

PROJOVEM TRABALHADOR: AVANÇO OU CONTINUIDADE NAS POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL?

Neise Deluíz*

Resumo

Este artigo analisa a implementação do Projovem Trabalhador no Rio de Janeiro e verifica seus avanços e suas continuidades, tendo como contexto as diretrizes do Banco Mundial para as políticas de juventude. Resultados de pesquisa qualitativa indicaram que as ações educativas implementadas no Projovem Trabalhador guardam continuidade com as dos programas de qualificação profissional anteriores, mas há avanços no que diz respeito à integração das políticas direcionadas aos jovens e ao controle sobre a verba pública. Diante das recomendações dos organismos internacionais, torna-se imprescindível enfrentar o desafio de propor alternativas às políticas de qualificação profissional que levem em consideração as exigências da produção contemporânea e os interesses dos protagonistas principais: os jovens trabalhadores.

Palavras-chave: Educação profissional; Políticas Públicas; Projovem Trabalhador; Organizações não governamentais; Juventude.

INTRODUÇÃO

A adoção de políticas sociais voltadas aos mais vulneráveis e a eliminação da universalização das políticas foram, a partir do final da década de 1980, orientações enfatizadas aos países da América Latina pelos organismos internacionais, entre eles o Banco Mundial. Essas políticas assumem três características principais: são políticas sociais orientadas para os extremamente pobres – pois estes são incapazes de suportar os custos das reformas¹ e de se proteger – e destinam-se a garantir um mínimo de serviços de primeira necessidade e de infraestrutura social. Além disso, as políticas sociais focais são temporárias e tendem a perder seu caráter universal e a se tornar um mero paliativo reservado aos excluídos do mercado.

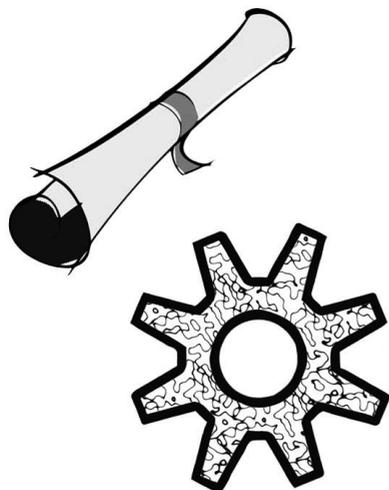
Outra característica deste ideário são as políticas sociais de assistência-benfeitoria e de privatização, nas quais as organizações não governamentais se transformam em instâncias intermediárias fundamentais, tanto na identificação dos grupos mais desfavorecidos quanto na distribuição de ajudas. Finalmente, a terceira característica das políticas sociais é a descentralização visando maior eficiência e racionalização dos gastos e o recurso à participação popular, com apelo à caridade e ao apoio comunitário, em oposição à lógica dos direitos sociais universais².

* *Socióloga, doutora em Educação pela UFRJ. Pesquisadora Visitante CNPq na Pós-Graduação em Educação Profissional em Saúde da EPSJV/Fundação Oswaldo Cruz; Profª. Adjunta (aposentada) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: ndeluíz@uol.com.br*

Recebido para publicação em 14/05/10.

Na última década permaneceram os pressupostos destas políticas, as quais, tendo em vista a maior eficiência da aplicação dos recursos e a racionalização dos gastos sociais, aprofundaram a focalização nos segmentos desprivilegiados da população, para descentralização da gestão do financiamento e da operacionalização dos serviços públicos e as parcerias público-privado para implementação de programas. A presença de enormes parcelas da sociedade ainda na faixa da pobreza obriga o Estado a criar e manter programas compensatórios a fim de garantir a governabilidade e evitar uma possível convulsão social³.

As políticas públicas voltadas para a educação profissional inicial de jovens de baixa renda das camadas populares inserem-se nesse contexto, e têm por objetivo dar respostas às questões sociais postas pelo quadro de extrema fragilidade desse segmento da população. Estas questões tenderam a agravar-se com a desaceleração da economia decorrente da crise internacional que eclode em 2008 e com o estreitamento do mercado de trabalho consequente do aprofundamento do processo de reestruturação do setor produtivo e de redução dos postos de trabalho. Diante do aumento de exigências de ampliação do conhecimento dos trabalhadores e do excedente de mão de obra pouco escolarizada e qualificada e sem experiência prévia, os jovens dos setores empobrecidos têm como desafio a inserção e a permanência no mundo do trabalho, pois recai sobre eles o ônus do desemprego e da precarização do trabalho constatada nos baixos salários, nas extensas jornadas de trabalho, na informalidade das relações de trabalho e na ausência de mecanismos de proteção social e trabalhista.



Diante do quadro de vulnerabilidade que marca a situação social, laboral e cultural dos jovens das camadas mais desprivilegiadas dos países em desenvolvimento, o Banco Mundial elaborou o “Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2007: o desenvolvimento e a próxima geração”⁷⁴, onde destaca a existência de um elevado número de jovens nestes países e

aponta para a necessidade de aproveitar a vantagem econômica da “janela de oportunidade”⁷⁵ demográfica, de modo a promover o crescimento econômico. De acordo com o documento, essa vantagem poderá ser acionada desde que sejam ampliadas as oportunidades para os jovens, preenchendo suas lacunas em educação, emprego e uma participação cívica produtiva.

É exatamente nesse contexto político-econômico e na perspectiva das recomendações propostas pelo Banco Mundial que é possível compreender as políticas para a juventude desenvolvidas no país na atualidade, em especial o Projovem Trabalhador. Coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e voltado para a faixa etária de 18 a 29 anos, tem como finalidades: promover a criação de oportunidades de trabalho, emprego e renda para os jovens em situação de maior vulnerabilidade frente ao mundo do trabalho, por meio da qualificação socioprofissional com vistas à inserção na atividade produtiva; promover ações que contribuam para o reconhecimento e a valorização dos direitos humanos da cidadania e com a redução das desigualdades; e preparar e inserir os jovens no mundo do trabalho, em ocupações com vínculo empregatício ou em outras atividades produtivas legais geradoras de renda.

Este artigo tem como objetivo analisar a implementação do Projovem Trabalhador no município do Rio de Janeiro nos anos de 2008-2010, seus avanços e continuidades frente a programas de qualificação profissional anteriores, verificando a influência das diretrizes para as políticas de juventude propostas pelo Banco Mundial nas políticas atuais de qualificação profissional voltadas para os segmentos de baixas renda e escolaridade.

AS POLÍTICAS DO BANCO MUNDIAL PARA A JUVENTUDE

No documento “Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2007 – o Desenvolvimento e a Próxima Geração”⁷⁶, o Banco Mundial aponta a necessidade urgente de se investir mais na população recorde⁷⁷ de jovens do mundo em desenvolvimento, e ressalta que os países que investem em melhor educação, cuidados da saúde e treinamento profissionalizante para jovens de 12 a

24 anos de idade podem produzir um crescimento econômico considerável e uma redução acentuada da pobreza. No entanto, desperdiçar a oportunidade de treiná-los mais eficazmente para o mercado de trabalho e para serem cidadãos ativos poderá levar a uma desilusão generalizada e a tensões sociais.

Segundo o documento, seria preciso aproveitar a oportunidade em um momento em que, em termos demográficos, estes países têm a perspectiva de possuírem mais população ativa e o investimento em políticas corretas poderia garantir a formação do capital humano, de modo a transformá-lo em “trabalhadores, chefes de família, cidadãos e líderes comunitários produtivos”⁷⁸. Além disso, a falta de investimento na juventude poderia gerar distúrbios sociais, atrapalhando o clima de investimento e o crescimento. Destaca que, no atual mundo do trabalho, com as mudanças tecnológicas, as exigências seriam cada vez maiores quanto às aptidões, principalmente no que se refere à capacidade para resolver problemas, demandando mais ainda dos jovens.

Segundo o Relatório, os jovens constituem quase a metade das fileiras de desempregados do mundo, e um número demasiadamente elevado destes não sabe ler nem escrever. O ensino médio e a aquisição de aptidões profissionais somente fazem sentido se o ensino fundamental, onde são adquiridas as aptidões básicas, tiver êxito. Por outro lado, mais de 20% das empresas em países em desenvolvimento assinalam o baixo nível de ensino e de aptidões profissionais de sua força de trabalho como obstáculo importante ou grave para suas operações. Superar essa dificuldade começa com mais e melhores investimentos nos jovens.

“A maioria dos países em desenvolvimento dispõe de uma pequena janela de oportunidade para corrigir isso antes que os jovens em números recorde cheguem à meia-idade, levando esses países a perder o dividendo demográfico. Não se trata apenas de política social esclarecida. Esta talvez seja uma das decisões profundas que um país em desenvolvimento jamais venha a tomar para eliminar a pobreza e dinamizar sua economia”⁷⁹, afirmou o autor principal do relatório e Diretor de Desenvolvimento Humano do Departamento do Leste Asiático e Pacífico do Banco Mundial. Portanto, a tese defendida no documento do Banco Mundial, utilizando exemplos de diferentes países, é que “o investimento público nos jovens, por mais dispendioso que seja, é muito importante”⁸⁰ para acelerar o crescimento e reduzir a pobreza.

