de curso. Nesse sentido, deu-se pouca ênfase à premissa estabelecida pelo Termo de Referência do PJC e pelo PNPE, que era o envolvimento dos agentes empresariais que deveriam ser mobilizados, inclusive por incentivos econômicos, na formação da demanda para efetiva colocação dos jovens.<sup>28</sup>

Tudo indica que a definição de vagas sem critério embasado na demanda real de mercado de trabalho, que poderia ter sido estabelecida por pesquisas entre os diversos agentes empresariais locais, implicou oferta desalinhada com a necessidade por formação de pessoas das empresas de Uberaba, tanto em vulto (quantidade total de pessoas formadas) quanto em escopo (formações oferecidas). Consequentemente, o critério de acesso às vagas por parte dos jovens, baseado na ordem de chegada e escolha, pode ter contribuído para um baixo aproveitamento por parte dos egressos e para posteriores dificuldades de colocação no mercado, decorrentes de formação insuficiente, uma vez que muitos dos participantes não possuíam preparação anterior adequada para ingresso em alguns dos cursos escolhidos, e essa opção teria se dado em função de uma suposta facilidade, diagnosticada pelos próprios cursistas, de colocação no mercado de trabalho.

Em relação à avaliação de resultados efetivos do projeto, não foram observadas iniciativas de avaliação qualitativa dos resultados alcançados pela edição do PJC em Uberaba, quer seja pelo agente financiador (MTE), quer seja pelo agente executor (PMU), o que revela preocupação acentuada com a prestação de contas da aplicação de recursos públicos, mas não demonstra foco na evolução qualitativa do projeto, quer seja para novas edições na mesma localidade, quer seja para edições futuras



em outros Municípios. O foco qualitativo poderia contribuir sobremaneira para o desenvolvimento do projeto no contexto da política pública na qual ele se insere, a PNJ.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PJC, em relação à sua natureza e gestão, situou-se entre os campos da juventude, educação e do trabalho, igualmente problemáticos, seja no Brasil ou em diferentes países, onde são alvo de estratégias propostas pelos governos locais, estratégias essas engendradas em planos propugnados por organismos internacionais, como, por exemplo, a ONU.

Dada a complexidade da relação entre os campos ora em análise, entende-se que o pensamento de Delors acerca das políticas educativas aplica-se a quaisquer medidas no campo social que pretendam, efetivamente, produzir mudanças no quadro existente, seja quanto à sua natureza, seja quanto à sua gestão. A tal respeito, Delors afirma que:

[...] as políticas educativas devem ser políticas a longo prazo, o que supõe que fica assegurada a continuidade das opções e concretização das reformas. Este [é o] motivo por que, em educação, se deve ultrapassar a fase das políticas de vista curta ou as reformas em cascata que são postas em causa a cada mudança de governo. Esta capacidade de antecipação deve apoiar-se numa análise rigorosa da situação dos sistemas educativos: diagnósticos confirmados, análise prospectiva, informação sobre o contexto social e econômico, conhecimento das tendências mundiais da educação, avaliação de resultados.<sup>29</sup>

Assim, enfatiza-se a necessidade de uma política de Estado de longo prazo, que valorize as questões educacionais às quais destina atendimento e que possibilite a correta prospecção de demanda, do contexto social e econômico e o devido acompanhamento dos egressos das ações e projetos inseridos em seu contexto, processo que ainda recebe cuidados frágeis no País e que não foram observados na implantação do PJC em sua versão em Uberaba em 2006-2007.

Da maneira como as medidas da natureza do PJC foram implantadas, reforça-se o caráter fragmentário e ocasional das políticas públicas, caráter para o qual se vem, há algumas décadas, chamando a atenção insistentemente. Não se trata, portanto, de uma característica do atual governo. As ações conduzidas no bojo das políticas públicas em curso no País e envolvidas nos campos da juventude, da educação e do trabalho coadunam com esse princípio. No dizer de Kuenzer, essa característica impede a instalação de “[...] uma *política de Estado* que contemple, de forma orgânica, o financiamento e a gestão pública”.<sup>30</sup>

Em relação à forma de gestão, como referido anteriormente, a formação de 2.000 jovens teria sido superdimensionada para a cidade de Uberaba, considerados os critérios de distribuição de vagas, que levava em conta única e exclusivamente o saldo de movimentação do Caged, critério que se mostrou insuficiente. Foram constatadas, ainda, dificuldades quanto à especificação das carreiras indicadas para a qualificação dos jovens, uma vez que as empresas locais não foram acionadas previamente, na busca da identificação da demanda por formações existentes

no mercado de trabalho de Uberaba. Pode ter havido, assim, um desalinhamento entre as carreiras oferecidas e a demanda por formação das empresas uberabenses, o que, certamente, impactou as possibilidades de emprego dos jovens egressos.

