

# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1224**

## **LONGA CAMINHADA, FÔLEGO CURTO: O DESAFIO DA INSERÇÃO LABORAL JUVENIL POR MEIO DOS CONSÓRCIOS SOCIAIS DA JUVENTUDE**

**José Celso Cardoso Jr.  
Roberto Gonzalez  
Matheus Stivali  
José Carlos dos Santos  
Alysson Costa**

Brasília, outubro de 2006



# TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1224

## **LONGA CAMINHADA, FÔLEGO CURTO: O DESAFIO DA INSERÇÃO LABORAL JUVENIL POR MEIO DOS CONSÓRCIOS SOCIAIS DA JUVENTUDE\***

**José Celso Cardoso Jr.\*\***

**Roberto Gonzalez\*\***

**Matheus Stivali\*\***

**José Carlos dos Santos\*\*\***

**Alysson Costa\*\*\***

Brasília, outubro de 2006

---

\* Relatório de avaliação das atividades de campo realizadas junto aos pilotos dos Consórcios Sociais da Juventude. Convênio Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (Anpec) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Este texto é uma versão autoral ligeiramente modificada de um Relatório de Pesquisa entregue ao PNPE/DPJ/MTE em novembro de 2005. Os autores agradecem os valiosos comentários de Enid Rocha e Frederico Barbosa à versão anterior deste texto, isentando-os por erros e omissões ainda remanescentes. Também gostaríamos de isentar o Ipea e o MTE pelas opiniões contidas no trabalho, já que as mesmas não exprimem, necessariamente, a visão dessas instituições.

\*\* Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.

\*\*\* Consultores do Ipea.

## **Governo Federal**

### **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**

**Ministro** – Paulo Bernardo Silva

**Secretário-Executivo** – João Bernardo de Azevedo Bringel



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Luiz Henrique Proença Soares

#### **Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**

Alexandre de Ávila Gomide

#### **Diretora de Estudos Sociais**

Anna Maria T. Medeiros Peliano

#### **Diretora de Administração e Finanças**

Cinara Maria Fonseca de Lima

#### **Diretor de Estudos Setoriais**

João Alberto De Negri

#### **Diretor de Estudos Regionais e Urbanos**

Marcelo Piancastelli de Siqueira

#### **Diretor de Estudos Macroeconômicos**

Paulo Mansur Levy

#### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

#### **Assessor-Chefe de Comunicação**

Murilo Lôbo

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL: J48

## **TEXTO PARA DISCUSSÃO**

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A produção editorial desta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por meio do Projeto BRA/04/052.

# SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO	7
2 OS CONSÓRCIOS SOCIAIS DA JUVENTUDE NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA JUVENTUDE NO BRASIL	10
3 RESUMO DOS RELATOS OBTIDOS NOS SEIS CONSÓRCIOS SOCIAIS DA JUVENTUDE VISITADOS	26
4 PARTICIPAÇÃO DAS DELEGACIAS REGIONAIS DO TRABALHO	82
5 SÍNTESE COMPARADA DAS EXPERIÊNCIAS DE CAMPO	86
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: SÍNTESE DAS RECOMENDAÇÕES	105
REFERÊNCIAS	111



## **SINOPSE**

Este trabalho corresponde à versão ligeiramente modificada do Relatório Final de Avaliação e Consolidação das Atividades de Campo, realizado com os seis projetos-piloto dos Consórcios Sociais da Juventude (CSJs), envolvendo as regiões do Distrito Federal e entorno, do Grande ABC em São Paulo, do Rio de Janeiro (RJ), de Belo Horizonte (MG), de Salvador (BA) e de Fortaleza (CE). Os CSJs são uma das linhas de ação do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Juventude (PNPE), do Departamento de Políticas para Juventude, Ministério do Trabalho e Emprego, governo federal. Depois de um breve relato dos objetivos e justificativas da pesquisa, o capítulo 2 realiza uma curta digressão para situar os Consórcios Sociais da Juventude no contexto mais amplo das iniciativas recentes de políticas públicas federais para a juventude no país. No capítulo 3, são sumarizados e sistematizados os relatos de campo obtidos por meio das entrevistas-guiadas aos seis CSJs visitados no país. No capítulo 4, repete-se o procedimento para as entrevistas realizadas com as Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs). A síntese analítica comparada das experiências de campo é efetuada no capítulo 5, o qual pode ser considerado o capítulo central do trabalho. Por fim, um conjunto de recomendações operacionais é apresentado ao longo do capítulo 6, a título de considerações finais.



# 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho corresponde à versão ligeiramente modificada do Relatório Final de Avaliação e Consolidação das Atividades de Campo realizado com os seis projetos-piloto dos Consórcios Sociais da Juventude (CSJs), envolvendo as regiões do Distrito Federal e Entorno, do Grande ABC (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema) em São Paulo, do Rio de Janeiro (RJ), de Belo Horizonte (MG), de Salvador (BA) e de Fortaleza (CE).

Os Consórcios Sociais da Juventude (CSJs) são uma das linhas de ação do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Juventude (PNPE), do Departamento de Políticas para Juventude (DPJ), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), governo federal.

Para entendimento dos procedimentos adotados e resultados alcançados, este trabalho foi dividido em seis seções. Depois desta Introdução, que inclui um breve relato acerca dos objetivos e das justificativas da pesquisa, a seção 2 realiza uma breve digressão para situar os Consórcios Sociais da Juventude no contexto mais amplo das iniciativas recentes de políticas públicas federais para a juventude no país. Na seção 3, são sumarizados e sistematizados os relatos de campo obtidos por meio das entrevistas guiadas aos seis CSJs visitados no país. Na seção 4, repete-se o procedimento para as entrevistas realizadas com as Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs). A síntese analítica comparada das experiências de campo é efetuada na seção 5, a qual pode ser considerada a seção central do trabalho. Por fim, um conjunto de recomendações operacionais é apresentado ao longo da seção 6, a título de considerações finais.

## 1.1 OBJETIVOS E JUSTIFICATIVAS DA PESQUISA

A pesquisa desenvolvida nos CSJs centrou seus esforços em avaliar a implementação dessa modalidade, em razão da situação do programa naquele momento e das demandas da sua equipe técnica. Conquanto seja um levantamento preliminar e não traga conclusões definitivas, tem um caráter avaliativo na medida em que buscou identificar aspectos críticos do programa em que: *i*) houve grandes variações na estratégia de implementação, afastando-se do desenho pretendido; ou *ii*) apresentaram-se dificuldades não previstas para a implementação dos CSJs conforme o planejado. Subsidiariamente, foram identificados alguns pontos fortes da proposta dos CSJs. Muitos desses aspectos necessitam ser mais bem investigados e, nas Considerações Finais são sugeridos alguns encaminhamentos para tanto. A seguir serão descritas as decisões tomadas na elaboração dos procedimentos metodológicos, as razões para tal e o desenho final do levantamento de campo, bem como algumas reflexões sobre os prós e contras dessas opções.

A primeira opção, e talvez a mais determinante para execução desse levantamento, foi a de focá-lo na implementação dos CSJs, e não nos seus resultados. Dois foram os motivos principais: primeiro, tanto o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Juventude quanto a modalidade dos CSJs haviam começado a operar recentemente. Além disso, haviam ocorrido algumas reformulações razoavelmente importantes nos dois anos e meio de existência do programa, não podendo se considerar

que ele houvesse atingido um desenho institucional consolidado. Assim, embora uma avaliação dos seus resultados fosse, em tese, possível, ela traria pouco aporte a um programa cuja implementação ainda está no início.

O segundo, a implementação dos CSJs caracterizou-se por uma ampla descentralização, uma vez que os seus serviços são ofertados por meio de redes de organizações não-governamentais bastante heterogêneas entre si. Além disso, os instrumentos de monitoramento existentes proviam apenas informações agregadas, muitas vezes difíceis de interpretar, dado o parco conhecimento acerca da atuação concreta dos CSJs: informações preliminares mostravam que a operação deles podia variar consideravelmente. Somou-se a isso a alta rotatividade e a dimensão reduzida da equipe técnica que operava o programa, o que resultou em uma certa perda de memória institucional, tornando necessário registrar, de forma sistemática, a experiência da montagem e o desenvolvimento dos consórcios, especialmente dos seis primeiros projetos-piloto.

O terceiro, os primeiros contatos com a gerência dos CSJs no Ministério do Trabalho e Emprego evidenciaram que sua preocupação era menos verificar a conformidade da ação dos consórcios às diretrizes existentes e mais entender o quanto essas refletiam a realidade da intervenção. Isso porque, por um lado apesar da existência de um Termo de Referência, que estipulava algumas diretrizes para o funcionamento dos consórcios, seu caráter genérico não era um bom ponto de partida para a investigação; e, por outro lado, havia interesse em manter as adaptações locais bem-sucedidas.

Por isso, convencionou-se entre a gerência do programa PNPE/CSJ e a equipe de pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) que, mais importante do que aferir eventuais resultados, que de toda forma seriam ainda muito incipientes, o que se necessitava era investigar como havia se dado a implementação concreta dos CSJs. Cabe ressaltar que essa opção se coaduna com a tendência mais recente do “paradigma expandido de avaliação” (LOVE, 2004), no qual se considera cada vez mais imprescindível a análise do processo de implementação na avaliação de programas. Essa posição parte da insatisfação dos avaliadores com o “paradigma da caixa-preta”, predominante nos anos 1960 e 1970, que assume o fato de a “tecnologia” do programa ser controlada pela sua equipe e os resultados observados serem causados pelo programa. O paradigma expandido situa o programa no ambiente social e político e no contexto organizacional. Permite construir uma “história do desempenho”, na qual se enfatiza a lógica e a interação dos componentes do programa. Nessa linha, autores mais contemporâneos vêm defendendo uma maior flexibilidade do desenho da avaliação, adaptando-o ao estágio em que se encontra o programa e a suas necessidades de informação (WHOLEY, 2004).

A estratégia do levantamento de informações com os CSJs tomou a forma de breves estudos de caso dos seis primeiros projetos-piloto.<sup>1</sup> As razões para tal foram:

- 1) A necessidade de colher mais elementos acerca de como os CSJs funcionaram efetivamente na sua primeira etapa, identificando até que ponto essa prática se afastou tanto do desenho institucional estipulado pela normatização existente (lei do PNPE e Termo de Referência dos CSJs).

---

1. Paralelamente, realizou-se em conjunto com a assessoria do DPJ/MTE um processo de revisão dos instrumentos de monitoramento, cujo resultado constitui um produto em separado.

- 2) A importância de se conhecer o percurso dos jovens no CSJ e os registros já utilizados pelas suas entidades a fim de pensar instrumentos de monitoramento condizentes com a realidade do programa e verificar quais os aspectos que precisavam ser padronizados.
- 3) A demanda do MTE de que essa experiência inicial fosse documentada, de forma que evitasse a perda do aprendizado institucional.

Como método de coleta de dados, decidiu-se realizar uma série de visitas técnicas, durante as quais seriam feitas entrevistas semi-estruturadas com algumas entidades em cada um dos seis CSJs-piloto, uma vez que o foco da pesquisa seria a sua forma de organização e o seu funcionamento. Foram entrevistadas a entidade-âncora e duas ou três entidades executoras de cada consórcio. Por um lado, o critério pensado para escolher as executoras foi o de casos extremos, isto é, procurar-se-ia identificar *a priori*, com base na experiência da equipe do programa, as entidades que representassem *casos exitosos* e *casos problemáticos* em cada consórcio. Porém, dado que no momento em que foram planejadas as visitas não havia um cadastro centralizado disponível das entidades executoras, foi necessário confiar nas indicações das entidades locais; por outro lado, os imprevistos das visitas de campo faziam com que nem sempre fosse possível visitar as entidades pretendidas. A conjugação desses dois fatores, de certa forma, pode ter invalidado o critério, tornando razoável assumir o fato de as entidades visitadas refletirem a média dos consórcios. Ademais, ao longo do trabalho, verificou-se que no relato dos entrevistados não era possível nem desejável se limitar apenas à recuperação da primeira etapa. Apesar de a análise dos relatos separar informações a respeito desse período perante os subseqüentes, as entrevistas contêm também elementos das mudanças ocorridas na segunda etapa, na qual essa ocorreu.

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

As visitas não propiciaram a observação direta das atividades dos CSJs, nem entrevistas com os jovens participantes do programa, pois na época de sua realização os consórcios haviam concluído o período de qualificação e já estavam no momento de inserção dos jovens e de prestação de contas. Entendendo-se que o objetivo da pesquisa não era mensurar os resultados do programa e o foco principal era o histórico de organização do consórcio, esse não foi considerado um problema maior. Quando foi possível, porém, visitaram-se instalações utilizadas pelas entidades para os cursos.

Sobre a metodologia utilizada, pode-se dizer que ela permitiu registrar o processo de formação dos seis CSJs pioneiros, a sua trajetória até o momento, algumas características da rede de atores que os conformaram e os conflitos entre eles, tudo isso a partir do ponto de vista das entidades. Cabe também ressaltar que, por um lado, era um período de renovação de convênio para a maioria, o que pode ter influenciado em algum grau os relatos. Por outro lado, a amostra resultante desse processo continha entidades de características de atuação bastante distintas, e foi possível

perceber nos relatos uma pluralidade de perspectivas que, se não esgota a variedade de experiências presente nos CSJs, pelo menos é suficiente para evitar a predominância de um único ponto de vista.

## **2 OS CONSÓRCIOS SOCIAIS DA JUVENTUDE NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA JUVENTUDE NO BRASIL<sup>2</sup>**

Esta seção se propõe a mapear o contexto em que os Consórcios Sociais da Juventude se situam, focando três dimensões. A primeira dimensão é a definição da *situação-problema*, que justifica a existência do programa e corresponde à emergência do desemprego juvenil. A segunda é a evolução das políticas públicas voltadas à juventude no âmbito do governo federal, especialmente no que se refere à crescente preocupação com a transição *escola–mundo do trabalho*. A terceira diz respeito à relação dos Consórcios Sociais da Juventude com o PNPE como um todo. A partir dessas três dimensões, o que se espera é descrever alguns aspectos do ambiente social e político em que esse programa opera e relativo ao qual este trabalho procura se posicionar.

### **2.1 O PROBLEMA DO EMPREGO JUVENIL NO BRASIL**

Os jovens compõem justamente um dos grupos mais atingidos pelo problema do desemprego no Brasil. Há uma crescente dificuldade para conseguir uma ocupação entre aqueles que querem trabalhar (freqüentemente, uma primeira ocupação).

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), para o grupo de 15 a 19 anos, a taxa de desemprego passou de 13% para 23% entre 1995 e 2003, enquanto para os jovens entre 20 e 24 anos, saltou de 10% para 16%.

Deve-se ressaltar que essa taxa de desemprego só não está ainda maior porque, entre outras razões, os jovens têm progressivamente adiado a sua entrada no mercado de trabalho, em particular aqueles com 15 a 19 anos. Isso é expresso pelo fato de a taxa de participação dos jovens estar caindo, e caindo mais do que a de outras faixas etárias, a saber: para a faixa entre 15 e 19 anos, a queda foi de 57% para 49% entre 1995 e 2003 e, para o grupo entre 20 e 24 anos, permaneceu praticamente estável (em torno de 76%). Aliás, o aumento da freqüência à escola foi observado para todos os indivíduos dessa faixa etária, independentemente de estarem ocupados, desempregados ou inativos. Em alguma medida, isso é consequência do fato de o mercado ter ficado mais exigente do ponto de vista da qualificação, o que faz com que os jovens busquem se qualificar mais, mesmo quando já estão trabalhando.

A explicação para a alta taxa de desemprego do jovem no Brasil é controversa. O diagnóstico dominante aponta para a dificuldade do jovem em obter a primeira ocupação no mercado formal, dado que a diminuição das vagas teria elevado as exigências de escolaridade e experiência das empresas para a contratação de novos trabalhadores. Outra linha de diagnóstico liga o problema do desemprego do jovem à alta rotatividade, isto é, os jovens conseguiriam ocupação facilmente, mas também se desligariam rapidamente, o que faria com que houvesse um grande número de jovens desempregados em um determinado momento. Flori (2003), a partir de dados das

---

2. Este capítulo aproveita partes de um relatório anterior elaborado por Brunu Amorim, a quem agradecemos pela permissão de uso.

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

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

Os dados mencionados anteriormente não significam que programas voltados à preparação do jovem para entrada no mercado de trabalho tenham importância menor, pois há evidências de que a qualidade da primeira inserção produtiva do jovem influencia a probabilidade de ele permanecer em bons empregos ao longo da sua vida laboral. Vários autores salientam, porém, a importância de pensar essa preparação levando em conta que: *i*) a escolaridade continua a ser um critério fundamental para a inserção no mundo do trabalho; e *ii*) as primeiras experiências de trabalho são necessariamente efêmeras e, portanto, o importante é que sejam boas referências para o futuro.<sup>3</sup>

## 2.2 A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PARA JUVENTUDE E OS CONSÓRCIOS SOCIAIS DA JUVENTUDE

Caso se tome o termo *políticas para juventude* na acepção literal, pode-se dizer que essas existem há bastante tempo no âmbito do governo federal brasileiro, pois os jovens podiam acessar programas de caráter universal. Além disso, malgrado beneficiassem quase que exclusivamente os jovens, também havia políticas que o faziam em razão de outros objetivos e não por causa de questões específicas desse segmento. Recentemente, no entanto, a demanda por políticas para a juventude tem um sentido mais preciso, em que o *problema da juventude* se articula em torno de segmentações socioeconômicas, raciais e de classe, das mudanças recentes no mercado de trabalho e da associação entre violência e falta de oportunidades de educação e de trabalho. Nesse sentido, trata-se agora de uma demanda por ações *focalizadas*, uma vez que o público-alvo de tais ações tende a ser definido em termos de *necessidade, pobreza ou risco* (ABAD, 2002).

---

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

Na verdade, Abad (2002) destaca que, embora, nos países latino-americanos, há várias décadas, existam políticas visando a facilitar a transição da juventude para o mundo adulto, essas tiveram características bastante diferentes, dependendo do contexto político e econômico de cada país e do segmento de jovens a que se endereçavam. Assim, no período 1950-1980, a maioria dos países da região procurava incorporar crescentes parcelas da juventude de classe média por meio da expansão do sistema educacional, bem como lidar com a emergência das mudanças culturais decorrentes. Dos anos 1970 até o período de transição democrática, predominaram ações visando a controlar a juventude politicamente mobilizada. A partir dos anos 1980, com a desaceleração econômica e o crescimento do desemprego e da pobreza, é que começa a tomar corpo uma preocupação com a *juventude marginalizada*, isto é, com os jovens de áreas e segmentos sociais empobrecidos e considerados mais propensos à cooptação pelas redes de criminalidade, em particular a da prostituição e a do narcotráfico, que, nesse momento, começavam a definir-se como problemas sociais e políticos cada vez mais centrais. Nos anos 1990, essas ações passam a ganhar feições menos emergenciais, eventualmente incorporando uma visão mais positiva do jovem. É nesse momento que programas governamentais passam a focar o papel do jovem como *agente de desenvolvimento comunitário*. Por causa disso, grandes esforços foram devotados à inserção de jovens excluídos no mercado de trabalho, basicamente por meio de programas de qualificação profissional, mas sem que eles fossem desenvolvidos com uma preocupação maior em melhorar a qualidade da educação formal ofertada a esses jovens.

Portanto, em geral, as políticas para juventude – a despeito de suas peculiaridades e novos formatos – renovam a perspectiva *integracionista* do jovem, em que a maior preocupação é favorecer a sua entrada no mundo adulto do trabalho e da família. É justamente esse ponto que Abad questiona: para ele, há evidências de um processo de *desinstitucionalização da juventude*, por meio do qual as políticas para juventude deixam de ser vistas como preparação para a vida adulta, momento no qual as expectativas maiores da vida (ascensão profissional e casamento, por exemplo) se realizariam. Crescentemente, o *tempo de vivência da juventude* se alarga (começo mais precoce e duração mais longa) e se torna um momento ímpar do ciclo de vida válido, com necessidades e aspirações próprias, ainda que não homogêneas para as diferentes classes sociais. Assim, um elemento crucial desse processo seria o crescente *tempo livre* disponível aos jovens, que é vivenciado de forma diferenciada: se para os de classes média e alta esse tempo livre é tempo de qualificação e de ausência de grandes responsabilidades, para os jovens das classes populares, esse tempo livre possui conotações menos óbvias, em razão da falta de oportunidades de estudo e de trabalho, sendo pouco legitimado pela sociedade ou mesmo pela família. O desafio das novas políticas para juventude seria, então, propiciar a vivência desse tempo livre de forma autônoma, até mesmo criando oportunidades para que os jovens rompam com as posições que a estrutura de relações sociais os condiciona a ocupar.

Duas considerações atinentes ao tema deste trabalho decorrem dessa perspectiva. A primeira: o esforço para favorecer a inserção de jovens no mundo do trabalho não tem mérito por si mesmo, na medida em que pode estar simplesmente sancionando a reprodução das relações intergeracionais de classe e de gênero. Assim, o valor dessa iniciativa estaria na possibilidade de proporcionar aos jovens, por meio do trabalho,

uma relação um tanto mais autônoma com a sua comunidade e com a sociedade em geral, rompendo com estigmas e preconceitos cristalizados. Desse modo, está claro que não é qualquer atividade remunerada que pode produzir esse efeito, visto que algumas tendem justamente a reforçar as segmentações existentes. Também não são apenas atividades ligadas à produção de bens e serviços mercantizados que podem cumprir esse papel, uma vez que atividades voluntárias, solidárias e comunitárias, ou experiências em organizações sem fins lucrativos também podem ser valiosas para desenvolver o potencial do jovem. Por fim, de acordo com essa premissa, o foco dessas políticas deveria estar centrado no desenvolvimento humano dos jovens, sem jogar sobre eles o fardo de retirar suas famílias da situação de pobreza.

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

Essas considerações encaixam-se perfeitamente ao caso do Brasil. A partir de meados da década de 1990, começam a surgir políticas que enfocam problemas considerados próprios da juventude. Sposito e Carrano (2003) ressaltam que tais políticas se caracterizam inicialmente por um alto grau de fragmentação e superposição, bem como pela convivência de concepções muito diferentes do que seria o *problema dos jovens*. Mais especificamente, observam que enquanto alguns programas incorporam a perspectiva da defesa de direitos, ancorada no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), outros continuam a se nortear pela idéia de prevenir a violência e o envolvimento dos jovens com o crime.

Nessa linha, multiplicam-se as iniciativas de qualificação profissional, tomadas como medida por excelência da transição ao mundo do trabalho. Por fim, os autores ressaltam que, no momento em que se iniciava o governo Lula, ainda não havia uma referência normativa clara para políticas dirigidas a jovens acima de 18 anos.

Dentre as iniciativas desse período, destaca-se, no âmbito do governo federal, o programa Agente Jovem, que teve início em 2001 e opera até hoje. Seus objetivos abrangem o estímulo ao protagonismo juvenil, a inserção e a permanência do jovem na escola, a sua integração à família, à comunidade e à sociedade, a sua atuação como agente transformador de sua comunidade e a diminuição dos índices de violência, de uso de drogas, de Doença Sexualmente Transmissível (DST)/Aids e de gravidez não planejada. Seu público-alvo compreende jovens de 15 a 17 anos em situação de vulnerabilidade e risco social, pertencentes a famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo, com prioridade para os jovens que estejam fora da escola, egressos de programas sociais ou em cumprimento de medida socioeducativa e/ou protetiva. O programa oferece capacitação social nas áreas de saúde, cidadania e meio ambiente. Exige-se frequência mínima de 75% na escola e nas aulas de capacitação teórico-prática. Os jovens beneficiários podem permanecer no programa um ano,

entretanto, a critério do conselho tutelar ou de assistência social, é possível prorrogar a permanência por mais dois anos. O desligamento sempre se dará quando o jovem completar 18 anos. O Agente Jovem atua em todas as capitais e municípios que atendam ao maior número dos seguintes critérios: *i*) menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), em situação de emergência; *ii*) habilitados na gestão municipal da assistência social; *iii*) que apresentam indicadores envolvendo a juventude na agenda social; e *iv*) que tenham em desenvolvimento programas sociais e possuam comunidades indígenas, quilombos e assentamentos. Seu desenho é bastante representativo das principais políticas focadas nos jovens de áreas pobres e periféricas criadas posteriormente.

O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Juventude começou a ser formulado nesse contexto, em que não havia se definido uma política clara para a juventude. Apesar de ser ressaltada a importância de se articular com outras iniciativas, permaneceu no primeiro ano bastante centrado no Sistema Público de Emprego e Renda (SPE) e na modalidade subvenção econômica. Paralelamente, criou-se a modalidade dos Consórcios Sociais da Juventude. Na medida em que articulava a qualificação profissional com a prestação de serviço civil voluntário e uma ação de intermediação por parte das entidades executoras (e até de fomento ao empreendedorismo), o CSJ constituiu-se em uma novidade institucional no âmbito das políticas públicas de trabalho e renda, embora recuperasse elementos de algumas políticas existentes.

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

a necessidade de revisão, de coordenação e de articulação das inúmeras ações que são desenvolvidas. (...) Foram identificadas e destacadas superposições entre ações e diversas possibilidades de integração intersetorial, visando ampliar a efetividade da atuação pública (GRUPO INTERMINISTERIAL DE JUVENTUDE, 2004, p. 8).

A resposta do governo federal ao diagnóstico feito pelo GT Juventude tomou, até o momento, duas direções: *i*) criação de novos programas; e *ii*) reformulação dos programas existentes. O primeiro ponto afeta mais diretamente o PNPE, visto que foram criados dois programas que compartilham boa parte das características dos consórcios.

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

O Projovem foi criado pela Medida Provisória nº 238, posteriormente convertida na Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005. Embora tenha originalmente sido proposto como programa contínuo, foi transformado em projeto temporário pelo Congresso Nacional. Conseqüentemente, só tem dotação prevista para 2005 e 2006. A meta é alcançar 400 mil jovens nesse período.

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

- 1) Ofertar 860 horas de elevação de escolaridade e 340 horas de qualificação profissional.
- 2) Exigir a obrigatoriedade da prestação de serviço comunitário pelo jovem durante 400 horas semanais, com acompanhamento de assistente social.
- 3) Conceder bolsa no valor de R\$ 100,00 durante os 12 meses em que o jovem permanecer no programa, a qual é condicionada a 75% de freqüência às atividades.

Ao fim dos 12 meses, os jovens que tiverem cumprido o mínimo de freqüência e tenham sido aprovados na avaliação recebem a certificado de conclusão do ensino fundamental. Essa certificação é independente da gerência local do Projovem, conferida pela rede de avaliação composta por seis universidades.

O orçamento do programa é todo alocado na Secretaria Geral da Presidência/Secretaria Nacional de Juventude, que o descentraliza e distribui aos órgãos executores. O programa é executado pelas prefeituras, com recursos do governo federal e da sua contrapartida. É gerido por um comitê local, separado da Secretaria de Educação do município, composto por professores, representantes da sociedade civil e organizações ligadas à juventude. Os recursos para elevação de escolaridade, manutenção do espaço físico com capacidade para 1.200 jovens (Estação da Juventude) e pagamento dos professores e coordenadores pedagógicos são acessados pelo convênio com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)/Ministério da Educação (MEC). A capacitação dos formadores, bem como a confecção e a distribuição do material didático, é responsabilidade direta do governo federal. A metodologia de ensino e de formação foi desenvolvida pela Fundação Darcy Ribeiro, no Rio de Janeiro (RJ).

Os cursos de qualificação profissional são contratados pelas prefeituras, mas as entidades executoras são credenciadas *ex ante* pelo Ministério do Trabalho. Cada prefeitura pode optar por quatro *arcos de qualificação*, dentre mais de 20 possibilidades. Cada arco comporta diversas formações referidas a um mesmo conjunto de atividades (Ex.: Arco Hospitalidade comporta formação em hotelaria, atendente em bares e restaurantes, guia turístico, etc.).

A prestação de serviço comunitário depende de convênio com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que, por intermédio da Caixa Econômica Federal, faz o pagamento da bolsa.

O preenchimento das vagas dos cursos é feito pela chamada pública: os jovens se inscrevem nos Correios e Telégrafos (futuramente pelo telefone). No caso de as inscrições excederem o número de vagas, opera-se um sorteio. Os jovens selecionados são cadastrados, as suas fichas digitalizadas e enviadas para a coordenação do Projovem. O jovem que tiver passado pelo programa, ainda que não tenha alcançado a elevação de

escolaridade, não poderá ser readmitido. As primeiras turmas começaram a funcionar em julho de 2005, em cinco capitais. Haverá novas seleções nos próximos meses, tanto nessas quanto nas demais capitais que ainda não começaram a operar.

Criado pela Medida Provisória nº 251, de 14 de junho de 2005,<sup>4</sup> o Escola de Fábrica é um programa do Ministério da Educação que deverá ser implementado mediante parceria com empresas privadas e organizações não-governamentais, mas caberá a essas últimas atuar como unidades gestoras do projeto. Ao MEC compete a orientação pedagógica, a supervisão e o monitoramento do projeto, enquanto as empresas participantes serão responsáveis por prover infra-estrutura física adequada à instalação de espaços educativos específicos, oferecer pessoal para atuar como instrutores, indicar a necessidade de cursos e arcar com despesas de transporte, alimentação, uniforme e seguro para os alunos. Para sua execução, ainda em 2005, foram aprovadas 558 propostas de cursos, que abrangerão 250 municípios e 11,3 mil alunos. Os cursos deverão ter carga horária mínima de 600 horas/aula e turmas de 20 alunos. A meta para 2006 é que 100 mil jovens sejam formados pelo Escola de Fábrica. Para participar desse projeto de formação, os jovens deverão estar matriculados na educação básica (regular ou na modalidade de Educação de Jovens e Adultos) e não poderão trabalhar durante o tempo previsto de duração dos cursos, fazendo jus a uma bolsa de R\$ 150,00 mensais.

No que se refere à reformulação de programas, houve, sobretudo, ajustes pontuais. No caso do PNPE, houve também várias mudanças, tratadas em maior detalhe na próxima seção. Basicamente, foram feitas duas inflexões. O estímulo financeiro, que era a ação preponderante dentro do programa em 2003, foi relegado a segundo plano em favor da ação de qualificação social e profissional implementada por meio dos CSJs. Ao mesmo tempo, procurou-se expandir a ação de qualificação para além das áreas metropolitanas.

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

Em termos de serviços, a principal diferença está na ênfase do Projovem na elevação de escolaridade, enquanto o CSJ se propõe a articular qualificação e inserção no mercado de trabalho. O Programa Escola de Fábrica, por sua vez, visa a ofertar uma primeira experiência profissional prática. Porém, todos os programas se propõem ofertar qualificação profissional, apoiar ou garantir a elevação de escolaridade e favorecer a inserção do jovem de baixa renda no mercado de trabalho. O principal fator de diferenciação está no desenho institucional de cada programa, especialmente nos atores responsáveis pela execução, que podem ser ONGs da área de juventude e qualificação (CSJ), prefeituras municipais (Projovem) ou empresas privadas (Escola de Fábrica). Cabe ressaltar que não há, até o momento, nenhum tipo de articulação entre esses três programas, embora isso não queira dizer que haja duplicação, visto que o CSJ e o Projovem atendem, até o momento, um número de jovens inferior ao respectivo público-alvo e o Escola de Fábrica iniciou sua implementação apenas recentemente.

---

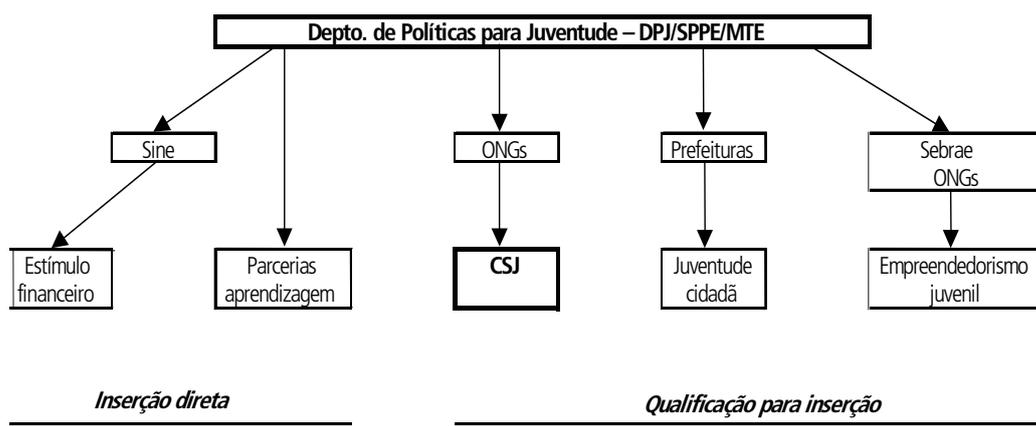
4. Convertida posteriormente na Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005.

A partir desse contexto, percebe-se que: *i*) no âmbito da política para juventude, muita importância tem sido dada pelo governo federal ao tema trabalho; *ii*) as ações de qualificação profissional ainda se configuram na principal via de enfrentamento desse tema; e *iii*) há várias ações recentemente iniciadas que talvez pudessem ser complementares, mas até o momento atuam paralelamente. Escapa aos propósitos deste trabalho discutir como poderia se dar a articulação das políticas para a juventude, ou mesmo se os esforços nesse sentido estão sendo bem-sucedidos. A menção à existência de outros programas visa justamente a situar a experiência do CSJ no âmbito das variadas iniciativas governamentais, partindo da idéia de que a condição juvenil é multidimensional e nenhuma iniciativa pode ser cobrada individualmente pela resposta a esse desafio.

### 2.3 O PROGRAMA NACIONAL DE ESTÍMULO AO PRIMEIRO EMPREGO PARA JUVENTUDE

A Lei nº 10.748, de 22 de outubro de 2003, criou o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Juventude (PNPE/MTE), com o objetivo de promover “a qualificação do jovem para o mercado de trabalho e inclusão social”, bem como “a criação de postos de trabalho para jovens ou prepará-los para o mercado de trabalho e ocupações alternativas, geradoras de renda” (BRASIL, 2005). O público-alvo do programa abrange os jovens entre 16 e 24 anos desempregados e sem experiência de vínculo formal que não tenham concluído o ensino básico e cuja família tenha renda domiciliar de até meio salário mínimo *per capita*. Originalmente, o programa apresentava três eixos principais: *i*) o da subvenção econômica; *ii*) o do Serviço Civil Voluntário; e *iii*) e o dos Consórcios Sociais da Juventude. Posteriormente, surgiram como eixos adicionais o Empreendedorismo Juvenil e as Parcerias. Um retrato da arquitetura atual do PNPE pode ser visto na figura 1.

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



Elaboração dos autores.

O eixo da *subvenção econômica* ao primeiro emprego foi no início o principal foco do programa e o seu diagnóstico era o de que a dificuldade maior do jovem estava em obter a sua primeira ocupação. O objetivo da subvenção econômica era

atender os jovens com as seguintes características: *i*) que não tivessem tido vínculo empregatício anterior; *ii*) que fossem membros de famílias com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo; *iii*) que estivessem matriculados e freqüentando regularmente estabelecimento de ensino fundamental ou médio, ou cursos de educação de jovens e adultos; *iv*) que estivessem cadastrados nas unidades executoras do programa; e *v*) que não fossem beneficiados por subvenção econômica de programas congêneres ou similares. Entre os jovens que cumprissem essas condições, o PNPE atenderia prioritariamente àqueles cadastrados no Sistema Nacional de Emprego (Sine). O PNPE não permitia a inserção do jovem qualificado pelo programa no trabalho doméstico, nem em empregos com contrato de trabalho por prazo determinado, incluindo aí o contrato de experiência. Além disso, estava vedada a contratação de jovens que fossem parentes dos empregadores, ainda que por afinidade até o terceiro grau, sócios das empresas ou dirigentes da entidade contratante.

O empregador, por sua vez, ou qualquer pessoa jurídica ou física a ela equiparada, que comprovasse a regularidade do recolhimento de tributos e de contribuições devidas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), à Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda e à Dívida Ativa da União, poderia aderir ao PNPE, habilitando-se a receber uma *subvenção econômica* para conceder o primeiro emprego ao jovem. Originalmente, também não poderia manter número médio de empregados abaixo do estoque do mês anterior à assinatura do termo de adesão, não se contabilizando para esse fim os vínculos dos jovens contratados mediante recebimento da subvenção. Essa medida visava a evitar que as empresas utilizassem a subvenção para reduzir o custo da força de trabalho, substituindo trabalhadores regulares por jovens do PNPE.

Esse eixo foi o primeiro a ser implementado: no primeiro semestre de 2003 foram abertas inscrições no Sine para os jovens interessados. Contudo, o número de empresas que aderiram ao programa foi baixo e as vagas oferecidas não foram todas preenchidas. Constatou-se que as empresas muitas vezes rejeitavam os jovens encaminhados, em geral, alegando falta de preparo pessoal e de qualificação profissional.

Em vista disso, o programa foi modificado por meio da Medida Provisória no 186, de 13 de maio de 2004 (posteriormente convertida na Lei no 10.940, de 27 de agosto de 2004). A maior parte das modificações visava a aumentar o interesse das empresas pelo programa e caminharam no sentido de reduzir as exigências ou de aumentar as vantagens para os empregadores. Assim, abriu-se a possibilidade de a empresa receber a subvenção ao contratar jovens por tempo determinado, desde que pelo período mínimo de 12 meses. Ao mesmo tempo, a proibição de reduzir o estoque médio de trabalhadores enquanto houvesse jovens contratados pelo PNPE foi substituída por um outro critério, o qual exigia que a taxa de rotatividade do quadro de pessoal da empresa beneficiada não superasse a taxa média do seu setor e região. A princípio, essa medida ampliou ligeiramente o risco de substituição, contudo, não há evidências que corroborem ou desmintam essa hipótese. De toda forma, tais medidas, embora tenham aumentado o número de jovens atendidos, não o fizeram de forma significativa, pois, até meados de junho de 2005, haviam sido colocados apenas 15.788 jovens nessa modalidade, menos de 10% dos inscritos no Sine naquele momento.