Este Relatório estabelece quais deveriam ser as prioridades de ação dos governos nas cinco transições na juventude – estudar, trabalhar, manter a saúde, constituir família e exercer a cidadania – que impactariam, a longo prazo, o desenvolvimento do capital humano. Se as políticas públicas forem propostas de forma acertada nesses momentos de transição, estas serão fatores decisivos para o desenvolvimento dos países.

Em relação à primeira transição, o documento sinaliza que apesar dos avanços na situação da população jovem dos países em desenvolvimento, com o aumento do nível de escolaridade e a sobrevivência às doenças da infância, seria preciso ainda mais investimentos: melhoria no nível e na qualidade da escolaridade e enfrentamento das doenças sexualmente transmissíveis e da obesidade. Além da má qualidade da educação, outros problemas identificados em decorrência desta seriam a falta de motivação para aprender e a demora em completar o ensino básico. O documento

se refere, também, à dificuldade dos jovens em se manterem na escola depois do ensino básico em função da escassez de vagas, da falta de recursos ou da gravidez precoce.

Quanto à vida profissional, a política governamental deveria contribuir para que os jovens não começassem a trabalhar muito cedo, o que impediria a aquisição de aptidões básicas na escola, e deveria também rever a questão do valor do salário mínimo de modo que este não seja um desestímulo para a contratação dos jovens. As políticas públicas deveriam contribuir para que estes fossem mais bem remunerados ou conseguissem empregos mais estáveis.

Em relação às condições de saúde, parte da premissa que a atuação preventiva evita futuros gastos com tratamentos. Define que é na juventude que são assumidos comportamentos de risco para a saúde e que estes teriam consequências negativas para o futuro adulto, “*privando a economia do capital humano e aumentando os custos da saúde pública*”¹¹. Caberia aos governos orientá-los para administrar os riscos, oferecendo-lhes informações e auxiliando-os nas tomadas de decisões. No que se refere à formação da família, o governo deveria estimular os jovens a utilizarem mais os serviços de planejamento familiar e de saúde materna. Os serviços de nutrição e saúde produtiva seriam os investimentos mais importantes.

Quanto ao exercício da cidadania, o Relatório considera que passando a fazer parte da comunidade, para além da família, a juventude pode exercer mais ativamente seus direitos, e é esperado que assuma deveres. Seria, portanto, importante desenvolver a capacidade de “*participação cívica produtiva*”¹², atuando politicamente e em organizações sociais, pois “*as frustrações dos jovens podem transformar-se em comportamento violento e levar à instabilidade econômica e social*”¹³.

Segundo o documento, as transições se sobrepõem, influenciando-se mutuamente, variando em função do gênero. A proposta é que os momentos de transição sejam abordados a partir de políticas estratégicas, com identificação das necessidades e definição de prioridades. O documento afirma que muitos governos não dispõem dos recursos e da capacidade de atender a todas as necessidades, e neste sentido “*a política pública precisa melhorar o clima para que os jovens, com o apoio das famílias, invistam em si próprios – abordando os custos, os riscos e os retornos percebidos do investimento em pessoas, como devem fazer com as empresas*”¹⁴. Isto é, para que os jovens progridam, o peso da responsabilidade maior estaria com eles próprios e suas famílias.

O documento identifica, então, três políticas estratégicas que poderiam aumentar o desenvolvimento do capital humano dos jovens: (a) ampliação das oportunidades, expandindo o acesso e avaliando a qualidade da educação e dos serviços de saúde; (b) aumento das capacidades, desenvolvendo as competências dos jovens para que tomem decisões adequadas em relação às suas vidas, e (c) fornecimento de programas de segundas oportunidades, direcionados aos jovens que necessitam se recuperar “*da má sorte ou de escolhas mal feitas*”¹⁵.

No que se refere à ampliação das oportunidades, o Relatório aponta que se os jovens tiverem maiores oportunidades de conseguir educação e melhores cuidados da saúde poderão

● ● ●

se os jovens tiverem maiores oportunidades de conseguir educação e melhores cuidados da saúde poderão adquirir as aptidões para a vida a fim de passar pela adolescência e primeira idade adulta de forma segura e, ao mesmo tempo, o melhor treinamento profissionalizante os ajudará a competir na força de trabalho.

adquirir as aptidões para a vida a fim de passar pela adolescência e primeira idade adulta de forma segura e, ao mesmo tempo, o melhor treinamento profissionalizante os ajudará a competir na força de trabalho. São fundamentais as aptidões básicas, mas, também, a aquisição de aptidões técnicas e comportamentais fundamentais, dadas as exigências da economia global e das inovações tecnológicas. A participação política e o envolvimento dos jovens em organizações sociais – elementos essenciais da boa governança – são, segundo o Banco Mundial, necessários para o investimento privado. Sem as oportunidades de participação cívica produtiva, as frustrações dos jovens poderão transbordar para tensões econômicas e sociais e ameaçar a estabilidade econômica e social, criando disputas de longa duração.

Para escapar da espiral da pobreza os países deveriam implementar políticas públicas para a ampliação de oportunidades, com a melhoria das aptidões básicas, focando na qualidade da educação através da avaliação, analisando o sistema de aprendizagem ao longo de todo o ciclo de vida, investindo no atendimento pré-escolar, universalizando “*a primeira fase do ensino médio*”¹⁶, adequando os conteúdos educacionais do ensino médio às demandas do mercado profissional e diversificando as fontes de financiamento educacional, não se limitando à verba pública.

A ampliação de oportunidades de emprego para os jovens funciona melhor, segundo o documento, quando baseada em um crescimento em todo o espectro da economia que incentive a demanda, por isso as políticas que abrem a economia para o livre comércio tendem a ser favoráveis aos jovens, assim como uma maior flexibilização do mercado de trabalho e das regulamentações trabalhistas. O trabalho no setor informal como forma de acesso ao mercado formal, o emprego autônomo e a



*os países precisam de programas
direcionados aos jovens que
ficaram para trás em decorrência
de circunstâncias difíceis ou más
escolhas, como, por exemplo, evasão
escolar, desemprego prolongado,
toxicomania e comportamento
criminoso.*

migração podem ser, também, formas de ampliação de oportunidades para os jovens.

O documento assinala, ainda, a importância de os jovens serem reconhecidos e ouvidos como cidadãos e de serem incluídos em iniciativas comunitárias, participando da vida civil e da prestação de serviços. Segundo o Relatório, “*para a maioria dos jovens, a consulta e o reconhecimento diretos por meio da participação em decisões políticas e implementação dessas políticas podem ser mais importantes do que votar*”¹⁷.

Quanto à melhoria das capacidades, seria importante proporcionar informação aos jovens e desenvolver sua capacidade de tomar decisões, especialmente para permanecerem saudáveis e desfrutarem do aprendizado contínuo. Munidos da informação correta e de incentivos, esses jovens poderiam tomar boas decisões. Em relação ao fornecimento de programas de segundas oportunidades, o documento ressalta que os países precisam de programas direcionados aos jovens que ficaram para trás em decorrência de circunstâncias difíceis ou más escolhas, como, por exemplo, evasão escolar, desemprego prolongado, toxicomania e comportamento criminoso. As segundas oportunidades ajudam os jovens a reconstruírem seu futuro, o que tem um efeito benéfico de longo prazo sobre a sociedade como um todo. A reabilitação é dispendiosa, mas os resultados são os melhores possíveis para os jovens que ainda têm uma vida inteira de produtividade em potencial à sua frente.

No que diz respeito ao desenvolvimento das capacidades, seria necessário investir na capacidade de tomar decisões, e para isso seria preciso que os jovens estivessem mais bem informados, por meio da adequação dos currículos às habilidades necessárias para a vida, campanhas nos meios de comunicação e facilitação da entrada do setor privado na popularização da Internet. Outra medida importante seria ajudar os jovens a dominar recursos, por meio do fornecimento de crédito, por exemplo. Além de

obterem mais informações, os jovens necessitariam aprender como utilizar essas informações para agir. As escolas deveriam enfatizar comportamentos relativos à cooperação, ao trabalho em equipe, ao enfrentamento de conflitos.