Em segundo lugar, ainda em relação à forma de gestão, mas mais especificamente quanto à questão da duração das ações envolvidas em políticas públicas, é importante salientar que, na prática e de forma geral, o PJC mostrou-se uma ação de curto prazo, principalmente se considerarmos a mudança de critérios do público-alvo de atendimento, formas de gestão, resultados esperados, tanto de seu predecessor, o SCV, quanto de seu sucessor, o Projovem. As mudanças de critérios operadas nos programas e projetos descritos ocorreram, muitas vezes, sem que tivesse havido tempo para que produzissem os resultados pretendidos. Um indicativo disso é o fato de o Projovem ampliar sua faixa de atendimento para os 29 anos sem que houvesse justificativa explícita, levando a entender que a faixa dos 15 aos 24 anos teria sido plenamente atendida, o que não é fato.

■

*Assim, enfatiza-se a necessidade de uma política de Estado de longo prazo, que valorize as questões educacionais às quais destina atendimento e que possibilite a correta prospecção de demanda, do contexto social e econômico e o devido acompanhamento dos egressos das ações e projetos inseridos em seu contexto*



Nesse sentido, a falta de planejamento calcado em “[...] diagnósticos confirmados, análise prospectiva, informação sobre o contexto social e econômico [...]”, conforme apontado por Delors,<sup>31</sup> pode ter tido implicações quanto ao estabelecimento de prioridades que prejudicaram o atendimento do público jovem e, conseqüentemente, a relação orgânica, proposta por Kuenzer, entre a medida e a localidade.

Em relação à questão da avaliação de resultados, apontada por Delors como elemento de fortalecimento da visão de longo prazo no campo das políticas públicas educacionais, a não

apresentação de relatório qualitativo aponta para deficiências no acompanhamento que não esteja calcado em números voltados à prestação de contas ao orçamento. Perde-se, com isso, a condição de desenvolvimento das ações e programas, inseridos no bojo de uma política consistente, baseada na análise qualitativa de suas edições anteriores.

Há de se considerar a questão da situação escolar e de trabalho da juventude brasileira. A análise de dados pesquisados e publicados por diversos e confiáveis organismos de pesquisa<sup>32</sup> trouxe-nos à composição de um quadro de empregabilidade crescente e de evolução do número de anos de estudo da população na esfera nacional.

No entanto, há aspectos que apontam para a manutenção de condições problemáticas na escolarização dos jovens, bem como em sua qualificação para o mercado de trabalho. Uma dessas condições, apontada pela movimentação da taxa de desemprego para jovens, indica que esta, apesar de todos os esforços de incentivo à inserção juvenil no mercado de trabalho, ainda se encontra em patamares superiores ao dobro da taxa para o conjunto global da população. Essa condição é agravada pelo fato de a taxa de redução da condição de desemprego para jovens ser inferior à do restante da população.

Reforçando essa condição, observou-se, ao analisar a situação de trabalho e emprego para a população jovem de 2004 a 2008, haver, considerando-se os dados segundo a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese),<sup>33</sup> aparentemente, poucas alterações nesse quadro. Ou seja, os percentuais da população juvenil que só estuda, somente trabalha, ou trabalha e estuda apresentaram pouca alteração entre os anos analisados. No entanto, mais preocupante é o dado referente à população que não se enquadra em nenhuma das situações descritas, ou seja, o jovem que não trabalha e não estuda, grupo esse que teve seu percentual inalterado em face da totalidade do conjunto do contingente, o que indica a permanência de problemas para os quais a política de juventude ora em desenvolvimento no País não produz resultados.

Os resultados de empregabilidade dos egressos do PJC mostram-se alinhados com a tendência de aumento do nível de contratações no País, apesar de apresentar um número inferior (75%) ao da taxa de empregabilidade indicada pelo IBGE. É importante observar que a taxa de colocação calculada para os egressos do PJC leva em conta apenas a atividade remunerada e não considera a atuação em atividades comunitárias e outras não remuneradas, aceitas pelo IBGE.