Cabe ressaltar que as Delegacias Regionais do Trabalho, na medida em que também são agências do Sistema Público de Emprego, tornaram-se operadoras da modalidade de subvenção. Foram nomeados gestores do PNPE em cada DRT e, durante algum tempo, elas receberam até mesmo metas de inserção de jovens (com ou sem subvenção). Em 2005, as metas foram abolidas porque causavam uma concorrência entre as DRTs e os Consórcios. No entanto, as delegacias continuaram a operar a inserção de jovens.

O segundo eixo do programa era o Serviço Civil Voluntário (SCV). Essa ação havia surgido em 1996 como parte do Programa Nacional de Direitos Humanos. Inicialmente, visava a atender o jovem dispensado do serviço militar obrigatório (portanto, com 18 anos ou mais), e estava centrado na prestação de serviço comunitário e na formação em direitos humanos, bem como em elevação de escolaridade e oferta de qualificação social e profissional. Os principais executores eram as Secretarias Estaduais de Trabalho. Desde 2003, o SCV foi incorporado ao PNPE, quando passou a atender os jovens a partir de 16 anos, tendo recebido uma meta de inserção no mercado de trabalho de 20% dos beneficiados e teve seu componente de qualificação profissional reforçado.

Essas mudanças aproximaram bastante o SCV do desenho dos Consórcios, exceção feita ao fato de nesses os convênios terem sido firmados diretamente com organizações não-governamentais, enquanto no SCV os executores continuaram a ser os governos estaduais. O SCV operou durante 2004 atendendo cerca de 5 mil jovens. Em março de 2005 o Ministério do Trabalho apresentou um Termo de Referência para o Programa Juventude Cidadã,<sup>5</sup> com o intuito de substituir o SCV. Basicamente, manteve-se o mesmo desenho, estendendo-se sua abrangência a municípios de baixo IDH. A execução ficará a cargo de entidades contratadas pela prefeitura, e a meta de inserção foi fixada em 50%.

O Juventude Cidadã não havia começado a operar até a conclusão deste trabalho, mas o seu termo de referência determina que o número de jovens atendidos por município deveria variar de 30 (em municípios de até 15 mil habitantes) a 480 jovens (em municípios com mais de 600 mil habitantes). Os jovens participantes deveriam receber um auxílio financeiro de até R\$ 120,00, que será custeado com recursos da União por um período de cinco meses.

Cabe ressaltar que o auxílio também é pago aos jovens do CSJ, conforme será visto adiante, o que mais uma vez aproxima ambos os desenhos (CSJ e SCV/Juventude Cidadã).

O eixo dos Consórcios Sociais da Juventude tem os seguintes objetivos:<sup>6</sup> *i)* intermediar a oferta de empregos formais para os jovens; *ii)* preparar os jovens para o mercado de trabalho e ocupações alternativas, geradoras de renda; *iii)* melhorar a qualificação da força de trabalho dos jovens e promover a inclusão social deles; *iv)* melhorar a auto-estima e a participação cidadã da juventude na vida social e econômica do país; *v)* dar escala às experiências bem-sucedidas da sociedade civil organizada; e *vi)* constituir um espaço físico, denominado Centro da Juventude, como ponto de encontro das ações desenvolvidas pelas entidades da sociedade civil consorciada em sua base social.

---

5. Embora denominado "programa", na verdade, é uma linha de ação dentro do PNPE.

6. Ver Termo de Referência dos Consórcios Sociais da Juventude. Os primeiros consórcios foram constituídos antes do termo atualmente vigente, mas as diferenças na normatização são mínimas.

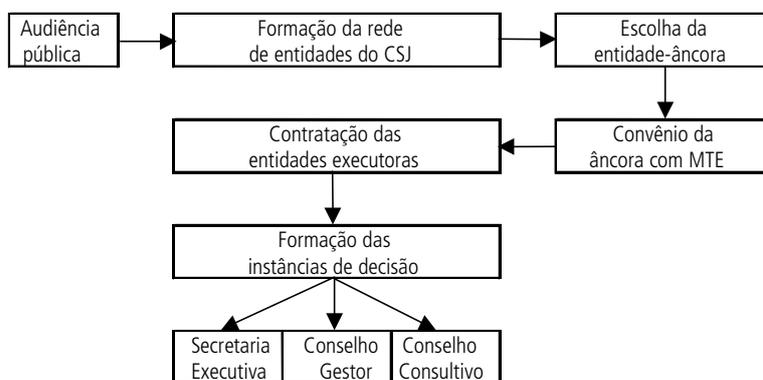
Nesse modelo de gestão, os CSJs são geridos pela sociedade civil (organizações não-governamentais, movimentos sociais e organizações da juventude), podendo o setor privado, governos e organismos de financiamento e cooperação participarem como parceiros.

Os CSJs pretendem alcançar jovens que, em virtude de suas condições socio-econômicas, têm dificuldade de acesso ao Sine, priorizando jovens quilombolas, afro-descendentes, indígenas, jovens em conflito com a lei ou que estejam cumprindo medidas socioeducativas, jovens portadores de necessidades especiais, jovens trabalhadores rurais. Assim como nos demais eixos do programa, é obrigatório que esses jovens estejam matriculados ou freqüentando regularmente estabelecimento de ensino, sem ter concluído o ensino médio ou supletivo e sejam membros de famílias com renda domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo.

Os Consórcios Sociais da Juventude deverão ser constituídos por uma entidade – âncora, por um conselho gestor e pelas demais entidades da rede (quer sejam da sociedade civil, quer sejam do setor privado, quer sejam do setor público, quer sejam de cooperação), que atuem com a juventude em ações de qualificação ou de inserção do jovem no mercado de trabalho, visando a desenvolver ações conjuntas e complementares para o atendimento dos objetivos do PNPE. Cada CSJ deverá ter a sua rede composta por, no mínimo, dez entidades e/ou movimentos sociais, por organizações da juventude legalmente constituídas, há no mínimo cinco anos, e buscar apoio e parceria de instituições do poder público, do setor empresarial e/ou de organismos de financiamento e de cooperação. Um esquema sintético acerca do processo de formação dos CSJs pode ser visto na figura 2.

FIGURA 2

**Processo de constituição dos Consórcios Sociais da Juventude**



Elaboração dos autores.

Cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego validar e firmar convênio com uma entidade, denominada de entidade conveniada (entidade-âncora), que terá a coordenação executiva, administrativa e financeira do consórcio. Essa entidade será sugerida pelo Conselho Gestor, pela DRT e pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), mas o Conselho Gestor encaminha ao MTE no mínimo duas sugestões. A entidade-âncora, por sua vez, deverá conveniar ou contratar outras entidades para a execução das ações previstas no Plano de Trabalho dos Consórcios.

As atividades constantes no Plano de Trabalho deverão ser executadas na seguinte proporção: no mínimo 30% das ações deverão ser executadas nos Centros da Juventude e, o restante, pelas entidades e/ou movimentos sociais que compõem o CSJs em sua base social. O Centro da Juventude é o lugar central em que várias atividades do CSJ são executadas.

De acordo com o Termo de Referência dos CSJs, o MTE e as DRTs devem divulgar nos meios de comunicação as reuniões a serem realizadas com as entidades da sociedade civil para a discussão sobre os CSJs. A entidade interessada em participar do consórcio elabora, então, um projeto que é enviado ao MTE para análise técnica, financeira e também para avaliação da regularidade trabalhista, previdenciária e fiscal da instituição. Estando o projeto de acordo com os critérios e com as prioridades estabelecidos, o MTE celebrará o convênio com a entidade-âncora, essa representando as demais entidades executoras do projeto.

A entidade-âncora é escolhida por um conselho gestor, pela DRT e pela SPPE do Ministério do Trabalho. As entidades que fazem parte do conselho gestor, por sua vez, devem atender aos seguintes critérios: *i*) ser uma entidade social de reconhecida atuação em âmbito local, regional e/ou nacional, com no mínimo cinco anos de atuação; *ii*) ter em sua missão o trabalho com a juventude, atuando na área a que se propõe (comprovar por meio do estatuto da entidade, *releases* na imprensa, projetos realizados ou em andamento, publicações próprias, etc.); *iii*) ter o registro reconhecido como associação civil sem fins lucrativos ou fundação ou Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip); *iv*) possuir regularidades fiscal, trabalhista e previdenciária; *v*) possuir capacidade logística e infra-estrutura suficiente para realização das ações propostas (considerando que 70% das ações deverão ser realizadas na própria entidade, em sua base social, e até 30% poderão ser realizadas nos Centros da Juventude); *vi*) comprovar domínio tecnológico e conceitual sobre as ações a que se propõe realizar (descrever a metodologia a ser utilizada, os resultados esperados e o impacto almejado); e *vii*) já ter realizado projetos em rede, demonstrando predisposição ao trabalho sistêmico, integrado e colegiado.

Os critérios para a escolha da entidade-âncora, por sua vez, dentre aquelas que fazem parte do conselho gestor são: *i*) apresentar melhor diferencial em relação às demais entidades do conselho gestor (comprovar por meio de premiações, reconhecimentos acerca de sua atuação, da capacidade técnica, logística e infra-estrutura disponível, etc.); e *ii*) ter maior abrangência de seu trabalho em relação às demais entidades do conselho gestor.

O consórcio deverá reunir-se bimestralmente, e/ou quando necessário, para avaliação contínua das ações de implementação, devendo as memórias das reuniões ser encaminhadas ao MTE, e divulgadas em toda a rede. Enquanto o consórcio não tiver identidade jurídica própria, a entidade-âncora deverá necessariamente ser identificada como representante legal do Consórcio Social da Juventude.

O conselho gestor deverá ser integrado por um mínimo de oito entidades sociais (a entidade-âncora deverá necessariamente ter assento no conselho gestor) e um máximo de 12, que deverão ser listadas no Ministério do Trabalho e Emprego, as quais são solidariamente responsáveis pela gestão e pela execução das ações do programa.

O conselho gestor deverá reunir-se quinzenalmente e/ou quando necessário, devendo todas as memórias das reuniões ser encaminhadas ao MTE.

As atribuições do conselho gestor são: *i*) estabelecer critérios para a análise e seleção dos projetos (apresentados pela rede) a serem executados; *ii*) definir qual a modalidade jurídica que as entidades executoras celebrarão com a entidade-âncora (contrato ou convênio); *iii*) definir como serão absorvidas as metas geradas, quando houver desistência de alguma entidade executora em permanecer no programa; *iv*) propor o local de funcionamento do Centro da Juventude do CSJ – a entidade do conselho gestor será responsável pela gestão das ações do Centro da Juventude, submetendo à apreciação do MTE; *v*) definir o percentual e as ações que funcionarão no Centro da Juventude; e *vi*) propor a programação de inauguração do Consórcio Social da Juventude e do Centro da Juventude, submetendo-a à apreciação do MTE.

A entidade-âncora exercerá, assim como definido no Termo de Referência dos CSJs, a coordenação executiva, de gestão administrativa e financeira. A coordenação executiva deverá ser composta pela entidade âncora e, no mínimo, por mais duas entidades do Conselho Gestor. A entidade-âncora poderá contratar apoio operacional para a gestão do programa (coordenador-geral, administrativo-financeiro, de inserção, do Centro de Juventude). A coordenação executiva se reunirá semanalmente e/ou quando necessário.

A coordenação geral do consórcio ficará a cargo da entidade-âncora, e ela terá a função de: *i*) acompanhar e monitorar as atividades realizadas por todas as coordenações e pelas entidades executoras do consórcio, enviando mensalmente, ao MTE, texto das visitas técnicas realizadas nas entidades executoras; *ii*) divulgar todas as ações desenvolvidas no Centro de Juventude e nas entidades executoras em sua base social; *iii*) difundir informações e viabilizar o acesso a bens e serviços culturais; e *iv*) realizar acompanhamento pedagógico de toda a qualificação básica e das oficinas desenvolvidas pelas entidades executoras.

Quanto à coordenação administrativa e financeira, a entidade-âncora deve indicar o responsável por essa coordenação que, por sua vez, terá as seguintes funções: *i*) comprar todo o material permanente e de consumo para a estruturação do Centro de Juventude; *ii*) contratar o pessoal de apoio operacional necessário ao desenvolvimento das ações (coordenadores e apoio e cada coordenação) do consórcio; *iii*) gerenciar, acompanhar e prestar contas dos recursos financeiros ao consórcio no Ministério do Trabalho e Emprego; *iv*) secretariar o consórcio, orientando todas as entidades executoras quanto aos processos de compra; *v*) celebrar convênios ou contratos entre a entidade-âncora e as entidades executoras, orientando-as quanto à prestação de contas a ser feita para a entidade-âncora; *vi*) entrar em contato com a agência do Banco do Brasil cujos recursos foram depositados (considerando o convênio celebrado entre o MTE e o Banco do Brasil, orientando as entidades executoras quanto à abertura de contas dos jovens e como se processará o pagamento da bolsa; e *vii*) efetuar contratos e/ou convênios necessários à consecução dos objetivos do consórcio e apoiar-se na Lei nº 10.097/2000.

Quanto à inserção do jovem, a entidade-âncora tem a responsabilidade de: *i*) instituir mecanismos para obtenção de vagas nas empresas para a inserção dos jovens

no mercado de trabalho; *ii*) identificar e estabelecer parcerias; e *iii*) acompanhar e monitorar os jovens inseridos no mundo do trabalho.

Por fim, a entidade-âncora tem a função de estruturar, montar e gerenciar o espaço da juventude para desenvolvimento das ações do programa, as quais serão realizadas no Centro da Juventude. Além disso, ela deve apresentar o projeto das ações a serem executadas no Centro da Juventude, à entidade-âncora e ao conselho gestor para apreciação, discussão e posterior validação e garantir a divulgação das ações do consórcio. Ficará a cargo de cada consórcio a formação ou não de conselhos consultivos, como instrumentos de apoio e de acompanhamento das ações do programa. Esses funcionarão como observatório das ações do consórcio.

O processo de seleção do jovem funciona da seguinte forma: as entidades executoras deverão verificar inicialmente no Sine local se existem jovens cadastrados que possuem o perfil prioritário dos jovens atendidos pelos Consórcios Sociais da Juventude. Caso existam, deverão ser priorizados esses jovens, e as entidades executoras só cadastrariam nas suas bases sociais o que fosse necessário para completar o atendimento das metas do consórcio. A determinação é que 70% dos jovens selecionados pelas entidades executoras devam apresentar perfil do público prioritário dos CSJs.

Outra porta de entrada para os consórcios acontece quando os jovens encaminhados pelo Sine para as empresas cadastradas são recusados pelo menos três vezes por falta de qualificação. Nesse caso, eles deverão ser encaminhados de imediato aos CSJs (onde houver). O MTE, por sua vez, fará um aditivo ao convênio celebrado anteriormente com a entidade-âncora, com a meta equivalente ao número de jovens absorvidos pelo consórcio.

Cada jovem selecionado pelo consórcio poderá participar de uma ou mais atividades previstas no plano de trabalho, observando-se que sua participação não poderá ser computada, para efeito de comprovação das metas acordadas no plano de trabalho, mais de uma vez. As atividades disponíveis no Consórcio Social da Juventude são três.

A primeira é a *qualificação básica*, por meio da qual são oferecidos aos jovens cursos que envolvem inclusão digital; valores humanos, ética e cidadania; educação ambiental, saúde e qualidade de vida. A segunda envolve *ações de estímulo e apoio à elevação da escolaridade*. E a terceira atividade é a *participação em alguma Oficina-Escola Empreendedora*, que busca qualificar profissionalmente o jovem. No conjunto, as atividades de qualificação devem somar 400 horas.<sup>7</sup>

No caso das oficinas-escola, cada Consórcio Social da Juventude deverá trabalhar um mínimo de três áreas temáticas. As áreas temáticas determinadas pelo Termo de Referência do programa são:

- 1) Arte e cultura.
- 2) Comunicação e *marketing* social.
- 3) Atenção específica aos jovens em conflito com a lei.
- 4) Empreendedorismo, turismo e economia solidária.
- 5) Esporte e lazer.

---

7. Nos consórcios da primeira etapa foram programadas 600 horas de qualificação.

- 6) Meio ambiente, saúde e promoção da qualidade de vida.
- 7) Promoção dos saberes indígena e popular.
- 8) Promoção da igualdade racial e equidade de gênero.
- 9) Segurança alimentar e promoção da qualidade de vida no campo.
- 10) Voluntariado e trabalho social.

Durante os seis meses de atividades do consórcio, os jovens recebem um auxílio financeiro condicionado à prestação de serviço comunitário. Ao longo desse tempo, o jovem deve dedicar pelo menos 100 horas a essa atividade, recebendo, em contrapartida, um montante de R\$ 600,00.<sup>8</sup> A lei do PNPE determina que esse auxílio seja destinado preferencialmente a jovens egressos de unidades prisionais ou que estejam cumprindo medidas socioeducativas e grupos específicos de jovens trabalhadores submetidos a maiores taxas de desemprego. Essa explicação está sumarizada no quadro 1.

QUADRO 1

**Inscrição e seleções dos jovens**

<i>Qualificação social e profissional</i>		Seis meses
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formação básica</li> <li>• Oficina-escola</li> </ul>		
Serviço civil voluntário (R\$ 600,00 em quatro ou cinco parcelas)	400 horas	
Encaminhamento ao mercado de trabalho (mínimo de 320 horas de qualificação)	100 horas	

Elaboração dos autores.

Além da qualificação, os CSJs precisam cumprir também uma meta de inserção. Essa varia de um caso para outro, mas, em geral, situa-se em 30% dos jovens qualificados. Tal inserção pode ser feita principalmente de cinco maneiras: *i*) emprego formal; *ii*) trabalho autônomo; *iii*) trabalho em cooperativa autogestionada; *iv*) estágio remunerado; e *v*) contrato de aprendizagem. A inserção pode ser efetivada a partir do momento em que o jovem tenha completado 80% do seu percurso formativo, e até dois meses depois de finalizado o convênio.

Em meados de 2005, criou-se a figura do CSJ Rural, cujo público-alvo são os jovens filhos e filhas de agricultores que se enquadram no perfil do PNPE. O objetivo é gerar oportunidades para a permanência da juventude no campo, e grande ênfase é dada à formação contextualizada do jovem rural e sua atuação nos territórios em que vivem. A qualificação é adaptada para a realidade das atividades rurais, ainda que não necessariamente agrícolas, e deve incluir temas, como acesso à terra, educação no

8. A Lei nº 10.748, que criou o programa, autorizou a concessão de bolsa de até R\$ 150,00 por um período máximo de seis meses. Na prática, no entanto, o Ministério do Trabalho repassa um total de R\$ 600,00 por jovem, que pode ser dividido em quatro, cinco ou seis meses.

campo, combate à pobreza rural, participação popular e desenvolvimento sustentável. O CSJ Rural diferencia-se ainda do desenho convencional por ter uma meta de inserção diferenciada, que considera outras ocupações produtivas no meio rural, além da inserção no mercado de trabalho, que em tese podem estar ligadas à própria unidade produtiva familiar. Essa linha é implementada em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e prioridade é conferida aos jovens incluídos em outros programas (Nossa Primeira Terra, Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf – Jovem). Há um CSJ Rural em operação, cuja instituição conveniada é a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), e sua meta é qualificar 1.005 jovens e inserir 30% deles.

Um quarto eixo do PNPE é o Empreendedorismo Juvenil. Assemelha-se ao CSJ na medida em que também provê cursos de qualificação profissional, mas são desenvolvidos por instituições específicas (por exemplo, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – (Sebrae), que firmam convênio direto com o ministério. Ao fim da qualificação, o jovem deve elaborar seu plano de negócios. Paralelamente, os beneficiários dessa linha podem acessar o crédito do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) Jovem Empreendedor, que conta com fundo de aval próprio, porém, não há nenhuma prioridade especial aos jovens do PNPE. São apoiados quatro tipos de projetos:

- 1) Estímulo ao associativismo e a cooperativas autogestionárias.
- 2) Empreendedorismo social, que compreende negócios juvenis voltados ao desenvolvimento comunitário.
- 3) Formação de trabalhadores autônomos e empresários.
- 4) Apoio a talentos individuais no campo da arte, do esporte e da cultura com potencial de sustentabilidade econômica.

O quinto eixo é o da promoção de parcerias. Seu principal instrumento de atuação é a certificação de empresas que se comprometem a contratar jovens do PNPE, em especial por meio do Contrato de Aprendiz, desde que em número excedente ao mínimo exigido pela lei.<sup>9</sup> As parcerias guardam alguma interface com outras linhas, na medida em que as empresas que se comprometem a empregar um determinado número de jovens procuram os executores locais (CSJ, DRT, Sine) para que esses encaminhem candidatos dentro do perfil.

## **2.4 OS CONSÓRCIOS SOCIAIS DA JUVENTUDE NO CONTEXTO DO PROGRAMA NACIONAL DE ESTÍMULO AO PRIMEIRO EMPREGO PARA JUVENTUDE**

A multiplicidade de linhas de ação do PNPE permite responder a contextos diferenciados, o que, a princípio, é positivo, dada a diversidade das próprias condições de vida dos jovens. Todavia, essas linhas muitas vezes atuam paralelamente, embora o público de cada uma seja praticamente o mesmo. Para além do corte geográfico (pequenos municípios, área rural), não há nenhum vínculo entre características do

---

9. A Lei da Aprendizagem exige que os estabelecimentos empreguem aprendizes num montante de 5% a 15% do total de postos de trabalho que exijam qualificação profissional.

público e linhas de ação. Por exemplo, durante a primeira etapa de execução, os CSJs não conseguiam usar a subvenção econômica para convencer os empresários a contratar os jovens qualificados nessa modalidade. Apesar dos CSJs também poderem encaminhar os jovens para a formação de um negócio próprio, não havia nenhuma articulação *a priori* com as entidades executoras da linha de empreendedorismo, que firmavam convênios em separado. Embora a direção do programa tenha feito esforços no sentido da articulação, permanece a situação na qual as várias *portas de entrada* do programa levam a percursos estanques, com poucas interfaces. Em suma, o PNPE configurou-se até o momento mais como um amálgama de ações do que como um programa estrategicamente unificado com uma variedade de instrumentos adequados a contextos diversos.

No que se refere especificamente aos CSJs, pode-se dizer que surgem em um momento em que a questão da juventude ganha importância no âmbito das políticas públicas federais e evolui para se tornar um eixo transversal, da mesma forma que gênero e raça. Internamente ao PNPE, o CSJ tornou-se o principal eixo, e tanto pelo seu ritmo de expansão quanto pelas suas interfaces potenciais pode se tornar um elemento importante das políticas públicas de trabalho e renda. No entanto, sua contribuição para o enfrentamento do desemprego dos jovens mais excluídos socialmente, problema cujas causas são múltiplas, só pode ser adequadamente definida quando situada no âmbito de um conjunto de políticas para a juventude. Nesse sentido, é fundamental investigar como essa intervenção está se dando concretamente, e como mobiliza atores sociais no território em que atua, a fim de identificar as possibilidades e os limites de sua proposta de ação.

### **3 RESUMO DOS RELATOS OBTIDOS NOS SEIS CONSÓRCIOS SOCIAIS DA JUVENTUDE VISITADOS<sup>10</sup>**

Uma vez detalhados os objetivos e procedimentos de campo utilizados nesta avaliação (seção 1) e contextualizado o papel dos CSJs no âmbito das políticas públicas federais para a juventude (seção 2), parte-se agora para a sistematização dos relatos obtidos nos seis CSJs visitados ao longo do segundo semestre de 2005, a saber: Distrito Federal e entorno, Região do Grande ABC em São Paulo, Rio de Janeiro (RJ), Belo Horizonte (MG), Salvador (BA) e Fortaleza (CE). Evidentemente a despeito da riqueza de detalhes presente em cada uma das 27 entrevistas realizadas (cada qual com duração aproximada de duas horas, as quais, transcritas, deram origem a um documento com cerca de 600 páginas), optou-se por proceder a um agrupamento temático delas, destacando apenas algumas frases de caráter mais elucidativo, seja dos temas selecionados, seja das especificidades locais que ajudam a entender e a explicar as diferenças entre os CSJs. Esse procedimento foi também adotado como forma de

---

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

se preservar – sempre que possível – a identidade dos entrevistados, evitando-se, com isso, possíveis descontextualizações ou má interpretações das respectivas declarações.

Como visto na seção anterior, a principal preocupação da estratégia metodológica de campo estava em produzir um roteiro de temas para as entrevistas que fosse capaz de cobrir, senão todos, ao menos a maior parte dos aspectos críticos da montagem e do funcionamento dos CSJs. Assim, com base nos roteiros utilizados, foi possível destacar, de cada uma das entrevistas, aspectos de interesse relacionados a basicamente quatro dimensões para análise, quais sejam:

- 1) Recuperação histórica propriamente dita, acerca das origens locais e desenvolvimento dos CSJs.
- 2) Construção da rede, com ênfase na seleção dos atores, definição das parcerias e composição dos conselhos locais (conselho gestor e conselho consultivo).
- 3) Rotinas de funcionamento, priorizando, de um lado, o percurso juvenil desde sua seleção, qualificação, até as formas e as estratégias de inserção; de outro, os montantes e os fluxos financeiros do circuito MTE-âncora – executora.
- 4) Virtudes e problemas, gerais ou específicos, dos CSJs, em termos, seja do ponto de vista da política pública e do contexto ou ambiente local, seja do trabalho em rede ou do relacionamento com os jovens.

É, portanto, em torno desses quatro grandes eixos temáticos que se procurou organizar os relatos a seguir, tendo, primeiramente, cada um dos CSJs como unidade exclusiva de análise e, depois, na seção 5, uma síntese comparada desses temas da perspectiva do Ipea.

A ordem de apresentação respeita a seqüência em que foram feitas as visitas técnicas, tal qual descrita no quadro 2.

QUADRO 2

**Cronograma das visitas**

Consórcios e DRTs visitados	Período das visitas	Entidades visitadas
Distrito Federal (DF)	15 a 19 de agosto/2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Saber – Âncora</li> <li>•Instituto Empreender</li> <li>•Cernegro</li> <li>•DRT/DF</li> </ul>
Grande ABC (SP)	29 de agosto a 2 de setembro/2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>•ABC – Âncora</li> <li>•Fund. Florestan Fernandes</li> <li>•Instituto Paradigma</li> <li>•DRT/SP</li> </ul>
Rio de Janeiro (RJ)	5 a 9 de setembro/2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>•ACB – Âncora</li> <li>•Ceape</li> <li>•Ecos do Futuro</li> <li>•DRT/RJ</li> </ul>
Belo Horizonte (BH)	19 a 23 de setembro/2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>•AVSI – Âncora</li> <li>•Contato</li> <li>•FMDC</li> <li>•CDM</li> <li>•DRT/MG</li> </ul>
Salvador (BA)	26 a 30 de setembro/2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Avante – Âncora</li> <li>•Gapa</li> <li>•Vida Brasil</li> <li>•DRT / BA</li> </ul>
Fortaleza (CE)	3 a 7 de outubro/2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>•CDVHS – Âncora</li> <li>•IJC</li> <li>•MNMMR</li> <li>•ICV</li> <li>•DRT/CE</li> </ul>

Elaboração dos autores.

### **3.1 CONSÓRCIO SOCIAL DA JUVENTUDE DO DISTRITO FEDERAL E ENTORNO**

De acordo com a metodologia acordada no início do trabalho com o Departamento de Políticas para Juventude do Ministério do Trabalho, foram procuradas a instituição conveniada, duas entidades executoras e a gestora do programa na Delegacia Regional do Trabalho. No que se refere à conveniada, houve uma conversa com um representante da Saber, organização que firmou o convênio em substituição a sua antecessora e concluiu a primeira etapa do CSJ/DF. A Saber era também a entidade que exercia a secretaria executiva do CSJ/DF. Pelas executoras, foram entrevistados representantes do Centro de Referência do Negro (Cernegro) e do Instituto Empreender.

#### **3.1.1 Recuperação histórica: origem e desenvolvimento do Consórcio Social da Juventude do Distrito Federal e Entorno**

A origem do que viria a se tornar o CSJ/DF está relacionada, por um lado, à expansão e à articulação os movimentos sociais organizados do Distrito Federal e, de outro, à proximidade geográfica dessas entidades com o Poder Executivo federal. Esse aspecto, consensual nas entrevistas realizadas, facilitou as tentativas iniciais que deram origem aos primeiros esboços do Programa Primeiro Emprego, podendo ser percebido com clareza na passagem a seguir:

Não tem como fazer uma análise do Consórcio da Juventude de Brasília sem fazer uma análise do contexto político da época, não tem como!

[...] Eram pessoas, indivíduos que queriam, que desejavam fazer alguma coisa pela sociedade de Brasília, que não queriam ficar à mercê da política local.

[...] A gente começou a pensar numa estratégia que pudesse trabalhar com o governo federal em apoio a sociedade civil organizada [...] (Entrevista Instituto Empreender – CSJ/DF).

O que inicialmente era esse grupo de pessoas passa a ser um grupo de entidades/organizações da sociedade civil, buscando espaço para a participação no conjunto das ações do governo federal. Num primeiro momento, imagina-se que seria possível a participação no âmbito do Programa Fome Zero, por meio de uma ação então idealizada por esse conjunto de entidades, chamada Bóia e Cultura. Essa idéia mostrou-se inviável pelo fato de o Programa Fome Zero ter sido direcionado prioritariamente à Região Nordeste. Houve ainda um contato com o Ministério dos Esportes, motivado pelo fato de o ministro Agnelo Queiroz ser deputado federal pelo Distrito Federal (DF), que também não teve resultado, até que tem início uma série de contatos com o Ministério do Trabalho.

Iniciava-se, à época, no MTE, o PNPE e é nesse contexto que aquele grupo de organizações do DF começa a pensar em possíveis formas de atuação no programa. Ainda nesse momento, o nome imaginado para essa ação seria Juventude Esperança.

Segue-se daí o fato de o CSJ/DF nascer, efetivamente, paralelamente ao processo de construção do próprio PNPE, bem como da modalidade pensada para a qualificação social e profissional de jovens. Isso significou uma proximidade muito grande das entidades da sociedade civil na construção não só do CSJ/DF, mas também, de forma geral, do formato final que tomaria o PNPE.

[...] A gente começou a discutir com o Ministério do Trabalho e buscou parceiros como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a United States Agency for International Development (Usaid), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Banco Mundial. O Banco Mundial cedeu uma pessoa para trabalhar, a Usaid também aportou recursos e a Unesco destacou uma pessoa para trabalhar na parte de monitoramento. Então esse grupo de pessoas começou a trabalhar no desenho do que viria a ser o Consórcio Social da Juventude. Esse grupo de Brasília, das ONGs de Brasília, dava todo o suporte do que era realmente o interesse da sociedade civil (Entrevista Instituto Empreender – CSJ/DF).

São as discussões desse grupo que definem a forma do Consórcio Social da Juventude. Segundo os relatos colhidos, a concepção inicial era a de um instrumento que ao mesmo tempo evitasse a fragmentação de recursos públicos e fortalecesse a atuação em rede de entidades da sociedade civil. A criação do CSJ também correspondia às expectativas de várias entidades locais que atuavam na área de qualificação profissional e de geração de trabalho e renda.

### **3.1.2 Construção da rede: seleção dos atores, parcerias, composição dos conselhos**

Como aconteceram mudanças importantes na organização do CSJ/DF ao longo da sua existência, optou-se por dividir esse ponto em duas etapas:

#### **3.1.2.1 Primeira etapa (novembro/2003 – julho/2004)**

O contato do grupo das entidades/organizações com o Ministério do Trabalho ocorre logo no início de 2003, com uma sinalização do ministério quanto à possibilidade de atuação no PNPE. Nesse momento, algumas entidades que não tinham seu foco de atuação em áreas afins ao programa deixam o grupo original.

Assim, uma série de reuniões foi realizada entre março e setembro de 2003, mobilizando, em torno do MTE, algumas dezenas de organizações locais da sociedade civil do DF e entorno, além de possíveis futuros parceiros, como o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a Usaid e a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Ocorrendo em diversos espaços, essas reuniões tinham como objetivo a definição do que seria de fato o Consórcio Social da Juventude e a definição do seu Termo de Referência, que permitiria o convênio entre as entidades executoras do programa e o Ministério do Trabalho.

Nessa primeira etapa não houve audiência pública. O equivalente a essa foram encontros promovidos pelo Ministério do Trabalho na Escola de Administração Fazendária (Esaf). E também nessa primeira etapa, a demora para a formatação final e efetivação do convênio fez com que apenas uma fração minoritária de entidades integrasse o primeiro CSJ por ocasião da assinatura.

[...] Esses encontros que hoje chamam de audiência pública, na época, não deram esse nome não, mas talvez fosse a prévia da audiência pública, porque no segundo é que teve audiência pública, no primeiro não houve com esse nome (Entrevista Instituto Empreender – CSJ/DF).

[...] Quando de fato saiu o consórcio já tinha um número menor de entidades, já tinha dado uma encolhida para umas 15 a 18 entidades e foram essas as executoras (Entrevista Saber – CSJ/DF).

Pelo que foi relatado, não houve nenhum tipo de filtro, além da afinidade com o tema e o trabalho com jovens, no processo de seleção das entidades executoras

durante essa primeira etapa do CSJ/DF. Todas as entidades que participaram até o fim do processo de discussão do projeto do CSJ/DF o integraram posteriormente. A composição do conselho também foi definida nesses encontros na Esaf. O conselho gestor foi composto de forma que pudesse ter um representante de cada área de oficina-escola, de forma que o número de oficinas-escolas e o número de membros do conselho fosse bastante próximo. Decorre, então, o fato de a formação do conselho ser explicada pela escolha das oficinas-escolas, que nascem da experiência de cada uma das entidades participantes, isto é, antes de ser algo planejado, as oficinas-escola refletem a linha de atuação – anterior ao consórcio – de cada organização que formava o CSJ/DF.

A escolha da instituição conveniada, porém, não parece ter sido consensual, tendo havido alguma polêmica em torno do nome da *Ágora*, a qual, contudo, foi defendida por várias entidades locais. Por causa de problemas legais, o ministério cancelou o convênio com a *Ágora* em abril de 2004. A Saber assumiu o convênio até a conclusão da primeira etapa. Houve problemas com a distribuição interna dos recursos ao consórcio, pois a *Ágora* centralizava todos os pagamentos e, ao mesmo tempo, não controlava as variações dos custos entre as entidades, de modo que algumas operavam bem acima do custo educando/hora médio. O resultado foi que, próximo do encerramento do convênio, havia sido gasto mais do que o previsto e várias entidades deixaram de receber a última parcela. Isso levou algumas a abandonarem o CSJ/DF e até a deixar de operar em alguns casos.

A secretaria executiva do CSJ ficava na entidade-âncora conveniada (*Ágora* e depois Saber, nessa primeira etapa), embora a secretaria executiva, escolhida pelo conselho, pudesse ser qualquer das demais organizações participantes. Quando, nessa primeira etapa, a entidade-âncora mudou, a secretaria executiva foi mantida. “[...] O secretário-executivo não obedece à âncora, ele obedece ao conselho, ele é nomeado pelo conselho” (Entrevista Instituto Empreender – CSJ/DF).

### 3.1.2.2 Segunda etapa (janeiro/2005 – julho/2005)

No segundo semestre de 2004, a rede de entidades do CSJ/DF ameaçou desfazer-se. A permanência de algumas entidades da primeira etapa, porém, permitiu a reorganização do consórcio para a segunda etapa. Nessa etapa foi realizada uma audiência pública, com edital público, que teve comparecimento de 57 entidades. Elegeu-se uma comissão para fazer um *filtro* (entidades e DRT). Foram estabelecidos critérios de seleção, tais como: apresentação de portfólio da atuação da entidade, mínimo de três anos de existência e visita por parte da comissão. Quando o segundo convênio foi assinado, havia 23 entidades executoras. Foi escolhida uma nova instituição conveniada, totalmente externa ao conjunto de entidades da rede, a Fundação Universidade de Brasília (FUB), exclusivamente com a incumbência de cuidar da gestão contábil-financeira do consórcio.

A estrutura do CSJ/DF alterou-se quando entraram as novas entidades: todas participaram da Assembléia Geral, que reteve, em tese, o poder de decisão em última instância, mas o conselho deliberativo ficou restrito a nove entidades e a administração regular ficou a cargo da secretaria executiva, exercida por um representante de uma das entidades (Saber), sem vínculo direto com a instituição conveniada.

Acho que em qualquer lugar é muito benéfico quando a secretaria executiva não é da âncora, porque você cria uma fiscalização, não uma fiscalização do ponto de vista de você estar duvidando, mas você não empodera demais, isso foi o nosso mal na primeira etapa (Entrevista Saber – CSJ/DF).

O cargo de secretário-executivo pode ser ocupado por qualquer membro de qualquer organização. A secretaria executiva é da organização conveniada com o ministério porque aqui existe uma diferença. É a secretaria executiva que contrata as pessoas que vão trabalhar no monitoramento, na avaliação do programa, na comunicação, nos boletins, são as pessoas que vão trabalhar no pagamento das bolsas dos jovens, que vão conferir relatórios e tudo mais... Então, a secretaria executiva tem esse quadro de funcionários, o secretário-executivo pode ser de qualquer organização e coordenar isso... (Entrevista Instituto Empreender – CSJ/DF).

A situação, no momento das entrevistas, era de expectativa quanto a uma terceira etapa. A previsão é de que não houvesse expansão do CSJ/DF em número de entidades. Todavia, discutia-se a substituição da instituição conveniada, uma vez que muitos consideravam anômala tal função ser exercida pela FUB, não sendo essa uma organização não-governamental.

[...] O consórcio era formado por pequenas organizações, tanto que nós questionamos muito do porque a FUB... a FUB não é um ONG, então, por que a FUB? Aí na hora tem que blindar o consórcio e a FUB é importante porque tem respeito por ser da universidade. [...] A FUB veio na hora certa, para blindar... mas eu não acho que o consórcio deva ter grandes organizações (Entrevista Instituto Empreender – CSJ/DF).