A oferta de segundas oportunidades procura atender àqueles que tiveram resultados indesejados, ou porque suas oportunidades foram restritas ou porque escolheram o caminho errado¹⁸, mas devido ao alto custo dos programas é importante direcioná-los aos jovens mais necessitados, evitando-se erros de inclusão. O Banco alerta que seria necessária uma coordenação dos programas¹⁹, pois muitos são pequenos e desvinculados uns dos outros, colocando em risco programas paralelos muito caros e, o que é pior, segundo o documento, é que podem não permitir reingresso nos sistemas educativos de incorporação. Focando os programas de treinamento profissional direcionados para jovens fora da escola, o Relatório assinala que tais programas tendem a não aprovar testes de custo-benefício, contudo, quando o treinamento é proporcionado como parte de um “*pacote abrangente, que oferece aos beneficiários os incentivos e as informações para encontrar emprego, orientação e treinamento profissionalizante para a vida diária*”²⁰, tende a apresentar melhores resultados.²¹

O Relatório conclui que as amplas instruções de políticas recomendadas requerem uma realocação de recursos e assinala que a despesa pública por si só não resolverá o problema, por isso é necessário que as políticas estimulem os jovens, suas famílias e as comunidades a investirem em si próprios. Segundo o Banco Mundial, para os países mobilizarem os recursos econômicos e políticos para estimular a reforma proposta teriam que resolver três questões: (a) melhor coordenação e integração das políticas voltadas para os jovens com políticas nacionais, a partir do desenvolvimento de uma estrutura nacional apoiada por todos os ministérios, integrada ao planejamento e ao orçamento das políticas nacionais; (b) maior representação dos jovens em fóruns públicos; (c) mais avaliação de programas e políticas para os jovens, com o uso de critérios baseados em evidências, para que tenham credibilidade.

O documento do Banco Mundial reitera a perspectiva liberal assumida desde os anos 1980, na qual a atuação dos governos deveria garantir o ideário do livre comércio e da flexibilização do mercado de trabalho, aceitando, como consequência, o trabalho precário, informal ou autônomo, medidas necessárias à ampliação de oportunidades para os jovens. Os países em desenvolvimento deveriam promover o crescimento econômico e garantir a produtividade, economizando recursos e administrando a pobreza para manter a ordem e evitar as tensões sociais. Nesse sentido, a atenção aos jovens deveria tornar-se prioridade, pois estes são considerados como capital humano relevante para a superação das condições de pobreza, e sua participação cívica produtiva é condição fundamental para a garantia da governabilidade.

As diretrizes do Relatório visam garantir a preparação de futuros profissionais saudáveis e com nível de escolaridade adequado às modernas exigências do mercado de trabalho, mas esta meta não pode ser assumida unicamente pelos governos, por isso as famílias e a comunidade são convocadas a participar mais efetivamente no financiamento da educação. Mais uma vez

minimiza-se a função do Estado de garantir os direitos sociais e os pobres são culpabilizados: eles estão nesta condição porque não se esforçaram o suficiente, não tiveram sorte ou ainda porque fizeram escolhas erradas.

O papel da educação como formação do capital humano é reiterado, e seus pressupostos fundamentam-se em uma racionalidade economicista e pragmatista. Como consequência, a finalidade civil-democrata da educação é subsumida à lógica mercantil. As demandas do mercado hoje implicam exigências cada vez maiores: capacidade de resolver problemas, saber trabalhar em equipe e, portanto, maior nível de escolaridade, mas essas necessidades convivem com a precarização das relações trabalhistas, a manutenção do salário mínimo em níveis não ameaçadores à economia e a privatização do ensino.

POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E AS PERSPECTIVAS DE UMA EDUCAÇÃO EMANCIPATÓRIA

As políticas sociais que vigoram no país desde os anos de 1990 não assumiram um caráter de políticas de integração, as quais, segundo Castel²², buscam grandes equilíbrios e a homogeneização da sociedade a partir do centro e são desenvolvidas através de diretrizes gerais num quadro nacional. As políticas de integração visam promover o acesso de todos aos serviços públicos e à instrução, a redução das desigualdades sociais, uma melhor divisão das oportunidades, o desenvolvimento das proteções e a consolidação da condição salarial.

Tendo como parâmetros as diretrizes do Banco Mundial para o enfrentamento da pobreza, as políticas passam a assumir um caráter de inserção, com o propósito de evitar que as precárias condições de sobrevivência de um segmento expressivo da população deflagrem comportamentos violentos e tensões sociais que venham a criar obstáculos ao processo de expansão e de acumulação do capital. Essas políticas pautam-se por uma lógica de discriminação, pois “*definem com precisão a clientela e as zonas singulares do espaço social e desenvolvem estratégias específicas para elas*”.²³ De acordo com Castel, o sentido das políticas de inserção é “*ocupar-se dos válidos invalidados pela conjuntura*”.²⁴

No que se refere às políticas educacionais e, especificamente, às de qualificação profissional, observa-se, ainda na atualidade, a permanência das tendências verificadas nas políticas dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, sob a orientação das diretrizes do Banco Mundial, de focalização no ensino fundamental, adequação dos conteúdos do ensino às demandas do mercado de trabalho, estímulo à participação dos jovens em ações comunitárias, responsabilização das famílias e da comunidade nos custos dos investimentos educacionais, participação ativa das organizações não governamentais (ONGs) em programas educativos, entre outras.

Essas tendências já haviam sido apontadas por Deluiz (2006)²⁵, em pesquisa na qual investigou a atuação das ONGs que desenvolveram ações de qualificação profissional no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no



estado do Rio de Janeiro, no período 2001-2003. Os resultados da investigação indicaram que a formação aligeirada, fragmentada, voltada às demandas estritas do mercado de trabalho e desvinculada da educação básica configurou-se como um paliativo ao desemprego, destinando-se a minimizar a pressão social pela obtenção de emprego e/ou participação.

Os problemas que perpassaram as políticas de qualificação profissional implementadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso – focalização e caráter compensatório e assistencial; dotação orçamentária insuficiente; fragmentação das ações dos programas e políticas entre o MEC, o MTE e outros ministérios, e mesmo no interior de cada um destes; concepção de educação orientada para a empregabilidade, entre outros – levaram a que um grupo de atores da sociedade civil se reunisse no seminário nacional “A qualificação profissional como política pública: sugestões para o novo governo”²⁶, em 2002, para discutir e avaliar as ações desenvolvidas no campo da formação profissional e sua relação com a educação escolar nos últimos anos e as proposições que vêm sustentando o discurso de focalização e atenção à educação, à pobreza e à geração de emprego e renda nas políticas públicas.

A avaliação da principal política do MTE, o Planfor, empreendida no seminário, indicou que entre os principais problemas apresentados estavam a sua falta de continuidade, sendo afetado por injunções políticas, como o corte de recursos ou retardamen-



to da aplicação dos mesmos em função da política econômica; o seu descolamento das políticas de emprego; e a ausência de um plano de formação continuada, consistindo o Programa em um conjunto de cursos isolados, dispersos, de curta duração, dissociados da educação básica, que realizavam a (re)qualificação meramente adaptativa dos trabalhadores ao mercado de trabalho. Nesse sentido, o Planfor acabou por se converter em uma política compensatória, servindo para diminuir a pressão social para a obtenção do emprego e/ou ocupação.

Dando continuidade a essa discussão, e diante do segundo mandato do governo Lula, no seminário nacional “Políticas públicas de educação de adultos trabalhadores e de formação profissional no Brasil”²⁷, em 2006, foram apontados alguns avanços, embora tenha sido constatada a persistência de aspectos da dinâmica anterior das políticas²⁸. Nesse seminário foram ainda indicadas as referências através das quais as políticas públicas de educação e trabalho devem ser avaliadas, e que se assentam: (1) no princípio da universalização da educação e da formação profissional como direitos; (2) na associação entre cidadãos – compreendidos como portadores de direitos – o Estado, como responsável pela condução das políticas públicas, e a sociedade, como responsável pelo controle social; (3) na prioridade aos trabalhadores com baixa renda e baixo nível de escolaridade e de qualificação profissional; (4) no caráter complementar e integrado da formação profissional em relação à educação básica; (5) no objetivo estratégico de promoção da inclusão social, de modo a ir além de um viés assistencialista e compensatório; (6) no pressuposto da articulação das políticas de formação profissional às políticas de desenvolvimento e às políticas públicas de emprego, trabalho e renda; e (7) no caráter público das políticas públicas, no princípio do controle social e na referência da gestão democrática dessas políticas.

Em 2009, após concluir a pesquisa sobre a atuação das ONGs no Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego²⁹ (PNPE/ MTE) no município do Rio de Janeiro nos anos de 2006 e 2007, Deluiz (2009)³⁰ apontou que apesar das discussões e propostas sobre as políticas de qualificação social, permane-

ciam os mesmos impasses em relação aos programas anteriores. Foram constatados: a desarticulação das políticas públicas de qualificação com as de educação básica, pela inexistência de um sistema nacional de educação; a segmentação e a desarticulação das políticas públicas desenvolvidas por diversos Ministérios; o repasse dos recursos públicos ao setor privado, principalmente para as organizações não governamentais através das parcerias público-privado; o precário controle público sobre esses recursos; a falta de acompanhamento e avaliação das ações educativas das instituições executoras dos Programas; a baixa qualidade pedagógica dos cursos, com carga horária insuficiente e uma formação superficial, que não atendia às necessidades dos trabalhadores em busca de inserção no mundo do trabalho.