Como visto, a trajetória da política de juventude, conduzida por programas e ações pouco articulados, indica ainda haver passos a serem dados na busca de resultados efetivos. Nesse sentido, e sugerindo a intenção de fazer frente aos desafios da sistematização dessa política, a promulgação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) da Juventude,<sup>34</sup> pelo Congresso Federal, insere o termo jovem no capítulo dos Direitos e Garantias Fundamentais da Constituição Federal e traz à pauta a necessidade de cuidado constante com a questão juvenil e, em seu bojo, com o campo da educação e trabalho para jovens.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Aprovado pela Resolução nº 50/1981 da ONU, em 1995, tinha por propósito induzir os países-membros a enfrentar de forma sistematizada os desafios atuais e futuros da juventude.
- <sup>2</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do milênio. Cimeira do milênio.** Nova Iorque: ONU, 2000. 20 p.
- <sup>3</sup> Criado pela Lei nº 11.129/2005 e regulamentado pelo Decreto Presidencial nº 5.490, de 14 de julho de 2005, tem por finalidade formular e propor diretrizes da ação governamental voltadas à promoção de políticas públicas de juventude.
- <sup>4</sup> Instituída por meio da Medida Provisória nº 238, assinada pelo presidente da República em 1º de fevereiro de 2005. No mesmo ato, o presidente criou o Conselho Nacional de Juventude, a Secretaria Nacional de Juventude e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/legisla07.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2010.
- <sup>5</sup> NOVAES, Regina Celia R. et al. (Orgs.). **Política Nacional de Juventude: diretrizes e perspectivas.** São Paulo: Conselho Nacional de Juventude – CONJUVE/Fundação Friedrich Ebert, 2006. p. 7. A obra (ou parte dela) é referida no texto como livro ou documento do Conjuve.
- <sup>6</sup> Höfling toma como base, para o desenvolvimento de suas análises, os trabalhos de Gobert, Muller (1987). HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. Cedec**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 31, nov. 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 7 jul. 2011.
- <sup>7</sup> Id. Ibid., p. 31.
- <sup>8</sup> Id. Ibid., p. 31.
- <sup>9</sup> Grifo nosso. Id. Ibid., p. 31.
- <sup>10</sup> Câmara Temática I: desenvolvimento integral: educação, trabalho, cultura e tecnologias de informação. In: NOVAES, Regina Celia R. et al. (Orgs.). Op. cit. p. 16-44.
- <sup>11</sup> O livro foi editado e publicado na primeira gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. CONJUVE. Op. cit., 2006. p. 22.
- <sup>12</sup> Id. Ibid., p. 22.
- <sup>13</sup> Id. Ibid., p. 22.
- <sup>14</sup> Outros programas citados no mesmo documento são: Escola Aberta; Diversidade na Universidade; Programa de Educação de Jovens e Adultos (Proeja); Fazendo Escola; Projeto Rondon; Soldado Cidadão; Brasil Alfabetizado (com foco em juventude); Programa Universidade para Todos (ProUni); Programa de Apoio à Extensão Universitária para Políticas Públicas (ProExt); Nossa Primeira Terra; Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar para os Jovens (Pronaf Jovem); Terra Negra.
- <sup>15</sup> SPOSITO, M. P.; CARRANO, P. Juventude e políticas públicas no Brasil. In: **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo: Anped, n. 24, p. 22, 2003.
- <sup>16</sup> CONJUVE. Op. cit., 2006. p. 22.
- <sup>17</sup> BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Projeto Juventude Cidadã – Termo de Referência.** Brasília: MTE/PNPE, 2006. 14 p. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2006. De acordo com Costa, essas três dimensões relacionam-se ao ideal antropológico da educação brasileira formulados na LDB, de 1996, em seu art. 2º, que prevê “o pleno desenvolvimento do educando” (pessoa), “seu preparo para o exercício da cidadania” (cidadão) e “sua qualificação para o trabalho” (trabalhador). COSTA, A. C. G. Educação para o empreendedorismo: uma visão brasileira. In: NOVAES, R.; VANNUCHI, P. (Orgs.). **Juventude e sociedade: trabalho, educação, cultura e participação.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2007. p. 242-259.
- <sup>18</sup> Para uma ideia do referencial de faixa etária, temos algumas categorizações: o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) trata por jovens a parcela da população compreendida entre 15 e 24 anos de idade (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, DF – IBGE, 2009). A Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), vinculada à Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/

PR), é responsável por articular os programas e projetos destinados ao recorte jovem da população brasileira e segmenta este dos 15 aos 29 anos (BRASIL, 2009). A extensão do recorte referente à categoria juvenil até os 29 anos se deveu à proposição de ampliação do atendimento dessa parcela da população no segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O Código Civil brasileiro é omissivo quanto à definição de juventude. Para o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), jovem no Brasil é o cidadão com idade compreendida entre os 15 e os 29 anos, uma vez que este é um padrão internacional que tende a ser utilizado no Brasil (CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE – CONJUVE, 2006). No entanto, o Conjuve não esclarece quais os referenciais internacionais que servem de estabelecimento para sua segmentação. Optamos por adotar a segmentação proposta pelo IBGE, uma vez que esta norteia amplamente as análises acadêmicas e institucionais sobre empregabilidade e escolaridade juvenil, categorias para as quais direcionamos nosso foco.