Em suma, o CSJ/DF ilustra com particular vivacidade alguns problemas do desenho da rede de organizações, em particular, do papel da instituição conveniada ou âncora. Se em outros consórcios houve entidades que conseguiram exercer esse papel com algum grau de continuidade, o mesmo não aconteceu aqui. Na verdade, a solução de colocar uma entidade externa após ter havido uma primeira substituição foi aceita sem muito entusiasmo, sob o argumento de que era necessário dar um sinal de *transparência* da atuação do CSJ/DF. Esse ponto será retomado adiante, mas essa experiência coloca claramente que a escolha de uma entidade para fazer o convênio não é simplesmente uma solução administrativa, mas também cria novas responsabilidades, amplia a assimetria entre as entidades e molda microrrelações de poder. A solução do CSJ/DF não elimina essa questão, pois mesmo com uma entidade externa assumindo as responsabilidades contábeis e administrativas, o contato com ela continuou a ser centralizado na secretaria executiva do CSJ/DF. Além disso, há uma tensão inerente no fato de essa entidade externa assumir responsabilidade jurídica por um plano de trabalho que não executa diretamente e sobre o qual não tem, na verdade, poder de decisão.

### **3.1.3 Rotinas de funcionamento: plano de trabalho, percurso juvenil, fluxos financeiros**

A definição do plano de trabalho do CSJ/DF, isto é, da entidade-âncora, foi feito em conjunto com o MTE, enquanto os planos das executoras foram feitos por elas próprias, de maneira descentralizada e, então, encaminhados à conveniada.

A definição das metas físicas deu-se basicamente em razão da repartição do número total de jovens do CSJ/DF e, conseqüentemente, do recurso para qualificação. Esse número guarda alguma proporcionalidade com o tamanho das entidades, embora também transpareça algum critério que medeia a disputa pelos recursos entre as entidades.

Nós, então, definimos o seguinte, dessas 23 que vão trabalhar, hoje temos muito mais precisão na fotografia; nós levantamos o tamanho da entidade e estabelecemos dois critérios objetivos, a entidade que já tinha participado da primeira fase poderia ter no máximo 100 jovens, para tentar

estabelecer um equilíbrio; a entidade que estava chegando poderia ter no máximo 40 a 70 jovens de acordo com o seu tamanho (Entrevista Saber – CSJ/DF).

A meta de inserção do CSJ/DF é gerida em dois níveis: de um lado, cada entidade executora é responsável pela inserção de 20% dos seus jovens; de outro lado, uma das entidades (Saber) se especializou na captação de vagas entre o empresariado. Além de contatar as empresas maiores, apóia as demais entidades no contato com pequenos negócios das suas comunidades.

A forma de remuneração do trabalho das entidades foi citada como um desincentivo à inserção. Isso porque não apenas a entidade executora não recebe recursos para as atividades de intermediação, como também porque ela pode deixar de receber a parte dos recursos relativa ao tempo de qualificação do jovem inserido antes do final do percurso formativo. Por outro lado, a entidade que se especializou na intermediação *no atacado* recebe por esse serviço, ao contrário das outras.

Se eu disser aqui, que nesse consórcio, em julho, eu inseri cinco jovens e eu já tinha quase concluído a minha qualificação (porque em julho eu estava terminando), [...] eu não receberia por esses jovens (a hora-aula desses jovens). Então, espere aí, eu estou fazendo um programa de qualificação ou um programa de inserção?! [...] Com que dinheiro eu vou pagar uma pessoa para acompanhar esses jovens, se eles foram ou não inseridos depois da qualificação, se eu continuo só recebendo o dinheiro da qualificação? [...] Como é que eu vou pagar durante quatro meses e meio pessoal para trabalhar nessa atividade de qualificação e depois monitorar a inserção se eu não vou ter mais recurso? (Entrevista Instituto Empreender – CSJ/DF).

O repasse de recursos para as executoras, na segunda etapa, dividiu-se em quatro parcelas, a primeira das quais paga antes da execução para custear despesas com alimentação e transporte dos jovens. Isso era uma reivindicação das executoras, pois muitas não tinham condições de operar durante os 30 primeiros dias sem receber a verba do convênio.

Os jovens foram inscritos pelas entidades executoras, em número equivalente ao dobro das vagas. O critério de inclusão foi, sobretudo, a renda. A partir dessa lista, apropriada em um sistema informatizado, criou-se um algoritmo para seleção dos jovens com base em alguns critérios adicionais: se a família tem portador de deficiência, se paga aluguel, etc. Cabe à entidade executora convocar o jovem selecionado, por meio de mala direta e, se necessário, por telefone. Deve ser ressaltado que a seleção por meio de entidades também foi pensada para deliberadamente conter a demanda, tendo em vista a limitada capacidade de o CSJ/DF atender os jovens; não houve convocação em jornais ou outro meio de divulgação de massa. Ainda assim, formou-se um considerável cadastro de reserva com os jovens inscritos, mas não selecionados, a ponto de o CSJ/DF considerar a possibilidade de não abrir nova inscrição para a terceira etapa vindoura.

### 3.1.4 Virtudes e problemas do PNPE – modalidade Consórcio Social da Juventude

#### 3.1.4.1 Virtudes

O primeiro ponto positivo é a própria concepção de uma ação em rede da sociedade civil, em contraposição à atuação individualizada, como era propiciado pelos programas anteriores (Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor – especialmente). Os ganhos decorrem da maior complementaridade entre os trabalhos das entidades, visto que cada uma detém *expertise* em um âmbito determinado. Também aumenta a visibilidade e a rede de contatos de cada uma das entidades, proporcionando o fortalecimento delas, a despeito dos problemas de gestão financeira mencionados.

Segundo ponto positivo é que esse desenho de intervenção parece alcançar de fato o público-alvo, que, normalmente, não é atendido pelos programas sociais tradicionais existentes, justamente por causa da capilaridade que o modelo de consórcio com entidades da sociedade civil permite.

Terceiro ponto é o fato de ser uma política desenhada especificamente para o jovem, preenchendo uma lacuna que havia na ação pública, magnificada, no caso do Distrito Federal, pela inexistência de iniciativa anterior semelhante por parte do governo local.

#### 3.1.4.2 Problemas

A inexistência jurídica do CSJ em si se tornou um problema na medida em que leva ao estabelecimento de uma instituição conveniada, que arca com o ônus da gestão administrativa, jurídica e financeira. Em consequência do seu papel, pode assumir uma posição hierárquica superior às demais entidades. O CSJ/DF apresentou uma solução original – mas consensualmente não desejável – para o problema, uma vez que separou o papel da gestão jurídica e administrativa da condução das atividades de qualificação, captação de vagas e divulgação. Mesmo assim, não deixou de haver queixas quanto à concentração de informações e de decisões na secretaria executiva. “Às vezes podia nem encaminhar do jeito que estava, essa agora está exagerada... não tem comunicação, está tudo muito centralizado” (Entrevista Cernegro – CSJ/DF).

Outro elemento da experiência do CSJ/DF que merece ser ressaltado, apesar de não ser exclusivo dela, é a tensão entre um projeto original que pretendia favorecer a constituição de uma articulação permanente de entidades da sociedade civil e uma prática de implementação *modular*, isto é, que se desenvolve em momentos estanques e com grandes intervalos de tempo entre as atividades. Esse traço não apenas tende a dificultar a implementação de uma política contínua, mas também conspira contra a horizontalidade do CSJ, visto que: *i*) as maiores entidades têm mais condições de sobreviver nesse interregno; e *ii*) as entidades mais articuladas politicamente passam a dominar o contato entre entidades dispersas e a autoridade política enquanto o convênio não é renovado. Além disso, o desenho atual não parece estar possibilitando às entidades criarem uma interação reforçada: a rede limita-se à divisão de trabalho entre as executoras.

No meu entendimento de rede, ele foi pensado para que você pudesse potencializar a ação a partir da rede, e o que é potencializar?... então... eu sou de uma instituição que trabalha a questão racial, então, para além da minha oficina, o que eu posso oferecer para essa rede da minha experiência de combate ao racismo, ao preconceito, para o produto do jovem.... e isso não está acontecendo (Entrevista Cernegro – CSJ/DF).

Assim, o que se percebe, a partir das entrevistas do CSJ/DF, é a necessidade de rediscutir, em eventuais aprimoramentos do desenho dos consórcios, o papel da instituição conveniada e dos fóruns de gestão colegiada.

Um terceiro problema apontado foi a inadequação do formato do auxílio financeiro aos jovens. Percebeu-se a necessidade de desvincular a bolsa da prestação de serviço comunitário, uma vez que esse acaba se desvirtuando. Os jovens querem receber a bolsa, mas estão sobrecarregados com a escola e as atividades do consórcio. As entidades não encaram o trabalho voluntário como um componente central do programa. O resultado é que muitas vezes as atividades comunitárias acabam sendo esparsas e meramente formais, visando apenas ao cumprimento da carga horária mínima que autoriza o pagamento das bolsas aos jovens do consórcio. Porque o jovem, com um turno na escola, o outro turno ele fica no consórcio e, aí, no fim de semana, ele vai fazer o trabalho voluntário e por quê? Por causa da bolsa (Entrevista Saber – CSJ/DF).

O quarto problema tem que ver com a disparidade na remuneração dos educadores e monitores contratados pelas entidades executoras. Embora cada uma tenha autonomia para ajustar os seus custos dentro do parâmetro adotado pelo consórcio, o fato de haver níveis díspares gera tensão dentro da rede, uma vez que os educadores com menor remuneração se sentem discriminados.

Veja você, se eu sou de Brasília e estou trabalhando, aí eu saio de Brasília e vou trabalhar numa outra cidade do Entorno, eu crio um desnível, porque também, as pessoas se encontram... um monitor está aqui, e em um momento que eles vão se encontrar... vem um monitor do interior com o monitor da cidade, chega contando que eu estou ganhando menos porque eu sou do interior... e aí, é claro que eu vou ficar insatisfeito... eu sou do interior mas espera aí... eu estou dando qualificação do mesmo jeito [...] (Entrevista Cernegro – CSJ/DF).

Por fim, o Centro da Juventude também foi um componente problemático. Inicialmente, ficou localizado no Plano Piloto, ponto que seria equidistante de todas as regiões em que esses jovens moravam. O custo de deslocamento desses jovens até o Centro da Juventude (R\$5,00/jovem/dia), porém, inviabilizou uma utilização mais extensiva do espaço. Durante a segunda etapa, o CSJ/DF operou sem o Centro da Juventude. Dada a geografia do Distrito Federal, com núcleos urbanos muito distantes entre si, uma solução proposta seria a construção de pelo menos dois centros: um atendendo às cidades-satélites e do entorno ao norte de Brasília; e outro atendendo àquelas ao sul.

### **3.2 CONSÓRCIO SOCIAL DA JUVENTUDE DA REGIÃO DO GRANDE ABC**

O segundo consórcio visitado foi o da Região do ABC – Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema –, durante a semana entre o fim de agosto e o começo de setembro de 2005. A entidade-âncora conveniada com o PNPE/MTE era a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC (ADE-ABC/SP) e as entidades executoras visitadas foram a Fundação Florestan Fernandes, de Diadema, e

o Instituto Paradigma, entidade executora das ações do CSJ pela Associação Brasileira de Apoio ao Deficiente (Abaed).

### **3.2.1 Recuperação histórica: origem e desenvolvimento do Consórcio Social da Juventude do Grande ABC (SP)**

Diferentemente do que ocorrera no CSJ/DF, na região do Grande ABC o programa pôde contar com a existência de uma entidade grande e bastante estruturada em suas rotinas de funcionamento – condição facilitadora das articulações iniciais necessárias com as demais entidades da sociedade civil no processo de montagem da rede que suportaria o CSJ e executaria parte das ações de qualificação e inserção do PNPE.

[...] A história tem a ver com a nossa história, com o nosso arranjo institucional que nós temos aqui no ABC; existe o Consórcio Intermunicipal, existe a Agência de Desenvolvimento Econômico, que é uma concertação política que atende aos sete municípios do ABC e nós começamos a trabalhar com uma equipe para tentar a ajudar a escrever o projeto Primeiro Emprego. Nós fizemos grupos de trabalho aqui, talvez essa participação tida e a própria participação do ABC no contexto... fez com que essa experiência piloto viesse para cá.

[...] A agência é uma agência de fomento, de desenvolvimento econômico, o braço econômico do consórcio intermunicipal que existe desde 1991. Esse consórcio intermunicipal do ABC é uma primeira experiência no sentido de tentar [convencer] a todos os prefeitos a discutir os seus problemas, e enxergarem que não existe mais divisa entre as cidades, que os problemas que acontecem em uma acontecem na outra e essa concertação formou a Agência porque havia essa necessidade [...] (Entrevista Agência de Desenvolvimento Econômico do ABC/SP – CSJ-ABC/SP).

O que se percebe, então, é que o CSJ-ABC/SP contou, desde o início, com a participação decisiva da ADE-ABC/SP para nascer e se desenvolver. Caso a condução política efetiva desse processo de montagem da rede tivesse sido feita sem a estrutura existente da Agência e sem o seu poder – até mesmo financeiro – de abarcar e envolver uma área que abrange sete municipalidades distintas (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra), dificilmente teria sido possível congregar, num mesmo CSJ, entidades com grau de organização, áreas de atuação e distâncias físicas tão grandes como as que se verificam na região do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC.

### **3.2.2 Construção da rede: seleção dos atores, parcerias, composição dos conselhos**

Embora a ADE-ABC/SP seja formalmente uma organização não-governamental, criada em 1997 para conduzir trabalhos em prol do supracitado Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, sua atuação depende, fundamentalmente, das diretrizes de desenvolvimento consensuadas internamente por aquelas sete municipalidades consorciadas. Além disso, é uma atuação que se realiza – quase umbilicalmente – por meio de (e em prol das) sete prefeituras que, em última instância, são as demandantes, ao mesmo tempo em que as sancionadoras, da existência e atuação da ADE-ABC/SP.

Essa centralidade da ADE na definição das estratégias de desenvolvimento local ajuda a explicar não só a sua centralidade na condução do processo de montagem do CSJ na região, como também na definição da estratégia de seleção das demais entidades da sociedade civil na formatação da rede que viria a dar vida ao CSJ-ABC/SP.

[...] No começo [primeira etapa] nós não fizemos um processo como na segunda vez, com audiência pública, convidando todo mundo... Na primeira vez nós não tínhamos ainda essa *expertise* e então o que fizemos? Como nós precisávamos do respaldo das prefeituras também no sentido da inserção, acompanhamento, e até no sentido de avaliar o trabalho daquela entidade, nós pedimos para cada prefeitura que nos indicasse... eu mesmo pedi que me indicassem cinco Ongs que já faziam trabalhos com jovens, com a prefeitura e que não tinham problema nenhum... e então pegamos aquelas indicações e formamos um conselho e fizemos alguns cortes de acordo com alguns critérios e selecionamos 13 entidades para participar conosco (Entrevista Agência de Desenvolvimento Econômico do ABC/SP – CSJ-ABC/SP).

Assim como na experiência dos demais consórcios, também na experiência do CSJ-ABC/SP, a formalização dos procedimentos – tais como editais de convocação e audiências públicas – e a definição de critérios para escolha das entidades executoras e formação das redes de parceiros somente se cristalizou, e parcialmente foi executado, ao longo da segunda etapa dos consórcios. Durante a primeira etapa, a quase ausência de regras gerais fez com que cada arranjo local produzisse suas próprias soluções para o cumprimento dos prazos necessários à efetivação dos consórcios.

No que se refere à formação dos conselhos – conselho gestor/deliberativo e conselho consultivo – a experiência do CSJ-ABC/SP também teve de criar sua própria solução. Nesse caso, sempre encabeçada pela atuação da ADE-ABC/SP.

A formação do conselho se deu quando nós formamos essa rede. Nós formamos o conselho consultivo e o deliberativo tirados dessa rede mesmo, ... [no caso do conselho consultivo]. Como a diretoria da agência é muito rica em segmentos, universidades, associações comerciais, indústrias, sindicatos patronais e de trabalhadores, Sebrae, pólo petroquímico, as maiores cadeias estão contempladas, os segmentos de trabalhadores, então, o nosso conselho consultivo [vem da própria] diretoria da Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC. A diretoria passa a ter uma participação no projeto e faz de forma contributiva, da outra vez também foi assim... O conselho deliberativo da outra vez foi eleito pelas entidades, assim como nessa vez... O consultivo saiu desse arranjo e o deliberativo saiu das próprias entidades (Entrevista Agência de Desenvolvimento Econômico do ABC/SP – CSJ-ABC/SP).

### **3.2.3 Rotinas de funcionamento: plano de trabalho, percurso juvenil, fluxos financeiros**

No plano de trabalho elaborado para o CSJ-ABC/SP, tanto valores como metas físicas foram estabelecidos pelo MTE, cabendo à entidade conveniada (ADE-ABC/SP) estabelecer contratos de prestação de serviços entre ela e as entidades executoras selecionadas a participar das ações de qualificação e de inserção no âmbito dos CSJs, pois é nesse processo de contratação das executoras do programa que se repartem e se definem as metas e os valores de cada entidade, supostamente associadas a cursos de qualificação – mas não necessariamente a práticas de inserção no mercado de trabalho – que espelham o histórico de atuação com os jovens de 16 a 24 anos de idade.

Em outras palavras, o plano de trabalho conveniado entre MTE e entidade-âncora, embora procure relatar as áreas prioritárias para qualificação de jovens ao mercado de trabalho, bem como, circunstancialmente, as respectivas estratégias de inserção, preocupa-se, sobretudo, com as condições de cumprimento das metas físicas de qualificação e de inserção de jovens no mundo do trabalho, metas essas que devem ser alcançadas respeitando-se estritamente os valores monetários ali registrados.

No que se refere ao chamado percurso juvenil – o fluxo de seleção e entrada do jovem no CSJ, seu percurso de qualificação e prestação de serviço civil voluntário e o respectivo fluxo de saída ou inserção no mundo do trabalho – a experiência do CSJ-ABC/SP está marcada, como também nos outros consórcios, tanto pelas características dos mercados de trabalho locais como pela dimensão que a problemática da juventude-alvo do programa assume em cada comunidade em que esse se desenvolve.

Assim como em outras regiões metropolitanas do país, também na região do Grande ABC, a população situada na faixa etária de 16 a 24 anos de idade é a que mais sofre com o drama do desemprego e da baixa escolaridade e qualificação profissional. Os grupos mais vulneráveis também são aqueles prioritariamente pretendidos pelo PNPE: baixa renda domiciliar *per capita*, nível médio do ensino formal incompleto, afrodescendentes, portadores de necessidades especiais e jovens em conflito com a lei.

A modalidade de qualificação e tentativa de inserção no mundo do trabalho provida pelos CSJs é claramente insuficiente para atender à demanda potencial total de jovens nas condições socioeconômicas anteriormente descritas, muito embora, no caso específico do CSJ-ABC/SP, a pujança do mercado de trabalho local garanta o cumprimento das metas físicas de inserção estipuladas no plano de trabalho conveniado com o PNPE/MTE.

No CSJ-ABC/SP, a seleção/entrada do jovem no programa – para a primeira etapa – deu-se por meio dos cadastros existentes no Sine, nas centrais sindicais e também em algumas entidades executoras do programa. Na segunda etapa, no entanto, utilizou-se apenas o cadastro do Sine, colocando-se as entidades executoras diretamente em contato com ele para facilitar a seleção e a divisão geográfica das turmas. Nessa divisão geográfica, ponderou-se aproximadamente o total de jovens selecionados pelo tamanho de cada um dos sete municípios da rede intermunicipal do grande ABC, de modo que os municípios maiores pudessem atender a um número proporcionalmente maior de jovens, todos dentro dos critérios socioeconômicos previstos no Termo de Referência dos CSJs.

Para a terceira etapa, o CSJ-ABC/SP reconhece a necessidade de aprimoramentos nesse processo de seleção, sobretudo pelo fato de nem sempre ser fácil localizar ou contemplar todos os critérios socioeconômicos do jovem-alvo do programa na base de dados do Sine, pois essa traz informações de jovens com um perfil algo diferente do priorizado pelo PNPE.

O que nós achamos para o próximo [terceira etapa] é que se deve fazer uma seleção só, muito mais bem fundamentada... Como as universidades são associadas da Agência, então nós estamos tentando conversar para que as assistentes sociais venham [participar], ... vão a casa do jovem, no seio da família, ver como é que é, e fazer a seleção do jovem que quer vir para o projeto para melhorar de vida, porque tem um diferencial muito grande entre você trazer o jovem que venha para cá atraído por 150 reais por mês e o jovem que, além, logicamente, do atrativo do dinheiro, mas [que tenha] vontade de crescer, isso é muito importante na hora da inserção, na hora do trabalho, o aproveitamento na aula... (Entrevista Agência de Desenvolvimento Econômico do ABC/SP – CSJ-ABC/SP).

Quanto ao processo de qualificação dos jovens no CSJ-ABC/SP, os cursos oferecidos pelas entidades executoras refletem, em linhas gerais, o histórico de atuação dessas entidades em seus trabalhos – com jovens ou não só – no seio das comunidades em que atuam. Mas isso não significa que parte delas – em porcentagem significativa,

pelo que se pôde perceber – também não tenha buscado parcerias ou contratado instrutores específicos em outras áreas de capacitação profissional que não as suas próprias. Esse movimento de expansão para além das áreas tradicionais de vocação dessas entidades parece ter sido motivado, essencialmente, pela necessidade de atingir-se as metas físicas de inserção dos jovens no mundo do trabalho, sem o que poderiam estar descumprindo parte importante do contrato firmado com a entidade âncora do programa na região.

Com respeito às estratégias de inserção dos jovens, todas as experiências visitadas – até mesmo o CSJ-ABC/SP – mostraram que, independentemente dos dois modelos dominantes adotados, ou a inserção a cargo da entidade âncora ou a inserção a cargo das executoras, houve a necessidade de essas entidades qualificarem-se para tanto. Raríssimas são as organizações não-governamentais que desenvolvem conhecimentos específicos aplicados à inserção laboral. A tradição é a de capacitarem-se em qualificação social e profissional, mas raramente incorporam atividades – custosas e arriscadas que são – de inserção no mundo do trabalho. O discurso e a prática se unem nesse aspecto: gerar empregabilidade a indivíduos com dificuldades de inserção ou de recolocação profissional costuma ser a missão principal dessas organizações sem fins de lucro.

Esse aspecto gerou a necessidade, no caso do CSJ-ABC/SP, mas não só desse, de criar-se – aqui também por falta de um padrão geral que poderia vir, supostamente, do MTE – uma estratégia própria para o cumprimento das metas de inserção dos jovens do CSJ. Essa estratégia contava com pelo menos duas características: em primeiro lugar, um trabalho de sensibilização com o empresariado local, geralmente realizado pela entidade âncora por meio de contato telefônico, agendamento de visita, comunicação pela imprensa (rádio, televisão, jornais de circulação local e panfletos ou informativos próprios), etc.; em segundo lugar, a montagem de equipe própria ou contratada para as tarefas de comunicação e de inserção propriamente dita, responsável pelos esclarecimentos jurídicos, acompanhamento dos jovens em processos de seleção, suporte na preparação da documentação necessária, etc.

Nós começamos logo no início do projeto com contato telefônico, com todas as empresas, pegamos a lista de empresas da região, ligando e marcando reunião e depois a equipe de inserção foi nas empresas que se interessavam pelo menos em ouvir o que é o projeto e fazia as visitas. E as próprias Ongs também fazem esse trabalho na ponta, elas, às vezes, já têm uma rede onde os empresários [ajudam]... (Entrevista Agência de Desenvolvimento Econômico do ABC/SP – CSJ-ABC/SP).

Uma crítica feita pelo CSJ-ABC/SP, não consensual, mas reveladora da especificidade e pujança do mercado de trabalho local, referia-se à exigência de em primeiro lugar cumprir a carga horária de qualificação para somente depois partir para a inserção.

[Acontece que o processo] é meio simultâneo... na realidade o ministério não pensa assim... esse é um gargalo que tem que resolver... eles acham que nós temos que trabalhar na qualificação e depois que o jovem estiver qualificadinho com as 400 horas ele vai trabalhar... isso não existe... nós ensinamos para o jovem lá no comecinho na aula de cidadania que ele tem que aprender a se vender, que ele tem que aprender a se apresentar, que ele tem que aprender a fazer um currículo e ir até o empresário também. Ai ele vai, acaba arrumando um emprego e a ONG é penalizada, porque é desistência e ele não fez 80% da carga horária... (Entrevista Agência de Desenvolvimento Econômico do ABC/SP – CSJ-ABC/SP).

Mas ao mesmo tempo em que o desafio da inserção traz riscos às formas já consagradas de funcionamento dessas organizações não-governamentais, parece

representar também uma oportunidade de aprendizado institucional a organizações que, na verdade, não são diretamente responsáveis pela inserção dos jovens, no sentido último do termo, de que a geração desses postos de trabalho não são de responsabilidade das ONGs, e sim da disposição das empresas em contratar perante o cenário macroeconômico local.

Uma questão que eu vejo estrutural do CSJ é a questão da inserção, não só no sentido de ir lá e colocar o menino e buscar a vaga, mas é do próprio esclarecimento do empresariado do que é o programa [...] (Entrevista Fundação Florestan Fernandes – CSJ-ABC/SP).

Por fim, quanto aos fluxos e montantes financeiros, há diferentes percepções entre a entidade-âncora e as entidades executoras. Enquanto a primeira considera os montantes e os repasses adequados ao funcionamento do programa, concentrando suas observações sobre a necessidade de se pensar em uma possível “reserva técnica de contingência” (ou taxa de administração) para cobrir ou custos e atividades não finalísticas do programa ou quaisquer eventualidades que surjam (“e essas sempre surgem”), as segundas – as entidades executoras visitadas – reclamam bastante da sistemática dos repasses, pois julgam indispensável o adiantamento de uma primeira parcela, sem contrapartida, como forma de viabilizar o conjunto de atividades preparatórias do programa, tais como divulgação do programa nas comunidades locais para sensibilização e inscrições dos jovens, processo de triagem e seleção deles, contratação de instrutores e, eventualmente, de locais e equipamentos adequados para os cursos de qualificação, montagem ou contratação de equipe especializada para as atividades de inserção, custos da compra antecipada de passagens de ônibus e alimentação, custos com material de escritório e com a manutenção das instalações físicas da entidade que se prepara para receber uma quantidade grande de pessoas, etc.

Em termos dos recursos repassados aos jovens, como bolsa de complementação ao serviço civil voluntário, as entidades do CSJ-ABC/SP consideram-na necessária como estímulo adicional à participação dos jovens no programa. Embora haja declarações no sentido de se questionar o pagamento de auxílio monetário em troca de uma suposta prestação de serviço voluntário, desvirtuando-se, com isso, as motivações originais desse tipo de trabalho e de participação juvenil, parece haver consenso quanto ao aproveitamento positivo das atividades por parte tanto dos *jovens voluntários* como por parte das entidades – hospitais, escolas, associações de bairro, organizações filantrópicas, etc. – que os acolheram durante o voluntariado.

Para a liberação da bolsa você tem uma cobrança imediata da prestação do serviço civil; isso é um problema, porque o jovem chega aqui de uma forma [...] eu penso que ele tem de amadurecer, entender no que ele está participando, qual a importância desse serviço civil para ele poder fazer isso direito, de uma maneira que retorne para ele também...

Outro problema ligado a isso também, se o programa tem de ter esse tal serviço civil, o que eu faço com isso no programa? Porque ele tem de servir para alguma coisa, não é só um recebimento de bolsa... e o programa na sua concepção não pensou nisso... porque era uma questão mesmo de carga horária, para nós foi muito difícil...

Pode parecer contraditório, mas [a experiência do serviço civil voluntário] foi muito positiva para os jovens... (Entrevista Fundação Florestan Fernandes – CSJ-ABC/SP).

No entanto, houve também consenso quanto à inadequação da sistemática de repasses dessas bolsas do MTE – via Banco do Brasil – aos jovens, seja em razão do despreparo das agências bancárias em receber e bem atender os beneficiários do

programa, seja em razão dos recorrentes atrasos e demais problemas operacionais oriundos do sistema utilizado para os pagamentos.

Duas últimas observações colhidas do CSJ-ABC/SP relacionadas à questão dos recursos vieram uma da entidade-âncora (ADE-ABC/SP) e outra de uma das executoras visitadas (Instituto Paradigma). No primeiro caso, ressaltou-se a necessidade de um aporte adicional de recursos para a aquisição de seguro de vida e/ou seguro contra acidentes durante o período de tempo em que os jovens estão sob responsabilidade do PNPE.

[...] Teve jovem que morreu de overdose, outro atropelado... seguro é importantíssimo, isso não pode faltar mais, aqui no ABC nós tivemos duas mortes. [...] Como é uma verba da mesma fonte, você faz um seguro coletivo, você fala do jovem e lembra dessas coisas tristes... (Entrevista Agência de Desenvolvimento Econômico do ABC/SP – CSJ-ABC/SP).

No segundo caso, ressaltou-se a necessidade de um aporte adicional de recursos – ou um cálculo diferenciado – por jovens em entidades que trabalham especificamente com portadores de deficiência física, haja vista as exigências contratuais das listas de presença e os custos maiores de locomoção, bem como de certas atividades decorrentes das necessidades especiais desse grupo de pessoas.

Então, do ponto de vista das pessoas com deficiência, dos jovens, o *per capita* em nenhum momento cobria as necessidades reais. Na primeira experiência, o instituto teve um desembolso que se não foi igual, foi até maior do que o recurso recebido, porque, dado o estado de exclusão dessa população, não é possível trabalhar numa ação em rede não olhando saúde, inclusão social, enfim, porque nós estamos falando de uma população que tem uma deficiência...

No nosso caso nós nos deparamos com muitas dificuldades, por exemplo, quando eu falei de equiparação de oportunidades implicava que essas pessoas pudessem ter algumas mediações, ajudas técnicas que eram fundamentais para nós fazermos o trabalho e nunca veio isso do governo, então, por exemplo, programas para que os jovens com deficiência visual pudessem de fato fazer o curso de informática e poder usar de fato os equipamentos e isso ficou por conta do instituto usar a criatividade ou com seus recursos próprios.

Eu entendo que seja uma parceria e que tenha que existir investimento dos dois lados, mas em muitos momentos a parceria foi muito desigual, ... a própria prestação de contas do primeiro emprego não previa isso, então, pode contratar monitor, professor não, mas não pode contratar o especialista, aí mais uma vez acontecia essa situação, que colocava em cheque a credibilidade da instituição que estava tocando o programa (Entrevista Instituto Paradigma – CSJ-ABC/SP).

### **3.2.4 Virtudes e problemas do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Juventude – modalidade Consórcio Social da Juventude**

#### **3.2.4.1 Virtudes**

A maior parte dos comentários positivos dados à modalidade dos CSJs pelas entidades entrevistadas na região do Grande ABC-SP se reportava ou às experiências de sucesso e de inclusão social dos jovens ou ao próprio aprendizado humano e institucional proporcionado pelo programa às entidades participantes.

Do ponto de vista dos jovens, destaca-se recorrentemente o fato de esse programa realmente atuar sobre uma camada da população bastante vulnerável socialmente e

raramente contemplada pelas ações de governo. Com isso, ressalta-se a importância do convívio social entre jovens oriundos de uma mesma situação de fragilidade e desamparo, a importância das noções de direito e cidadania que os cursos do módulo básico oferecem, a perspectiva de oferecer alguma qualificação profissional por meio dos cursos de habilidades específicas, a oportunidade dos jovens compartilharem valores e experiências edificantes na realização do serviço civil voluntário e, finalmente, a chance de habilitarem-se em melhores condições para uma vaga – em geral com carteira assinada, no caso do CSJ-ABC/SP – no mercado de trabalho.

[...] Nós ganhamos muitas coisas, se você for pensar do ponto de vista da interação que nós tivemos com esses jovens, de fato da oportunidade que esses jovens tiveram de pelo menos naquele período serem considerados mesmo como cidadãos, terem um espaço de fala, de interlocução, de escuta e na ocasião nós também ficamos muito impressionados com a exclusão, porque a exclusão não era só pela deficiência e isso era um eixo comum a todos os outros jovens...

Foi muito difícil para esse jovem também depois de quatro meses romper um vínculo naquele grupo, porque para eles foi a primeira referência social e que deve ter sido o que aconteceu com todos os jovens do primeiro emprego; foi um primeiro momento de referência social, eles tinham uma turma, um grupo, então, nós tentamos estabelecer algumas estratégias, como: cada um recebeu uma agenda e colocaram os telefones, ou telefones de recado mais perto, alguns depois do curso de informática eles fizeram seus e-mails para tentar resgatar um pouco esse contato, nas agendas foram colocadas fotos de todos, teve todo um processo de tentar estabelecer com eles possibilidades para que depois pudessem se encontrar (Entrevista Instituto Paradigma – CSJ-ABC/SP).

Vou falar para você que eu ensinei alguma coisa, mas eu aprendi muito mais do que eu ensinei... até no meu ponto de equilíbrio, porque no começo eu dizia: “Vou chamar alguém, vou dar um jeito nesse jovem”... o meu ponto de equilíbrio hoje mudou um bocadinho porque eu não vejo culpa nesses jovens, não vejo culpa nenhuma nesses jovens... Eu vejo culpa na sociedade, no contexto que eles estão inseridos, a maioria deles são bons por dentro, são carentes, ... é isso que você tenta descobrir neles... e essa relação com as entidades foi muito rica... eu não avaliava essa grandeza do terceiro setor nesse sentido, e acho que isso é a mudança do mundo... [...] eu aprendi a conviver com os jovens que tem uma vontade extrema de vencer na vida, de ser alguém, sabe... (Entrevista Agência de Desenvolvimento Econômico do ABC/SP – CSJ-ABC/SP).

Da perspectiva das entidades participantes, no entanto, há uma dimensão pessoal positiva, como a citada anteriormente, mas, na verdade, declarada por todos os entrevistados, e também uma dimensão institucional ligada a vários aspectos, dentre os quais vale mencionar o trabalho em rede com demais organizações não-governamentais, visando a operacionalizar uma política pública dessa importância, à expansão do potencial de cada entidade com a descoberta de novas áreas de atuação, à sensibilização das entidades com outras questões sociais que antes passavam despercebidas, etc.

Essa experiência do PNPE também vai nos proporcionar que nós formemos uma metodologia própria de trabalho e o banco de dados é uma ferramenta importante de acesso mais rápido dentro dessa população. [...] o PNPE proporcionou essa possibilidade inicial de pescar os peixinhos que estavam fora da rede, e acho que para nós a grande pérola foi poder trabalhar o registro dessa experiência que agora nos trás uma outra visão de trabalho pedagógico. Para nós a pérola foi um salto qualitativo na nossa intervenção e na nossa compreensão das necessidades dos jovens com deficiência, essa é a grande pérola, que para além do PNPE nós vamos levar isso para todas as nossas ações nos municípios, enquanto parceiros, nas secretarias de educação, num trabalho de qualificação de política pública para inserção de jovens com deficiência, acho que isso teve uma aprendizagem (Entrevista Instituto Paradigma – CSJ-ABC/SP).

### 3.2.4.2 Problemas

Os problemas relatados pela entidade-âncora do CSJ-ABC/SP foram diferentes dos problemas apontados pelas entidades executoras.

Para a entidade-âncora, há três ordens de problemas: em primeiro lugar, diante dos supostos méritos, haveria que se pensar numa solução jurídica de continuidade ou de maior durabilidade do programa no tempo, de sorte que se pudesse evitar o esfacelamento da rede de organizações sociais comprometidas com o trabalho; em segundo lugar, seria também fundamental que se avançasse na construção de mecanismos eficientes de controle, monitoramento e avaliação do programa, sobretudo, no que se refere à etapa pós-inserção do jovem no mundo do trabalho, pois uma vez feita a inserção, quase nada se sabe da sua trajetória ocupacional, ou mesmo da sustentabilidade/rotatividade dessa ocupação. Por fim, há pouco e precário conhecimento do programa (seus méritos e formas de funcionamento) por parte do empresariado em geral, o que estaria dificultando sobremaneira o trabalho de inserção dos jovens.

Se para os dois primeiros problemas a entidade-âncora (ADE-ABC/SP) não dispõe de solução ou proposta de encaminhamento, para o último sugere um esforço maior por parte do governo federal – ou dos gestores do PNPE/CSJ – em prol de um tipo de *marketing* institucional mais agressivo para a modalidade dos Consórcios Sociais da Juventude. Em síntese, defende-se a idéia de se fazer um trabalho de comunicação e de sensibilização sociais dirigido especificamente à classe empresarial do país, mediante o qual as atividades de inserção do programa poderiam se ver facilitadas.

Por sua vez, do ponto de vista das entidades executoras do CSJ-ABC/SP, transparecem dois tipos de problemas. O primeiro, e talvez o mais importante, está relacionado ao excesso de controles burocráticos e administrativos que a prestação de contas exige; o segundo – que, no entanto, não parece inviabilizar as ações – está ligado à questão dos montantes e repasses dos recursos.

Com relação ao excesso de controles e exigências burocráticas, menciona-se sempre que isso acaba extorquindo energia preciosa das entidades, bem como recursos físicos, financeiros e humanos que, ou em geral elas não possuem ou poderiam estar sendo canalizados para as atividades finalísticas do programa.

[...] É um programa elitizante do ponto de vista das ONGs, não é um programa para qualquer ONG, da forma como ele está. [...] Existe um monitoramento burocrático administrativo, que é pertinente e que de fato deve acontecer, mas existe um outro importante até para vocês terem dados, e nós trabalharmos tecnicamente a operação desse programa, de é a questão da qualidade do programa.

Isso trás um ônus para as instituições que não é contabilizado no processo, você tem de ter uma estrutura administrativa para dar conta disso que não é contabilizada até do ponto de vista do recurso. Isso nos gerou aqui dentro muito trabalho e muitas vezes muita irritação, ...[...] Outra coisa que eu acho urgente e necessário é a capacitação das ONGs para tocar o processo (Entrevista Instituto Paradigma – CSJ-ABC/SP).