Ainda como conclusões, os resultados da pesquisa indicaram que as ações empreendidas encaminharam os jovens aos trabalhos precários, responsabilizando-os pela não inserção no mercado de trabalho formal. Ao não propiciar a formação de sujeitos políticos e sua participação na esfera pública, limitaram-se aos benefícios secundários, como sociabilidade e autoestima, cumprindo o PNPE a função reservada às políticas focalizadas de alívio à pobreza, de contenção da questão social.

Tendo em vista a permanência desses impasses, torna-se fundamental a rediscussão das políticas de qualificação profissional voltadas para a educação e o trabalho dos jovens da classe trabalhadora na busca de uma articulação das políticas distributivas com políticas emancipatórias avançando, simultaneamente, num “projeto de desenvolvimento nacional de massa que altere a estrutura social produtora da desigualdade”³¹.

E quais seriam as características de uma política educacional emancipatória? A constituição de um sistema nacional de educação, a ampliação da escolaridade para todos e a obrigatoriedade do ensino médio de qualidade de caráter integrado que articule ciência, conhecimento, cultura e trabalho, que forme sujeitos políticos autônomos e protagonistas de cidadania ativa. Com relação à educação profissional é fundamental exercer o controle da qualidade dos cursos tendo em vista uma perspectiva de formação crítico-emancipatória.

A matriz crítico-emancipatória tem suas origens em Marx³² e Gramsci³³, e se remete a Paulo Freire³⁴ e Mészáros³⁵. Para Marx o trabalho é pressuposto fundamental da existência humana³⁶, pois “o homem (individual e social) é tomado como ser histórico e sua essência se desenvolve na história. Ele se constitui, cria, produz-se na atividade prática, no trabalho e, ao criar o mundo dos objetos, se percebe e se torna sujeito”³⁷.

A educação, para esta matriz, deve constituir-se em instrumento de crítica em relação às relações sociais existentes e de discussão de uma sociedade em que a lógica do mercado e a do capital sejam superadas e na qual a ciência, a tecnologia, o trabalho e a educação estejam a serviço de todos. A formação, segundo Marx, deveria ser voltada para a formação do homem completo que trabalha “não só com as mãos, mas com o cérebro, e que consciente do processo que desenvolve, domina-o e não é por ele dominado”³⁸. Deveria ser uma formação omnilateral³⁹ que rompesse com a separação entre trabalho manual e intelectual, possibilitando o desenvolvimento de todas as potencialidades humanas.

A educação crítico-emancipatória busca a livre expansão das individualidades nas suas dimensões intelectuais, afetivas, estéticas e físicas, base para uma real emancipação humana, insere-se na busca da articulação dialética entre educação e trabalho e considera que a educação não pode ser reduzida a um mero instrumento útil de preparação para o trabalho, pois compreende a formação enquanto processo inserido na busca de superação da alienação do trabalho.

A educação deve ser capaz de fornecer uma sólida base científica e tecnológica aos educandos, necessária à compreensão dos modernos processos de trabalho e da realidade natural e social, visa contribuir para a síntese entre teoria e prática, fundamental para o processo de transformação social e de autotransformação dos sujeitos, não se restringindo a um mero domínio de técnicas, pois busca desvelar os princípios científicos que as embasam, relacionando humanismo e ciência nesse processo.

Em contraposição, a educação ancorada na racionalidade de uma matriz liberal propõe como seus objetivos e finalidades adequar a força de trabalho às exigências de competitividade das empresas e organizações e às necessidades do mercado. Os conhecimentos, habilidades e competências adquiridos no processo educacional devem ter uma “utilidade prática e imediata” e garantir a empregabilidade dos trabalhadores. A qualidade da qualificação passa a ser avaliada pelo “produto” final, ou seja, o trabalhador instrumentalizado para atender às novas necessidades do processo de modernização do sistema produtivo. O “capital humano” das empresas precisa ser constantemente atualizado para evitar a obsolescência e garantir o diferencial de competitividade necessário à concorrência na economia internacionalizada⁴⁰.

Nesta perspectiva a educação, orientada como preparação dos indivíduos para o melhor ingresso na divisão social do trabalho, assume a lógica produtivista e economicista, pois sob essa ótica aumentaria a produtividade do trabalho, que seria predominante para erguer o produto social e eliminar a pobreza.

Mas o que é educar? É um mero processo passivo de transmissão e assimilação de conhecimento ou um processo de conscientização e luta contra a alienação? Marx⁴¹ acreditava ser preciso mudar a forma de organização social para que uma nova educação possa se desenvolver. Mészáros⁴² e Freire⁴³ também. O que os teóricos da matriz crítica propõem, portanto, é uma educação que atue com a finalidade de transformar o trabalhador em um sujeito político que, como diria Freire⁴⁴, pensa, age e usa a palavra como arma para modificar a si e o seu meio.

A proposta de uma formação ampla e multilateral pode permitir a discussão sobre a lógica do processo capitalista e sua dinâmica atual e levar à compreensão do processo de produção do conhecimento, da ciência como produto histórico-cultural, seu papel na sociedade, os usos da tecnologia, suas implicações econômicas, políticas e sociais e seus efeitos sobre o trabalho humano. Uma formação ampla e omnilateral superaria a visão adequacionista da formação, voltada para o atendimento imediato das necessidades do trabalho e das exigências do mercado de trabalho. Porque a redução da formação do trabalhador à esfera simplesmente pragmática, que tende a considerar somente os

• • •

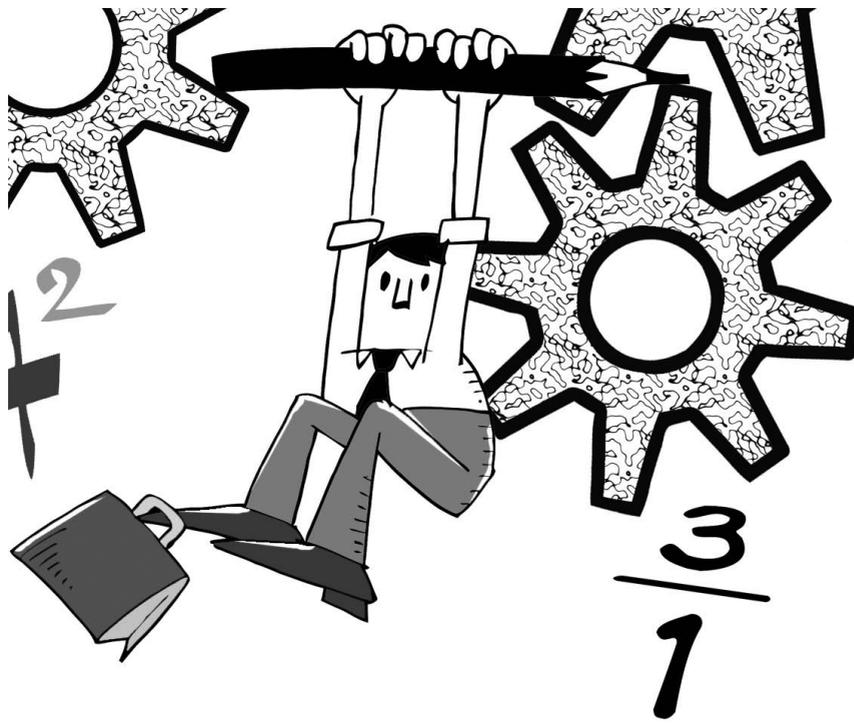
*a educação, orientada como
preparação dos indivíduos para o
melhor ingresso na divisão social do
trabalho, assume a lógica produtivista
e economicista, pois sob essa ótica
aumentaria a produtividade do
trabalho, que seria predominante
para erguer o produto social e
eliminar a pobreza.*

saberes cotidianos, em detrimento dos saberes científicos e de uma formação ético-política que abranja a dimensão da construção da identidade social – como trabalhadores – e a integração plena da cidadania, tenderia a tornar a abordagem educacional reducionista, instrumentalizante e tecnicista.

O PROJovem TRABALHADOR ⁴⁵ NO RIO DE JANEIRO (2008-2010)

O Projovem Trabalhador⁴⁶ no Rio de Janeiro foi lançado em julho de 2008 e implementado através da submodalidade Consórcio Social da Juventude⁴⁷, denominado no Estado como Consórcio Social da Juventude Guanabara. A Fundação Oscar Rudge, como entidade-âncora do Consórcio, foi a instituição responsável pela elaboração da etapa inicial (núcleo básico) da formação profissional. A parte profissionalizante foi realizada em cinco outras entidades executoras, a saber: Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião; Sociedade de Educação e Assistência Realengo – SEARA; Centro de Atendimento Popular da Leopoldina – CAPL, em Vila Cruzeiro; Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Institucional – IPDI e Policlínica do Rio de Janeiro.