<sup>19</sup> Cria o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE), acrescenta dispositivo à Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, e dá outras providências.

<sup>20</sup> A pesquisa foi desenvolvida como requisito curricular do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, orientada pelo professor doutor Antonio Bosco de Lima, e relaciona-se à linha de Políticas e Gestão em Educação.

<sup>21</sup> Segundo a Fundação João Pinheiro (2010), a variação anual média percentual do emprego formal na microrregião de Uberaba, que encampa seis cidades vizinhas, a saber: Água Comprida, Campo Florido, Conceição das Alagoas, Conquista, Delta e Veríssimo, foi de 5,6%, superior, portanto, à taxa estadual, que foi de 4,9% no período de 2000 a 2006.

<sup>22</sup> Inauguraram-se, no segundo semestre de 2006, segundo informações da Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Uberaba, dois hipermercados. Foi assinado no mesmo período o protocolo de intenções entre o Governo de Minas Gerais e a diretoria da Usina Uberaba para a instalação de sua primeira usina de açúcar e álcool.

<sup>23</sup> A Feti é uma fundação pública criada pela Lei Municipal nº 2.448/1975 e reestruturada pela Lei Delegada nº 008/2005 – quando foi vinculada à Secretaria Municipal de Educação e Cultura (Semec).

<sup>24</sup> A contratação dessas instituições para a condução dos eixos em referência foi promovida por licitação pública.

<sup>25</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sistema IBGE de Recuperação Automática – Sidra. **Pesquisa mensal de emprego**. Brasília: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/pme/default.asp?o=18&i=P>>. Acesso em: 26 jul. 2010.

<sup>26</sup> A taxa foi calculada com base no percentual de pessoas ocupadas no grupo etário, sobre o total da população economicamente ativa (PEA) na semana de referência de maio de 2010. Havia, no período e universo pesquisado, 3.464 pessoas ocupadas e 729 desocupadas dentro do grupo etário de interesse.

<sup>27</sup> BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Op. cit., 2006.

<sup>28</sup> Id. Ibid.

<sup>29</sup> DELORS, J. et al. **Educação: um tesouro a descobrir**. Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC/Unesco, 1988. p. 175.

<sup>30</sup> KUENZER, A. Z. A educação profissional nos anos 2000: a dimensão subordinada das políticas de inclusão. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, especial, p. 877-910, p. 903, 2006.

<sup>31</sup> DELORS. Op. cit., 1988. p. 175.

<sup>32</sup> A saber: IBGE, Dieese, Ipea.

<sup>33</sup> DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Anuário dos trabalhadores: 2005**. São Paulo: Dieese, 2005. 252 p.; e **Anuário dos trabalhadores: 2009**. São Paulo: Dieese, 2009a. 264 p.

<sup>34</sup> A PEC da Juventude, uma vez promulgada, transformou-se na Emenda Constitucional nº 65.

## ABSTRACT

*Manoel Carlos Bayão Jr. The Youth Citizenship Project within the disjointed context of qualification of young people for the labor market in Brazil.*

*This article deals with the Youth Citizenship Project (YCP) in the city of Uberaba / MG, from 2006-2007. An analytical framework of the educational public policies implemented in Brazil today is outlined in order to establish the adequate backdrop for this project. This analysis indicates recurrent shortcomings in planning, operations and post-implantation, and no reports or qualitative surveys on which to constructively base the development of similar initiatives in this location, or even elsewhere.*

**Keywords:** *Youth Citizenship; Public Policy; Vocational Education.*

## RESUMEN

*Manoel Carlos Bayão Jr. El proyecto Juventud Ciudadana en el contexto desarticulado de las acciones de cualificación de jóvenes para el mercado laboral en Brasil.*

*El presente artículo trata del Proyecto Juventud Ciudadana (PJC) en su edición en la ciudad de Uberaba/MG, los años 2006-2007. A fin de establecerse una contextualización del proyecto en el meollo de las políticas públicas educacionales implantadas en Brasil en la actualidad, se traza un cuadro analítico de esas. El análisis que se produjo indica recurrencia de deficiencias en el proceso de planificación, operacionalización y pos-implantación, además de inexistencia de informes o estudios cualitativos que basen constructivamente el desarrollo de nuevas iniciativas semejantes en la localidad, o incluso en otras.*

**Palabras clave:** *Juventud Ciudadana; Políticas Públicas; Educación Profesional.*