Como conseqüência do problema relatado anteriormente, tem-se um duplo desdobramento negativo. De um lado, um excesso de preocupação por parte da entidade-âncora e também do MTE sobre essas questões de cunho mais administrativo e, praticamente, nenhuma atenção sobre a questão pedagógica do curso, adequação de formatos e conteúdos, preparação de instrutores para lidar com o jovem-alvo do programa, etc. De outro lado, um desvio de prioridades das entidades

participantes do CSJ que, em tese, deveriam estar atuando em rede, com transversalidade, participação cruzada, solidariedade, etc.

É uma rede invisível, que só está lincada por conta da assinatura de um convênio, você tem uma rede de convênios e não uma rede de trabalho e participação. [...] Porque a nossa relação com o consórcio é uma relação estritamente burocrática e de cobrança, ... eles ligam – ou quando ligavam – era para nos convidar para uma reunião de caráter informativo, ou cobrando documentos ou mandando documentos. [...] Foi uma relação civilizada, educada, cordial, mas esvaziada e muito autoritária (Entrevista Instituto Paradigma – CSJ-ABC/SP).

Finalmente, com relação à questão dos recursos, a reclamação geral das executoras aponta, de um lado, para um certo descompasso entre o valor total aportado apenas para qualificação (R\$/jovem/hora-aula) e a quantidade de atividades-meio ou pré-requisitos operacionais necessários para botar em funcionamento o programa. Esse descompasso, que é visto pelo governo federal como contrapartida das entidades em prol do programa, quase sempre acaba sendo coberto com recursos incertos da própria entidade, nem sempre garantidos por outras fontes. De outro lado, reivindica-se a antecipação de uma primeira parcela em nome justamente da inexistência ou da precariedade de fontes próprias permanentes em quantidade suficiente para custear as atividades preparatórias e antecipatórias da seleção e da qualificação dos jovens.

### **3.3 CONSÓRCIO SOCIAL DA JUVENTUDE DO RIO DE JANEIRO**

O CSJ/RJ foi visitado na semana entre 5 e 9 de setembro de 2005. Foram entrevistadas, como entidade-âncora conveniada, a Ação Comunitária do Brasil (ACB) e como entidades executoras do programa, as organizações não-governamentais Ecos do Futuro e o Centro de Articulação de Populações Marginalizadas (Ceape).

#### **3.3.1 Recuperação histórica: origem e desenvolvimento do Consórcio Social da Juventude do Rio de Janeiro (RJ)**

A montagem do CSJ/RJ tem um percurso diferente dos demais. Em primeiro lugar, porque os contatos iniciais com algumas das organizações não-governamentais locais se deram, num primeiro momento, por intermédio do então Ministério da Assistência Social, que, encabeçado à época pela ministra Benedita da Silva, intentava implantar algo parecido com a idéia dos consórcios, começando pelo Rio de Janeiro. Em segundo lugar, porque, de acordo com os relatos colhidos, a DRT/RJ foi, a princípio, envolvida na convocação e na articulação das organizações que poderiam se interessar em participar do projeto.

A idéia do CSJ na época foi uma parceria entre o Ministério da Assistência com o Ministério do Trabalho. E aí o Ministério da Assistência acaba e o Ministério do Trabalho, em parceria com as instituições, as ONGs, começam a fazer a parceria entre as ONGs e o governo. Na época, o Ministério do Trabalho abraçou a parceria e nós tivemos várias reuniões na DRT que já estava, desenhando, na época do Ministério da Assistência, um consórcio e aí, quando entra o Ministério do Trabalho, tem uma nova arrumação. Aí tivemos a presença da Luciana Tannus, que é coordenadora Nacional dos CSJs, tivemos também a visita do Banco Mundial, e a ACB foi convidada, na época, para fazer parte do CSJ como entidade âncora. Com a visita do Banco Mundial, do Ministério do Trabalho e também de membros do Ministério da Assistência Social, eles visitaram a ACB na Candelária, na Vila do João, aqui em Cidade Alta e viram que as instalações naquele momento eram a da instituição que mais apresentava condições de segurar o consórcio aqui no Rio de Janeiro (Entrevista ACB – CSJ/RJ).

Mas tais especificidades não eliminam um aspecto comum à origem de praticamente todos os consórcios, qual seja: o de que, em última instância, contatos prévios entre membros das entidades escolhidas e membros do MTE tivessem sido necessários para viabilizar a montagem dos CSJs.

Esse traço, dominante na experiência investigada nos seis CSJs-piloto que abriram o programa no país, parece apontar para um aspecto interessante. Trata-se da constatação – mais ou menos óbvia – de que o sucesso de um programa de governo desse tipo, executável na ponta por organizações não-governamentais, depende, de um lado, da crença e da disposição do governo em dialogar com representantes (pessoas de referência e/ou instituições civis já consagradas) no intuito de estabelecer parcerias críveis e, de outro lado, depende também de algum grau de afinidade partidária, política e/ou ideológica, entre esses representantes do governo e da sociedade civil organizada, para a formatação de estratégias de ação e busca de objetivos comuns.

Trata-se, sim, de uma espécie de aliança estratégica, tão apregoada nos livros-texto de sociologia, mas cuja efetivação – como novidade institucional que é – passa por (e depende de) relações pessoais pretéritas que, de alguma maneira, em graus e em condições variadas a depender do local, antecipam e sancionam as futuras relações propriamente institucionais.

Daí o porquê de nós virarmos âncora, acho que foi muito em razão da Ação Comunitária, da qualificação de profissional, não tinha trabalhado com o governo até então, não tinha essa experiência de trabalhar com o governo, e o fato de ter ganhado o prêmio do Banco Mundial e a minha pessoa, particularmente, e o fato de já ter trabalhado e já ter contato com [pessoas] do ministério (Entrevista ACB – CSJ/RJ).

Essa busca do MTE por pessoas e instituições conhecidas em seus meios para originar os CSJs também poderia ser explicada por um movimento em busca de cautela e segurança, uma vez que a novidade institucional trazida pelo programa estava cheia de riscos e de incertezas que deveriam ser minimizados. Para tanto, a opção claramente adotada era a de se resguardar na credibilidade, estrutura e histórico de atuação dessas ONGs e pessoas de referência no meio civil.

### **3.3.2 Construção da rede: seleção dos atores, parcerias, composição dos conselhos**

Uma vez indicada e assumida como entidade-âncora, a ACB/RJ chamou para si a responsabilidade pela definição dos critérios de seleção das demais entidades da sociedade civil no processo de montagem da rede que viria a formar o CSJ/RJ. Nesse ponto, além de utilizar os critérios presentes no Termo de Referência dos CSJs, o diferencial local ficou por conta da exigência de que as entidades pleiteantes fossem afiliadas à Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong), uma forma de garantir – na visão da âncora – alguma consistência adicional na escolha final das entidades executoras.

[...] Não mais do que dez entidades envolvidas e que as dez tivessem reconhecimento público e atuação comprovada na área. E qual foi o critério? O que foi discutido com o ministério mesmo, primeiro, que tivesse uma afinidade ideológica e seguisse o termo de referência, porque falavam que as instituições deveriam assumir para si áreas temáticas que estavam previstas no Plano Plurianual (PPA). Ou seja, a promoção da igualdade racial, equidade de gênero, empreendedorismo, comunidade solidária, voluntariado, então, a minha proposta era que nós trabalhássemos com entidades vinculadas à Abong, por causa da afinidade ideológica, uma questão de afinidade mesmo.

[...] As instituições, quando foram escolhidas, foi muito no eixo temático de cada uma. Um(a)s trabalhando com gênero, outras com etnia, empreendedorismo, cada uma numa área específica que [oferecesse] empregabilidade. O princípio era a inserção no mercado, então, foram escolhidas muito dentro dos eixos. Nós fizemos os eixos no plano de trabalho e aí fomos colocando as instituições de acordo com o eixo que estava precisando (Entrevista ACB – CSJ/RJ).

Outro critério orientador da escolha das entidades executoras foi, como relatado anteriormente, a questão dos eixos temáticos, de modo que garantissem, de um lado, a presença da diversidade vocacional dentro da concertação final do CSJ e, de outro, o máximo de capilaridade para as ações finalísticas do programa.

Nós, então, fizemos uma opção difícil, mas interessante, que foi a opção pela diversidade. Vamos respeitar as bases, as propostas das escalas e trabalhar de uma forma consorciada, mas aproveitando a experiência que existe de cada uma das organizações. Vamos ter um elo condutor [a diversidade], as áreas temáticas secundárias e complementares dentro da educação básica, mas vamos deixar às entidades a liberdade de achar o que é mais interessante dentro da natureza dos seus públicos-alvo e das bases [em que atuam].

[...] Então, nós resolvemos entrar nessa mais por causa da capilaridade e tendo claro, desde o início, que não era nosso papel encaminhar jovem para o mercado de trabalho, assim como não é nosso papel fazer educação, fazer saúde, porque isso é papel do Estado. Cabia à gente, sim, fazer uma experiência inovadora e trabalhar de forma consorciada, mostrar que era possível. [...] Na realidade o que nós queríamos era construir uma tecnologia social que pudesse ser replicada, e que pudéssemos acompanhar mais de perto e fazer um estudo de caso da experiência [...] (Entrevista ACB – CSJ/RJ).

Finalmente, um terceiro critério diferencial utilizado na formatação final da rede que sustentaria a segunda etapa do CSJ/RJ foi a contratação de uma espécie de auditoria externa (da Universidade Federal Fluminense – UFF) para checar a existência e acompanhar o trabalho cotidiano de algumas das entidades menos conhecidas (ou mesmo desconhecidas) no interior da rede estabelecida. Por meio desse procedimento, a entidade-âncora viu-se autorizada a excluir duas das novas organizações que haviam pleiteado a entrada no CSJ/RJ por meio da DRT/RJ.

Com relação à formação e à composição dos conselhos (conselho gestor/deliberativo e conselho consultivo), prevaleceu a informalidade na primeira etapa do CSJ/RJ. O conselho gestor/deliberativo foi formado por todas as entidades que compunham o CSJ/RJ, e tal arranjo foi uma solução natural para a existência de apenas dez instituições (poucas e afinadas) trabalhando juntas. Durante a segunda etapa do programa houve a necessidade de se formalizar um pouco mais a existência e as rotinas de funcionamento desse conselho, pois, nessa altura, o CSJ/RJ contava com 32 entidades no total.

Aí, “quem quer participar?”, foi bem assim. E as instituições que quiseram participar se inscreveram e teve uma reunião, vieram algumas instituições e não vieram outras. Tivemos a próxima reunião, aí vieram, simplesmente, as mesmas instituições que falaram sim. Aí criamos o conselho com aquelas cinco instituições, que foram aquelas instituições que estavam participando o tempo inteiro (Entrevista ACB – CSJ/RJ).

O conselho consultivo, por seu turno, foi formado desde o início por membros do CSJ/RJ e representantes da sociedade organizada: empresários, associações empresariais, etc. Por meio dele, o CSJ/RJ obteve apoio, sobretudo, para divulgação do programa dentre os potenciais empregadores. Mas a participação desse conselho na definição de estratégias mais amplas para o programa parece ter sido reduzida.

### 3.3.3 Rotinas de funcionamento: plano de trabalho, percurso juvenil, fluxos financeiros

Na primeira etapa do CSJ/RJ, o montante total de recursos para qualificação, definido exogenamente pelo MTE para o Rio de Janeiro, funcionou – também em outros lugares – como o balizador, em primeira instância, das metas de qualificação e inserção de jovens. Ou seja, uma vez definido o montante de recursos disponíveis, o conselho gestor/deliberativo do CSJ/RJ operava sua partilha em função da capacidade de atendimento das entidades executoras. Como essas eram mais ou menos equivalentes, cada qual ficou responsável pela qualificação de no máximo 100 jovens. A meta de inserção foi de 40% nessa primeira etapa. Para a segunda etapa do CSJ no Rio de Janeiro, havendo sido praticamente triplicado o número de entidades executoras e de jovens para qualificação, a meta de inserção reduziu-se para 30% no plano de trabalho acertado entre os consórcios e o PNPE/MTE.

No que diz respeito ao percurso juvenil – o fluxo de seleção e de entrada do jovem no CSJ, seu percurso de qualificação e prestação de serviço civil voluntário e o respectivo fluxo de saída ou de inserção no mundo do trabalho –, a experiência do CSJ/RJ parece ter sido bastante intensa em significados. Percebe-se, nos relatos, tanto um envolvimento pessoal muito grande das pessoas e organizações diretamente envolvidas com as ações finalísticas do programa como, ainda, um esforço de reflexão crítica oriunda das experiências vividas. A começar por um diagnóstico acerca da situação dessa juventude marginalizada numa cidade como o Rio de Janeiro, e o espaço de intervenção possível para organizações não-governamentais, como essas que compõem o CSJ/RJ.

[...] E as entidades [diziam] que o problema vai muito além da qualificação desses jovens, que tinha a ver com um lance de documentação, um problema seriíssimo de escolaridade, tinha a ver com o problema de comprometimento psicossocial, que existia nas entidades uma psicóloga, uma assistente social para estar cuidado dos casos mais complicados e o atendimento aos seus familiares, e que nada disso estava previsto [no plano de trabalho].

E o processo? E o que realmente isso significou? Eu acho que realmente nós deveríamos ter uma avaliação externa acompanhando o processo, e [que fosse] mais qualitativa, também preocupada com números porque eles variam e porque há uma rotatividade, porque morre um, o outro é preso, vários são presos durante o processo. Nós estamos lidando muito com os meninos em conflito com a lei, meninos da condicional.<sup>11</sup>

[...] Depois, nós [como ONGs] não resolvemos problemas estruturais, como escolaridade, essa é uma coisa dramática, eles [os jovens] não estão preparados absolutamente, eles até podem ter o 2<sup>a</sup> grau, mas eles não assinam o nome, não sabem escrever, não sabem interpretar, não sabem falar; isso é muito sério e não são atraídos pelo emprego formal. Emprego formal aqui no Rio não exerce atração, muito pouca, eles podem até estar fazendo uma experiência para agradar os pais, mas não é uma questão para eles, eles estão muito mais interessados em formas alternativas de renda, o empreendedorismo, muito mais trabalhando em grupos, mesmo que sejam grupos de expressão cultural, grupos de produção de serviço, de comércio, [...] principalmente para o jovem de favela.

No princípio eu tinha até uma questão ética, não vou mandar para o McDonald's porque é exploração, é quase um trabalho escravo, [...]” tem que mandar, porque eles precisam ter noção de limite, eles tem que passar por isso, porque ele sai de lá já sabendo [...]” Eu fui aprendendo

---

11. Na segunda etapa do CSJ no Rio de Janeiro, eles trabalharam com a Vara da Infância e da Juventude (VIJ), absorvendo especialmente jovens em conflito com a lei. Há uma ONG – Rubião – que executa ações voltadas especificamente para esse grupo de jovens.

algumas coisas porque o Ed foi me ensinando. [...] Rever a questão do uniforme, porque eu sou contra, “o que, pra que uniforme?” Aí o Ed chegou e falou “você ‘tá ficando maluca! Tem de colocar uniforme sim!” “Você acha que eles podem ir trabalhar de *piercing*, de cabelo oxigenado? Tem de colocar o uniforme!”

[...] E acaba que nós mesmos, os monitores, damos um jeito de arrumar alguma coisa para o jovem, porque eles vêm aqui e vamos fazer o quê? Nós ficamos muito preocupados com o depois, porque não está articulado, nós sentimos falta de uma política, cadê a política? Existe um projeto, mas não existe uma política!

[...] E eu tive a expectativa de que as entidades participariam mais, e na verdade foi um grupo pequeno de entidades que esteve presente (Entrevista ACB – CSJ/RJ).

Sobre a estratégia de seleção dos jovens, o CSJ/RJ utilizou como princípios, basicamente, a capilaridade, a diversidade, o enraizamento e a experiência existente das entidades executoras em seus locais tradicionais de atuação. Com isso, foi conferido um alto grau de focalização e de aderência aos critérios priorizados pelo PNPE – modalidade CSJ.

Nós, na primeira fase, estávamos no município do Rio de Janeiro, em Mesquita e em São Gonçalo. Agora nós estamos em Magé, Valença, Volta Redonda, Mesquita, São Gonçalo, Paraty, Nova Iguaçu, Campo Grande. O que nós fazemos: a maioria das nossas instituições está dentro de comunidades carentes. Por exemplo, aqui nós estamos dentro da Cidade Alta que é uma comunidade que tem uma demanda grande de jovens, então, nós chegamos e espalhamos os cursos. Nós já temos uma demanda de cursos, porque as pessoas já vêm aqui procurar cursos. (Entrevista ACB – CSJ/RJ).

Essa experiência acumulada das entidades executoras, seja em termos do trabalho que realizavam com jovens, seja em termos dos cursos de qualificação que ofereciam, também foi o guia fundamental de ação do CSJ/RJ na definição da maioria dos seus cursos e oficinas profissionalizantes.

Também a idéia do consórcio não era criar nada diferente, era aproveitar a experiência local, investir naquilo que está dando certo para que dê mais certo ainda. Tanto que as nossas oficinas não modificaram muito, tem a modelagem e os jovens que fazem os cursos aqui, muitas vezes, são absorvidos aqui mesmo. Nós não inventamos nada novo, já existe a procura das vagas para essa oficina aqui. Então a comunidade sabe que existe vaga e eles já vêm aqui para procurar aquela vaga. Nas outras instituições é quase a mesma coisa (Entrevista ACB – CSJ/RJ).

Dois outros assuntos ligados ao processo de qualificação dos jovens – e que receberam comentários específicos do CSJ/RJ – estavam relacionados à questão da carga horária e à contratação de instrutores/monitores para as ações exclusivas do programa.

Quanto à carga horária, parece haver consenso no Rio de Janeiro sobre sua inadequação/insuficiência para atender com qualidade pedagógica o jovem-alvo do programa. Os trâmites burocráticos que atrasaram o início efetivo dos cursos acabaram espremendo a carga horária mínima exigida (400 horas-aula) em muito pouco tempo para a concretização das atividades previamente preparadas pelas entidades executoras. Além disso, dentro das atividades correntes ainda era preciso fazer caber as 100 horas de prestação de serviço civil voluntário, que, por falta de tempo durante a semana, acabava sendo realizado pelos jovens predominantemente nos fins de semana. Isso tanto descaracterizava um pouco o sentido do voluntariado como reforçava, nos jovens, a associação entre recebimento da bolsa monetária e a obrigatoriedade da prestação deste serviço *voluntário*.

Por sua vez, quanto à questão da escolha/contratação dos instrutores e educadores para os cursos de habilidades básicas e/ou específicas, o consenso refere-se à preferência das entidades executoras por profissionais que demonstrem algum envolvimento pessoal com o programa, seja ele membro da organização ou não. Isso é tido e visto como condição *pedagógica* necessária ao bom termo das atividades previstas.

Tem alguns professores que são da entidade. Nós procuramos ter pessoas que [dominem] o assunto que ele tem ali, mas principalmente ele precisa ter uma relação mais humana com os nossos jovens, nós não queremos aquela aula igual à do colégio. A relação com ele não é igual à da aula do colégio. Nós costumamos dizer para eles que ali é um laboratório, estão sendo avaliados todos os dias porque o mercado de trabalho faz isso com eles. (Entrevista Ecos do Futuro – CSJ/RJ).

Veja só, como nós entendemos que esse é um programa de cunho social, não é só o jovem que tem de estar integrado nesse processo; eu acho que os profissionais também. Não vale a pena você contratar um profissional, por mais que ele seja bom, mas se ele não tem compromisso social com aquele público-alvo ... [...] Então, nós procuramos convidar pessoas que nós conhecíamos e que existia uma inserção dela na área da juventude e que já trabalhava, que tinha entendimento social dessa coisa, que entendia o programa. Eles [os instrutores/educadores] precisam conhecer a organização que eles estão trabalhando e porquê. Segundo: eles têm de conhecer que público é esse de fato que eles estarão trabalhando e por que eles estarão trabalhando e, por um outro lado, nós precisamos criar uma metodologia para trabalhar com essa juventude. Não dá para você trabalhar com essa juventude da forma que a escola regular trabalha, então, nós queremos com essas reuniões, buscar um método que nós possamos estar facilitando a vida dos profissionais e a vida dessa garotada também (Entrevista Ceape – CSJ/RJ).

Com relação às ações de inserção dos jovens no mundo do trabalho, conquanto as metas totais previstas no plano de trabalho tenham sido cumpridas com folga, houve, na verdade, diferenças importantes de realização entre as entidades, além de diferentes percepções quanto a essa função ser desempenhada por organizações não-governamentais. Há opiniões antagônicas sobre isso dentro do CSJ/RJ: uns acham que essa tarefa não compete a ONGs da sociedade civil e, portanto, não deveria ser exigida pelo PNPE no âmbito dos CSJs; outros acreditam que a exigência da inserção é justamente o diferencial positivo do programa, pois assim se estaria conferindo maior responsabilização social por parte das entidades (ONGs e empresas) da sociedade civil. Em ambos os casos, no entanto, coloca-se claramente a questão da baixa escolaridade – e da exigência do programa em se trabalhar prioritariamente com jovens ainda não plenamente formados no ensino médio – como um sério obstáculo a essa tarefa de inserção no mercado de trabalho.

Tudo bem que nós assinamos um contrato, um convênio. Mas a questão da inserção do jovem não é tarefa das ONGs, isso é tarefa do governo, é uma coisa que está bem clara, ... a nossa repulsa por isso aí! Nós até podemos ser co-autores, mas nós não podemos ter a obrigação de inserir 20%, 30% ou 40% de jovens no mercado de trabalho. Nós sabemos como é que se encontra o mercado de trabalho hoje. Para quem estuda está difícil, imagina para os jovens que não tem o ensino médio, que foram expulsos, que mal conseguem ler ou escrever! Como é que você vai inserir se você não tem de antemão uma preparação entre a sociedade civil e o que você pretende estar incluindo. Então, eu acho que foi uma grande falha do projeto, do programa, isso aí (Entrevista Ceape – CSJ/RJ).

Porque se o projeto é de inserção no mercado de trabalho, essa também é uma discussão que nós sempre fizemos para o Consórcio Social da Juventude. [...] A questão é que esse jovem que ainda não tem a escolaridade para estar no mercado de trabalho, não é um programa de inserção do Ministério do Trabalho que vai resolver, mas sim um programa educativo. É uma outra realidade, é uma outra questão. Procuraram uma solução errada, não é adequada para o programa.

O problema é educacional, o problema não é colocar no mercado de trabalho, porque depois que ele tiver com a escolaridade dele elevada, em dia, formado, aí sim você coloca ele num programa de qualificação profissional. “primeiro emprego com ele tendo menos que o 2º grau?”, olha, no Rio de Janeiro é uma realidade cruel, para fazer faxina as pessoas estão pedindo 2º grau!

Nesse caso, nós dissemos: “gente, vamos ser pragmáticos!”, estamos falando de mercado de trabalho e o mercado de trabalho não brinca! Porque, se o projeto é de inserção, você tem de pensar na inserção! O mercado de trabalho não vai mudar só porque o ministério quer. O mercado de trabalho exige escolaridade (Entrevista Ecos do Futuro – CSJ/RJ).

Concretamente, a estratégia traçada pelo CSJ/RJ priorizou a montagem de uma coordenação de inserção operando a partir da entidade-âncora. Essa equipe buscava vagas entre o empresariado e também as recolhia dos eventuais contatos empresariais estabelecidos pelas entidades executoras, procedendo à respectiva distribuição de acordo com o perfil da demanda e as habilidades específicas desenvolvidas em cada oficina profissionalizante pelas entidades executoras do programa.

Primeiro selecionar as empresas, quais empresas poderiam atender ao programa, aquelas que poderiam atender ao objetivo social do programa. O segundo passo foi buscar empresas que pudessem atender a cada atividade de qualificação, então, no caso de gastronomia, nós fomos buscar indústrias de alimento. Para as oficinas de atendimento ao cliente, nós fomos buscar o comércio. E fizemos uma seleção, em primeiro lugar, pelo número de empregados, atividades, por meio dos cadastros da [federação comercial e industrial do Rio de Janeiro]. A partir daí eu comecei a despachar um folder eletrônico, com mensagens curtas que pudessem dar uma idéia do que é o programa. Então, qual foi a estratégia: em vez de mandar uma página enorme, eu mandava as mensagens para um grupo de empresas, cada dia eu mandava uma. E até hoje elas telefonam. Aí nós começamos a discutir a questão das vagas, aí o problema de todo mundo querendo só com o 2º grau completo. Nos ofereciam as vagas, mas nós não temos nem 30% dos jovens com o 2º grau completo! A primeira coisa com o que nos deparamos foi com isso. O segundo passo foi tentar convencer algumas empresas a aceitarem esses jovens, é claro que nem todas aceitaram, algumas até que aceitaram, mas em vez do processo seletivo, nós desenvolvemos um outro processo de seleção que é a vivência de três dias na empresa. A empresa dava o vale-transporte, o vale-refeição, o uniforme e o jovem vai para lá. Nós mandávamos seis jovens para cada vaga, porque era a norma do programa, e eles são observados durante esses três dias, a partir dali eles são selecionados e, mesmo aqueles que não ocupem a vaga naquele momento, estando qualificados, estando aptos para aquela função, no momento que surge a oportunidade eles são convocados (Entrevista ACB – CSJ/RJ).

Conquanto essa estratégia tenha se mostrado bastante exitosa no Rio de Janeiro, acabou por explicitar um problema geral de articulação – mais ampla e orgânica – do CSJ com outras iniciativas de geração de emprego, trabalho e renda do governo federal. No Rio de Janeiro, por exemplo, a despeito da forte presença de empresas estatais, não houve – segundo relato da entidade-âncora – nenhum interesse nem envolvimento dessas empresas no processo de compartilhamento de informações ou mesmo de adesão aos princípios do PNPE – modalidade CSJ.

Cadê o resto da articulação com as estatais, tinha de ter toda uma direção/ação [nesse sentido]. O envolvimento das estatais aqui no Rio de Janeiro foi nenhum! Nós procuramos todas e não têm interesse. Porque, até então, não é uma política de governo. Isso é uma coisa que nós sentimos muito, a falta dessa articulação (Entrevista ACB – CSJ/RJ).

Finalmente, passando aos fluxos e montantes financeiros do programa, há uma postura geral de resignação com relação a eles. Em termos genéricos, embora as entidades entrevistadas julguem ser necessário um aporte maior – e, sobretudo, mais flexibilidade no manejo – dos recursos disponíveis, não há relatos propriamente sobre a insuficiência dos montantes para a operacionalização das atividades.

Acho que o recurso é suficiente, mas é muito engessado. [...] Mas o que veio deu para adequarmos ao que precisava.

[...] Acho que deveríamos ter um pouco mais de recursos para a divulgação.

[...] O que precisa ter é uma verba de passagem para os jovens depois que acaba o projeto. Na fase de inserção, eles não têm dinheiro para ir fazer a entrevista. [...] O projeto não acaba quando [termina!]; ele continua, ele precisa de um prosseguimento para suporte de lanche e transporte na época da inserção (Entrevista Ecos do Futuro – CSJ/RJ).

Deu certo financeiramente, mas os recursos foram poucos. Tivemos problemas no transporte dos alunos, porque calhou de a empresa de transporte mudar o sistema deles e isso dificultou muito, porque o sistema deles também foi falho.

[...] Eu acho que seria necessário sentar para repensar a questão financeira, principalmente no que tange aos encargos financeiros [20% de Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) sobre as contratações efetuadas para o programa], que a ONG teve de pagar.

[...] Não que seja uma crítica, mas acho que o programa girou muito mais em torno da questão financeira. Então, a preocupação foi essa, e o programa acaba perdendo a sua finalidade quando a preocupação passa a ser a passagem do aluno, a ser a compra de lanche para o aluno, passa a ser o pagamento do professor.

[...] Deveria, no programa, entrar a taxa administrativa sim. Os encargos também, porque isso não pode ficar em cima da ONG, que já tem de administrar o programa, a equipe, os alunos (Entrevista Ceape – CSJ/RJ).

Contudo, a questão do repasse da primeira parcela da entidade-âncora para as executoras foi também aqui – como em praticamente todos os CSJs visitados – citado como um grave problema do programa. Esse problema tentou ser minimizado pela entidade-âncora por meio de uma reprogramação financeira quinzenal de repasses para as executoras.

Uma das dificuldades na questão dos recursos é o modelo que é previsto no convênio, que você não pode antecipar recurso para as instituições. Isso causou bastante problema no início, porque as instituições não tinham como bancar esse início, o ponta-pé inicial do programa, na parte de lanche, transporte, material didático. Uma solução que nós encontramos foi minimizar o tempo que elas precisariam para estar se bancando, para já estar fazendo um aporte para a instituição, por isso que nós diminuimos o prazo para quinzenas. Nós fizemos uma programação quinzenal, onde elas iam prestando conta de quantas aulas tinham sido ministradas e quantos jovens e aí, então, era repassado o recurso (Entrevista ACB – CSJ/RJ).

Em termos dos recursos pagos aos jovens na forma de bolsa monetária em contrapartida à prestação do serviço civil voluntário, a postura aparentemente unânime do CSJ/RJ é a de que isso deveria ser repensado pela direção do PNPE/coordenação do CSJ. Do ponto de vista das organizações não-governamentais, há o problema de esse pagamento desvirtuar a vocação original do trabalho que elas realizam nas diversas comunidades em que atuam, pois, normalmente, esse trabalho é feito na base do engajamento e do convencimento à participação realmente voluntária da população local, jamais usando como atrativo um pagamento – monetário ou em espécie – de qualquer natureza. Do ponto de vista dos jovens beneficiários do programa, por sua vez, impera uma evidente confusão de sentidos e de finalidades em relação às bolsas pagas. De um lado, eles as encaram naturalmente como salário, remuneração justa por serviços prestados na comunidade. De outro, isso acaba por descaracterizar o sentido mais profundo do trabalho voluntário, que é justamente a gratuidade na prestação de um serviço civil à comunidade à qual pertence.

Na verdade você faz uma arruaça, ele trabalha e passa quatro meses ganhando, e o mais interessante é que, para eles, o primeiro emprego é o primeiro emprego do consórcio! Ele não entende que quando nós conseguimos para ele a inserção, já é o segundo emprego, e eles dizem, “não, mas eu já tive o primeiro emprego, que foi no consórcio!” [...] Para eles a qualificação e a bolsa financeira passam a ser o primeiro emprego. E, particularmente, nós não somos a favor do auxílio financeiro, porque você cria um problema nos projetos do Ação Comunitária. Nós nunca tivemos auxílio financeiro para nada, aí para alguns eu tenho e para outros não! (Entrevista ACB – CSJ/RJ).

Os jovens foram muito mais lá por causa da bolsa do que pelo conteúdo programático. [...] Como é que você vai desmistificar para o jovem que aquilo não é um salário, que é um pró-labore para que ele possa estar desenvolvendo as outras atividades dele? [...] Quando, na verdade, se você atrasa, nós tivemos um problema em sala de aula que o cara falou assim: “Pô, o que eu estou fazendo aqui, meu dinheiro não saiu!” O jovem se limita a não ir ao curso, a não estudar, se limita até a fazer ameaças (Entrevista Ceape – CSJ/RJ).

A questão da *bolsa como salário e como direito* foi tão séria no Rio de Janeiro que várias pessoas e entidades passaram a sofrer ameaças físicas por causa dos problemas operacionais verificados na sistemática de pagamentos feita por meio do Banco do Brasil.

Parece que eles [MTE e Banco do Brasil] não se falam, porque tem de vir um e-mail da central do banco para todas as agências e todas saberem os procedimentos. [...] Aí o jovem ia à agência e eles diziam “ah, não tem dinheiro não!”, aí nós dizíamos, “tem sim, volta lá e diz o código tal, que tem sim!” O jovem chegava lá e eles achavam que era uma ordem de pagamento, aí pelo CPF não viam a ordem de pagamento, daí no segundo ou terceiro mês do projeto já acontecendo, o jovem, no mesmo banco, e a mesma coisa, o jovem achava que não tinha mesmo o dinheiro, [...] Isso começou a comprometer o próprio consórcio, porque os jovens começaram a achar que isso não era uma coisa séria; teve caso de pais vindo aqui saber o que estava acontecendo. Eles não entendem que isso não era salário. Na nossa ONG nós falamos muito que isso não era salário, que o curso não ia dar nada para eles em termos de dinheiro, o curso dava conhecimento (Entrevista Ecos do Futuro – CSJ/RJ).

Entrou o Serviço Civil Voluntário, e nós optamos por usar o serviço do ministério que é o sistema do Banco do Brasil, e foi um desastre. Outros entenderam antes do que nós que ele estava ainda em fase de experiência e fizeram por ordem de pagamento. Nós não entendemos assim, mas o sistema do banco não falava com o sistema do Ministério do Trabalho, e foi um fogo cruzado de jovens que não recebiam, jovens que recebiam. Não conseguiam me dar uma lista [de quem havia recebido] e, aí, surgiu ameaça de morte, porque teve jovem que recebia dois pagamentos e o outro jovem vizinho dele da sala não havia recebido nenhum, aí ameaçaram nos matar [...] E nisso aconteceu de tudo, nós perdemos um tempo enorme e foi muito cansativo e muito difícil (Entrevista ACB – CSJ/RJ).

Duas soluções para esse problema foram pensadas pelas entidades do CSJ/RJ. A primeira seria simplesmente alterar a nomenclatura do serviço civil, que passaria de Serviço Civil Voluntário para algo como Serviço Civil Incentivado, de modo que – quiçá – se superasse a contradição existente entre o espírito voluntário e o recebimento monetário. A outra sugestão seria mesmo desvincular o pagamento da bolsa dessa prestação de serviço voluntário, vinculando-a, alternativamente, à realização dos cursos de qualificação social e profissional oferecidos pelo programa. Nesse caso, a bolsa passaria a ser vista como um estímulo explícito à qualificação para o mundo do trabalho, uma forma de cobrir o custo de oportunidade desse jovem-alvo do programa, perante tanto o seu despreparo para a livre concorrência no mercado de trabalho como perante quaisquer alternativas ilícitas de empoderamento social e/ou enriquecimento pessoal.

### 3.3.4 Virtudes e problemas do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Juventude – modalidade Consórcio Social da Juventude

#### 3.3.4.1 Virtudes

Assim como havia sido relatado nas entrevistas realizadas no CSJ/DF e CSJ-ABC/SP, também aqui no CSJ/RJ abundaram comentários positivos ligados aos méritos do programa entre os jovens recém-qualificados. O ponto comum desses comentários recaí sobre a suposta transformação social dos jovens, sua mudança de postura perante a vida e o mundo do trabalho, sua esperança em disputar uma vaga com mais confiança e atitude.

A transformação desses jovens não tem preço. É legal você ver um projeto que efetivamente deu certo! É muito difícil você fazer e executar um projeto que tenha esse tipo de retorno. Jovens efetivamente inseridos. [...] E a transformação interna desses jovens.

É um projeto bem completinho, ele pensa no transporte, no lanche. É assim, dar o curso para o jovem de comunidade carente, tem que ter o vale-transporte e um lanche para ele ir lá. Ele é bem completo, e justamente porque nós pudemos adequar a questão da bolsa e do serviço voluntário que foi excelente, que criou o primeiro vínculo empregatício, comprometimento com o trabalho (Entrevista Ecos do Futuro – CSJ/RJ).

Uma virtude é ter esse programa enquanto instrumento de inclusão social (Entrevista Ceape – CSJ/RJ).

O que eu acho é que o programa dá mesmo a primeira oportunidade. Essa eu acho que é a grande virtude, a de abrir as portas para esses meninos (Entrevista ACB – CSJ/RJ).

Em síntese, para todas as entidades visitadas, o CSJ/RJ parece mesmo representar uma possibilidade de primeiro emprego e de inclusão social a jovens enredados em situações variadas de vulnerabilidade e de exclusão.

#### 3.3.4.2 Problemas

Se, por um lado, os aspectos positivos do programa parecem ser razoavelmente consensuais nas seis experiências investigadas, ao menos as percepções e as ênfases são diferentes quando os diversos CSJs são comparados. Por outro lado, no caso específico do CSJ/RJ, há uma rara concordância de percepção e de ênfase por parte das entidades visitadas quanto aos principais problemas apontados, vários deles mencionados ao longo desta seção.

Uma primeira concordância geral diz respeito à sistemática de pagamento das bolsas para os jovens. Da forma como esteve estruturada no Rio de Janeiro, e os problemas que ocasionou, produziu-se um enorme desgaste para pessoas e instituições que pautam sua atuação na lisura e correção dos procedimentos. Realmente, parece ter sido algo que – pelos motivos apontados ao longo da exposição das rotinas – abalou a credibilidade do programa e quase comprometeu os seus méritos intrínsecos.

Ainda com relação aos sistemas operacionais concebidos e oferecidos pelo MTE, há que se mencionar também as dificuldades encontradas pela entidade-âncora para operar o Sigo, a ponto de a pessoa responsável pelo cadastramento dos jovens no sistema ter feito todo o serviço manualmente durante um tempo. Embora esse problema não atinja diretamente os jovens ou as entidades executoras, foi também

responsável por um grande desgaste interno, causando mesmo uma sobre utilização de tempo e de energia em uma atividade que deveria ocupar tão-somente o tempo de uma rotina operacional normal dentro do programa.

Outro conjunto de problemas operacionais – todos praticamente tratados ao longo do trabalho – refere-se às contradições do Serviço Civil Voluntário, às dificuldades de se compatibilizar carga horária/conteúdos pedagógicos/perfil do jovem sob qualificação, às contradições entre baixa escolaridade/requerimentos mínimos exigidos pelo mercado de trabalho fluminense/metapunitivas de inserção, às dificuldades de sustentar financeiramente as entidades perante tanto a lógica do primeiro repasse contratual quanto à ausência de recursos (ou da rigidez deles) para a cobertura de atividades-meio do programa, dentre outros de menor importância.