A duração dos cursos foi de dez meses, totalizando 400 horas⁴⁸. O processo de formação foi realizado em duas etapas: a primeira, de 200 horas, envolveu a aprendizagem de conteúdos relativos à inclusão digital, aos direitos do trabalhador e à cidadania, entre outros temas, e a segunda etapa, com as outras 200 horas de duração, incluiu oficinas profissionalizantes que abordaram conteúdos técnicos e práticos relativos a uma ocupação que apresentasse demanda na região. Os jovens⁴⁹ foram qualificados



para uma “cadeia profissionalizante”, ou seja, para uma área ou arco ocupacional que congrega a mesma base técnica.

Os resultados de pesquisa qualitativa⁵⁰ realizada em 2008, a partir de análise do material didático utilizado nos cursos, de entrevistas com o coordenador pedagógico da entidade-âncora e com coordenadores pedagógicos das demais entidades, apontaram que em relação à definição das áreas dos cursos não houve uma escolha fundamentada em estudos sobre as demandas do mercado de trabalho. Os cursos foram escolhidos a partir da tradição do trabalho das executoras e do que se considera serem as possibilidades dos alunos. Forma-se para o exercício das funções instrumentais, para os trabalhos manuais, com a consciência da pouca possibilidade de inserção no mercado formal de trabalho. Forma-se predestinando ao fracasso. Educa-se para a reprodução das relações sociais.

As propostas pedagógicas adotadas pela entidade-âncora e pelas entidades executoras analisadas apresentaram uma completa desarticulação, assinalada pela ausência de orientação comum para a seleção de conteúdos do currículo, assim como para as metodologias de ensino, elaboração de material didático e definição da proposta de avaliação da aprendizagem.

O currículo proposto nos cursos do Projovem Trabalhador implementado em 2008 se pautou num modelo tradicional de currículo de educação profissional, que separa os momentos da formação: o destinado à formação básica ou geral e o voltado à formação específica, vinculada à área de atuação profissional. Essa fragmentação marca diferentes níveis de aprendizagem e desloca a dimensão da prática profissional para o segundo momento da formação. No caso do Projovem Trabalhador, essa divisão se expressou na existência de duas instituições distintas que atuaram como responsáveis por esses dois momentos da formação

e pela elaboração do material didático a eles correspondente. Não existiram sequer, de acordo com o coordenador pedagógico da entidade-âncora, estratégias para garantir a unidade pedagógica entre formação básica e específica.

Essa estrutura curricular tradicional que separa parte geral de parte específica estava adequada às necessidades do modelo de organização da produção e do trabalho taylorista-fordista, e passa a ser questionada no interior dos processos de capacitação dos profissionais da atualidade. As mudanças no mundo do trabalho da contemporaneidade demandam um currículo que aprofunde as articulações entre conhecimentos científicos e as práticas profissionais, integrando conhecimentos teóricos e práticos, parte geral e específica, desde o início do processo formativo. É necessário que o currículo propicie a articulação entre as práticas e as discussões teóricas a elas referidas, em tempos e espaços contínuos, rompendo com a tradicional separação entre o tempo

e o espaço de aprender teoricamente e o tempo e espaço para atuar praticamente⁵¹.

No que diz respeito especificamente à seleção dos conteúdos de ensino, cada uma das instituições, âncora e executoras, seguiu o critério estabelecido pelo seu próprio corpo docente. No que se refere às metodologias de ensino, também não houve uma diretriz norteadora da ação das instituições. Enquanto a entidade-âncora centrou seu trabalho na elaboração de projetos interdisciplinares, as executoras não trabalharam com a metodologia de projetos e buscaram apenas adotar dinâmicas de grupo, demonstrando seguir uma orientação pedagógica independente, revelando fragilidade tanto no que diz respeito às concepções quanto às práticas pedagógicas. O discurso crítico parece ficar restrito à adoção do chavão: “tomar a realidade do aluno como ponto de partida”. O mesmo ocorre em relação à avaliação da aprendizagem, em que não há explicitação de concepções ou processos avaliativos comuns.

O material didático da parte de formação básica está dividido em cadernos: Língua Portuguesa, Matemática, Inclusão Digital e Temas Transversais. Os dois primeiros abordam de forma superficial conteúdos tradicionalmente trabalhados no ensino fundamental, sem integração entre os conhecimentos. O de inclusão digital aborda os princípios do *Office: Word, Excell, PowerPoint* e tem um caráter bastante instrumental. Já os temas transversais são tratados como conteúdos em uma apostila separada dos conteúdos de língua portuguesa, matemática e inclusão digital. Abordam os conceitos ligados à ética, cidadania, direitos do trabalhador, sexualidade, questão racial, meio ambiente, postura no trabalho e procedimentos para a entrevista de emprego, mas as temáticas selecionadas não são trabalhadas de forma transversal. A abordagem desses temas pode estimular a discussão crítica e

a reflexão, mas não o aprofundamento do conhecimento sobre as questões, nem propiciam uma visão de totalidade. Os traços distintivos do tratamento dado aos conhecimentos selecionados no material didático são a fragmentação e a superficialidade.

Por fim, é possível destacar um reducionismo na concepção de cultura adotada nos cursos, uma vez que, perguntado sobre o modo como os cursos lidam com a diversidade cultural relacionada à questão da etnia e de gênero, o coordenador pedagógico da entidade-âncora relata que “o curso reserva as sextas-feiras para as atividades de enriquecimento cultural”.

Com relação à inserção dos egressos no mercado de trabalho, esta é feita sem uma intermediação adequada, utilizando-se mecanismos informais que envolvem conhecimentos pessoais que não garantem a meta mínima obrigatória de 30% de ingresso de jovens no mercado de trabalho. Quando a inserção ocorre é, em geral, em trabalhos precários, sem garantias trabalhistas.⁵² A permanência dos jovens no mundo do trabalho também não é verificada através do acompanhamento de egressos.

Em 2009 a Prefeitura do Rio de Janeiro, por meio da Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego (SMTE), assumiu em parceria com o Ministério do Trabalho o Projovem Trabalhador⁵³ na sua modalidade Juventude Cidadã⁵⁴, tendo suas ações sido implementadas apenas no ano de 2010. A meta é qualificar 7.000 jovens e inserir no mercado de trabalho no mínimo 30%, considerando a contratação formal, as alternativas de ocupação, emprego e renda. A carga horária prevista⁵⁵ é de 100 horas para as ações de qualificação social⁵⁶ e 250 horas para as de qualificação profissional, com cursos em onze arcos ocupacionais.

As ONGs participantes do Programa em 2010 são o Centro de Cidadania Cidade Maravilhosa, ministrando os arcos ocupacionais Telemática III (1000 jovens), Saúde (400 jovens) e Turismo (300 jovens); a Ação Comunitária do Brasil, executando os arcos ocupacionais Arte e Cultura e Alimentação, com 400 jovens em cada; o Instituto Stimulu Brasil, com os arcos ocupacionais Administração, Serviços Pessoais, Construção e Reparos e Vestuário, com 400 jovens em cada, exceto Vestuário, com 300 jovens, e o Instituto Costa Verde, desenvolvendo os arcos ocupacionais Telemática I e II, com 1.500 jovens em cada.

Como o Projeto começou somente em 2010, ainda não há muitos dados para avaliar seu desenvolvimento, mas alguns aspectos críticos podem ser assinalados a partir das primeiras entrevistas realizadas e da observação de campo: a partição dos arcos ocupacionais entre as ONGs, que assumem áreas do conhecimento completamente diferentes, sendo algumas bastante peculiares, como a da Saúde, que exige não só uma coordenação pedagógica própria, mas professores com formação específica na área, já que envolve o cuidado e o trato com seres humanos; a falta de um itinerário formativo, que é substituído por vários cursos dados simultaneamente⁵⁷, para que os alunos tenham maior “opção” no mercado de trabalho; a diminuição expressiva da carga horária para a qualificação social ou básica (menos 100 horas/aula); a parceria/subcontratação de outras ONGs para ministrar os conteúdos de cursos onde não há uma tradição da ONG contratada pela SMTE⁵⁸ na área;

e a negociação/barganha entre ONGs, na qual a busca por espaços físicos por parte de uma ONG pode redundar na sua aceitação forçada do corpo docente da ONG que dispõe dos locais para execução dos cursos.