Por fim, uma última ordem apontada de problemas tem caráter mais profundo. Critica a precariedade do *marketing* institucional do programa e indaga se isso não estaria refletindo ou um descaso do governo federal para com o PNPE, em geral – e com o eixo dos CSJs em particular –, ou então uma grave falta de articulação interna do governo, cujo rebatimento seria uma ausência de articulação do eixo CSJ com outras políticas públicas de corte federal. Em especial, critica-se o fato de esse programa não estar melhor articulado tanto com iniciativas mais robustas de elevação da escolarização formal como com outras políticas públicas de qualificação profissional, intermediação de mão-de-obra e geração de trabalho, emprego e renda.

### **3.4 CONSÓRCIO SOCIAL DA JUVENTUDE DE BELO HORIZONTE**

As entrevistas referentes ao Consórcio Social da Juventude de Belo Horizonte (CSJ/BH), abrangeram a instituição conveniada (Associação de Voluntários para o Serviço Internacional – AVSI) duas entidades executoras (Centro de Referência da Juventude – Contato –, e Centro para o Desenvolvimento da Moradia – CDM), a gestora do programa na Delegacia Regional do Trabalho à época da primeira (e única) etapa e a gestora atual.

#### **3.4.1 Recuperação histórica: origem e desenvolvimento do Consórcio Social da Juventude de Belo Horizonte (MG)**

A formação do CSJ/BH foi tardia em relação aos demais. Teve origem em um projeto elaborado pela AVSI, que somente foi encaminhado ao Ministério do Trabalho em outubro de 2003. Não houve assembleia pública antes de novembro. Assim, seu desenvolvimento foi amplamente determinado por dois fatores: a centralidade da AVSI, que viria a ser a entidade-âncora, e o escasso tempo para *maturação* da rede.

Cabe ressaltar que havia interesse da AVSI em atuar na área de programas de geração de trabalho e renda para jovens, e ela possuía uma concepção própria do sentido que deveria ter esse tipo de atuação. Além disso, a entidade tinha um contato bastante estreito com a prefeitura de Belo Horizonte, fortalecido pela execução de outros projetos em parceria.

A idéia já nasceu de outra forma. Ela nasceu como parceria, principalmente com a prefeitura. Não que a gente não tivesse contato com outras instituições, até porque essa era a nossa forma de trabalhar. Mas a idéia era juntar forças para um trabalho em comum com a prefeitura. [...] Era um pouco diferente da idéia do consórcio (Entrevista AVSI – CSJ/BH).

Ao mesmo tempo, havia uma pressão do Ministério do Trabalho para assinar o convênio ainda em 2003, de forma que pudesse aproveitar a disponibilidade orçamentária daquele ano. Isso levou a uma série rápida de reuniões que permitiram formar um grupo de entidades e estabelecer um plano de trabalho, mas deixaram nebulosos vários pontos a respeito de como funcionaria o CSJ.

Portanto, corremos para montar esse consórcio. Sempre com esta dúvida: o que é o consórcio? [...] Assim é verdade que foi pedido: – é possível assinar o consórcio em co-responsabilidade com as outras? Mas isso não foi possível. No final foi assinado o convênio com uma ONG-âncora, mas no final não é uma ONG-âncora, é uma ONG que fica com toda a responsabilidade! [...] Essa era a grande contradição (Entrevista AVSI – CSJ/BH).

Assim, não apenas o CSJ/BH surgiu de forma bastante centralizada (apesar da existência de algo semelhante a uma assembléia pública), mas também a entidade que, a princípio, lideraria essa construção apresentava indícios de que não se considerava legítima para desempenhar esse papel nos termos em que esse foi colocado pelo MTE.

### **3.4.2 Construção da rede: seleção dos atores, parcerias, composição dos conselhos**

A rede de entidades que constituiu o CSJ/BH foi formada de forma bastante rápida e, talvez, isso tenha sido possível porque elas tinham algum grau de conhecimento mútuo. Algumas dessas entidades desenvolviam atividades em parceria com a prefeitura municipal. A própria prefeitura se tornou uma integrante ativa do consórcio, até mesmo com representação própria. As entidades da sociedade civil somavam dez, incluindo aí a própria entidade-âncora.

Cada instituição executora tinha um perfil específico – se de meio ambiente, tinha capacidade de uma atividade de meio ambiente – depois tinha aquela, por exemplo, como os Maristas que diz respeito aos meninos em situação de lei, que tem essa especificidade. Portanto, as escolhas foram um pouco, dessas instituições que vão compor o conselho gestor – mas também são depois as mesmas que vão executar – foram definitivas exatamente em função dos trabalhos com os quais já estavam antes desenvolvendo para aproveitar as capacidades que tinham (Entrevista AVSI – CSJ/BH).

A DRT teve um papel peculiar. Embora, a exemplo de outros consórcios, pouco tenha se envolvido de início, ao longo do andamento dos trabalhos do CSJ/BH emergiram conflitos que implicaram o envolvimento da DRT como mediadora e, finalmente, sua participação ativa na organização das audiências públicas prévias à segunda etapa do consórcio, a qual até este momento não se efetivou.

O CSJ/BH deu uma interpretação diferente à estrutura dos conselhos, embora, na prática, seu funcionamento fosse semelhante ao de outros consórcios. A princípio, todas as entidades participavam tanto do conselho gestor quanto do conselho consultivo, a ponto de esses constituírem uma instância única. Porém, criou-se uma coordenação executiva, composta pela entidade-âncora (AVSI), pela Prefeitura de Belo Horizonte e por uma entidade executora (Contato). A coordenação executiva teve que compor uma equipe de trabalho responsável pelas tarefas administrativas, de comunicação e de intermediação de vagas, com técnicos contratados e cedidos pelas entidades. Instituiu-se também uma ouvidoria.

A principal inovação foi a formação de grupos de trabalho no interior do conselho para elaborar propostas acerca da qualificação profissional, do fortalecimento institucional e da inserção no mercado de trabalho. Essa prática permitiu um grau de

participação maior das entidades que constituíram o CSJ/BH, ainda que não tenha evitado a existência de conflitos entre elas, particularmente em torno de quais seriam os limites da *jurisdição* do conselho e das prerrogativas da entidade-âncora.

O CSJ/BH enfrentou também um problema colocado nos demais consórcios, ligado aos limites de decisão da entidade-âncora, da coordenação executiva e do conselho gestor. Isso derivava do fato de, conquanto o conselho fosse, em tese, soberano, a responsabilidade jurídica ter sido da âncora e, na prática, ficava na posição de decidir em última instância. A agravante que se colocou no caso de Belo Horizonte foi o fato de existirem múltiplos atores com poder equivalente, especialmente a entidade-âncora e a prefeitura municipal, o que levou a impasses que praticamente paralisaram o consórcio e requereram a mediação da DRT local.

O que aconteceu é que nós percebemos que tinha que se redesenhar o consórcio. Não podia ser feito da maneira como ele vinha sendo feito. Porque você cria um conselho gestor que não é soberano, não é a entidade máxima, então, em vez de ter uma rainha da Inglaterra, você cria 12 rainhas da Inglaterra. O que adianta um conselho gestor deliberar a contratação de um determinado profissional se chega a entidade-âncora e diz não. “Não, eu não vou pagar!” Eles estão no direito de fazer isso, é porque eles são os caras que têm o cheque, que vão prestar conta para o ministério, e é verdade! (Entrevista Contato – CSJ/BH).

O papel preponderante desempenhado pela prefeitura de Belo Horizonte permitiu que fosse colocada à disposição uma série de facilidades, exemplificadas pela cessão do espaço físico para o Centro da Juventude. Talvez por isso o CSJ/BH não tenha desenvolvido formas mais orgânicas de se relacionar com parceiros externos, ao contrário de outros arranjos que criaram um conselho consultivo com o intuito de aproximar entidades empresariais e filantrópicas. Isso apesar de as entidades maiores manterem esse tipo de contato em outros âmbitos de atuação: a AVSI, por exemplo, desenvolveu projetos de geração de renda em parceria com a unidade da Fiat em Betim/MG. A busca de articulação com o Sine foi prejudicada por causa da concorrência de um programa semelhante do governo estadual, que, segundo alguns entrevistados, levava-o a *boicotar* o PNPE.

[...] O governo do estado criou um programa que também chama primeiro emprego, e na realidade ele é o primeiro estágio, ele é um programa sem carteira assinada que encaminha estagiários do ensino superior para emprego. Então, quando a empresa chega lá procurando [isto é, querendo] fazer o primeiro emprego, ela vai e oferece o primeiro estágio, dentro de toda uma estrutura que é do governo federal, que é o Sine, que é bancado pelo governo federal e acaba trabalhando para o governo estadual (Entrevista DRT/MG – CSJ/BH).

Atualmente, as entidades do consórcio não atuam mais em rede, embora isoladamente mantenham projetos para a juventude com outras fontes (doadores internacionais, convênios com a prefeitura e mesmo com o governo federal). Pelo menos uma executora declarou que não integrará uma eventual segunda etapa do CSJ/BH.

Mesmo assim, com uma participação mais ativa da DRT, foi organizada uma nova audiência pública, que contou com 95 entidades participantes. Embora existam condições para reiniciar as atividades do CSJ, no momento das entrevistas, a assinatura do convênio ainda estava pendente. De toda forma, tudo indica que será um processo bastante diferente do primeiro, dado o envolvimento do ministério por meio da DRT local e a entrada de um bom número de novas entidades executoras.

### 3.4.3 Rotinas de funcionamento: plano de trabalho, percurso juvenil, fluxos financeiros

A seleção dos jovens teve duas vertentes. De um lado, o cadastramento pelas entidades executoras; de outro, o cadastro existente dos programas sociais da prefeitura de Belo Horizonte. No final, cadastraram-se 987 jovens, dos quais 650 foram selecionados, sendo 370 provenientes do cadastro das executoras e 280 do cadastro da prefeitura.<sup>12</sup> Houve necessidade de fazer uma segunda convocação quando se iniciaram as oficinas, pois cerca de 100 jovens não compareceram. O contato com os jovens ficou a cargo das executoras, bem como a reconvocação no caso de não comparecimento. O número de jovens por entidade se manteve.

No momento de formar as turmas para as oficinas, optou-se por realocar os jovens com o intuito de minimizar o custo de transporte. Assim, procurou-se colocar os jovens sob a *jurisdição* da entidade que estivesse mais próxima da sua residência, não necessariamente aquela que o cadastrou. Esse sistema, conquanto tenha cumprido seu objetivo, criou alguns problemas para o acompanhamento dos jovens, visto que rompeu o vínculo de proximidade temática entre entidades e jovens. O resultado foi que faltou uma pessoa de referência que fosse *responsável* pelo jovem, o que foi particularmente problemático, por razões diferentes, no caso dos que cumprem medidas socioeducativas e dos portadores de deficiência.

O percurso compôs-se de três fases, das quais a primeira, de integração e de conhecimento (8 horas), seguida de uma fase de qualificação básica e uma outra de qualificação profissional. Nem todas as entidades realizaram todas as etapas. Na qualificação básica, por exemplo, quatro das cinco oficinas ocorreram em apenas uma entidade. Na parte de qualificação profissional, houve a maior descentralização, com oito entidades ofertando cursos.

A qualificação básica consistiu em cinco oficinas temáticas, ofertadas a todos os educandos: *i*) direitos humanos, ética e cidadania (20 horas); *ii*) meio ambiente, saúde e promoção da qualidade de vida (20 horas); *iii*) arte, cultura e esporte (20 horas); *iv*) introdução ao trabalho (20 horas); e *v*) curso de informática (35 horas).

A qualificação profissional abrangeu 14 opções de cursos, todos com carga horária de 140 horas, com cada educando podendo fazer apenas um curso: *i*) agente social ambiental; *ii*) arte culinária; *iii*) artesanato; *iv*) atendente em padarias/lanchonetes; *v*) atendimento ao público; *vi*) eletricitista; *vii*) eletricitista de rede; *viii*) emendador de cabos; *ix*) produção de vassouras; *x*) produção visual; *xi*) repositor; *xii*) secretária/recepcionista; *xiii*) técnico administrativo; e *xiv*) *telemarketing*.

Os cursos foram desenvolvidos em cinco semanas, dos quais o mais procurado foi o de *telemarketing* – quase 20% dos jovens. Cabe ressaltar que, apesar de o CSJ/BH ter feito uma sondagem do mercado de trabalho, nem sempre as entidades foram capazes de oferecer os cursos pedidos pelas empresas por causa das limitações delas e da precariedade das informações a respeito dos jovens.<sup>13</sup> Além das oficinas, foi realizado um módulo de orientação profissional com duração de 100 horas.

---

12. A diferença não é necessariamente o número de jovens excluídos, visto que um dos critérios de pré-seleção era verificar a duplicidade do cadastro.

13. Consórcio Social da Juventude, 2004, p. 32.

Ao final do processo de qualificação, os jovens passaram por um período de 100 horas de *qualificação prática*. Embora esse tempo fosse referente ao Serviço Civil Voluntário (razão até mesmo de os jovens receberem a bolsa), o objetivo definido para essa atividade foi o de “promover a interação do jovem com o mercado de trabalho, através do trabalho prático em instituições sem fins lucrativos e/ou órgãos públicos”.<sup>14</sup> Houve até jovens que cumpriram essas horas na DRT. Embora a intenção fosse a de que os jovens tivessem a *qualificação prática* na área em que haviam recebido formação, nem sempre isso ocorreu. Deve ser ressaltado que os atores tiveram percepções diferenciadas sobre essa opção: enquanto a entidade-âncora considerou o desenho resultante positivo, uma vez que previa a possibilidade de um estágio do qual o percurso carecia, de outro, a DRT considerava essa opção contrária à proposta do serviço voluntário. De toda forma, o fato é que no CSJ/BH a contrapartida da bolsa acabou vinculada integralmente ao percurso de preparação do trabalho, afastando-se o caráter de protagonismo juvenil mesmo quando os jovens foram encaminhados a instituições sem fins lucrativos.

Deixamos, porque eles tinham de estar na escola e, portanto, eram quatro horas. Mais cinco horas de qualificação, mais cinco horas de Serviço Civil Voluntário. Era inviável! Portanto, deixamos que o Serviço Civil Voluntário fosse trabalhar em alguma instituição.

[...] Mas muitas das vezes a qualificação prática que ela estava desenvolvendo naquela atividade não tinha nexos com a formação profissional não! Foi muito mais no sentido de fortalecer na pessoa a questão dos direitos, da cidadania (Entrevista AVSI – CSJ/BH).

Esse ruído já estava acontecendo, eu não tenho dúvida que a equipe executiva discutiu conosco essa questão, que era o estágio. Foram a uma reunião com o conselho gestor para falar sobre essa questão de que não existe a qualificação prática, e sim, era o serviço voluntário, e fazer essa diferenciação. Mas infelizmente como nós não tínhamos o poder de decidir, só acompanhávamos o que o conselho decidiu (Entrevista DRT/MG – CSJ/BH).

A última fase do percurso foi o período de inserção. Três pontos merecem ser destacados. O primeiro é que, como em outros consórcios, a maioria das entidades tinha pouca experiência com a captação de vagas. Essa atividade foi centralizada na coordenação executiva do CSJ/BH, que ficou responsável pelo contato com as empresas; apenas o encaminhamento do jovem era acompanhado pela entidade *responsável*. Para tal, foi utilizado um sistema de informações próprio (apelidado de Sinclui). O consórcio não chegou a utilizar nenhum dos sistemas do Ministério do Trabalho. O cadastro dos jovens foi atualizado nessa fase, com apoio dos Núcleos Integrados de Apoio ao Trabalho (Niat), da prefeitura municipal.

Paralelamente, nós fizemos uma capacitação com cada entidade executora. Foi feito um plano de trabalho para que eles pudessem ser os captadores de vagas. A AVSI trabalharia como uma grande articuladora, em que ela buscaria possibilidades e encaminharia para cada entidade. Então, por exemplo, na Seven Boys, nós desenvolvemos uma discussão com a Seven Boys. A Seven Boys fica na área da Kolping, então nada mais natural do que a Kolping fazer esse encaminhamento. Então a gente tinha a demanda, passava para a instituição executora e ela de desenvolvia esse encaminhamento, tendo que monitorar.

[...] A inserção no mercado se dava pelo menos na lógica do projeto: qualificação, inserção, acompanhamento. Nem todas as entidades faziam um trabalho desse tipo. Muitas delas eram especializadas em algumas coisas. A maioria era especializada em qualificação, poucas em inserção: os Salesianos (Cesam), CDM e nós (AVSI). Então, mesmo que se diga que o projeto

---

14. Consórcio Social da Juventude, 2004, p. 36.

tenha sido pensado territorialmente, depois tivemos de pensar em uma forma de executar por especialização. Não posso obrigar uma instituição – especialmente se o objetivo é fortalecê-la – em um espaço curto de tempo, a modificar a sua forma de atuação (Entrevista AVSI – CSJ/BH).

O segundo ponto é que os componentes do Sistema Público de Emprego no município permaneceram alheios ao CSJ/BH. Como mencionado, o Sine local parece não ter se engajado plenamente no PNPE. Além disso, houve um problema operacional que prejudicou a interação entre o Sine e o consórcio na modalidade do estímulo financeiro: o cadastramento de jovens no Sine havia se encerrado antes do início do consórcio. Assim, as empresas que quisessem abrir vagas mediante o estímulo financeiro não poderiam contratar os jovens que passaram pela qualificação. Soma-se a isso o fato de a agência de intermediação da DRT/MG só ter começado a operar com jovens do PNPE a partir de 2005, isto é, depois de encerradas as atividades do CSJ/BH.

O terceiro ponto diz respeito à importância dos projetos de geração de emprego e renda. Houve pelo menos duas cooperativas constituídas a partir do CSJ/BH: uma de artesanato e a outra de fabricação de vassouras. Os jovens inseridos em *formas alternativas de geração de renda* eram praticamente todos cooperativados e representavam cerca de 40% do total. Conquanto essa seja uma experiência interessante, por explorar caminhos alternativos ao emprego assalariado, não há informações precisas sobre o grau de sustentabilidade dessas cooperativas. Aparentemente, a alta rotatividade dos jovens dificulta a continuidade dos empreendimentos, fazendo com que dependa principalmente da participação da ONG que a *incubou*.

[...] Nós estávamos com 30 jovens no primeiro momento e nós, perdidos, porque nós não sabíamos direito como funcionar. Nós fomos entender que esse processo todo de empoderamento é muito complicado, não é tão fácil! [...] A relação do espaço que está aqui conosco, com os instrutores, com todo esse equipamento, ela é conflituosa. Os jovens chegaram aqui e nós éramos os chefes, os patrões e, então, cadê o lanche, o pagamento, e isso acarretou um desgaste muito grande.

[...] Nós perdemos uma grande quantidade de pessoas, muito grande [...] se era 30, num segundo momento nós reduzimos isso para 15 e, desses 15, acho que três ou quatro vinham do primeiro emprego (Entrevista Contato – CSJ/BH).

Segundo dados do CSJ/BH, dos 670 jovens inscritos, 554 concluíram o percurso formativo (82,7%). Entre os que não concluíram, ressalte-se que o número de desistências (8,8%) é praticamente igual ao de jovens que saíram por terem entrado no mercado de trabalho (8,5%). Esses dados sinalizam um grau de adesão bastante razoável à proposta de qualificação ofertada pelo consórcio, mas também sugerem que, dada a rapidez com que mudam as condições de vida e de trabalho desses jovens, um tempo de qualificação mais longo talvez seja contraproducente.

O sistema de informações permite que algumas entidades acompanhem a trajetória dos seus jovens após as atividades do CSJ, o que é uma informação importante para avaliação dos resultados. Essa prática, porém, não abrangeu o conjunto do consórcio, nem fez parte do seu planejamento, de modo que não há informação para todos os jovens: a disponibilidade desse dado depende das práticas de cada entidade.

### 3.4.4 Virtudes e problemas do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Juventude – modalidade Consórcio Social da Juventude

#### 3.4.4.1 Virtudes

Entre as virtudes do consórcio identificadas pelas entidades foram citadas: *i*) a visibilidade para trabalho das entidades, principalmente com as empresas; *ii*) o surgimento de novas entidades; *iii*) a carga horária maior, em comparação com os cursos do Plano Nacional de Formação do Trabalhador (Planfor) e mesmo do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), que várias dessas entidades realizaram ou realizam; *iv*) a abordagem territorial, aproveitando a experiência já existente das ONGs; e *v*) a aposta na capacidade de auto-organização da sociedade civil.

Os três últimos pontos são de especial interesse, uma vez que dizem respeito ao formato institucional do consórcio. A ampliação da carga horária é percebida como a possibilidade de realizar uma formação mais completa, tanto profissional quanto para a cidadania, que combine atividades teóricas e práticas. O fato de as entidades atuarem no seu território e com um público que elas já conhecem, por sua vez, permite que elas estabeleçam uma relação de proximidade com a comunidade e aprofundem o seu trabalho. Em suma, nesse aspecto o consórcio fortalece institucionalmente as entidades da sociedade civil. A opção por uma gestão da política pública pela própria rede de entidades também é vista como acertada, na medida em que fortalece a capacidade de organização dos atores naquele território.

#### 3.4.4.2 Problemas

Os principais problemas citados dizem respeito a aspectos institucionais do consórcio, portanto, comuns a outros CSJs piloto e também a circunstâncias específicas do CSJ/BH.

Os aspectos institucionais giram em torno da falta de clareza acerca da autoridade dentro do consórcio. Mais concretamente, qual o limite da autoridade da entidade-âncora e do conselho deliberativo? Como muitos aspectos da implementação do consórcio não estavam claros, o encaminhamento da discussão acabava por frustrar muitos participantes, uma vez que muitas vezes as soluções propostas não eram levadas adiante por supostamente contrariarem a normatização do consórcio e, portanto, extrapolarem a competência do conselho.

Um segundo aspecto levantado é a falta de institucionalização do CSJ. Em parte, pela questão mencionada, em parte, pela preocupação em garantir a perenidade do programa, as entidades do CSJ/BH estudaram formas de dar um estatuto jurídico a ele. Não se chegou a uma proposta definitiva, mas ficou a sensação de que a falta de uma figura jurídica CSJ era a causa de muitos dos conflitos e das dificuldades operacionais mencionados.

No tocante às circunstâncias específicas ao CSJ/BH, destacaram-se o papel desproporcional da prefeitura municipal, o prazo curto para formação do consórcio e as dificuldades causadas na relação com as empresas pela indisponibilidade do estímulo financeiro e do selo de responsabilidade social. A relação estreita da

prefeitura com algumas entidades foi problemática no sentido que dividiu as *lealdades* no interior do CSJ, acirrando conflitos que requereram a mediação da DRT. O prazo curto para formação do CSJ/BH (cerca de 40 dias) esteve relacionado a muitos dos problemas verificados, pois não permitiu um processo mais amplo de convocação e de discussão, deixando alguns atores importantes de fora, os quais poderiam ter apoiado a atuação do consórcio. Além disso, impossibilitou um debate mais aprofundado entre as entidades sobre as respectivas responsabilidades dentro do consórcio, gerando desentendimentos ao longo da execução.

O fato de as empresas não conseguirem receber nem o estímulo financeiro nem o selo social foi repetidamente apontado como um problema que dificultou a inserção dos jovens. Por fim, a forma de implementação do Serviço Civil Voluntário foi citada pela DRT como um ponto negativo, dada a sua transformação em estágio sem quaisquer garantias legais. Como mencionado, esse ponto foi objeto de polêmica entre a DRT/MG e o CSJ/BH.

### **3.5 CONSÓRCIO SOCIAL DA JUVENTUDE DE SALVADOR**

O penúltimo consórcio visitado foi o da cidade de Salvador (BA), ao longo da semana de 26 a 30 de setembro de 2005. A entidade-âncora entrevistada foi a ONG Avante – Educação e Mobilização Social, enquanto as entidades executoras visitadas foram a Associação Vida Brasil e o Grupo de Apoio à Prevenção da Aids (Gapa).

#### **3.5.1 Recuperação histórica: origem e desenvolvimento do Consórcio Social da Juventude de Salvador (BA)**

A história da origem do CSJ/Salvador mostra que a atuação do poder público não é neutra no que tange ao equilíbrio preexistente entre organizações não-governamentais que atuam no seio da sociedade civil de um determinado local.

No caso específico de Salvador, embora a região possua um número bastante elevado de ONGs socialmente atuantes – e, por que não dizer, politicamente militantes – reina, na verdade, uma grande heterogeneidade no que diz respeito ao grau de organização interna e de capacidade operacional externa. Se várias delas já dispõem de estruturas organizacional e operativa mínimas, vocação razoavelmente consolidada e atuação dentro de um marco legal estabelecido, outras tantas – por importantes e renomadas que possam ser – apresentam estruturas precárias de funcionamento, processo de construção de identidade própria ainda em gestação e formas de conduta ainda marcadas pela informalidade das relações ou mesmo pela ilegalidade perante a legislação em vigor do terceiro setor.

Pois bem, todos esses aspectos vieram à tona durante o processo de constituição do CSJ/Salvador, alterando profundamente o equilíbrio político entre as organizações da sociedade civil local. A primeira grande dificuldade remetia justamente à ausência ou à precariedade de documentação comprobatória da existência ou histórico de funcionamento de algumas importantes – e renomadas – entidades pleiteantes à participação na execução de ações de qualificação previstas pelo CSJ.

Quando chegou no último minuto de começar o projeto – para poder começar a execução – tinha de assinar o contrato para poder começar, e nada deles enviaram os documentos. Nós juntamos os nossos advogados e os advogados deles e aí eles disseram que achavam que dali não iria sair nada,

porque eles estavam com problemas. Não é um problema de renegociar a dívida. É porque eles recolheram do empregado, mas não depositaram, então, estão num estágio inegociável! E aí, eles não vão ter esse documento! Daí foram várias correspondências para o ministério. E vai e volta. Foi um tempão com esse negócio. E eles não tiveram os documentos. Então, essa foi uma primeira grande confrontação minha; no caso, para a Avante, foi de dizer que ela [a entidade executora em questão] não iria participar. Nisso nós compramos uma dívida eterna com ela por longos tempos. Alguns deles nem falam mais com a gente! (Entrevista Avante – CSJ/Salvador).

A segunda grande dificuldade esteve ligada ao perfil da entidade escolhida pelo PNPE/MTE para assumir a condição de entidade âncora do convênio local. Nada contra as origens da Avante ou contra seu histórico de atuação. Pelo contrário, havia um largo consenso entre as demais organizações quanto à capacidade dessa entidade de gerir o CSJ/Salvador, como também um grande reconhecimento da sua capacidade de trabalho, motivo esse que até mesmo deve ter pesado na preferência do MTE.<sup>15</sup> Havendo em Salvador uma série de ONGs social e politicamente ativas, com trabalho enraizado nas comunidades de base local, soava estranho – e parecia causar um misto de perplexidade e de distanciamento – o fato de uma entidade como a Avante, a despeito dos méritos reconhecidos, não possuir – nem atuava com – uma comunidade local específica, e, no entanto, vir a ser indicada pelo MTE como a entidade-âncora do CSJ em Salvador.

Primeiro teve uma manifestação grande por conta da questão da tal da rede, mas aí, a essa altura, nós já éramos tidos como ‘O ministério’! Quer dizer, a Avante era mal vista, ... nós já éramos os representantes do Ministério do Trabalho!

[...] Eu comprei um monte de bronca por causa do consórcio, e é complicado; nós sabemos que essas instituições são parceiras em outros trabalhos, que se encontram em fóruns, a gente está nas mesmas lutas, a gente é de conselhos, a gente é disso e daquilo, a gente tem de estar com o povo todo! E não dá para estar com a cara do ministério! Eu não quero ficar com a cara do ministério!

[...] Eu sou profissional e nunca vivi uma situação tão desgastante, fazer um papel tão desagradável... [...] Mas acho que nós resolvemos, acho que hoje essa fase passou. Foi muito difícil, viu! (Entrevista Avante – CSJ/Salvador).

Seguramente, os problemas enfrentados ao início da constituição do CSJ/Salvador deixariam marcas não desprezíveis para o prosseguimento dos trabalhos, tanto no que se refere à animosidade das entidades executoras no processo de estruturação e de sustentação da rede, como no que tange ao envolvimento relativo de cada uma na condução das rotinas de execução das ações do programa na ponta.

### **3.5.2 Construção da rede: seleção dos atores, parcerias, composição dos conselhos**

Por um lado, talvez não seja exagero afirmar que um certo clima de animosidade tenha sido uma marca distintiva do processo de formatação da rede de entidades-âncora e executoras – que se juntaram para viabilizar o CSJ em Salvador. Por outro lado, é claro que se esse aspecto deve ter gerado níveis variados de desgaste pessoal e/ou institucional entre as organizações participantes, bem como afetado o equilíbrio político antes vigente, nada disso foi suficiente para impedir que, ao fim e ao cabo, o CSJ/Salvador entrasse em operação.

---

15. A Avante havia ganhado reputação e notoriedade na execução de trabalhos com juventude, dentre outros, pela coordenação exitosa de um projeto financiado pela Fundação Odebrecht, chamado Adolescente numa escola melhor, que conferiu àquela organização uma importante premiação alguns anos atrás.

Acho que teve um momento mais complexo da rede que foi o seu momento de formação. E, particularmente, eu acho que existe muito jogo de interesses das ONGs nesse momento de formação, e nós entramos num momento muito crucial da definição dos atores que iriam permanecer e dos que iriam sair fora. Nós entramos num momento de ebulição das discussões, inclusive nós estávamos mais de perto no momento que essas máscaras se destituem [...] Muitas vezes você ainda não tem estrutura, saber e competência para fazer um trabalho do porte do CSJ, e nem energia, mas você está ali, tentando, por uma questão de espaço político [...] Outro momento foi esse arranjo, de quem deveria ser ou não contemplado. Que também pressupõe uma disputa de papel político, de legitimidade de que saberes são mais importantes dentro de um momento histórico das ONGs da Bahia. E que também você precisa construir alianças paralelas para que você consiga pensar sobre essas questões. Houve, no meu entendimento, nessa questão política, como se fosse uma disputa de saberes tradicionais do movimento, das causas mais legítimas, das causas emergentes e as causas que, digamos, todo mundo acha que pode fazer. Todo mundo acha que pode falar sobre gênero, direitos humanos, como se fosse um saber de menos complexidade. Acho que isso ficou bastante explicitado. Mas de uma forma ou de outra conseguimos superar isso (Entrevista Gapa – CSJ/Salvador).

Fica claro, a partir do depoimento anterior que há em Salvador uma disputa latente entre as ONGs por espaços de atuação e representação de interesses, no entanto, de alguma forma, o ambiente de discussão – até mesmo físico – propiciado pelo advento do CSJ/Salvador ajudou, com suas rotinas de funcionamento, a explicitar alguns antagonismos locais, estabelecer algumas parcerias estratégicas e, sobretudo, a forçar a construção de uma conduta conjunta de ação, um dos pressupostos para a própria existência dos CSJ.

Mas mesmo constituída, a rede de entidades executoras do CSJ/Salvador ainda se depararia com o desafio da composição dos conselhos previstos no Termo de Referência dos CSJs. Também nesse caso, não foi sem desgaste pessoal/institucional e intensa movimentação política que se chegou a uma solução, desde sempre instável e cambiante.

Na primeira etapa, depois de terminada essa etapa horrorosa [da definição da âncora e da formação da rede], aí as coisas começaram a funcionar, não foi fácil não, ainda levou algum tempo até formar esse conselho gestor. Eram traumáticas! Cada vez que tinham reuniões, eu chegava aqui exausta das brigas, porque tinha era brigas! [...] existia uma intriga entre eles [representantes das entidades executoras] e aí chegava uma hora que não tinha jeito, a gente tinha que administrar e eles me escutavam. Muito complicado! Foi uma gestão complicadíssima (Entrevista Avante – CSJ/Salvador).

Essas características – por assim dizer – efervescentes do CSJ/Salvador parecem ter engendrado, como desdobramento não desejável à relação institucional entre ONGs e MTE, um tipo de relacionamento tutelado desse último sobre as primeiras, com uma mediação sempre muito delicada exercida pela entidade-âncora. Mesmo que indireta, a diminuição do número de entidades executoras da primeira para a segunda etapa do CSJ/Salvador talvez tenha sido reflexo de uma espécie de *autonomia vigiada* que parece ter vigorado nas relações entre MTE/entidade-âncora/entidades executoras em Salvador.

### **3.5.3 Rotinas de funcionamento: plano de trabalho, percurso juvenil, fluxos financeiros**

Por causa da natureza bastante heterogênea das instituições executoras das ações do CSJ em Salvador, bem como em razão do envolvimento bastante diferenciado de cada uma nos processos cotidianos e rotinas diárias de trabalho, a execução das metas

de qualificação e de inserção presentes no plano de trabalho acertado entre PNPE/MTE e Avante parece ter sobrecarregado de preocupação e de dedicação extraordinária algumas poucas entidades executoras, além da própria entidade-âncora.

Porque esse processo – do CSJ não ter limite de operacionalidade – na história do Gapa nunca se registrou. Ter um envolvimento de pessoas, de tarefas cotidianas que iria do motorista à direção do Gapa [...] Eu praticamente passei quatro meses envolvida com o consórcio, e o Gapa tinha cerca de cinco projetos no mesmo período. Quando esse não era, digamos assim, o projeto mais importante da área que eu coordenava, com perspectiva de futuro e de recursos. [...] Mas ele demandava um acompanhamento tão cotidiano e uma operacionalização tão cotidiana que teve vários impactos na vida institucional: o carro era por conta de nós não termos as aulas aqui (eram em outro local), nós tínhamos uma pessoa que só cuidava do lanche, um impacto no administrativo, uma conta do lanche, uma conta do vale, a bolsa, a chegada do reforço, o pagamento dos meninos [...] Teve um custo operacional de tempo que, quando nós fomos avaliar se nós deveríamos continuar ou não, nós vimos que não era factível, estava tirando o Gapa de suas prioridades para um outro projeto que não garantia que esses adolescentes se reconhecessem como nossos, na perspectiva de que nós não poderíamos continuar com eles depois por ter de ter novos alunos. Não se criava um vínculo para um processo contínuo, que é a marca do trabalho do Gapa, onde nós esperamos fazer a diferença (Entrevista Gapa – CSJ/Salvador).

O aspecto anteriormente relatado revela um lado de sobretrabalho ou de dedicação pessoal/institucional quase exclusiva e um lado de questionamento vocacional da entidade com relação à orientação pedagógica do programa. Ambos os pontos fizeram com que algumas das boas entidades executoras do CSJ/Salvador optassem por deixar o programa por ocasião da renovação do convênio, que lançava uma segunda etapa de ações. Esse conjunto de situações então vivenciadas pelas entidades executoras do CSJ/Salvador remetia, em termos gerais, a um conflito latente entre vocação histórica das entidades e grau de comprometimento delas ao longo do processo, de um lado; e, de outro, entre objetivos de qualificação e de inserção do programa e os instrumentos necessários para tanto.

No que se refere ao percurso juvenil, as tensões anteriormente enunciadas não deixaram de fora nenhuma das etapas do processo que une o fluxo de seleção e entrada do jovem no CSJ, sua trajetória de qualificação e de prestação de serviço civil voluntário, e o respectivo fluxo de saída ou de inserção no mundo do trabalho.

Em Salvador, a seleção dos jovens foi feita diretamente pelas entidades executoras de base comunitária, vale dizer, com atuação social enraizada nas comunidades locais. Aquelas entidades sem esse perfil de atuação se ligavam àquelas para o preenchimento de vagas. O problema aqui é que, embora o programa procurasse priorizar explicitamente um determinado grupo social de tratamento (jovens entre 16 e 24 anos, baixa renda domiciliar *per capita*, nível médio do ensino formal incompleto, afrodescendentes, portadores de necessidades especiais e jovens em conflito com a lei), havia um grande receio, por parte das executoras, em recolher esse segmento para atividades não só de qualificação social e profissional, mas também, sobretudo, visando à sua inserção no mundo do trabalho.

A baixa escolarização formal e a questão racial, muito fortes em Salvador, levaram as entidades executoras a questionar – em intensidade talvez só comparável à do Rio de Janeiro – a exigência do programa em se trabalhar com no máximo 30% de jovens formados no ensino médio. Embora Salvador possua uma supremacia numérica de negros e pardos na composição da população total, supremacia essa que

se tornava quase absoluta na aplicação dos critérios de seleção para ingresso no CSJ/Salvador, o preconceito racial predomina como fator de exclusão desse segmento populacional no preenchimento dos melhores postos de trabalho, respeitados os requisitos de escolarização mínima para eles.

Essa questão da escolaridade é assim: nós trabalhamos com adolescentes de escolas públicas, mas nós deveríamos trabalhar agora com mais periféricos, menos escolaridade ainda, mais carentes e de família menos estruturadas ainda. Isso trouxe questões importantes. Porque é um projeto que pretende preparar esses adolescentes para o mercado de trabalho. Não apenas na aquisição de um conjunto de habilidades técnicas, mas num conjunto de habilidades e posturas de ética, de cidadania para o exercício do papel profissional, ou para o primeiro ingresso no mercado de trabalho. Aí, juntar essa expectativa do consórcio com o público, é um grande desafio! Imenso! (Entrevista Gapa – CSJ/Salvador).

[...] Se você pegar os dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), além desses dois estados [na verdade, as cidades de Salvador e Recife] terem as maiores taxas de desemprego, esse público tem características de exclusão imediata. Isso, portanto, é uma coisa que tem de ser muito bem trabalhada no jovem. [...] Você chegar no *shopping* agora e sentar no melhor restaurante e pedir uma cerveja, é tranquilo, mas chega um negro com essa mesma roupa sua no mesmo restaurante, os olhares não serão os mesmos. Então, ele tem que entender com que olhares a sociedade te olha, e o que isso representa para a sua estima pessoal (Entrevista Vida Brasil – CSJ/Salvador).

Foi, portanto, em meio a um conjunto não desprezível de dificuldades – de definição da entidade-âncora, de formatação e sustentação da rede, de grau de organização interna e capacidade operativa das entidades executoras, das especificidades do público-alvo local, etc. – que o CSJ/Salvador inovaria na execução das atividades de qualificação social e profissional dos jovens beneficiários do programa.

Respeitando as respectivas áreas vocacionais de atuação, quatro entidades executoras (Grupo de Apoio à Prevenção da Aids – Gapa –, Steve Biko, Ceafro e Vida Brasil) estruturaram um eixo de atividades comuns de qualificação, fundadas no princípio da transversalidade e no objetivo da equidade de gênero, raça e deficiência.<sup>16</sup>

Uma outra discussão, que foi muito interessante, foi a questão dos temas transversais. O Gapa, que trabalha com as questões de saúde e Aids, começaram a ser colocadas como um tema transversal. Nós nos alinhamos com uma organização que trabalha com a questão racial, que é a Steve Biko, [...] da necessidade que nós pudéssemos trabalhar a questão de gênero, raça e direitos humanos como assuntos transversais a toda estrutura do CSJ em função de termos aqui na Bahia a questão racial muito forte, uma população afrodescendente, e pela questão de gênero e por fazerem parte do CSJ organizações que tem uma longa tradição em debates de um saber já acumulado nessa temática. Isso é uma coisa que conseguiu ser passada, não sem conflitos! Não sem grandes discussões, porque as pessoas não viam a importância e diziam “mas nós fazemos uma oficina sobre isso. Nós já fazemos isso!” E é diferente você fazer uma oficina em que você fica na escuta sobre deficiência, exclusão, do que você transversalizar isso numa programação. Inclusive, legitimando as organizações que tem o saber sobre isso, elas podem constituir esse conhecimento para as outras. Essa foi uma discussão conceitual muito importante dentro do consórcio. Foi uma vitória e um diferencial do CSJ da Bahia (Entrevista Gapa – CSJ/Salvador).

Aí nós participamos da primeira fase do consórcio na construção desse projeto [o eixo da transversalidade/equidade]. Nós vimos que para trabalhar a questão de gênero, uma das dificuldades dos jovens, principalmente porque eram jovens, negros, pobres e com baixo nível de escolaridade, [...] um dos aspectos importantes para atingir esse público, antes de ele ser inserido no mercado de trabalho, é atingir a auto-estima pessoal, que para eles era uma questão muito

---

16. Gapa trabalharia mais a questão da sexualidade; Steve Biko e Ceafro, as questões de gênero e raça; Vida Brasil, a questão da deficiência física.

difícil de ser trabalhada. Então, como nós iríamos trabalhar com pessoas com deficiência, a maioria negra, e iria envolver a questão de gênero, juntamos a experiência dessas três instituições, cada uma dentro de sua área. A Vida Brasil com deficiência, a Steve Biko com a questão de raça e o Ceafro com raça e gênero. Ah! E teve com o Gapa também, que foi a oficina de sexualidade. [...] Propusemos na época que em vez de fazer esses temas de forma individualizada em cada instituição, se montasse um projeto que desenvolvesse ações transversais com esse público. Aí foi construído o projeto e foi apresentado para as demais instituições e todas as outras aceitaram. Inicialmente eram 30 horas e depois dobrou a carga horária, e foi uma experiência muito rica para os jovens, mas também foi rica para as pessoas que se envolveram (Entrevista Vida Brasil – CSJ/Salvador).

Pode-se dizer que o sucesso dessa empreitada só não foi maior por causa das dificuldades enfrentadas com a baixa carga horária estipulada para tais atividades. Houve, entre as entidades integrantes do CSJ/Salvador, um consenso sobre a insuficiência das horas destinadas às ações de qualificação como um todo e, especialmente, àquelas destinadas ao cumprimento das atividades transversais, que congregavam todos os jovens do CSJ em oficinas de equidade de gênero, raça e deficiência.

A carga horária é predefinida: são 400 horas. A gente está batalhando para que sejam 600 horas! Quatrocentas horas são inviáveis! Você pega para trabalhar o jovem mais vulnerável, vítima de maior exclusão e pensa que com 400 horas você faz alguma coisa. Não faz! É muito complicado trabalhar com capacitação assim. Todos esses outros projetos que trabalham com capacitação – a gente trabalhou com capacitação no Comunidade Solidária – eram com 600 horas. Não sei porque o consórcio resolveu fazer com quatrocentas! (Entrevista Avante – CSJ/Salvador).

O problema da baixa carga horária estava ligado a um diagnóstico do CSJ/Salvador que apontava, em primeiro lugar, para a questão da precária escolarização (formal e real) do jovem-alvo do programa, e, em segundo, para a questão pedagógica subjacente a esse problema. Quer dizer: diante do fato de a maior parte dos jovens atendidos pelo programa em Salvador ou não dispor de escolarização mínima para o mercado de trabalho, ou a que possui ser de péssima qualidade, seria necessário e urgente atacar com mais recursos – humanos e pedagógicos – essas duas dimensões citadas. Na visão das entidades envolvidas com essas questões, apenas com programas de ação continuada no tempo é que se poderia obter melhores resultados em termos de capacitação desses jovens para o mundo do trabalho. Tanto que, em vez de chamar de *ações de elevação de escolaridade*, o CSJ/Salvador optou por chamar apenas de *apoio ao desenvolvimento escolar* os cursos destinados ao reforço de habilidades básicas em língua portuguesa e matemática.

Esses meninos chegam sem saber ler nem escrever. Então, esse Apoio ao Desenvolvimento Escolar gira em torno de 140 horas para você fazer um pouco de leitura, escrita e um pouco de cálculo! Não é uma atividade de reforço; é uma atividade que tem conteúdo próprio, tem planejamento e tudo o mais para se desenvolver. [...] No início tinha a Elevação da Escolaridade. Daí o Integrar, que até mesmo é uma organização que trabalha muito com elevação de escolaridade, dizia que o mínimo para elevação de escolaridade, como carga horária, seria 800 horas! Então, não vamos chamar isso de elevação de escolaridade porque não é! Isso é mais uma coisa que nós aqui criamos, chamamos de Apoio ao Desenvolvimento Escolar.

[...] No primeiro consórcio ficou muito claro que a ADE fez uma diferença enorme! A gente teve um índice muito grande de jovens que não sabiam ler, que aprenderam a ler; que sabiam ler e que nunca tinham lido um livro; que leram e que gostaram de ler; que não sabiam para que servia a escrita; que aprenderam a se expressar. [...] Então, esses meninos precisam disso em primeiro lugar! Porque isso é que é o forte! E é muito pouco o número de horas! (Entrevista Avante – CSJ/Salvador).

Nós trabalhamos com um substrato bastante complexo, e um projeto como esse requer uma intervenção de mais longo prazo, em que a meta de inserção profissional possa ser garantida um pouco mais adiante. [...] Para você trabalhar com menos de um ano, onde você tem de capacitar, treinar... É como se nós estivéssemos falando de jovens e adolescentes de classe média! [...] Nós tiramos pela nossa própria experiência com os outros projetos. Hoje nós temos resultados dos nossos projetos muito melhores do que tínhamos oito anos atrás. Por quê? Porque nós já trabalhamos há dez anos com eles. E é um projeto de educação continuada em vários níveis, porque nós nos preocupamos desde a roupa que eles vestem até com como eles se portam na mesa. [Aquilo que] se chamam os “códigos culturais de inserção” [...] São esses conteúdos técnicos que em quatro a cinco meses você não consegue [ministrar]. Ainda mais para um público que vem de uma situação de ausência desses códigos (Entrevista Gapa – CSJ/Salvador).

As observações anteriores ajudam a explicar por que o desempenho do CSJ/Salvador, em termos de inserção efetiva dos jovens no mundo do trabalho, ficou aquém do planejado inicialmente. A tônica dos relatos colhidos mostra que a preocupação dominante das entidades executoras, mesmo daquelas mais engajadas e comprometidas com o programa, centrava-se sobre a etapa de qualificação dos jovens. Não exatamente sobre as metas de inserção. Ademais, ou até mesmo por causa disso, a responsabilidade final pela inserção ficou mais a cargo da entidade-âncora, que mobilizou esforços próprios para tentar cumprir essa tarefa específica do CSJ. Mas mesmo ela questionava os fundamentos e as implicações dessa missão institucional, pois ainda que se cumprissem as metas acordadas com o MTE, ainda restariam o desgaste na imagem das entidades e a decepção no espírito dos jovens não inseridos.

Porque, tudo bem, você está trabalhando com jovens – você junta um bando de mil e tantos jovens em um projeto que diz que vai inserir e não insere, porque não dá, e mesmo que seja só os 30%, de 1.500 você consegue 450, mas e os outros? – e então o potencial de reclamações é imenso! (Entrevista Avante – CSJ/Salvador).

Não, nós não tivemos de fazer à atividade de inserção, ela ficou diretamente ligada à Avante. Nós dávamos várias formações dentro do programa, mas quem fez a inserção foi a Avante. [...] Dentro da política da Vida Brasil não existe o desejo e a intenção de inserir os jovens no mercado de trabalho. A intenção é justamente a prática de cidadania.

[...] Como é que eu me proponho a desenvolver um projeto para jovens pobres, negros ou brancos, com baixo nível de escolaridade, só que o mercado de trabalho não quer saber desse jovem! Esses meninos ficaram na expectativa enorme! Essa quebra de expectativa é a pior coisa! E, na verdade, é a quem que o jovem se reporta? É a você que está aqui? (Entrevista Vida Brasil – CSJ/Salvador).

Migrando agora para a questão dos recursos destinados pelo convênio ao CSJ/Salvador, a essa altura já deve estar claro que há algum consenso sobre a necessidade de uma rubrica especial para cobrir eventualidades do processo e atividades-meio das ações, bem como uma mudança na sistemática de repasses – ao menos da primeira parcela – para as entidades executoras do programa na ponta. Assim como nas demais experiências dos CSJ, reivindica-se, de um lado, uma espécie de *taxa de administração* ou *reserva técnica de contingência* para que organizações sem fins explícitos de lucro possam garantir suas rotinas mínimas de funcionamento durante a execução de determinados programas ou projetos governamentais. De outro lado, reivindica-se uma alteração na sistemática de repasses, de modo que se possa evitar descontinuidades de ação causadas por imprevistos financeiros.

Um tipo de comentário que também faz parte das demais experiências investigadas, mas foi explicitamente apresentado pelo CSJ/Salvador, refere-se à parte das exigências contratuais do convênio que se firma entre ONGs e órgãos públicos no Brasil. Se uma das condições para o êxito de programas governamentais que se

executam – e que se querem cada vez mais executar – em parceria com entidades da sociedade civil é que essas possuam ou adquiram uma certa estrutura interna organizacional e uma certa capacidade operativa externa, então, de fato, parece estranho exigir – na rubrica de investimentos – que os ativos comprados pelas entidades para a execução temporária de determinadas oficinas e ações do programa tenham de ser devolvidos ao órgão público contratante.

Também teve o problema dos recursos na hora dessas entidades devolverem equipamentos e os produtos dessas oficinas. A OAF fez uma oficina para produção de barcos! Vai devolver? [...] A devolução para mim é muito complicada, é muito ruim porque a responsável sou eu, mas nessa hora eu não sou ministério. Então, eu acho que se o ministério manda alguém aqui para tomar, para botar o selinho de patrimônio, também deveria mandar alguém aqui para recolher, e não eu sair por aí fazendo esse trabalho! Porque esse trabalho que a gente tem – de conquistar e de formar a rede – pode ir todinho por água abaixo por uma questão dessas. Então, eu acho que o ministério não entende, não tem nenhuma idéia da delicadeza que envolve essa relação. E que é diferente de lugar para lugar! (Entrevista Avante – CSJ/Salvador).

De fato, melhor seria que houvesse uma sistemática mais rigorosa de aprovação, apuração e controle dos materiais adquiridos pelas ONGs, mas, ao término do convênio ou contrato, tais organizações pudessem incorporar esses equipamentos e/ou instalações a seu patrimônio físico e a suas rotinas de trabalho, numa estratégia direta e explícita de empoderamento e de fortalecimento institucional do terceiro setor.

### **3.5.4 Virtudes e problemas do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Juventude – modalidade Consórcio Social da Juventude**

#### 3.5.4.1 Virtudes

De posse das entrevistas realizadas, e também de um documento de avaliação produzido pela rede de entidades integrantes do CSJ/Salvador,<sup>17</sup> foi possível sistematizar alguns dos pontos gerais positivos do programa nessa localidade.

Em primeiro lugar, destaque-se que, a despeito das imensas dificuldades enfrentadas pelas entidades participantes – âncora e executoras – ao longo da vigência do convênio, sobretudo no que diz respeito ao desafio do convívio quase diário e do compartilhamento de experiências conjuntas em prol de um mesmo trabalho, houve um profundo reconhecimento dos méritos, das vantagens e das descobertas positivas em se trabalhar em rede, visando a objetivos comuns.

A relação com as outras organizações foi muito rica. A experiência de construção coletiva foi muito rica. A estrutura, a forma de construção inicial do projeto, a participação das entidades, os processos democráticos de participação das entidades, de construir os elementos de inclusão e exclusão das entidades, eu acho que isso foi uma coisa muito positiva. A participação da DRT em alguns momentos. Foram muito presentes, eles estavam sempre muito solícitos (Entrevista Vida Brasil – CSJ/Salvador).

Eu acho que essa questão de trabalhar em rede, mesmo com todas as dificuldades que isso significa [...] Eu acho que é um exercício para as ONGs lidarem com as diferenças, com os focos [...] Esse exercício de diálogo é necessário (Entrevista Gapa – CSJ/Salvador).

---

17. Sistematização do Primeiro Seminário de Avaliação do Consórcio Social da Juventude – Salvador/RMS. Local: Centro Náutico da Bahia (Cenab), 23 e 24 de setembro de 2005.

Em segundo lugar, há um grande sentimento de orgulho ao mencionarem a idealização, a construção e a implementação do eixo de trabalho, fincado na transversalidade, para a proposta de tratamento da equidade de gênero, sexualidade, raça e deficiência. Um experimento prático que consideram o possível surgimento de uma novidade institucional importante – e replicável – para a execução vindoura das ações dos CSJ no país.

Uma coisa boa – é sardinha para a nossa brasa – foram as atividades de equidade. Isso foi o diferencial que mexeu com a auto-estima deles [os jovens]. De saberem que jovens, negros, periféricos, de baixa escolaridade, têm oportunidade. [...] Acho que isso foi positivo! (Entrevista Vida Brasil – CSJ/Salvador).

Por fim, caberia replicar, em terceiro lugar, o mesmo tipo de comentário largamente desenvolvido aqui, qual seja: o do significado desse programa de qualificação e de inserção profissional para o jovem-alvo do programa. A despeito das considerações críticas em relação ao potencial de inserção efetiva dos jovens no mundo do trabalho, bem como das críticas ao projeto pedagógico do programa, há um certo reconhecimento positivo por parte das organizações não-governamentais executoras do programa, em termos tanto dos ganhos para os jovens beneficiários das ações finalísticas como em termos do aprendizado institucional propiciado pelo programa para as entidades participantes.

Já são duas edições do consórcio e esses aprendizados precisam ser muito melhor incorporados, senão acaba repetindo só coisas [...], atrás dessa meta quantitativa que fica lá bonitinha, sendo falada num jornal nacional, mas na prática não representa a transformação que eu acho que o Brasil precisa (Entrevista Gapa – CSJ/Salvador).

#### 3.5.4.2 Problemas

O mesmo documento e as mesmas entrevistas que elencaram as virtudes do programa da perspectiva do CSJ/Salvador, também serviram para evidenciar as principais críticas ou problemas das experiências vividas.

De antemão, é preciso dizer que as dificuldades durante os processos de definição da entidade-âncora e de formatação final da rede de entidades executoras, embora tenham significado um desgaste não desprezível para os entes envolvidos, não parecem ter sido considerados – pelas próprias organizações – como problemas intrínsecos dos CSJs.

Assim, o que parece realmente ter sido um problema mais sério para o funcionamento do CSJ/Salvador foi, em primeiro lugar, a questão pedagógica. O perfil bastante precário e frágil do jovem-alvo do programa, em Salvador, aliado à baixa carga horária prevista nas atividades de qualificação básica, conflitaram com as estratégias pedagógicas das entidades executoras do CSJ, as quais estavam construindo toda uma tradição e um saber especialmente voltados para programas educacionais de ação continuada. Como o diagnóstico local recai sobre a ausência ou precariedade da escolarização formal básica e sobre a ausência ou precariedade de valores, posturas e condutas individuais adequadas para o mercado de trabalho, essas organizações reivindicam mais tempo para qualificação e mais tempo para a inserção dos jovens que passam pelas ações do programa.

Acho que elas [as ações finalísticas do programa] precisam ter mais tempo para serem executadas com os mesmos públicos. Você ficar com o mesmo público um pouco mais de tempo. Acho que

isso vai trazer resultados até para a inserção profissional e para a vida das pessoas, muito mais do que tem sido até agora (Entrevista Gapa – CSJ/Salvador).

Em segundo lugar, caberia mencionar o excesso de burocracia, ou o acúmulo de funções, ou, ainda, o chamado *custo operacional* do CSJ, como um problema de monta para várias das entidades executoras, a ponto desse ter se convertido em motivo importante para a saída de organizações de peso da concertação que sustentou as ações da primeira etapa do programa em Salvador.

### **3.6 CONSÓRCIO SOCIAL DA JUVENTUDE DE FORTALEZA**

Em Fortaleza (CE), a última das cidades visitadas para se proceder à recuperação histórica da montagem dos seis CSJs-piloto, as entrevistas ocorreram no fim de setembro de 2005, entre os dias 26 e 30. A entidade-âncora conveniada com o MTE era o Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS), e foram três as entidades executoras visitadas, a saber: Instituto Juventude Contemporânea (IJC), Instituto de Capacitação para a Vida (ICV), e Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR).

#### **3.6.1 Recuperação histórica: origem e desenvolvimento do Consórcio Social da Juventude de Fortaleza (CE)**

Fortaleza talvez tenha sido a localidade que mais contou com a participação e a colaboração direta da DRT nas fases iniciais de implantação do CSJ. Fator decisivo ou mera coincidência, o fato é que esse aspecto – a interface solidária e interessada da DRT do Ceará – parece ter estado na base da construção de um arranjo bastante profícuo para as futuras ações do CSJ/Fortaleza.

Em primeiro lugar, porque foi por meio da DRT/CE que partiu o chamado inicial para que organizações sociais, reconhecidas publicamente por seus trabalhos em questões, como qualificação, profissionalização e inserção laboral de jovens e adultos, pudessem reunir-se para discutir a idéia dos CSJs e as formas possíveis de participação das ONGs locais. Em segundo lugar, porque a DRT/CE forneceu não só o espaço físico que abrigaria as reuniões preparatórias do CSJ/Fortaleza, congregando as diversas organizações interessadas no programa, como também aportaria recursos humanos próprios e apoio logístico crucial ao andamento dos trabalhos, definição da entidade-âncora e conformação final da rede de entidades executoras da primeira etapa do CSJ/Fortaleza.

[Nossa entrada no processo se deu] a partir do ministério, que solicitou ao delegado regional que convocasse as instituições que tinham publicamente uma atuação com a questão de profissionalização e trabalho para a juventude. E aí as seis instituições que já têm uma escala de trabalho em Fortaleza foram chamadas para uma primeira conversa, na qual o delegado apresentou qual era o propósito do programa e, em seguida, veio o MTE, aí já para um conjunto amplo de instituições que foram se agregando.

[...] É interessante dizer que foi uma construção, o processo de definição da entidade-âncora, foi um processo de bastante maturidade da sociedade civil local. E particularmente do acompanhamento direto dado pela DRT representando o MTE. Então, nós tivemos, se não me engano, umas 12 reuniões para ir construindo o conselho que, à época, nós chamávamos de conselho gestor do consórcio social da juventude (Entrevista CDVHS – CSJ/Fortaleza).

Interessante notar que a definição do CDVHS como entidade-âncora do CSJ/Fortaleza não estava dada imediatamente. Ao contrário, parece ter sido resultado de um intenso processo de discussão entre as entidades e a própria DRT/CE, cujo resultado final, ainda que não totalmente consensual, parece ter tido o respaldo necessário para que a entidade escolhida tivesse condições de conduzir satisfatoriamente as ações vindouras do programa na cidade.

Então, a instituição foi aos poucos ocupando um espaço importante localmente e regionalmente, porque nós também temos uma atuação ao nível regional Nordeste e hoje, com esse processo de relacionamento e de visibilidade do trabalho social e, principalmente, dos resultados efetivos conquistados ao longo desses 12 anos, nos credenciou perante as instituições locais que estavam discutindo o consórcio social da juventude como a entidade representativa desse setor da sociedade civil para ser a entidade-âncora. A nossa chegada ao Consórcio Social da Juventude e o fato de nos tornarmos entidade-âncora conveniada ao Ministério do Trabalho se deu primeiro em relação a essa credibilidade institucional construída ao longo dessa história, deu-se também em virtude da nossa capacidade de manter diálogo e fazer governança com setores tanto da sociedade civil quanto com setores governamentais, no caso, o governo do estado e com a prefeitura e também com alguns setores da área do mercado de trabalho. Essa capilaridade, essa credibilidade, possibilitou que, num processo obviamente não tão tranquilo, nos tornássemos a entidade-âncora (Entrevista CDVHS – CSJ/Fortaleza).

Embora aparentemente lento – a âncora só se consolidou na décima segunda reunião! –, foi certamente seguro e bastante participativo o processo de escolha do CDVHS como entidade-âncora, bem como o processo de constituição da rede de entidades executoras da primeira etapa do CSJ/Fortaleza.

### **3.6.2 Construção da rede: seleção dos atores, parcerias, composição dos conselhos**

A estratégia seguida em Fortaleza para originar e viabilizar o CSJ, ao envolver, desde o início do processo, a DRT como articuladora e mobilizadora local, bem como ao adotar um método participativo e incluyente para as ONGs interessadas no programa (ainda que nem todas tivessem vocação para isso e várias delas não tenham efetivamente integrado à rede nas duas etapas até agora ocorridas do CSJ em Fortaleza), parece ter sido bem-sucedida no intuito de garantir a legitimidade dos procedimentos e o engajamento das entidades às atividades previstas no plano de trabalho, que seria conveniado com o PNPE/MTE.

O processo de discussões levado a cabo na DRT/CE, ao mesmo tempo em que fez emergir a entidade-âncora, tratou também de formatar a rede de entidades executoras que comporiam o CSJ/Fortaleza. Desse movimento, emergiram, simultaneamente, o conselho gestor/deliberativo, bem como os critérios para a montagem do conselho consultivo.

O conselho gestor/deliberativo foi, inicialmente, composto de 12 entidades, mais ou menos representativas das áreas temáticas de atuação priorizadas pelo programa, o que acabou facilitando também a elaboração do plano de trabalho.

[...] Tinha um processo de composição do conselho gestor que, dentre as 100 entidades que representavam setores prioritários para o programa (por exemplo, jovens em conflito com a lei, jovens portadores de deficiência, negros, indígenas, etc.), nós tentamos fazer uma composição do conselho deliberativo que pusesse ter entidades que já trabalhassem nessas áreas. Foi um processo interessante porque nós fomos construindo e percebendo o que cada entidade tinha de potencial

nas suas ações já desenvolvidas, para compor o processo do consórcio e também a composição do plano de trabalho (Entrevista CDVHS – CSJ/Fortaleza).

Mas talvez o que tenha sido uma iniciativa verdadeiramente ousada e vitoriosa dentro do CSJ/Fortaleza foi o processo de constituição do conselho consultivo, uma vez que procurou envolver – aparentemente com sucesso – uma ampla gama de entidades e representantes de toda a sociedade cearense. Também nesse caso, a DRT local contribuiu com sugestões e com um trabalho dedicado de articulação e de intermediação de contatos e de encontros. Além das 12 entidades que compuseram o conselho gestor, do primeiro conselho consultivo também fizeram parte a DRT/CE e mais 25 instituições locais representativas de diversos setores econômicos e segmentos sociais do estado.

O processo do conselho consultivo foi [derivado de] uma visão no sentido de como ampliar a governança social do projeto. Nós tínhamos a estrutura orgânica do consórcio do ponto de vista interno, mas precisávamos também compor, dentro dessa estrutura orgânica, o lado externo. O diálogo com o mercado, com as instituições públicas não-governamentais e com o conselho deliberativo, [fez aparecer] vários nomes de instituições. A DRT também apresentou vários nomes de instituições representando o Ministério do Trabalho, e as 12 plenárias também foram apresentando nomes de instituições. Assim, nós constituímos o nosso conselho consultivo. O nosso primeiro conselho consultivo foi formado com 26 instituições, desde as instituições de classe, como a [Federação das Indústrias do Ceará], até empresas específicas de porte na cidade, como também do Governo do Estado do Ceará, por meio da Secretaria da Juventude, Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo, Secretaria da Inclusão Social, Secretaria da Segurança Pública (porque nós tínhamos também a temática do egresso do sistema penal), e entrou a Prefeitura Municipal de Fortaleza com algumas secretarias, além do próprio prefeito e do governador. [...] Temos a Central Única dos Trabalhadores (CUT), etc. [...] É um conselho que se transformou num fórum, porque nós tínhamos reuniões ordinárias a cada dois meses, e esse conselho se transformou num fórum de discussão de avaliação, de análise, tanto da questão da juventude com o mercado de trabalho como – de certa forma – da [questão da] transparência do consórcio. Nós também fazíamos a apresentação das contas, das metas, dos resultados que estavam sendo alcançados (Entrevista CDVHS – CSJ/Fortaleza).

Além dessa composição ampla e representativa do conselho consultivo, fato por si só inédito na cidade, houve também um intenso *trabalho de campo* feito pelo conselho gestor em nome do CSJ em Fortaleza, aspecto esse que se converteria numa estratégia multidimensional de divulgação e engajamento das entidades em prol do sucesso das ações do CSJ/Fortaleza.

[...] Eu até digo que existe muita literatura sobre o trabalho em rede e pouca prática ainda. É uma tendência, mas ainda não está se consolidando. A gestão em rede é muito complexa, do ponto de vista de ter um projeto e uma escala grande em rede. [...] Isso ainda não existia em Fortaleza. Você tinha algumas experiências localizadas que congregavam três a quatro instituições [...] Mas do ponto de vista de ter um projeto, que é uma política pública federal, ou outro tipo de política pública em outra esfera e ela ser gerida pela sociedade civil em rede, e ter ainda, digamos assim, a relação com a sociedade que é parceira, no caso, os próprios empresários também em rede, é inédita. Eu acredito que não só no Ceará, é uma ação inédita em vários Estados.

[...] É interessante, porque nós adotamos uma estratégia de [realizar as reuniões do conselho consultivo] sempre no espaço [das instituições participantes desse conselho]. As reuniões são rotativas, já aconteceram reuniões na Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL), na Federação das Indústrias do Estado do Ceará (Fiec) e em vários ambientes dos próprios empresários ou das instituições que integram o conselho. Isso é interessante porque nós sempre colocamos o anfitrião como um [dos organizadores do evento]. Além de o consórcio ser o fomentador, normalmente o convite é o coordenador-geral do CSJ, o Ministério do Trabalho e a CDL convidam para a reunião... e também transformamos cada uma dessas reuniões em um tema, em que levamos um palestrante

que vai abordar um assunto e também temos um momento de fazer o momento social do encontro. Nós fazemos um coquetel, um momento assim de confraternização. Vários elementos tornam o espaço atrativo, sedutor e isso deu, de certa forma, essa substância ao nosso conselho consultivo. Na nossa penúltima reunião nós entregamos um diploma a cada membro do conselho consultivo e, na segunda versão do consórcio, nós ampliamos o conselho consultivo porque eram telefonemas e e-mails das instituições solicitando e querendo participar.

[...] O conselho consultivo contribuiu para a difusão da experiência do Consórcio Social da Juventude e do programa PNPE, que até então se limitava ao que aparecia na mídia. Nós, muitas vezes, nos deparamos com empresários que viram ali naquelas reuniões uma novidade, tinha empresário que ficava surpreso de saber o que era o consórcio: – eu não estava sabendo que o primeiro emprego era isso! Então, tinha toda essa construção de relações, que terminou fortalecendo muito [o CSJ/Fortaleza], já que nós relacionávamos o consórcio diretamente com os setores empresariais e empregadores do programa. Até então, para eles, o programa era uma coisa distante, eles imaginavam só aquela parte do programa que oferecia o bônus anual que o empresário recebia por empregar com carteira assinada e não conheciam praticamente nada mais. Muitas vezes nos deparamos com empresários dizendo assim: – queremos mais reuniões para que nós tragamos mais pessoas do nosso meio para conhecer de perto o que está sendo feito, porque não tem esse conhecimento. Isso contribuiu para fortalecer o que era o próprio consórcio e o que é o PNPE. Inclusive, a partir dessas reuniões do conselho consultivo, abria-se uma agenda de palestras, [nas quais] o consórcio ia para supermercados, para a Infraero [...] e isso abriu várias portas que auxiliaram na inserção do jovem.

[...] Tem um elemento importante que nós construímos a partir do conselho, que são as ações integradas. O governo do estado tem um programa chamado Portas Abertas, que trabalha também a inserção de jovens. Além de idosos, deficientes, também trabalham com jovens. Nós conseguimos, a partir desse diálogo com o estado, nas suas diferentes secretarias, integrar algumas ações entre esse programa do estado e o consórcio. Nós fizemos várias reuniões próprias e particulares para discutir como nós poderíamos dar uma ação mais integrada do PNPE no Ceará. Até para evitar sobreposições.

[...] O conselho consultivo se tornou algo importante e bastante relevante para o sucesso do consórcio, além, obviamente, de toda a participação da sociedade civil organizada. Hoje nós temos três Embaixadores da Juventude, fruto dessa relação da sociedade com o conselho [...] Um é o presidente da Fiec, o outro é o presidente do CDL e, o outro, é o presidente do Banco do Nordeste (BNB). Esses três receberam um título do Consórcio Social da Juventude, de Embaixadores da Juventude (Entrevista CDVHS – CSJ/Fortaleza).

Em suma, o que o relato anterior mostra é que parte importante do êxito do programa em nível local depende de uma virtuosa combinação de estratégias ativas de envolvimento e participação de setores, organizações e pessoas representativas da sociedade civil, numa concertação social que, se, por um lado, deve ser bastante difícil de se articular, por outro, parece apontar para resultados concretos e recompensadores sempre que efetivada.

### **3.6.3 Rotinas de funcionamento: plano de trabalho, percurso juvenil, fluxos financeiros**

Como sugerido anteriormente, o plano de trabalho conveniado entre o PNPE/MTE e o CDVHS em nome do CSJ/Fortaleza foi resultado *quase natural* daquela seqüência de reuniões preparatórias ocorridas na DRT/CE durante o processo de formatação da rede de entidades – âncora e executoras – que tocariam as ações do programa na ponta. Parece não ter havido grandes problemas nem em relação à definição das áreas temáticas prioritárias para cada uma das entidades executoras do CSJ/Fortaleza, nem tampouco em relação à meta de inserção exigida no plano de trabalho, ponto esse

bastante polêmico, como visto em algumas das experiências anteriormente relatadas dos CSJs-piloto.

Assim, no que diz respeito aos momentos de entrada, qualificação social e profissional, prestação do serviço civil voluntário e inserção dos jovens no mundo do trabalho, parece ter havido uma certa conjugação de esforço coletivo em nome do sucesso do CSJ em Fortaleza. Isso não significa dizer que não tenha havido os tradicionais problemas e reclamações por parte das entidades executoras, e sim que, dentre tais problemas, predominavam aqueles de natureza operacional, ligados quase todos à condução cotidiana das ações – ações-meio e ações finalísticas – do programa. Questões mais problemáticas, ligadas à natureza específica do programa, sua desarticulação perante outras políticas públicas ou mesmo questões relacionadas ao desenho lógico do programa, que haviam sido objeto de importantes discussões em alguns dos outros CSJs visitados, ou realmente não foram objeto de disputa, ou não mereceram maior atenção nos relatos de campo colhidos em Fortaleza.

Para os processos de inscrição e seleção dos jovens, o CSJ/Fortaleza acionou, como estratégia de *marketing* e divulgação, as próprias entidades executoras, o conselho consultivo e também a grande mídia local – jornais, rádios e televisão. Com isso, houve um grande afluxo de jovens se inscrevendo para participar dos processos de seleção.<sup>18</sup> Essa, por sua vez, ficou a cargo das respectivas entidades executoras, que detinham autonomia para – respeitando os critérios de seleção do Termo de Referência dos CSJs – acolher um certo número predefinido de jovens.

Então, a entrada do jovem era assim: ele ia ou ao Ateliê da Juventude, ou a DRT, ou ao CDVHS, ou às executoras. E lá tinha uma ficha de inscrição que ele preenchia com os seus dados e, depois disso, ele era identificado, se ele estava dentro do critério da lei, diante da ficha dele, e era convocado para uma entrevista e seleção. Esse processo de entrevista para a seleção era feito em cada executora, aquela executora escolhia uma pessoa que iria entrevistar e dava uma palestra inicialmente para falar o que era o programa e depois tinha o processo de seleção e entrevista para identificar se o jovem era prioritário mesmo. E as pessoas que se inscreveram foram orientadas a procurarem as entidades mais próximas aos seus lares.

[...] Nós – âncora – montamos um banco de dados, contratamos um técnico e montamos um banco de dados e todas as fichas das executoras que vinham, nós alimentamos num sistema único (Entrevista CDVHS – CSJ/Fortaleza).

Interessante notar que, a despeito da autonomia relativa de cada entidade executora na condução final do processo de seleção dos jovens, parece ter prevalecido entre elas um certo método de trabalho baseado no diálogo, na participação e no protagonismo juvenil. Assim, por exemplo, uma das executoras optou por fazer uma espécie de *gincana* entre os jovens para conduzir o processo de seleção. Nessa gincana, os jovens eram divididos em grupos, cada qual representando atores ou classes sociais, e a partir da simulação de situações cotidianas, procurava-se selecionar os jovens com base em critérios subjetivos de envolvimento, participação e protagonismo social. Outra das executoras preferiu organizar a seleção por meio de atividades de *recreação* com jovens, como forma de estimulá-los a pensar, a falar e a se expressar na presença dos demais.

---

18. "Na primeira etapa eram 1.763 vagas e mais ou menos 5 mil inscrições, e, agora, na segunda etapa, foram duas mil vagas e tivemos 12 mil inscrições" (Entrevista CDVHS – CSJ/Fortaleza).

O IJC optou por fazer [a seleção dos jovens] na sua linha metodológica de trabalho, que é promovendo oficinas envolvendo questões políticas, de conjuntura, de participação juvenil, de protagonismo. Nós pegamos esses 670 jovens, dividimos em dias, dividimos em salas e nós promovemos várias oficinas com um roteiro único, que cada educador, com cerca de 40 a 45 jovens, conversava sobre essas questões. Nós criamos uma gincana que era com os atores sociais, nós dividimos em três segmentos da sociedade para que eles pudessem reconhecer, não para ter uma idéia do que eles queriam, e sim para ter uma idéia do que eles pensam. E como eles queriam se apresentar, a idéia mesmo era querer participar do processo. Se você sabe que aquele momento é um momento para você se apresentar, então, não ia se apresentar dizendo quem era, e sim se apresentar por meio dos atores. Que eram os políticos, uma parte da sala eram os políticos, os outros eram empresários e os outros eram os trabalhadores que estavam buscando emprego (Entrevista IJC – CSJ/Fortaleza).

Teve gente assim que dizia: – Eu não vou não, porque eu sei que eu não vou passar!, agradecia e ia embora; tinha gente que tinha dor de barriga, tinha gente que tinha problema na hora. Tinha gente que nunca tinha passado por nenhum processo seletivo. Nós os dividimos em dez salas, nas dez salas nós fizemos brincadeiras, cantiga de roda, atirei-o-pau-no-gato, brincadeira de falar no microfone, porque tinha pessoa que queria falar, outras que não, e tinham algumas pessoas observando, porque quem vai fazer um curso de vendedor já tem de ter uma fala. Tem de se envolver, tem de participar. E tinha gente que “ah, eu não posso!” Tinha outros que lá no atirei-o-pau-no-gato caíam no chão, outros “ah, eu não, não vou cair no chão porque eu estou com a minha calça nova!” [...] e nós fomos observando e vendo quem seriam as pessoas. E é gente pobre, não é gente rica não! (Entrevista MNMMR – CSJ/Fortaleza).

Para definição dos cursos e das oficinas de qualificação social e profissional, o CSJ/Fortaleza também se valeu da horizontalidade como método de trabalho entre as entidades executoras. Foram realizadas oficinas temáticas de qualificação, as quais procuravam compatibilizar, de um lado, a vocação pretérita de cada entidade participante, e, de outro, o potencial de mercado dos cursos propriamente ditos.

Então, depois de ter feito todo o mapeamento da atuação concreta de cada entidade que estava entrando, nós fizemos um mapeamento das potencialidades dessas instituições, nós definimos, então, as seguintes temáticas prioritárias: temáticas estratégicas e estruturantes; temáticas estruturantes; e temáticas capacitantes. Foram três nomenclaturas que nós utilizamos para agrupar as temáticas. Nas temáticas estruturantes e estratégicas nós colocamos direitos humanos e cidadania e educação continuada. Nas temáticas estruturantes, nós colocamos arte, cultura, economia solidária, segurança alimentar, esporte e lazer. Nas temáticas capacitantes, nós colocamos voluntariado e trabalho social, igualdade racial e equidade de gênero, jovens em conflito com a lei ou em situação de rua e jovens portadores de necessidades especiais. A partir desse conjunto de temáticas, nós fomos construindo a nossa grade curricular, nosso itinerário, nosso percurso de qualificação do módulo básico e também do módulo específico. Essa estruturação foi utilizada porque as instituições que estavam ali compondo a rede do consórcio podiam apresentar o projeto dirigido a uma dessas temáticas (Entrevista CDVHS – CSJ/Fortaleza).