Outros impasses podem ser apontados nesta primeira apreciação: com relação aos professores verifica-se, muitas vezes, a utilização do mesmo professor para ministrar a etapa da qualificação social e a da qualificação profissional, mesmo que esta última não seja de sua área de formação, e com relação aos instrutores não há como requisito do processo seletivo a formação superior. O material didático voltado para os arcos ocupacionais⁵⁹ apresenta conteúdos e metodologia definidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego, mas isso não impede o professor de ministrar os cursos sem levar em conta o material distribuído. Não existe uma avaliação formal, e é o professor que determina como será a avaliação final; e o curso é eminentemente teórico, sem abordagem prática, o que causa inquietação nos professores, pois estes também não dispõem de informações práticas sobre as profissões, e ansiedade nos alunos, que anteveem as dificuldades que terão no mercado de trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o final dos anos de 1980 o Banco Mundial tem colocado na agenda das políticas sociais e educacionais o tema da educação como fator fundamental para o crescimento econômico e a superação da pobreza nos países em desenvolvimento. Em 2007 passa a focar sua atenção na juventude, visando aproveitar a vantagem econômica da “janela de oportunidade” demográfica nesses países. A formação de capital humano dos jovens, que incluiria não só a aquisição de aptidões básicas mas também as aptidões técnicas e comportamentais fundamentais na economia internacionalizada, estaria associada à formação de líderes comunitários produtivos, com participação na vida civil e na prestação de serviços, consideradas mais importantes até mesmo que o exercício da cidadania através do voto. A preocupação com este contingente ampliado de jovens nos países de desenvolvimento reside no seu potencial de criação de tensões sociais e conflitos que poderiam afetar o investimento privado, o setor produtivo e a governabilidade.

As diretrizes do Banco Mundial reiteram as de documentos anteriores, pautando a educação em uma perspectiva economicista, fundamentada na racionalidade da acumulação capitalista. As políticas educacionais propostas para os extremamente pobres devem levar em consideração estratégias como a ampliação das oportunidades, o aumento das competências dos jovens e o fornecimento de segundas oportunidades direcionadas para aqueles que tiveram má sorte ou fizeram as escolhas erradas na vida, numa ótica de culpabilização do pobre por sua condição de penúria. Reafirma-se, igualmente, a focalização das políticas, a descentralização, a participação do setor privado no campo educacional através da parceria público-privado, na qual as organizações não governamentais jogam um papel relevante, em detrimento da ação de controle



as políticas não são mero reflexo das normas e orientações ditadas pelos organismos internacionais, mas resultantes de opções e decisões políticas e de um projeto de sociedade onde forças sociais e políticas com diferentes interesses buscam hegemonia.

e avaliação do Estado. As políticas voltadas para os jovens fora da escola permanecem com seu caráter assistencialista e compensatório, pontuadas por programas com ações formativas aligeiradas e fragmentadas.

Considerando os resultados obtidos na pesquisa com o Projovem Trabalhador nas ações de qualificação em 2008 e nas em desenvolvimento no ano de 2010, é possível concluir que permanecem os mesmos impasses constatados em pesquisas com relação aos programas de qualificação anteriores: falta de articulação das ações de formação profissional com as da educação básica; repasse de recursos para o setor privado sem o necessário acompanhamento e avaliação pedagógicos das ações; desenho de cursos de forma fragmentada, com carga horária mínima, tendo em vista as necessidades da formação; e uma perspectiva de educação profissional orientada por uma racionalidade instrumental, que considera o processo formativo em uma dimensão restrita, operacional.

Em 2008, na submodalidade Consórcio Social da Juventude do Projovem, constatou-se uma desarticulação entre a entidade-âncora e as executoras no que diz respeito às propostas pedagógicas, com ausência de orientação comum para a seleção de conteúdos, metodologia de ensino, elaboração do material didático e definição da proposta de avaliação da aprendizagem. Do ponto de vista da eficácia do Programa não houve possibilidade de avanços, já que o acompanhamento de egressos no mercado de trabalho foi inexistente. Em 2010, com a submodalidade Juventude Cidadã, o Projovem apresentou problemas de outra ordem, como a divisão dos arcos ocupacionais por ONGs que assumem áreas de atuação muito díspares; a falta de um itinerário formativo e a concentração de cursos que são desenvolvidos em uma carga horária mais reduzida do que a de 2008; parceria/subcontratação entre ONGs que dificultam

o acompanhamento e a responsabilização das ONGs por suas ações formativas.

Compreendido como programa de segundas oportunidades, tal como denominado pelo Banco Mundial, o Projovem Trabalhador teve, apesar das continuidades assinaladas, alguns avanços. Entre eles o fato de que é fruto da inclusão de programas anteriores e se integra ao Projovem Unificado, cuja gestão é compartilhada entre a Secretaria-Geral da Presidência da República, por meio da Secretaria Nacional de Juventude e os Ministérios do Desenvolvimento e Combate à Fome, da Educação e do Trabalho e Emprego. Esta maior coordenação e integração possibilita a superação de um formato de políticas que admitia um grande número de programas pulverizados e dispersos que disputavam, muitas vezes, o mesmo público. Além disso, verifica-se um maior controle sobre a aplicação da verba pública, com maiores exigências de prestação de contas por parte das entidades executoras. Ressalta-se, ainda, a qualidade do material didático-pedagógico direcionado aos arcos ocupacionais, que possibilita uma reflexão crítica sobre as temáticas abordadas por parte dos alunos.

Apesar desses avanços, permanecem os impasses a serem enfrentados. Diretrizes do Banco Mundial reafirmam a importância das políticas para a juventude, no entanto estas se voltam muito mais para a adequação dos jovens às exigências do mercado e para a contenção da questão social do que para uma formação ampla e integral com finalidade civil democrata. As políticas de qualificação profissional, tendo em vista o alívio da pobreza e o enfrentamento das tensões sociais, ainda desenvolvem ações educativas que assumem um caráter superficializado e fragmentado. E por não viabilizarem a formação profissional autônoma e emancipatória, acabam legitimando a exclusão do conhecimento e do trabalho dos contingentes mais vulneráveis da população. Cabe ressaltar que, ao lado dessas diretrizes, encontram-se outras que visam enfrentar a espiral da pobreza: o ideário do livre comércio, maior flexibilização do mercado de trabalho e das regulamentações trabalhistas, com permanência da precarização do trabalho e do desemprego.

Entretanto, as políticas não são mero reflexo das normas e orientações ditadas pelos organismos internacionais, mas resultantes de opções e decisões políticas e de um projeto de sociedade onde forças sociais e políticas com diferentes interesses buscam hegemonia. Se as políticas de formação profissional inicial e continuada apresentam alguns avanços no governo Lula, elas não representaram uma ruptura com as tendências impostas pela agenda neoliberal, prevalecendo um ambiente de disputa contínua sobre a direção dessas políticas no espaço do Estado e do Governo, no qual passam a conviver contraditoriamente elementos do período anterior e novas referências, no que diz respeito às concepções, aos aspectos normativos e aos procedimentos.

Eis porque se torna imprescindível, neste momento, enfrentar o desafio de propor alternativas às políticas de qualificação profissional que levem em conta a dinâmica da produção contemporânea e os interesses dos protagonistas principais: os jovens trabalhadores.

NOTAS:

- ¹ Os anos 1990 estão marcados pelo aprofundamento dos processos de reorganização do capitalismo em escala mundial e pela crise fiscal que coloca em xeque o arcabouço jurídico-institucional do Estado de Bem-estar Social de corte keynesiano. Como consequência, uma série de reformas foi implementada, entre elas a reforma do aparelho estatal e a fiscal.
- ² SALAMA, Pierre; VALIER, Jacques. **Pobrezas e desigualdades no terceiro mundo**. São Paulo: Nobel, 1997.
- ³ CASTEL, Robert afirma que “todo Estado moderno é mais ou menos obrigado a “fazer social” para mitigar algumas disfunções gritantes, [e] assegurar um mínimo de coesão entre os grupos sociais.” CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis(RJ): Vozes, 1998. p. 498.
- ⁴ BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2007**. O desenvolvimento e a próxima geração. Visão Geral. Washington(DC): Banco Mundial: [s.d.] 31 p. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/08/11/000333037_20080811011756/Rendered/PDF/449630WDR0PORT1070overview01PUBLIC1.pdf. Acesso em: 10/08/2009. As referências às orientações de política, ações e programas relevantes à juventude da América Latina e do Caribe podem ser encontradas em um resumo disponibilizado pelo próprio Banco Mundial no documento **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2007**. O desenvolvimento e a próxima geração. destaques regionais: América Latina e Caribe. 4p. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2007/Resources/1489782-1158076428141/reghl-lac-bpor.pdf>. Acesso em: 10/08/2009.
- ⁵ **Id. Ibid.**, p. 4.
- ⁶ BANCO MUNDIAL (2007) **op. cit.** Agradeço a colaboração de Cristina Maria Massadar Morel na síntese inicial das idéias do Relatório.
- ⁷ Alega o Relatório que diante do fato de 1,3 bilhão de jovens viverem atualmente no mundo em desenvolvimento – o maior grupo jamais visto na história, acentua – não existe momento melhor para investir neles, porque são mais saudáveis e mais bem instruídos do que as gerações anteriores e entrarão na força de trabalho com menos dependentes, em decorrência de mudanças na demografia.
- ⁸ BANCO MUNDIAL (2007) **op. cit.**, p.5.
- ⁹ BANCO MUNDIAL. Necessidade urgente de investir mais na população recorde de jovens do mundo em desenvolvimento, afirma o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial. Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21049364~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html> Permanent URL for this page: <http://go.worldbank.org/RHSTJQ0YTQ> Acesso em: 10/08/2009.
- ¹⁰ BANCO MUNDIAL (2007) **op. cit.**, p. 5.
- ¹¹ **Id. Ibid.**, p. 8.
- ¹² **Id. Ibid.**, p. 9.
- ¹³ **Id. Ibid.**, p. 9.
- ¹⁴ **Id. Ibid.**, p. 11.
- ¹⁵ **Id. Ibid.**, p. 2.
- ¹⁶ **Id. Ibid.**, p. 12. Não fica claro no documento qual a compreensão do Banco Mundial sobre o que é a “primeira fase do ensino médio”, podendo esta ser entendida como o ensino fundamental. Segundo o Relatório, para evitar que a universalização prejudique a qualidade deveriam ser adotadas medidas como definição de padrões, desenvolvimento de sistemas de acreditação e avaliação, treinamento e motivação de professores, aumento da responsabilização dos administradores de escolas com relação aos pais, alunos e as comunidades locais.
- ¹⁷ **Id. Ibid.**, p. 15. Segundo o organismo internacional, tais oportunidades incluem não somente canais patrocinados pelo Estado, mas também organizações sociais e civis, como associações rurais, escolas de samba, clubes esportivos e escoteiros, entre outros. O serviço nacional, seja militar ou civil, é outro canal que os países têm explorado para a participação ativa.
- ¹⁸ **Id. Ibid.**, p.20.
- ¹⁹ O documento dá como exemplos os programas de reabilitação de jovens, programas de tratamento para pessoas infectadas com doenças transmissíveis e programas de recapitação de desistentes.
- ²⁰ **Id. Ibid.**, p.21.
- ²¹ Segundo o documento, os programas na América Latina, direcionados para o treinamento de jovens desfavorecidos de 16 a 29 anos, podem ter efeitos importantes em termos de empregabilidade e remuneração. Esses treinamentos podem ser dispendiosos, mas os custos se equiparam a outros programas de desenvolvimento de capital humano para jovens.
- ²² CASTEL, Robert. (1998), **op.cit.**
- ²³ **Id. Ibid.**, p. 538.
- ²⁴ **Id. Ibid.**, p.559.
- ²⁵ DELUIZ, Neise. **As organizações da sociedade civil e suas propostas e práticas de educação profissional: um estudo das ONGs do Rio de Janeiro**. Relatório Final de Pesquisa/CNPq. Rio de Janeiro, 2006. Outros autores avaliaram o Planfor, e entre eles ver: CASTIONI, Remi. **Da qualificação à competência: dos fundamentos aos usos – o Planfor como dissimulador dos novos conceitos em educação**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de Campinas, 2002; VENTURA, Jaqueline. **O Planfor e a educação de jovens e adultos trabalhadores: a subalternidade reiterada**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal Fluminense, 2001.
- ²⁶ Tratou-se do seminário nacional promovido pela Faculdade de Educação da USP e da entidade organizada por trabalhadores Intercâmbio, Informações, Estudos e Pesquisas (IIEP), realizado de 5 a 6 de dezembro de 2002, em Santo André, São Paulo, para discutir e avaliar as políticas levadas a efeito no governo FHC. O grupo constituído por gestores de políticas públicas de trabalho e renda, educação e formação profissional de governos estaduais e municipais, pesquisadores de universidades e coordenadores de programas de educação e formação profissional vinculados a entidades da sociedade civil, além de sindicalistas, subscreveu o documento “A qualificação profissional como política pública”, com propostas e recomendações para as políticas públicas do governo Lula, que se iniciava. “SEMINÁRIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL. São Paulo, 23 a 26 abr. 2002. **Conclusões**. São Paulo: FE/USP; IIEP, 24p. Mimeo.
- ²⁷ Já a segunda versão, realizada nos dias 18 e 19 de agosto de 2006, contou com a participação de um conjunto de profissionais e representantes de diferentes instâncias, entre elas da educação, da área social, pesquisadores, gestores públicos e militantes de movimentos populares, e teve como objetivo promover o debate e a avaliação das ações concretizadas no primeiro mandato do governo Lula nas questões situadas na relação entre trabalho e educação, com vistas à identificação dos problemas e à criação de políticas públicas que atendam às demandas sociais. SEMINÁRIO NACIONAL POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS TRABALHADORES E DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL: PROBLEMAS E PERSPECTIVAS. **Texto Base**. São Paulo: FE/USP; IIEP; CEEP, 2006. 19 p. Mimeo.
- ²⁸ Cf. o documento Políticas Públicas de Educação de Adultos Trabalhadores e de Formação Profissional no Brasil: questões e sugestões São Paulo: FE/USP; IIEP, (2006). 6 p., Mimeo, entre as continuidades ainda prevalece um quadro de desarticulação entre as políticas econômicas, de emprego e de educação, com os respectivos ministérios tendo sido incapazes de criar uma agenda comum e sintonizada entre si; houve pouco avanço na integração entre educação básica e formação profissional, apesar do Proeja, do Projovem e do Decreto nº 5.154; várias dessas ações mantêm-se com um caráter mais