A questão da carga horária para qualificação dos jovens não foi um ponto de muito atrito dentro do CSJ/Fortaleza, embora tenha havido várias declarações relacionadas à rigidez existente na alocação de horas para atividades dentro dos módulos básico e específico. Em outras palavras, na visão das entidades operantes do CSJ/Fortaleza, o problema parece estar menos ligado ao montante total de horas e mais ao curto espaço de tempo que elas têm para executar toda a carga horária exigida. Por isso, levando em conta o perfil problemático dos jovens-alvo do programa, reivindicam ou um maior número de meses para a execução da mesma carga horária, ou um grau maior de flexibilidade interna na divisão do pacote de horas entre módulos básico e específico. A justificativa para tal reivindicação reside no entendimento, aparentemente consensual dentro do CSJ/Fortaleza, de que o perfil dos jovens-alvo dos CSJs exige tratamento pedagógico específico e metodologia

própria de intervenção, coisas que seriam mais facilmente construídas se houvesse maior autonomia para as entidades executoras trabalharem com essas questões dentro da carga horária estipulada pelo programa.

Eu pessoalmente acho que nós tínhamos uma expectativa no primeiro convênio de que nós falávamos muito em uma aprendizagem continuada, educação continuada. Em virtude do perfil do nosso jovem, que é o jovem em situação de vulnerabilidade social e a escolaridade muito baixa, nós tínhamos uma perspectiva de fato de um projeto que tem um começo, um meio e um fim determinado por uma temporalidade. Na verdade, a percepção que nós tínhamos no início, logo nas primeiras reuniões, é que a temporalidade era definida pelo processo de aprendizagem do jovem, ou seja, ele aprendeu, ele muda de ciclo, ele vai para uma outra ação, não necessariamente seria uma ação que tem assim uns seis meses para você [capacitar]. Porque há no perfil do nosso jovem muita oscilação de aprendizado, de ritmos, de perspectivas, então, para você colocar todos como se tivessem partindo do mesmo estágio para chegar a um estágio ideal é uma engenharia muito complexa para ser feita.

[...] Foi um tanto quanto difícil administrar a carga horária de 400 horas porque muitas entidades levantavam que o processo de protagonismo juvenil, empoderamento do jovem e resgate da auto-estima era mais lento e gradual. O jovem poderia até aprender um ofício, uma ocupação, mais rápido, mas aquilo também não se transformava num projeto de vida. Então, você tinha, muitas vezes desassociado, um projeto profissional de um projeto de vida, o jovem continuava querendo ser, no seu projeto de vida original, o “Ronaldinho Gaúcho”, mas tinha de ser caixa de um supermercado! O que isso tinha que ver com o projeto de vida e o projeto profissional, como fazer essa discussão dentro das caixinhas da grade curricular? Porque você não convencia, no processo de sedução desse jovem, que nós tínhamos de cumprir tantas horas para isso, tantas horas para aquilo. Sendo que o processo de aprendizagem do jovem é mais dinâmico e menos estático. Você definir que ele vai ter tantas horas para isso ou aquilo, às vezes não dá conta da realidade.

[...] Uma outra questão dessas 400 horas, além dos tempos diferentes de crescimento e evolução do jovem, deve-se ao fato de como nós tratamos, do ponto de vista metodológico, o módulo básico e o módulo específico. Muitas vezes há uma dissociação do que ele vai fazer no módulo específico e o conteúdo que ele está tendo no módulo básico, mesmo que seja elevação de escolaridade. Como é que ele faz elevação de escolaridade dirigida à área-fim na qual ele vai se especializar? Há ainda essa desconexão de conteúdos, ou seja, como trabalhar habilidades, mais habilidades do que competência no módulo básico? Muitas instituições no começo ficavam dizendo: “Vamos flexibilizar esse nosso conteúdo do módulo básico, porque nós achamos que para o nosso curso de horta orgânica é mais importante estar desenvolvendo o meio ambiente, desenvolvimento sustentável”, mas isso não estava composto no mix de assuntos do módulo básico, então, isso gerou alguns conflitos. Como é que você faz de fato essa integração entre os conteúdos? É uma coisa que nós estamos pesquisando muito na área de metodologia, na área de pedagogia, e toda uma discussão também que o processo de aprendizado do jovem é diferente de uma criança, de um adolescente e de um adulto. Ele tem uma particularidade que a pedagogia deve estar atendendo, [por isso] acho que do ponto de vista da carga horária, é muito difícil dizer se ela foi suficiente ou insuficiente. Na verdade, não é que seja insuficiente, [é que] ela ainda não é adequada para o processo de aprendizagem de um jovem nesse perfil que nós temos.

[...] Inclusive você poderia ter cursos com 400 horas, outros com 300 horas. Eu tenho o meu teto, o meu limite, mas eu poderia estar articulando tudo isso diante do perfil do meu jovem, diante do grau de competência e de habilidades necessárias para [a capacitação desse jovem]. Agora, tem de ter padrão, marcos referenciais mínimos! [...] Nós reunimos todos os instrutores, todos os coordenadores pedagógicos e a nossa equipe para fazer uma avaliação da metodologia usada e do processo de aprendizagem dos jovens, e uma das proposições apresentadas foi a ampliação para 600 horas (Entrevista CDVHS – CSJ/Fortaleza).

Com relação ao trabalho pedagógico propriamente dito, repete-se também no CSJ/Fortaleza a prática de utilizar a equipe própria de cada entidade executora para os cursos de qualificação social básica, e instrutores externos – contratados – para

as oficinas de habilitação profissionalizante específica. Nesse último caso, são dois os problemas apontados pelo CSJ/Fortaleza. O primeiro, refere-se ao impedimento legal de contratar pessoas de fora da entidade por período superior a três meses, o que caracterizaria vínculo empregatício. Como alguns cursos exigem mais do que três meses de trabalho contínuo, cria-se a necessidade de substituição do profissional contratado, o que de fato deve trazer implicações do ponto de vista pedagógico. O segundo tipo de problema deriva da baixa remuneração relativa que é a que pode ser oferecida a profissionais nem sempre perfilados com o tipo de jovem dos CSJs ou com os objetivos do programa. Para alguns cursos são necessários especialistas que nem sempre aceitam ou conseguem compatibilizar a baixa remuneração recebida com o tipo de abordagem exigida para garantir o envolvimento e o aprendizado desse tipo de jovens.

Então, nós tivemos problemas de ter um profissional ficar três meses e no quarto e quinto meses, que era a mesma coisa, nós tivemos que substituir o instrutor para não gerar um problema trabalhista. Até porque a DRT é parceira nossa, mas ela cumpre o papel dela de fiscalizar as ações trabalhistas. Então, nós tivemos de colocar um outro instrutor em sala. Qual o impacto disso no processo pedagógico? É que é uma outra dinâmica, aquele instrutor tem todo um vínculo e relação de sala que foi construída, de oficina entre o professor e o aluno. Então, você tem essa dificuldade advinda dessa relação trabalhista e profissional.

[...] Quando são os profissionais das próprias entidades que dão o módulo básico, isso fica mais fácil, porque os profissionais já são das instituições, eles recebem um adicional e não tem problema. Mas quando é contratação de fora! Alguns cursos são tão específicos que necessitam de um profissional que o mercado não tem em escala, e, aí, para você convencer um profissional a vir por um valor menor do que o que ele recebe em outra instituição para trabalhar com o público que a gente trabalha, tem de deslocar do ambiente dele para uma periferia, um bairro distante, tem uma série de problemas (Entrevista CDVHS – CSJ/Fortaleza).

Embora pessoas de fora das instituições também tenham sido contratadas para o cumprimento das atividades de inserção dos jovens no mundo do trabalho, parece que essa tarefa específica dos CSJs não foi afetada da mesma maneira pelos problemas anteriormente relatados. No caso de Fortaleza, esse desafio foi superado – haja vista as altas taxas de inserção ali obtidas – pela montagem de um arranjo institucional inovador: a criação da Agência de Inserção em Rede (Agir).

Composta por pessoas externas às entidades executoras, especialmente contratadas para essa função, mas agindo em nome do CSJ/Fortaleza, a Agir tornou-se uma unidade autônoma responsável pela captação de vagas e pelo encaminhamento dos jovens. As vagas eram captadas mediante uma rede própria de contatos que se viabilizou por meio de parcerias externas exclusivas para essa finalidade (Sistema S, Centro de Integração Empresa-Escola – CIEE –, etc.), mas também pela própria rede de entidades do CSJ/Fortaleza: entidades executoras, DRT/CE e conselho consultivo.

A primeira coisa foi que nós constituímos uma equipe com pessoas de certa forma já com experiência na intermediação de mão-de-obra. Nós fizemos radiografia das organizações da sociedade civil e vimos que não era a praia. A praia era muito na qualificação, na ação comunitária. Mas nessa relação com o mercado, de encaminhamento, de recrutamento e seleção, de definição do perfil, de orientação vocacional, aí já havia fragilidades. E precisava complementar essas competências para a inserção. Então, nós contratamos uma equipe em parceria com a Ética, que é uma empresa para montar e treinar a equipe de encaminhamentos. Essa foi a primeira decisão estratégica nossa. Ter um recurso humano dirigido para a questão do mercado de trabalho.

Segundo, foi que nós criamos uma categoria que nós chamamos de Agentes de Promoção do Emprego. Que eram os captadores de vagas. Esses agentes de promoção de emprego faziam a prospecção de vagas, abertura de vagas por meio de visitas. No decorrer do primeiro convênio,

nós criamos a Agir, que batizamos de Agência de Inserção em Rede, e hoje é uma unidade autônoma do consórcio, mas dentro do consórcio. Por que Agência de Inserção em Rede? Porque a nossa inserção nós fazíamos em rede com outras instituições que também faziam intermediação de mão-de-obra. Além do consórcio, nós tínhamos outros parceiros, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), o CIEE, o IEL, outras instituições que também trabalhavam na inserção e que nós fizemos parcerias. Nós tivemos essa ação em rede além da própria ação do consórcio. Que cada entidade executora, ela também tinha de escolher uma pessoa da instituição que servia como um agente de inserção. Montamos toda essa ação em rede para fazer a inserção dos jovens.

Além disso, nós definimos que o nosso conselho [conselho consultivo] seria a nossa principal porta de entrada no mercado, porque nesse setor, a rede de relacionamento é muito importante. Porque ela dá a credibilidade de que você está fazendo um trabalho sério. Então, o empresário, ele que estava participando do conselho consultivo, ele solicitava e nós íamos à rede de relacionamento dele. Ele nos dava contatos, telefones, endereço, telefonava antes, para que o pessoal do consórcio fosse recebido. Isso foi dando capilaridade à inserção. A outra estratégia utilizada é que nós fizemos uma agenda de visitas e palestras. Porque o grande problema é que “o primeiro emprego não existe!”, “o primeiro emprego não funciona!”. Então, nós tínhamos de desconstruir essa opinião pública que estava se formando [decorrente do eixo da subvenção econômica do PNPE] (Entrevista CDVHS – CSJ/Fortaleza).

O relato anterior evidencia um aspecto importante dos CSJs no que diz respeito à tarefa de inserção laboral juvenil: o êxito da empreitada depende diretamente de estratégias explícitas e exclusivas de ação. Vale dizer: como a missão da inserção laboral não costuma fazer parte das atividades cotidianas e objetivos tradicionais das organizações sociais, torna-se necessário – para o cumprimento das metas conveniadas de inserção – todo um esforço imaginativo no sentido de estruturar ações específicas como parte de uma estratégia ativa de inserção profissional juvenil no mundo do trabalho. Dentre os CSJs visitados, fica claro que as estratégias mais bem-sucedidas foram aquelas de Fortaleza e Rio de Janeiro, que optaram por priorizar uma estratégia de inserção centralizada a partir da entidade-âncora (caso do CSJ/RJ) ou a partir do Centro Social da Juventude (Ateliê da Juventude, caso do CSJ/Fortaleza). Ainda que em ambos os casos as entidades executoras também tivessem participado individualmente do processo de inserção, captando vagas e/ou intermediando a mão-de-obra juvenil, o aspecto crucial nos dois casos era o da existência de uma unidade de comando central – com equipe própria e postura ativa – para o conjunto de ações de inserção.

No caso de Fortaleza, até por causa da mobilização de recursos humanos e financeiros exclusivos para as ações de inserção, houve comentários enfáticos sobre o fato de os CSJs repassarem recursos apenas em nome da qualificação social e profissional dos jovens, mas não destinarem qualquer recurso para as atividades ou metas de inserção. Esse aspecto, que também havia sido mencionado por uma das entidades executoras do CSJ/DF, soaria contraditório com as exigências contratuais de inserção dos CSJs.

[...] E o Sine até recebe por inserção que ele faz, tem um recurso por inserção. No nosso caso, as entidades tinham o recurso para a qualificação e ainda tinham de disponibilizar algum recurso para esse agente de inserção, porque não tinha esse recurso para a inserção. Acabava a qualificação, acabou o convênio! Então, nem sempre quando acabou a qualificação você tem inserido todos os jovens (Entrevista CDVHS – CSJ/Fortaleza).

De fato, uma vez que a experiência dos CSJs se aproxima de um exercício concreto de integração das políticas de trabalho, emprego e renda (no caso, apenas para a população juvenil de baixa renda), parece estranho que a remuneração conferida às organizações sociais esteja vinculada apenas a uma das etapas do ciclo de inserção laboral. Caberia, então, uma discussão sobre o por quê de as entidades

recebem somente por jovens qualificados se, por um lado, o próprio desenho do programa exige metas de inserção,<sup>19</sup> e, por, outro, se o trabalho feito pelos CSJs congrega – de maneira mais ou menos articulada – ações de inscrição e seleção de jovens, qualificação social e profissional (incluindo ações de elevação de escolaridade), captação de vagas, intermediação ativa de mão-de-obra e inserção efetiva, ainda que não duradoura, no mundo do trabalho.

Esse questionamento ajuda a reforçar, sobretudo, entre as entidades executoras, a idéia de que os montantes financeiros a elas destinados seriam insuficientes perante o conjunto extraordinário de ações a desempenhar. Além disso, a sistemática de repasses da entidade-âncora para as executoras seria inadequada ante a natureza das instituições contratadas, que, não raras vezes, sofrem com a falta de capital de giro para as suas rotinas cotidianas.

As entidades executoras, elas acham que o *per capita* por jovem deveria ser mais elevado. Mas parece que há um padrão que é um referencial do *per capita* do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)! Mas de fato não cobre as despesas efetivas realizadas pelas executoras porque a contrapartida, que é obrigatória, ela é sempre superior à contrapartida que o convênio determina. Sempre é superior porque há um investimento! Como são jovens que estão próximos às entidades e as entidades tem um projeto não de seis meses, e sim de um plano comunitário, ela investe. E uma das grandes críticas é a inexistência de uma rubrica dirigida a despesas administrativas. A entidade não recebe um recurso para água, luz [...] O recurso que vem é apenas para instrutor, material didático, alimentação, transporte. Aí ela utiliza a sede dela, a cadeira dela, o piso dela, tudo, e imagina seis meses, 30 jovens ali na sua sede! As suas paredes não são as mesmas ao final de um convênio desses. Você precisa pintar! Como nós estamos numa área de risco, nas periferias, você colocar um computador ali, significa que você tem de colocar uma grade nas janelas e nas portas para dar segurança no prédio. Então, são pequenos investimentos que dão a estruturação mínima e as condições de manutenção daquele equipamento, onde se projeta a ação de qualificação que o nosso orçamento não cobre.

Na entidade [executora] tem uma necessidade [financeira adicional]. A informação que nós temos é que isso é ilegal, eu não sei até que ponto! Ou se teria outra forma de fazer?! O fato é que há a necessidade [de um aporte adicional de recursos para as executoras]. Eu temo perder instituições no terceiro convênio, que prestaram um bom serviço tanto no primeiro como no segundo. Eu já senti de algumas instituições uma intimidação, eu não posso estar pagando para ser governo!, para fazer uma política pública governamental! Como as entidades investem e o jovem está ali todo o dia e precisa, então, vão fazendo investimentos, vai tirando de outros projetos que elas têm, das suas reservas. Há muito um sentimento em algumas instituições, e eu diria instituições de médio e de grande portes, desinteressadas em continuar no terceiro convênio (Entrevista CDVHS – CSJ/Fortaleza).

Os comentários negativos em relação aos montantes e à forma de repasse dos recursos do programa ainda se somariam às dificuldades operacionais decorrentes do excesso de burocracia exigida para a comprovação/prestação das contas ao longo do processo. Esse aspecto é consensual dentro do CSJ/Fortaleza e contamina todos os fluxos financeiros implícitos, os quais exigem, por parte da entidade-âncora, a utilização – ou mesmo a montagem – de um aparato administrativo interno quase que integralmente dedicado às questões financeiras do convênio. A maior parte das entidades executoras, por seu turno, sofre ainda mais com esse problema, por não terem escala de operação que lhes permita manter pessoas exclusivamente voltadas para a resolução das demandas burocráticas, o que, invariavelmente, acaba sobrecarregando de trabalho e

---

19. O que não ocorreria nem mesmo com o Sine.

de preocupação a equipe técnica, que gostaria de estar dedicada somente às ações finalísticas do CSJ.

Acho que tem um antecedente em relação a essa questão financeira que é o fato da sociedade civil, ela ter de administrar um recurso público. Tem uma normativa estabelecida para o poder público. [...] Até se tentou avançar no sentido de se criar um marco legal na gestão do recurso público para a sociedade civil, que foi o termo de parceria por meio da lei das Oscips, mas acabou não se tornando um instrumento de fato. Isso eu acho que foi um elemento que exigiu do CDVHS, enquanto entidade-âncora, uma adaptação, uma adequação. [...] Então, nós tivemos de criar um aparato estatal dentro da ONG para poder dar conta! Além disso, do ponto de vista do Ministério do Trabalho, o uso dessas fontes também limita a gestão, por exemplo, do ponto de vista do remanejamento, da adequação no processo de despesas, ou das necessidades que aparecem como uma demanda, e você não tem como remanejar de uma rubrica para outra porque, por exemplo, o ministério aportou da fonte do Tesouro e o outro recurso da fonte do FAT. Aí não pode um ajudar o outro, não pode um ser solidário com o outro, então, tínhamos problemas do ponto de vista dessa forma. Nós tivemos um processo de licitações para a compra de equipamentos que barateou alguns equipamentos que tinham sido orçados e aquela reserva que nós poderíamos ter usado para recursos humanos, para aumentar a minha equipe de promoção de empregos para visitar as empresas, eu não podia. Ou eu tinha de comprar um computador, ou uma mesa ou outra coisa! Esses limites é que amarram a gestão, você acaba sendo um gerente sem muita capacidade de tomada de decisão porque você tem de efetivamente cumprir ao pé da letra o que está estabelecido ali. Até para fazer remanejamento dentro da própria rubrica, para deixar de comprar o computador e comprar um ar-condicionado eu tinha de solicitar!

Se você pensa que eu tenho seis meses de funcionamento, um complexo de processos sociais acontecendo e também gerenciar esse aspecto! Vamos dizer, você tem aí tempos completamente diferentes, porque uma coisa é solicitar algo dentro do ministério e o ministério, dentro da sua estrutura, ter agilidade e tempo hábil de deliberar um processo que ou eu faço naquele momento ou eu não faço mais! Precisamos ainda afinar os instrumentos em relação à gestão financeira, administrativa (Entrevista CDVHS – CSJ/Fortaleza).

O que emperra todo o processo é muita burocracia! Não é nem burocracia, e sim burrocacia! Então, meu irmão, sabe como é?! Por exemplo, nós estamos sob pena até mesmo de não renovar o processo e sabe por quê? Nós conseguimos um contador e o bicho sumiu. Para ir atrás do bicho e conseguir as notas foi um drama. E nós acabamos de prestar contas recentemente. Eu desviei dinheiro? Fraudei nota? Comi dinheiro? Não! Às vezes você tem de dar tanta atenção a determinadas coisas que são burocráticas que para mim,... É uma limitação minha, não sei como está o processo todo. Mas quando você lida com o ser humano, tem uma série de coisas que não tem como você registrar, não tem. A questão é de você executar, comprovar e receber. Como entidade que não tem grana para pagar a própria luz que consome! Aí como é que você quer a excelência, a eficiência, e tudo tem que dar certo?! Aqui se você percorrer o comércio, você não compra nada, nada com nota fiscal. Isso é um superpepino, a gestão operacional financeira da organização associada à Lei nº 8.666. Porque ela trata as instituições como empresas, que tem administradores. Não é assim, nós é de temos de administrar o financeiro, é a inserção, é a qualificação. Então nós tivemos de suprir os recursos e nós não tínhamos uma pessoa que cuidasse só disso (Entrevista ICV – CSJ/Fortaleza).

Por fim, um último aspecto de interesse, ligado ainda à questão financeira, tem que ver com o impacto da bolsa paga aos jovens por ocasião do serviço civil voluntário. Em Fortaleza, essa discussão tem menos que ver com a contradição – já constatada em outros CSJs – entre o espírito voluntário e o recebimento monetário, e muito mais com os impactos diferenciados que a bolsa gera, sobre os jovens e suas famílias, a depender da comunidade em que opera. Em todos os casos, os jovens tendem a encarar a bolsa como salário, e o serviço civil, como o seu primeiro emprego! Mas em comunidades mais pobres e nas quais as relações de troca (incluindo mercantis) ainda são pouco monetizadas, a bolsa assume um caráter

especial. Em grande parte dos casos, ela é, de fato, o principal componente da renda domiciliar, e o jovem muda de *status* dentro da família. Por outro lado, como o benefício é conferido por poucos meses, quase que imediatamente após o término das concessões acontece um refluxo – e um certo desequilíbrio social e familiar – no movimento de mudanças comportamentais (de padrão de consumo, por exemplo) e no movimento de mudanças relacionais que se estavam processando no interior das famílias.

A nossa dificuldade no segundo momento [segunda etapa do CSJ/Fortaleza] foi com a bolsa, que a bolsa atrasou muito e os nossos meninos, nós tentávamos amenizar, mas foi muito desgastante, porque a bolsa é um auxílio, uma ajuda, e os jovens se endividavam, porque compravam coisas como TV, celular, achando que aquilo era um emprego e não é! (Entrevista MNMMR – CSJ/Fortaleza).

Quando nós começamos com o consórcio e vimos que tinha essa coisa de bolsa, nós dissemos: esse negócio de bolsa vai ser um nó! Porque alguns só vão participar se tiver dinheiro; é diferente de outros projetos com que trabalhamos na área da sexualidade, por exemplo, com o Ministério da Saúde, os meninos estão no projeto, vão para o curso, eles são multiplicadores e não recebem bolsa, não têm renda, não têm essa regra da bolsa. Aí eu entro em conflito com isso. É uma realidade tão difícil! Os meninos sem condição de fazerem o curso, mas recebem todas as possibilidades para fazer o curso e muitas vezes não valorizam. Tinha muitas vezes a realidade real das famílias de contarem com o orçamento [a bolsa recebida pelo jovem], e já vem a cobrança: tem 18 anos, a família já começa a cobrar que tem de trabalhar, tem de ter uma profissão, tem de estar ajudando dentro de casa e a bolsa era essa justificativa, estava trabalhando. Os meninos ajudavam muito as famílias: tem de pagar a Coelba, a mãe comprou a TV e está esperando pelo auxílio financeiro para pagar a prestação! (Entrevista IJC – CSJ/Fortaleza).

O projeto teve o cuidado de identificar os que estavam em situação de vulnerabilidade, e em um primeiro momento ganharam um emprego [quer dizer, foram selecionados para participar das ações do CSJ/Fortaleza] e foi uma coisa muito legal. Isso mexeu com toda a comunidade. Você tem mães que nos param na rua e dizem que estão torcendo para fazer 16 anos para entrar nesse evento. É um risco porque qualquer outro projeto que aconteça aqui que não tenha a bolsa já vai ser capenga! Porque o estudo mesmo eu não sei até que ponto eles [os jovens] conseguem valorizar. É uma comunidade muito pobre e acaba desequilibrando. E como ela [a comunidade] é muito concentrada, dentro de um lugar pequeno, todos são amigos de infância, então, você vai descobrir que todo mundo aqui é família, não tem como você romper essas coisas (Entrevista ICV – CSJ/Fortaleza).

Todos esses fenômenos, de grande complexidade social-comunitária, vêm-se exacerbados nos contextos em que os jovens não conseguem ser todos insertos no mercado de trabalho remunerado, o que, aliás, é o caso dominante nas experiências investigadas dos CSJs.

### **3.6.4 Virtudes e problemas do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Juventude – modalidade Consórcio Social da Juventude**

#### **3.6.4.1 Virtudes**

Em linhas gerais, há uma grande convergência entre os relatos obtidos nos seis CSJs visitados, no que se refere aos aspectos positivos e virtuosos do programa. No caso de Fortaleza, as ênfases são dadas basicamente sobre três aspectos.

Em primeiro lugar, a constatação de que, se algum ganho de escala há para o conjunto de ações finalísticas do programa, isso se deve ao arranjo institucional dos CSJs, que prevê um trabalho em rede entre entidades da sociedade civil. Com relação a esse ponto, parece que o diferencial do CSJ/Fortaleza reside no envolvimento e na

participação ativa do conselho consultivo montado na cidade. Por meio dele, o CSJ/Fortaleza pôde fazer coisas que seriam muito difíceis de conseguir somente com o esforço concentrado da entidade-âncora, como, por exemplo, um grande trabalho de divulgação institucional do programa na cidade, um engajamento decisivo do empresariado local nas atividades de sensibilização de seus pares e de inserção efetiva dos jovens do CSJ/Fortaleza no mercado de trabalho, etc.

Em segundo lugar, diferentemente de outros lugares, e apesar das dificuldades encontradas, o CSJ/Fortaleza destaca a exigência que o programa faz em termos da inserção do jovem no mundo do trabalho. Esse ponto, além de diferenciar a experiência local de algumas outras visitadas, talvez ajude a explicar parte do êxito obtido nas metas de inserção, que, em Fortaleza, foram superiores àquelas inicialmente conveniadas. Ou seja, a aceitação e o engajamento geral da rede de entidades participantes no que diz respeito ao cumprimento da meta de inserção parece ser condição necessária – ainda que certamente não suficiente – para o bom funcionamento do programa na ponta.

Finalmente, em terceiro lugar, menciona-se o alto grau de focalização do programa, focalizou essa advinda, segundo os relatos colhidos, tanto da vocação para o trabalho comunitário das entidades participantes como da capilaridade de tais entidades dentro da cidade. A alta participação de jovens em situação de vulnerabilidade e risco social seria algo somente possível com essa parceria *público-público*, quer dizer, entre público (Estado) e interesse público (setor público não estatal).

#### 3.6.4.2 Problemas

Também com relação aos principais problemas do PNPE – modalidade CSJ –, há uma grande dose de concordância nos depoimentos. O interessante é que o ângulo de visão de cada CSJ entrevistado sobre um mesmo assunto varia, permitindo, portanto, uma abordagem diferenciada para cada caso. Em Fortaleza, o CSJ adiciona cinco aspectos importantes em relação a pontos problemáticos tratados anteriormente.

Em primeiro lugar, critica-se a grande sensação de descontinuidade temporal que o programa carrega. Sendo – ou pretendendo ser – parte de uma política pública permanente de trabalho e renda, o CSJ não poderia gerar tamanha dose de incerteza com relação às condições de sua existência no tempo, não só por causa da frustração de expectativas que cria entre os jovens e dentro da própria rede de entidades sociais mobilizadas localmente, mas, sobretudo, porque qualquer impacto agregado desse tipo de programa depende de uma ação continuada no tempo, sem rupturas ou interrupções prolongadas, como as que até agora marcaram as renovações de convênio.

Em segundo lugar, dentro do arcabouço institucional geral do programa, o CSJ/Fortaleza advoga ou maior integração dessas ações com outras políticas públicas (não só no campo da qualificação, da intermediação e da geração de trabalho e renda, mas também no campo da assistência social, saúde e educação), ou mesmo a incorporação de recursos extras ao programa para dois tipos de ações complementares: de um lado, oferta de serviços médicos e psicológicos para os jovens durante o período em que estão sob responsabilidade das organizações sociais; de outro, oferta de um trabalho de assistência social para as famílias dos jovens participantes do programa, uma vez que são tão vulneráveis quanto eles próprios.

Por fim, o CSJ/Fortaleza reclama maior envolvimento do próprio governo federal no que se refere ao *marketing* institucional do programa. Grande parte das

dificuldades aventadas para a inserção dos jovens no mundo do trabalho decorreria do desconhecimento empresarial, bem como do preconceito ainda muito forte contra aqueles jovens mais marginalizados na sociedade, notadamente negros, jovens em conflito com a lei e jovens de baixa e precária escolarização formal.

## **4 PARTICIPAÇÃO DAS DELEGACIAS REGIONAIS DO TRABALHO<sup>20</sup>**

Ao contrário da seção anterior, cujo foco estava centrado na sistematização dos relatos obtidos nos seis CSJ-piloto visitados, nesta seção optou-se por fornecer um quadro mais sintético da participação das DRTs de cada estado em que os consórcios ocorreram, de acordo os seguintes tópicos temáticos: *i*) a formação das equipes locais do PNPE nas DRTs; *ii*) as novas atribuições trazidas pelo programa; e *iii*) as dificuldades encontradas no cumprimento dessas novas atribuições.

Essas escolhas se justificam porque o início da participação das DRTs no PNPE – modalidade CSJ –, ocorreu em momentos diferentes e de maneira muito diferenciada em cada estado. Enquanto há o caso-limite da DRT/CE, que conduziu a montagem da primeira etapa do CSJ local, as outras DRTs apenas passaram a acompanhar o processo ao longo de 2004, com a primeira etapa dos CSJs já em andamento ou mesmo se encerrando.

Dessa maneira, pode-se periodizar a participação das DRTs da seguinte forma: *i*) em meados de 2004, o MTE orienta as DRTs a alocarem uma pessoa para o acompanhamento das atividades dos CSJs, função inicialmente realizada pelo próprio delegado ou algum assessor direto; e *ii*) em dezembro do mesmo ano são nomeados os gestores do PNPE em cada DRT, formando-se, a partir de então, pequenas equipes locais para o programa. Em ambos os momentos, no entanto, o acompanhamento dos CSJs foi feito sem que os gestores tivessem uma atribuição ainda muito precisa sobre o papel a desempenhar em nome da DRT.

Tal inserção tardia das DRTs, na grande maioria os consórcios, gerou dificuldades posteriores para o reconhecimento e a legitimação do representante local do MTE perante as entidades operantes dos CSJs, sobretudo, porque essas estavam habituadas a contatar diretamente a equipe responsável do PNPE no MTE, em Brasília.

### **4.1 FORMAÇÃO DA EQUIPE DO PROGRAMA NACIONAL DE ESTÍMULO AO PRIMEIRO EMPREGO PARA JUVENTUDE NAS DELEGACIAS REGIONAIS DO TRABALHO**

Ao longo de 2004, com a primeira etapa dos CSJs em andamento, o MTE instruiu as DRTs a alocarem uma pessoa para o acompanhamento dos consórcios. Nesse momento, embora os delegados regionais tenham participado diretamente de algumas reuniões e

---

20. Desde logo, gostaríamos de expressar nossos agradecimentos a todas as DRTs visitadas e a pessoas entrevistadas durante a pesquisa de campo, as quais se dispuseram cordialmente a nos receber e a fornecer, com toda transparência e sinceridade, informações e opiniões da maior importância, que mesmo não literalmente transcritas nesta seção, foram a base para sua elaboração. Ocioso dizer que as pessoas entrevistadas em cada uma das DRTs visitadas não têm responsabilidade pelos erros e omissões aqui cometidos, com o que as isentamos por eventuais encaminhamentos decorrentes deste trabalho de avaliação.

de atividades conjuntas, o acompanhamento foi feito por um assessor direto ou por um funcionário terceirizado, contratado especificamente para tal tarefa.

QUADRO 3

**Situação de cada DRT no momento de formação da equipe de acompanhamento do PNPE**

DF	O delegado alocou uma funcionária que ocupava um cargo comissionado na DRT para fazer o acompanhamento do CSJ.
SP	Desde o início, uma funcionária terceirizada foi alocada para fazer o acompanhamento do CSJ.
RJ	A DRT estava passando por um processo de mudança de quadros, de forma que não houve uma única pessoa a acompanhar o PNPE, em 2004.
MG	O acompanhamento foi feito pela então delegada substituta.
BA	A tarefa de acompanhamento do CSJ foi acumulada pelo delegado.
CE	As atividades de acompanhamento foram desempenhadas pelo delegado e um assessor.

Elaboração dos autores.

Em dezembro de 2004 foi criada a função de *gestor do PNPE* em cada DRT. A partir disso foi formada uma equipe local cuja função seria acompanhar e monitorar os CSJs. Mas não houve nenhuma padronização ou instrução especial do MTE para a formação dessa equipe, de forma que cada estado promoveu um arranjo próprio – e bastante heterogêneo – para atender a essa exigência.

QUADRO 4

**Montagem das equipes de acompanhamento do PNPE em cada DRT**

DF	A mesma pessoa que fazia o acompanhamento na primeira etapa foi nomeada gestora, mas sem equipe adicional.
SP	Toda equipe terceirizada: gestora, mais quatro funcionários de nível superior e um de nível médio.
RJ	No momento da visita técnica, a equipe contava com um gestor e um auxiliar contratado.
MG	Na DRT de Belo Horizonte já havia uma Agência de Intermediação de mão-de-obra, o que facilitou a montagem da equipe local do PNPE, constituída pela gestora, funcionária de carreira da DRT, e mais duas pessoas que trabalhavam nessa agência. Em março de 2005, foram contratados quatro funcionários terceirizados para compor a equipe.
BA	Uma gestora e mais dois operadores, todos terceirizados. Uma terceira pessoa foi contratada especificamente para o monitoramento, mas por três meses apenas. Em algum momento a gestora saiu e, atualmente, a equipe resume-se a dois operadores.
CE	Uma funcionária de carreira da DRT foi nomeada gestora do PNPE e foram contratados mais dois funcionários terceirizados.

Elaboração dos autores.

A despeito de não criar uma norma nacional para a formação dessas equipes, o MTE, por meio de portaria, determinou que o responsável pelo monitoramento do CSJ deveria ser ou um funcionário concursado ou alguém que ocupasse cargo comissionado. Dessa determinação surgiram dois tipos de problemas: *i*) algum funcionário de carreira teve de acumular funções adicionais às existentes, ficando, de alguma maneira, sobrecarregado; e *ii*) esses funcionários, pelas próprias atividades tradicionais da DRT, tinham uma postura pró-fiscalização, pouco adequada ao monitoramento do CSJ nessas primeiras etapas, em que apoio logístico e orientação de vários tipos (legal, operacional, etc.) eram as principais carências.

A formação de equipes compostas fundamentalmente por funcionários terceirizados permitiu a contratação de pessoas com formações diversas, o que foi benéfico ao programa como um todo. Os relatos, entretanto, mostram que a inserção dessas equipes nas DRTs não foi simples. Houve instabilidade na formação das equipes, dificuldades de assimilação da cultura organizacional do MTE/DRTs e mudanças em sua composição ao longo do tempo, aspectos que trouxeram ineficiências às atividades de acompanhamento e monitoramento dos CSJs. Ademais, embora os funcionários terceirizados tenham sido contratados como *operadores de computador*, as atividades por eles desempenhadas incluíam

captação de vagas, contato com as entidades operantes dos CSJs, estabelecimento de parcerias com setores empresariais, etc. Por fim, pode-se dizer que o enquadramento das equipes do PNPE nas DRTs esteve dificultado porque o programa não existe na estrutura organizacional do órgão, o que tem implicações na alocação de espaço e na definição das prioridades internas.

Isso tudo sugere que o papel do acompanhamento do PNPE ainda não foi devidamente institucionalizado, sendo percebido como uma tarefa periférica no âmbito da DRT. Ao mesmo tempo, essa atividade adicional disputa recursos escassos com as já realizadas rotineiramente: apesar de contratações específicas para a montagem de equipes próprias, a maior parte das DRTs parece sofrer com a falta de pessoal e de recursos físicos e financeiros. Nesse sentido, expandir as equipes responsáveis pelo PNPE sem prover recursos para as demais funções certamente gerará tensões no interior da DRT.

#### **4.2 ATRIBUIÇÕES DO PROGRAMA NACIONAL DE ESTÍMULO AO PRIMEIRO EMPREGO PARA JUVENTUDE NAS DELEGACIAS REGIONAIS DO TRABALHO**

No que se refere aos CSJs, o papel atribuído às DRTs seria basicamente o de monitoramento e de avaliação. Percebe-se, porém, que não fica claro no que consistem essas atividades. Como mencionado anteriormente, a atuação das DRTs foi bastante heterogênea com relação a isso. Além disso, cabe ressaltar que essa atribuição é desempenhada paralelamente à fiscalização e à execução de atividades do programa, e esses papéis se confundem na(s) mesma(s) pessoa(s).

O quadro a seguir demonstra que o *monitoramento* realizado pelas DRTs se consubstanciou em atividades heterogêneas, que variavam quanto ao grau de exterioridade em relação ao CSJ. No caso do DF e de SP, por exemplo, foram feitas visitas técnicas de verificação das atividades implementadas. Em outros, a participação da DRT se dá no próprio planejamento das atividades. Há ainda casos em que o papel da DRT é o de orientação, ou mesmo o de expectador passivo.

Além das atividades de monitoramento e avaliação, as DRTs foram encarregadas de executar diretamente a inserção dos jovens. Durante um certo período de tempo, elas até mesmo tiveram metas próprias para inserção. Essa nova atribuição não foi acompanhada de nenhum treinamento ou orientação específica, e, exceto no caso de Minas Gerais, era uma função totalmente nova para as DRTs. Além do acúmulo de tarefas já mencionado, uma segunda consequência negativa foi a de que as DRTs passaram a operar em paralelo aos CSJs e ao próprio Sine na execução do PNPE, o que parece ter gerado mais competição do que cooperação, uma vez que todos esses agentes eram cobrados independentemente pelo MTE quanto à inserção dos jovens.