- de programa ou de campanha do que de política permanente, sofrendo, por isso, um sério problema de descontinuidade; em muitos casos, tais ações são desencadeadas a partir dos diversos ministérios e, mesmo quando buscam contemplar um mesmo público e/ou se referem a uma mesma problemática, muitas vezes não se comunicam entre si, de modo que quando chegam nos territórios apresentam-se fragmentadas e previamente delimitadas, reforçando um quadro de dispersão e justaposições.
- ²⁹ Foram analisados na pesquisa do PNPE as finalidades e concepções de educação profissional, a qualidade pedagógica e a efetividade social e política dessas ações.
- ³⁰ DELUIZ, Neise. **Sociedade civil e as políticas de educação de jovens e adultos**: a atuação das ONGs no Rio de Janeiro. Relatório Final de Pesquisa/CNPq. Rio de Janeiro, 2009. Ver também: BARBOSA, Carlos; DELUIZ, Neise. Qualificação profissional de jovens e adultos trabalhadores: o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego em discussão. **Boletim Técnico do Senac**, Rio de Janeiro, v.34, n.1, jan./abr., 2007.
- ³¹ FRIGOTTO, Gaudêncio. Juventude, trabalho e educação no Brasil: perplexidades, desafios e perspectivas. In: NOVAES, Regina ; VANNUCHI, Paulo. (Orgs.). **Juventude e sociedade**: trabalho, educação, cultura e participação. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 205.
- ³² MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**. 2.ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. Os Pensadores.
- ³³ GRAMSCI, Antonio. **Os Intelectuais orgânicos e a organização da cultura**. 9. ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- ³⁴ FREIRE, Paulo. **Conscientização**: teoria e prática da libertação. Uma introdução ao pensamento de Paulo Freire. 3. ed., São Paulo: Ed. Moraes, 1980.
- ³⁵ MÉSZÁROS, Istvan. **A educação para além do capital**. Campinas(SP): Boitempo, 2005.
- ³⁶ MARX, Karl (1978). **op. cit.**
- ³⁷ DELUIZ, Neise. **Formação do trabalhador**: produtividade e cidadania. Rio de Janeiro: Ed Shape, 1995. p. 183.
- ³⁸ MANACORDA, Mário. **Marx e a pedagogia moderna**. São Paulo: Cortez, 1991. p. 95.
- ³⁹ Marx utiliza pela primeira vez o termo omnilateral nos **Manuscritos de 1844** a fim de expressar “desenvolvimento total, completo, multilateral, em todos os sentidos das faculdades e das forças produtivas, das necessidades e da capacidade da sua satisfação [...] A omnilateralidade é a chegada histórica do homem a uma totalidade de capacidades produtivas e, ao mesmo tempo, a uma totalidade de capacidades de consumo e prazeres”(MANACORDA, Mário (1991) **op. cit.**, p. 79-81).
- ⁴⁰ DELUIZ, Neise. O modelo das competências profissionais no mundo do trabalho e na educação: implicações para o currículo. **Boletim Técnico do Senac**, Rio de Janeiro, v.27, n.3, set./dez., 2001, p.14.
- ⁴¹ MARX, Karl.(1978) **op.cit.**
- ⁴² MÉSZÁROS, Istvan. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- ⁴³ FREIRE, Paulo. **Conscientização**: teoria e prática da libertação. Uma introdução ao pensamento de Paulo Freire. 3. ed., São Paulo: Ed. Moraes, 1980.
- ⁴⁴ Para Freire (1980) **op. cit.**, p. 75), “alienados não podem superar sua dependência incorporando-se à estrutura que é responsável por esta mesma dependência. Não há outro caminho para a humanização – a sua própria e a dos outros –, a não ser uma autêntica transformação da estrutura desumanizante”.
- ⁴⁵ O Projovem originalmente foi instituído com o lançamento da Política Nacional da Juventude, pela Medida provisória 238, transformada na Lei nº 11.129, de 30.06.2005. Esta lei estabeleceu, além do desenvolvimento desse Programa, a criação da Secretaria Nacional da Juventude e do Conselho Nacional da Juventude. Em 2007 constituiu-se o grupo de trabalho *Juventude*, com representantes da Secretaria-Geral da Presidência da República, da Casa Civil e dos Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social, do Trabalho e Emprego, da Cultura, do Esporte e do Planejamento, que criou o Projovem Integrado ou Unificado.
- ⁴⁶ O Projovem Trabalhador é a unificação dos programas Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica. Visa à qualificação profissional, ao desenvolvimento humano e a facilitar a inserção no mundo do trabalho de jovens de 18 a 29 anos. Faz parte do Projovem Integrado nos termos da Medida Provisória nº 411, de 28 de dezembro de 2007, convertida na Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008, cuja regulamentação consta do Decreto nº 6.629, de 4 de novembro de 2008. O novo Projovem tem quatro modalidades: Projovem Urbano; Projovem Campo – Saberes da Terra; Projovem Adolescente e Projovem Trabalhador.
- ⁴⁷ Consórcio Social de Juventude, submodalidade do Projovem Trabalhador, é caracterizado pela participação indireta da União, mediante convênios com entidades privadas sem fins lucrativos para atendimento aos jovens.
- ⁴⁸ No ano de 2008 o Projovem Trabalhador seguiu as normas do antigo Consórcio Social da Juventude, que tinha carga horária de 400 horas, sendo 200 horas para o núcleo básico e 200 horas para o núcleo específico.
- ⁴⁹ O Projovem Trabalhador tem como público-alvo jovens de 18 a 29 anos que estejam em situação de desemprego e sejam membros de famílias com renda mensal *per capita* de até um salário mínimo que, em virtude de suas condições socioeconômicas, têm maior dificuldade de inserção na atividade produtiva, ou seja, maior vulnerabilidade frente ao mundo do trabalho e que estejam cursando ou tenham concluído o ensino fundamental ou estejam cursando ou tenham concluído o ensino médio, e não estejam cursando ou tenham concluído o ensino superior.
- ⁵⁰ Participaram da pesquisa Beatriz Maria Arruda de Araújo Pinheiro, professora de Pedagogia da UNESA, e as bolsistas de Iniciação Científica Aline Costa Teixeira, Ananda da Luz Ferreira, Bianca Ribeiro Veloso e Elisa Cláudia dos Santos Barbosa, alunas do Curso de Pedagogia. A pesquisa foi publicada no Relatório **Políticas de Educação Profissional de Jovens e Adultos**: uma análise das concepções pedagógicas presentes nas ações educativas desenvolvidas pelas instituições executoras do Programa Projovem Trabalhador, Rio de Janeiro: UNESA, 2008. Mimeo.
- ⁵¹ KUENZER, Acácia. Competência como práxis: os dilemas da relação entre teoria e prática na educação dos trabalhadores. **Boletim Técnico do SENAC**, Rio de Janeiro, v.29, n.1, p.17-28, jan/abr, 2003.
- ⁵² Esta inserção poderia ser via emprego formal, via estágio ou Jovem Aprendiz, ou via formas alternativas geradoras de renda (FAGR), tal como prevista no Termo de Referência do Projovem Trabalhador. BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Portaria nº 991, de 27 de novembro de 2008. Anexo I: Termo de Referência**, 2008. pdf. Disponível em: www.mte.gov.br/legislacao/portarias/2008/p_20082711_991.pdf. Acesso em: 05.05.2009.
- ⁵³ RIO DE JANEIRO (Cidade). Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal do Trabalho e Emprego. **Termo de Referência Projeto Projovem Trabalhador– Juventude Cidadã**. Rio de Janeiro, 2009. 17 p. Mimeo.
- ⁵⁴ Juventude Cidadã, submodalidade do Projovem Trabalhador, é caracterizada pela participação direta dos Estados, Distrito Federal e Municípios no atendimento aos jovens.
- ⁵⁵ A partir das Portarias nº991, de 27.11.2008, que aprovou o Termo de Referência da submodalidade Juventude Cidadã, nº 2043, de 22.10.2009, que aprovou o Termo de Referência da submodalidade Consórcio Social da Juventude – CSJ, a carga horária total dos cursos ficou em 350 horas/aula custeadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, sendo 100 horas/aula de Qualificação Social (núcleo básico) e 250 horas/aula de Qualificação Profissional. Esta carga horária deverá ser distribuída em 24 (vinte e quatro) semanas (6 meses), sendo 15 (quinze) horas/aula por semana.

⁵⁶ A qualificação social compreende: inclusão social (40 horas/aula); valores humanos, ética e cidadania (10 horas/aula); educação ambiental, higiene pessoal, promoção da qualidade de vida (10 horas/aula), noções de direitos trabalhistas, formação de cooperativas, prevenção de acidentes de trabalho (20 horas/aula) e estímulo e apoio à elevação da escolaridade (20 horas aula).

⁵⁷ Quatro cursos são oferecidos num formato de um curso só, ou seja, os alunos aprendem noções de quatro ocupações. No arco ocupacional da Saúde, por exemplo, os cursos de auxiliar de administração em hospitais e clínicas, recepcionista de consultório médico e dentário, atendente de laboratório de análises clínicas e atendente de farmácia (balconista) estão sendo dados, simultaneamente, para os mesmos alunos, com a carga horária de 250 horas. Estes cursos envolvem conhecimentos de questões técnicas na área de saúde, como a atuação com fármacos e materiais de análises clínicas, além do acolhimento e do trato com as pessoas.

⁵⁸ Segundo o Termo de Referência da SMTE (*op.cit.*), os cursos serão desenvolvidos dentro dos limites geográficos do Município do Rio de Janeiro. Os cursos serão realizados nos espaços disponibilizados pelas Instituições contratadas, cabendo a estas, caso seja necessário, firmar parcerias, inclusive com o poder público para tal disponibilização. A SMTE poderá indicar áreas e disponibilizar locais para execução dos mesmos. Verificamos na pesquisa que essa parceria pode ir além, como o caso da ONG CCCM – Centro de Cidadania Cidade Maravilhosa, que fez parceria com a ONG CCAS – Centro de Cidadania e Atividades Sociais para uso do espaço (uma igreja batista), mas teve que aceitar, como moeda de troca, os profissionais desta última para ministrar os cursos na área da Saúde.

⁵⁹ O Ministério do Trabalho e Emprego distribuiu o material didático referente a cada um dos arcos ocupacionais, que inclui o Guia de Estudo do Aluno e o Manual do Educador. Este material foi produzido pela Coordenação de Programas de Pós-graduação de Engenharia (COPPE) da UFRJ, no seu Laboratório Trabalho & Formação. O material didático de alguns arcos ocupacionais foi encomendado a outras instituições, como o SENAC, para o arco ocupacional da Saúde.

ABSTRACT

Neise Deluiç. **Pro-Young Worker project: progress or continuity in vocational training?**

This article analyzes the implementation of the Pro-Young Worker project (Projovem Trabalhador) in Rio de Janeiro. It discusses its advances and continuities, in the context of the World Bank guidelines for youth policies. Qualitative research results have indicated that educational actions implemented by that project are a continuity of previous vocational training programs. However, there are advances in relation to integration between the project and policies geared to young people, as well as regarding control over public funds. In the face of recommendations from international organizations, it is indispensable to meet the challenge of putting forward alternatives to vocational training policies, taking into account the requirements of contemporary production and the interests of the main protagonists – young workers.

Keywords: *Vocational training; Public policies; Pro-Young Worker; Nongovernment Organizations; Youth.*

RESUMEN

Neise Deluiç. **Projoven trabajador: ¿avance o continuidad en las políticas de capacitación profesional?**

Este artículo analiza la implementación del programa Projoven Trabajador en Rio de Janeiro y verifica sus avances y su continuidad dentro del contexto de los lineamientos del Banco Mundial para las políticas de la juventud. Los resultados de una investigación cualitativa han indicado que las acciones educativas implementadas en el programa Projoven Trabajador mantienen una continuidad con las de los programas anteriores de capacitación profesional, presentando sin embargo avances en lo que se refiere a la integración de las políticas dirigidas a los jóvenes y al control del presupuesto público. Frente a las recomendaciones de los organismos internacionales es imprescindible enfrentar el desafío de proponer alternativas a las políticas de capacitación profesional que toman en consideración las exigencias de la producción contemporánea y los intereses de los protagonistas principales: los jóvenes trabajadores.

Palabras clave: *Educación profesional; Políticas Públicas; Projoven Trabajador; Organizaciones no gubernamentales; Juventud.*