Além dessas atividades relativas aos CSJs, ainda ficaram a cargo das DRTs: *i*) o cadastro dos jovens para o PNPE; *ii*) o cadastro de empresas para a linha *subvenção econômica*; e *iii*) a obrigatoriedade de participação no comitê de avaliação de crédito, na linha *empreendedorismo*. Dos relatos obtidos, é possível perceber a dificuldade das equipes para acompanhar essa diversidade de atribuições.

Exceção feita ao consórcio de Fortaleza, o processo de formação dos consórcios foi praticamente todo alheio às DRTs, tendo sido negociado diretamente com o MTE em Brasília. Isso fez com que as entidades operantes dos CSJs tivessem tido dificuldade em

reconhecer a representatividade/autoridade das DRTs locais, fato reforçado pela atitude do MTE em continuar procurando diretamente os CSJs, sem envolver seus representantes legais no processo nem comunicá-los de decisões importantes.

QUADRO 5

**Principais atribuições e nível de engajamento de DRT durante as primeiras etapas dos CSJs**

DF	<p>Não participou do processo de formação em nenhuma etapa.          Não faz parte de nenhum conselho do consórcio.          Orienta as instituições do consórcio quanto ao uso dos sistemas operacionais.          Realiza visitas técnicas às executoras (não todas) com objetivo de conferir quais os cursos oferecidos e o nível de abandono/permanência no programa pelos jovens.</p>
SP	<p>Não faz parte de nenhum conselho do consórcio.          Acompanhou as audiências públicas.          Realiza captação de vagas para o CSJ.          Realiza visitas técnicas às executoras com objetivo de conferir se elas seguem orientação pedagógica normativa do CSJ.          Mesmo após a equipe formada, a implementação dos CSJs de Campinas e de Guarulhos foi negociada diretamente com Brasília.</p>
RJ	<p>Participou das discussões iniciais preparatórias para a primeira etapa.          Sofreu com certa instabilidade na composição da equipe designada para acompanhar o PNPE.          Não participa de nenhum conselho do consórcio.</p>
MG	<p>Participação para a formação da segunda etapa do CSJ: divulgação, audiência pública e avaliação da pertinência dos cursos de qualificação a serem oferecidos.          Não foram feitas visitas técnicas.</p>
BA	<p>Na primeira etapa realizou o cadastramento dos jovens das entidades do CSJ.          Não faz parte de nenhum conselho do consórcio.          Contato com empresários/sindicatos patronais para a divulgação do programa/captação de vagas.          Intervenção/orientação para que o CSJ não inserisse os jovens em estágio de forma ilegal.</p>
CE	<p>Participação desde a formação/implementação da primeira etapa do CSJ.          Faz parte do conselho consultivo do CSJ.          Não está participando do planejamento da terceira etapa, CSJ tratando diretamente com MTE/Brasília.</p>

Elaboração dos autores.

A observação dos diferentes papéis desempenhados pelas DRTs nas áreas dos seis CSJs estudados indica que não apenas há a falta de uma percepção clara de quais deveriam ser suas atribuições, como também a potencial contradição entre algumas delas, pois a missão institucional das DRTs é primordialmente a fiscalização e, subsidiariamente, a operação de algumas funções do Sistema Público de Emprego. Quanto mais uma DRT se envolver diretamente seja na organização do CSJ, seja na execução de algumas funções do PNPE, menos ela poderá ser uma instância de controle da implementação. Na prática, o perfil dos profissionais envolvidos é que parece estar fazendo a balança pender para um ou outro lado.

### 4.3 PROBLEMAS NO DESEMPENHO DAS ATRIBUIÇÕES

Os relatos permitiram identificar três tipos de problemas no momento de desempenhar as atribuições de execução e acompanhamento. O primeiro problema, encontrado em todas as DRTs, é a falta de recursos físicos e equipe para desempenhar todas as atribuições nos CSJs. Para a intermediação de mão-de-obra é usado intensivamente o telefone, só que o número de linhas nas DRTs é pequeno e as mesmas linhas são utilizadas para todas as outras atividades da delegacia. Os deslocamentos até as entidades e empresas demandam a disponibilidade de um carro na DRT, que também é usado para outras atividades concorrentes. Esse é um problema grave em todas as DRTs, pois os consórcios, por sua própria natureza, são formados por entidades distantes umas das outras.

Um segundo problema, próprio da função de execução, diz respeito à relação com as empresas. Muitas empresas contrataram jovens, mas sem terem recebido a subvenção ou terem recebido com vários meses de atraso. O fato de a Lei do Menor Aprendiz, que impõe uma obrigação legal de contratação passível de punição, e do PNPE, que oferece um estímulo financeiro (*subvenção econômica*), destinarem-se à contratação do mesmo público, gera muita confusão nas empresas. Isso é agravado porque a DRT, além de ser o agente fiscalizador local, é também agente executor do PNPE. Em quase todos os estados, a relação de trabalho entre DRTs e Sines não é convergente, o que se vê agravado nos casos em que o governo estadual possui programas que competem de alguma forma com o PNPE: em Minas Gerais há um programa estadual, também chamado Primeiro Emprego, mas com público diferente. No Ceará há o programa chamado Portas Abertas. Assim, a existência de vários programas no território em que a DRT atua, bem como de *comandos* diversos dentro da própria DRT, são fatores que dificultam o PNPE oferecer uma mensagem clara às empresas com potencial para aderir ao programa.

O terceiro problema diz respeito ao *mandato* da DRT para fazer o acompanhamento do CSJ. As equipes do PNPE nas DRTs sofreram constante *insegurança de informação*, não recebendo todas as informações necessárias para o desenvolvimento de suas atividades, sendo obrigadas a contatar constantemente a equipe do PNPE, em Brasília, para dirimir dúvidas ou cobrar esclarecimentos e orientações sobre o funcionamento do programa. A ausência de informações claras ou o fato de, por vezes, serem contraditórias, fez com que as DRTs sempre buscassem ter as instruções e orientações de Brasília registradas por escrito. Houve casos em que a DRT, que é o representante local do MTE, era informada por entidades do consórcio sobre decisões do MTE que não chegavam até elas. Entretanto, problemas relacionados ao CSJ, empresas e jovens envolvidos resultam em pressão direta sobre as DRTs, uma vez que eles são os representantes locais do Ministério do Trabalho.

Em suma, no que se refere à atuação das DRTs, os relatos indicaram que as principais dificuldades colocadas à sua participação no PNPE – modalidade CSJ – são as atribuições de papéis pouco claros e não institucionalizados devidamente, os quais se confrontam com outras atribuições. Pelas razões expostas, poucas vezes a DRT pôde atuar como articuladora local do programa. Os casos em que o fez, porém, apontam para o fato de esse papel poder ser muito importante e ser capaz de gerar sinergias com os CSJs. A existência de um agente governamental responsável pela continuidade dos consórcios localmente pode ser um elemento crítico para garantir, simultaneamente, a continuidade e a publicidade dessa modalidade, temas que serão tratados em maior detalhe na próxima seção.

## 5 SÍNTESE COMPARADA DAS EXPERIÊNCIAS DE CAMPO

O grande desafio atualmente colocado para as políticas públicas de nova geração parece ser o de romper a setorização dos diagnósticos e transversalizar as ações. Há algum tempo impera um certo reconhecimento de que os problemas sociais possuem múltiplas dimensões e, portanto, as soluções – ainda que tão semi-estruturadas quanto

aos problemas – deveriam ter também um caráter multidimensional. Se a afirmação precedente estiver correta, então, cabe perguntar porque tamanha dificuldade em direcionar a ação pública nesse sentido. Conquanto nem mesmo um rascunho para essa indagação possa ser fornecido no âmbito deste trabalho, fica de pronto uma primeira ponderação geral sobre as colocações que se seguirão sobre os CSJs: a qual eixo estruturante das políticas sociais pertence – ou pretende pertencer – essa ação?<sup>21</sup> Por que no seu desenho lógico parece não haver articulação orgânica mais profunda com o eixo-estruturante das políticas educacionais ou mesmo com o eixo-estruturante das políticas de geração de trabalho, emprego e renda? Ou ainda: por que o próprio programa (PNPE), ao qual pertencem os CSJs, não está concebido para fazer a mediação – urgente e necessária – entre o eixo educacional e o eixo laboral das políticas sociais de corte federal no Brasil?

Como visto sucintamente na seção 2 deste trabalho, os problemas sociais que acometem os jovens brasileiros, sobretudo aqueles delineados como público preferencial dos CSJs (baixa renda domiciliar *per capita*, baixa e precária escolarização formal, afrodescendentes, portadores de necessidades especiais e jovens em conflito com a lei), são multidimensionais, envolvendo, dentre outras dimensões importantes, precárias condições de saúde, educação, trabalho e renda, o que reclamaria soluções também multidimensionais. Concretamente, dada a estrutura ainda setorial das políticas públicas, soluções multidimensionais – ainda que semi-estruturadas – significariam promover o máximo de articulação orgânica entre as políticas sociais e econômicas existentes, desafio esse que ainda está apenas no começo de sua trajetória ascendente.

Pois bem, é com a perspectiva analítica anteriormente mencionada delineada que esta seção se propõe a sistematizar e analisar – da ótica dos autores – alguns dos aspectos críticos observados no trabalho de campo conduzido no segundo semestre de 2005 nos seis CSJs-piloto, que inauguraram essa linha de ação do PNPE no Brasil. Para tanto, divide-se em três tópicos temáticos. O primeiro agrupa e analisa considerações relativas à formação dos CSJs e à sustentação da rede de entidades que em cada local se configurou para conduzir as ações do programa. O segundo reúne e interpreta aspectos ligados às principais etapas dos fluxos financeiros e do fluxo físico dos jovens pelos CSJs, além das dificuldades operacionais enfrentadas por eles para conduzir cotidianamente os trabalhos. Nesse tópico, também são discutidas algumas das inovações institucionais criadas ao longo do processo de execução das ações pelas entidades operantes dos CSJs, visando a solucionar problemas ou a enfrentar desafios colocados pelo programa no seu dia-a-dia. Finalmente, o terceiro tópico apresenta uma breve – e impressionista – visão das entidades entrevistadas sobre o impacto socioeconômico e psicológico que a vivência dos jovens no programa estaria gerando.

---

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

## 5.1 FORMAÇÃO DOS CONSÓRCIOS SOCIAIS DA JUVENTUDE E SUSTENTAÇÃO DAS REDES LOCAIS

Inicialmente, é importante dizer que a novidade institucional representada pelo advento do PNPE – modalidade CSJ – insere-se no bojo de uma das cinco grandes tendências em curso no movimento mais recente – e contraditório – de reformatação das políticas sociais do país.<sup>22</sup> Trata-se aqui da tendência identificada como o aumento da participação social organizada – setor público não estatal, ou setor privado não lucrativo – em atividades de cunho social. As outras quatro grandes linhas de tendência que ganharam impulso ao longo da década de 1990 no Brasil teriam sido: *i*) universalização restrita das políticas sociais; *ii*) privatização crescente de setores rentáveis das políticas; *iii*) descentralização fiscal de parte importante das políticas sociais para estados e municípios; e *iv*) focalização das ações governamentais sobre a parcela considerada mais pobre da população.<sup>23</sup>

É bem verdade que o arranjo que se está institucionalizando com os CSJs também traz elementos tanto da descentralização quanto da focalização das políticas públicas, mas na verdade o que o caracteriza mesmo é o fato de se executar em parceria com o chamado setor público não estatal, isto é, uma rede ampla de

---

22. Não cabe aqui detalhar cada uma dessas cinco tendências, mas um tratamento mais pormenorizado pode ser visto em Cardoso Jr. e Jaccoud (2005), Draibe (2003), Faria (2003) e Fagnani (1999).

23. Muito embora a Constituição de 1988 tenha deixado em aberto a participação dos setores privados (lucrativos e não lucrativos) na complementação da provisão estatal de proteção social, parece bastante evidente que a estratégia social levada a cabo ao longo da década de 1990 exacerbou essa característica pró-mercado das políticas sociais, em detrimento relativo do princípio público e universalizante que, na verdade, está na base do capítulo constitucional relativo à ordem social. Não é por outra razão que foi cunhada a expressão universalização restrita para se referir ao fato de que a universalidade da cobertura e do atendimento no que toca ao conjunto de políticas de educação e seguridade (saúde, previdência e assistência social) não se firmou nem como princípio ideológico geral nem como prática do Estado na implementação concreta de tais políticas, passados já mais de dez anos da promulgação da Carta Constitucional. A segunda das tendências gerais é a mudança de patamar nas relações público-privado para a implementação de políticas sociais no Brasil. Fala-se aqui do crescimento acelerado do setor privado lucrativo na composição total das políticas sociais desde 1988. O grande impulso dado à privatização – ou aumento de participação dos setores mercantis na oferta total de bens e serviços sociais à população – em áreas-chave, como saúde, educação e previdência, pode ser visto como parte de uma certa estratégia social, guiada pelo próprio Estado, na medida em que é ele que define o marco regulatório de atuação dos entes privados em cada setor da economia, impondo, com isso, a direção, o ritmo e a intensidade da acumulação de capital em cada caso concreto. Outra das tendências gerais – a descentralização – nasceu na esteira da redemocratização no início dos anos 1980 e se consolidou como um dos princípios fundamentais na discussão constituinte acerca do novo formato institucional que as políticas sociais deveriam ter. Mas ainda que a idéia da descentralização, como um princípio fundamental de gestão pública, tenha se mantido no discurso oficial, reinou de fato um grande descompromisso dos entes federados com aspectos que não estivessem diretamente ligados à eficiência dos gastos sociais. Assim, embora as experiências de descentralização na saúde e no ensino fundamental sejam positivas em termos gerais, fala-se apenas em descentralização fiscal das políticas sociais, já que na prática ela acabou se transformando em parte da estratégia social do governo federal para transferir responsabilidades e gastos sociais a estados e municípios. Por sua vez, a focalização das políticas e dos recursos sociais visando ao combate direto à pobreza nasceu e se consolidou como novo princípio ideológico que se construiu e se implementou ao longo dos anos 1990, por influência e ação direta de vários organismos internacionais. É muito importante atentar para o fato de que, ao deslocar o foco da discussão do desenvolvimento-com-inclusão-social para o tema do combate-à-pobreza por, supostamente, uma mais eficaz e eficiente aplicação dos recursos oficiais, a focalização, na verdade, complementa-se coerentemente com o conjunto da estratégia social vigente nos anos 1990. Finalmente, aliada à focalização da problemática social sobre a pobreza, também se observa a construção de um certo nível de comprometimento de setores públicos não estatais em relação à execução de ações sociais voluntárias ou compartilhadas com o próprio setor público estatal. O aumento da participação social organizada na composição de uma certa estratégia geral de atendimento social ao longo da década de 1990 esteve originalmente ligado à idéia de maior envolvimento e participação da sociedade civil na formulação, implementação, gestão, controle e avaliação das políticas sociais. Para maiores detalhes sobre essa última tendência de organização das políticas sociais de nova geração, ver Silva, Jaccoud e Beghin (2005).

entidades nascidas da sociedade civil para o desempenho de ações de natureza pública em diversos campos ou dimensões da vida social moderna.

### **5.1.1 Formação dos Consórcios Sociais da Juventude: disputas locais, hierarquização no interior da rede e tendência à eternização das entidades-âncoras no comando central**

Um primeiro aspecto a destacar, comum a praticamente todos os CSJs visitados, diz respeito à origem pouco estruturada ou institucionalizada de cada um deles. Quer dizer, em cada um dos CSJs visitados, soluções particulares a cada ambiente político local, mediadas por relações pessoais anteriores às relações propriamente institucionais, foram acionadas em prol do surgimento dos CSJs. Esse traço, dominante na experiência investigada nos seis CSJs-piloto que abriram o programa no país, parece apontar para um aspecto interessante. Trata-se da constatação – até certo ponto óbvia – de que o sucesso de um programa de governo desse tipo, executável na ponta por organizações não-governamentais, depende, de um lado, da crença e da disposição do governo em dialogar com representantes (pessoas de referência e/ou instituições civis consagradas) no intuito de estabelecer parcerias críveis. De outro lado, depende também de algum grau de afinidade partidária, política e/ou ideológica entre esses representantes do governo e da sociedade civil organizada para a formatação de estratégias de ação e busca de objetivos comuns.

Trata-se, assim, de uma espécie de aliança estratégica, tão apregoada nos livros-texto de sociologia, mas cuja efetivação – como novidade institucional que é – passa por (e depende de) relações pessoais pretéritas que, de alguma maneira, em graus e condições variadas, a depender do local, antecipam e sancionam as futuras relações propriamente institucionais. Essa procura do MTE por pessoas e instituições já conhecidas em seus meios para originar os CSJs também poderia ser explicada por um movimento em busca de cautela e segurança, visto que a novidade institucional trazida pelo programa estava cheia de riscos e de incertezas que deveriam ser minimizados. Para tanto, a opção claramente adotada era a de se resguardar na credibilidade, estrutura e histórico de atuação de organizações não-governamentais e pessoas de referência no meio civil local.

Essa forma de encaminhar o nascimento dos CSJs em cada localidade, se, por um lado, trouxe para o ente estatal alguma garantia de segurança e sucesso na empreitada, por outro, acabou engendrando ao menos três problemas aparentemente não previstos originalmente. Primeiro, um certo *viés-de-seleção* na definição de qual entidade deveria – ou poderia ter melhores condições de – assumir o comando do CSJ local como entidade-âncora a se conveniar ao MTE. Essa tendeu a ser, no mais das vezes, sempre a organização social com mais ascendência sobre as demais, fato que em absoluto significa dizer que não fosse – também no mais das vezes – a entidade com melhor estrutura administrativa interna e/ou maior capacidade operativa externa para conduzir um pesado trabalho de gestão operacional cotidiana e um pesado trabalho de coordenação de uma complexa rede de entidades sociais.

O segundo desses problemas aparentemente não previstos decorre do próprio formato jurídico que o convênio entre Estado e sociedade civil assume. Embora a idéia do programa seja engajar, horizontalmente, uma rede de organizações sociais de

âmbito local na produção de um certo trabalho conjunto, cooperado, solidário, participativo, etc., a figura jurídica do convênio acaba por impor, na prática, uma espécie de estrutura hierárquica ao trabalho supostamente horizontal da rede de entidades dos CSJs. A responsabilização jurídica da entidade-âncora perante o MTE a obriga a assumir uma posição de fato superior dentro do CSJ, hierarquizando-se, com isso, as relações contratuais que se estabelecem com as demais entidades executoras. Obviamente, a depender do local, essa situação gera mais ou menos constrangimento dentro da rede. Mas por mais democrática e participativa que seja determinada gestão, sempre haverá um certo mal-estar no interior da rede, expresso concretamente pela composição e pela forma de funcionamento dos conselhos gestor e consultivo. Nesse quesito, a história da origem e montagem dos CSJs mostra que a atuação do poder público não é neutra no que tange ao equilíbrio preexistente entre organizações não-governamentais que atuam no seio da sociedade civil de um determinado local.

Finalmente, o terceiro dos problemas não previstos ainda não se manifestou claramente, mas em algum momento futuro deve despontar com força. Trata-se do que é chamado aqui de uma certa tendência à eternização da entidade-âncora na coordenação geral ou no comando central do respectivo CSJ. Pelos dois motivos anteriores, fica claro que haveria enormes ganhos de eficiência administrativa na condução dos trabalhos vindouros dos CSJs se uma mesma e eficiente entidade-âncora continuasse a gerir os trabalhos. Em virtude da constatação geral de que o nascimento dos CSJs, em cada um dos lugares visitados, não foi um parto sem dor, estando ainda os respectivos cordões umbilicalmente presos ao ente estatal que os originou, há todo um conjunto de conhecimentos tácitos adquiridos pela entidade-âncora desde o início das atividades que, evidentemente, não pode ser negligenciado nem desprezado na perspectiva de continuação do programa. Também nesse caso, obviamente, prevalecerão soluções locais particulares, todas fortemente dependentes das relações entre a respectiva entidade-âncora e o MTE, dos resultados finalísticos do programa ao nível local, e, por último, mas não menos importante, dos interesses específicos das entidades locais e do respectivo equilíbrio de poder entre elas.

### **5.1.2 Sustentação das redes locais: barreiras à entrada, fragilidade institucional, protagonismo dos conselhos gestor e consultivo e participação das Delegacias Regionais do Trabalho**

A ausência de uma figura jurídica própria e adequada para conveniar Estado e sociedade civil cobra, também aqui, o seu preço. A responsabilização jurídica das entidades-âncora perante o MTE as obriga a firmar contratos de prestação de serviços com as entidades executoras do programa, fato que não é desprovido de conseqüências para a conformação final da rede.

Em primeiro lugar, a ausência ou a precariedade das estruturas burocráticas (administrativa e financeira) existentes em um bom número de organizações sociais as impede, desde o início, de participarem dos CSJs em suas localidades. E, como o trabalho de empoderamento e fortalecimento institucional dessas organizações do terceiro setor ainda está num estágio bem embrionário no Brasil, várias delas não conseguem cumprir as condições jurídicas mínimas (tributárias, trabalhistas e previdenciárias) para participar de programas governamentais dessa natureza

e complexidade. É claro que a deficiência interna dessas organizações certamente se reflete em uma baixa capacidade operativa externa, mas o ponto que se quer ressaltar aqui é que esses constrangimentos jurídico-burocráticos ajudam a impedir uma maior capilaridade e escala do programa na ponta. Assim, o tamanho possível da rede de entidades executoras, bem como a escala máxima de atendimento estão dados, em cada localidade, pela existência prévia de organizações sociais já operantes em suas respectivas bases e consagradas em seus respectivos perfis vocacionais de atuação. Em outras palavras, a arquitetura dos CSJs privilegia as entidades detentoras de um certo grau de estruturação interna e de um certo grau de capacidade operacional externa.

Em segundo lugar, a operação – capilar e escalar – do programa também se vê comprometida pelo fato de a sua execução depender, em última instância, de entidades sociais que não existem somente para ele. São entidades que possuem outros objetivos legítimos e outros interesses próprios, às vezes, até mesmo, concorrentes com os objetivos dos CSJs, o que confere à rede executora – e ao programa em si mesmo – uma grande dose de incerteza ou de fragilidade institucional endógena. Esse problema se vê complicado por causa da descontinuidade temporal advinda do encerramento intermitente dos convênios. Justamente nesse interregno de tempo entre a vigência de dois convênios, nota-se o quão frágeis e instáveis são as redes constituídas para os CSJs locais. A maior parte delas simplesmente se desfaz, a espera de uma incerta e burocrática renovação. Como os comportamentos dessas organizações sociais são essencialmente motivados por imperativos categóricos de sobrevivência, nada garante que elas venham a recompor a rede dos CSJs por ocasião da renovação do convênio em seu espaço de atuação.

Ambos os problemas anteriormente colocados apontam para o papel decisivo dos conselhos – conselho gestor e conselho consultivo – na formatação e na sustentação da rede de entidades que conduzem cotidianamente as ações dos CSJs. Para além das funções precípua previstas no Termo de Referência dos CSJs, os conselhos estariam também desempenhando – em maior ou menor grau, a depender da concertação local – objetivos não previstos originalmente para eles, mas de suma importância prática para a existência e o funcionamento do programa. Concretamente, os casos investigados de maior sucesso no que tange à sustentabilidade da rede foram aqueles que conferiram alto grau de protagonismo e participação nas decisões cruciais aos integrantes do conselho gestor, bem como os que conseguiram alto grau de mobilização e de engajamento de representantes legítimos e expressivos da sociedade local na composição e atuação do conselho consultivo.

No caso do conselho gestor, o protagonismo e a participação ativa dos seus integrantes tendem a conferir maior legitimidade ao processo decisório e maior aquiescência do conjunto de entidades operantes do programa, mesmo nos casos em que as decisões sejam conflitivas ou não totalmente consensuais. No caso do conselho consultivo, que em muitos lugares desempenha apenas uma função decorativa, o trabalho de envolvimento de parceiros externos à rede operante dos CSJs, mas influentes e ativos na sociedade local, pode gerar um nível de comprometimento importante para o desenvolvimento concreto das ações do CSJ, sobretudo no que diz respeito às tarefas de divulgação ou *marketing* institucional do programa e mesmo de inserção efetiva dos jovens no mundo do trabalho.

Por fim, um último aspecto de interesse ligado à montagem e à sustentação das redes locais dos CSJs se refere à participação observada das DRTs ao longo do processo. Em todos os casos e lugares, as DRTs poderiam ter sido o veículo natural de divulgação do PNPE – modalidade CSJ – fazendo até mesmo as articulações institucionais iniciais para a montagem da rede de entidades sociais, com fornecimento de apoio logístico importante para a efetivação dessa política pública. Nas diversas capitais e regiões metropolitanas do país, as DRTs funcionam como braço estendido do MTE e como entes do próprio Sistema Público de Emprego do país. Apesar disso, ressalvadas algumas poucas exceções, elas não foram chamadas a se engajar nos processos iniciais de constituição dos CSJs ao nível local. Tendo ficado em segundo plano na estratégia ministerial de estabelecimento dos contatos iniciais e condução das ações locais visando à formação dos CSJs em pelo menos quatro dos seis lugares visitados, as DRTs absorveram sem entusiasmo as novas atribuições que, depois, foram-lhes sendo paulatinamente repassadas. Com isso, pelo menos duas ordens de problemas puderam ser diagnosticados nas entrevistas realizadas, além, é claro, desse mal-de-origem que foi uma baixa disposição motivacional decorrente da estratégia de implementação dos CSJs conduzida pelo MTE.

Em primeiro plano, transparece uma insatisfação geral perante o fato de as novas e trabalhosas atribuições transmitidas pelo MTE às DRTs em nome do PNPE não virem acompanhadas de um aporte adicional de recursos humanos, físicos e/ou financeiros, supostamente necessários – na visão dos gestores locais – ao desempenho das novas funções. Equipes pequenas, muitas vezes, levaram as DRTs a terceirizarem, mediante contratação de pessoal externo ao corpo funcional do MTE, parte das tarefas necessárias à gestão local do programa. Ausência ou precariedade das instalações físicas e dos equipamentos e sistemas operacionais necessários forçaram as DRTs a promoverem ajustes internos que não raras vezes acabaram por comprometer o desempenho das rotinas básicas desse e de outros programas do MTE.

Finalmente, orçamentos engessados dificultaram o cumprimento de parte das atribuições obrigatórias dos gestores, como, por exemplo, as visitas técnicas de monitoramento dos CSJs nas entidades executoras<sup>24</sup> pois justamente tais visitas técnicas trouxeram à tona uma segunda ordem de dificuldades às DRTs. Trata-se de um conflito tríplice que, no início dos trabalhos, chegou mesmo a antagonizar DRTs, Sines e entidades executoras dos CSJs, que deveriam compartilhar os mesmos

---

24. Sobre essas visitas técnicas de monitoramento do programa, aliás, há ainda pouca clareza por parte dos gestores locais dos CSJs. São duas as razões apresentadas para tanto. Em primeiro lugar, os objetivos e as informações pertinentes de coleta e averiguação ainda estão pouco claras nos documentos repassados pelo MTE, fato que se reflete nos instrumentos/questionários disponibilizados, os quais ainda não parecem estar adequados para que essa missão seja cumprida de modo satisfatório. Em segundo lugar, há um questionamento feito pelos gestores acerca da real confiabilidade dessas informações, supondo que estivessem bem delimitadas e os instrumentos aptos a coletá-las. Isso porque a grande maioria das entidades executoras não realiza um acompanhamento diário – ou mesmo semanal – da maior parte das informações necessárias à prestação de contas para a respectiva entidade-âncora. Durante a vigência dos contratos, os balanços contábeis e a checagem das metas físicas são feitos de maneira sempre parcial, sujeitos a erros e a omissões, pois geralmente visam a atender as exigências burocráticas para a liberação dos recursos financeiros pela entidade-âncora. Desse modo, segundo os gestores locais das DRTs entrevistadas, as visitas técnicas de meio de convênio poderiam ter, no máximo, um caráter impressionista, quer dizer, poderiam apenas proceder a uma checagem acerca da existência física das entidades executoras, bem como a uma verificação da frequência juvenil aos cursos e oficinas, enfim, coisas desse tipo, mas sem a obrigatoriedade da comprovação sumária de contas e/ou metas físicas de qualificação e inserção.

objetivos do PNPE, articulando ações convergentes e mobilizando-se como parceiros em prol da oportunidade de trabalho, emprego e renda para a população juvenil priorizada pelo programa federal. Da ótica das DRTs, o conflito tríplice se manifestava por meio de uma má definição de atribuições, ou de uma confusão/sobreposição de ações contraditórias na concepção dos gestores designados para cuidar dos CSJs. Concretamente, o dilema se dava entre: *i*) executar ações de intermediação e inserção dos jovens no mercado de trabalho, e, nesse caso, competir – pelos mesmos jovens – tanto com os Sines locais como com as entidades executoras do programa;<sup>25</sup> *ii*) orientar as entidades executoras a bem desempenhar suas funções, mas sem contar com apoio logístico adequado e critérios bem definidos para tanto; e *iii*) fiscalizar a entidade-âncora e as entidades executoras, tanto em termos das metas e condições de inserção dos jovens como em termos das contas e procedimentos operacionais do programa.

Em suma, os três conjuntos de problemas enfrentados pelas DRTs – baixo grau de envolvimento e motivação, novas e ainda mal definidas atribuições, e alto grau de conflito interno entre funções de execução, orientação e fiscalização – acabaram comprometendo a participação potencialmente virtuosa justamente do representante legal do MTE ao nível local. Contudo, onde houve o envolvimento ativo e propositivo da DRT na montagem e no aconselhamento consultivo dos CSJs, isso converteu-se numa aliança estratégica fundamental para o cumprimento de etapas importantes do processo, tais como: divulgação do programa dentro da sociedade local, estabelecimento de parcerias com entidades e empresas potencialmente empregadoras, intermediação e inserção efetiva de jovens no mercado de trabalho.

## 5.2 DIFICULDADES OPERACIONAIS E APRENDIZADO INSTITUCIONAL

Nesta subseção procura-se selecionar e discutir uma ampla gama de questões operacionais imprescindíveis à execução dos CSJs, bem como apontar algumas soluções particulares que se configuraram em cada caso concreto como resultado de problemas e dificuldades específicas. Começar-se-á pelas etapas do chamado percurso juvenil, ou seja, o momento de seleção e entrada do jovem nos CSJs, seu percurso de qualificação e prestação de serviço civil voluntário e o respectivo momento de saída ou inserção no mundo do trabalho, concluindo com aspectos relacionados aos chamados montantes e repasses financeiros.

### 5.2.1 Percurso juvenil dentro dos Consórcios Sociais da Juventude: processo seletivo focalizado, mas com viés de seleção; dilemas pedagógicos e conflitos do Serviço Civil Voluntário; CSJ como microexperiência do Sistema Público de Emprego e Renda integrado, apesar do conflito “trabalho precário x escola ruim”

Dentre as etapas que caracterizam o chamado percurso juvenil dentro dos CSJs, serão destacadas aquelas relacionadas a três momentos de especial importância: *i*) divulgação, inscrição e processo seletivo propriamente dito dos jovens; *ii*) qualificação social e profissional, incluindo aí a prestação do serviço civil voluntário; e *iii*) processo e condições de inserção dos jovens no mundo do trabalho.

---

25. Essa competição devia-se, sobretudo, ao fato de as metas da DRT e do CSJ terem sido cobradas de forma independente pelo MTE, o que dificultava os esforços coordenados, já que a contabilização do resultado (jovem inserido) só podia beneficiar um dos agentes envolvidos.

### 5.2.1.1 Divulgação, inscrição e processo seletivo: focalização sim, mas com viés de seleção

A ausência de procedimentos uniformes para as etapas de divulgação, inscrição e seleção dos jovens nas atividades de qualificação e inserção dos CSJs deu origem, como seria mesmo de esperar, a uma grande variedade de soluções e de estratégias diferenciadas para o cumprimento dessas rotinas. Apesar disso, pode-se dizer que, no geral, as entidades resolveram satisfatoriamente bem essas primeiras etapas e atenderam razoavelmente os critérios impostos pelo Termo de Referência dos CSJs para a seleção dos jovens.

No que diz respeito à divulgação do programa para o público-alvo prioritário, pode-se afirmar que ela não foi universal, restringindo-se, em geral, às comunidades cobertas pelo trabalho de base das entidades participantes dos CSJs. Esse aspecto evidencia um primeiro problema de difícil solução no desenho lógico do programa, a saber: embora os CSJs sejam uma linha de ação social explicitamente focalizada, ela faz parte de uma política pública de origem federal e, portanto, ao menos no que se refere à publicização das condições de acesso, deveria comportar-se de modo universal, garantindo a divulgação a todos os potencialmente elegíveis. Infelizmente, isso não está sendo cumprido pelo programa, pois nem o PNPE/MTE parece ter uma estratégia exclusiva de divulgação no segmento populacional considerado prioritário, nem tampouco as organizações sociais diretamente envolvidas com o programa têm recursos e abrangência suficientes para resolver a questão.

Assim, se o mero desconhecimento da existência do programa se converteu num primeiro filtro de seleção a muitos jovens legalmente aptos, a fase de inscrição serviu como um filtro explícito na medida em que praticamente todos os CSJs fixaram o número de inscrições como uma proporção variada – a depender do local – do número de vagas efetivamente possíveis de serem preenchidas e atendidas em cada uma das entidades executoras.

Finalmente, o terceiro filtro utilizado para seleção procurou ser – também de modo variado a depender do local – os critérios explicitados no Termo de Referência dos CSJs, que priorizava os jovens de renda domiciliar *per capita* inferior a meio salário mínimo, ensino médio incompleto, afrodescendentes, portadores de necessidades especiais e jovens em conflito com a lei. Embora, em geral, respeitados, esses critérios objetivos não foram – e a bem da verdade, nem poderiam ser – aplicados tão rigorosamente no exercício prático de seleção realizado individualmente pelas entidades executoras. Pragmaticamente, pôde-se perceber, em várias das entidades visitadas, a aplicação de critérios subjetivos para a escolha final dos jovens, critérios esses ligados a uma ampla e sutil gama de fatores, que variam desde o respeito a lealdades e clientelas locais, atendimento preferencial a jovens da própria comunidade de atuação das ONGs, discriminação velada contra portadores de necessidades especiais e jovens em conflito com a lei, até a preferência por jovens que demonstrassem estar mais bem alfabetizados ou que aparentassem maior ativez e discernimento crítico. Não que as entidades executoras estivessem agindo propositadamente de má-fé, e sim que, no fundo, as dificuldades naturais do processo de qualificação desses jovens e, talvez, as exigências contratuais de inserção deles, tenham-nas levado a agir – inconscientemente – segundo um tipo de *seleção natural* dos jovens mais aptos dentre o universo focalizado de vulnerabilidade social juvenil.

Em qualquer dos casos, a despeito dos problemas advindos dos filtros explícitos e implícitos de seleção utilizados, pode-se dizer que os CSJs conseguiram êxito no objetivo de realmente focalizar as ações sobre parcela bastante vulnerável da população juvenil de baixa renda e escolarização. Operacionalmente, no entanto, ainda é preciso fazer com que os cadastros de jovens inscritos – e não só dos efetivamente selecionados – sejam padronizados, unificados e conectados, por meio de um sistema gerencial flexível de informações, a outros bancos de dados importantes para as políticas públicas de previdência e assistência social, saúde e educação, trabalho e renda, polícia e receita federal.

#### 5.2.1.2 Qualificação social e profissional: dilemas pedagógicos (nem escola, nem especialização técnica); conflito Serviço Civil Voluntário (espírito voluntário x recebimento monetário)

O desenho lógico dos CSJs ambiciona fazer com que eles sejam um microcosmo das políticas públicas de educação (por meio das ações de elevação da escolaridade), formação profissionalizante (por meio das oficinas-escolas), assistência social (por meio da concessão de uma bolsa monetária) e trabalho, emprego e renda (por meio das ações de intermediação de mão-de-obra e geração de formas alternativas de inserção). De fato, há que se reconhecer que o intuito é ousado e promissor para futuras experiências, mas, ao final das visitas técnicas, têm-se dúvidas se os instrumentos construídos para tanto são suficientes e eficazes.

Quanto à suficiência, parece não haver dúvida quanto ao fato de essa modalidade de qualificação e tentativa de inserção de jovens de baixa renda e baixa escolarização no mundo do trabalho, provida pelos CSJs, ser claramente insuficiente para atender à demanda potencial de jovens nas condições socioeconômicas anteriormente descritas.<sup>26</sup> Além do fato de a rede de entidades atualmente existentes atender a uma fração reduzida do seu público-alvo, há razões para crer que mesmo sua expansão se confronta com um limite estrutural decorrente do desenho dos CSJs, abstraindo-se, nesse momento, as limitações orçamentárias e de pessoal do próprio MTE. Tudo indica que as entidades têm um limite de jovens que sua estrutura permite atender e acompanhar, e os investimentos proporcionados pelo programa não permitem expandir indefinidamente: a entidade, que no início podia atender 50 jovens, possivelmente não passará a atender 150 ou 200 nas etapas subseqüentes. Da mesma forma, as redes de ONGs parecem ter um ponto a partir do qual a atuação conjunta e democrática se torna difícil, seja por causa da escala, seja por causa das relações de conhecimento e de afinidade. Isso sugere que a expansão possível dos CSJs seja *horizontal*, isto é, mais pela incorporação de novas entidades e, principalmente, pela criação de novos consórcios do que pelo aumento da escala de atuação dos consórcios existentes.

Serão destacados, a seguir, alguns aspectos que problematizam a questão da eficácia dessa ação, tornando-a pouco potente para impactar – no agregado – os indicadores sociais de precarização e de vulnerabilização juvenil, ainda que no plano microlocal ou comunitário possam surtir algum efeito positivo. Nesse particular, serão

---

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

abordados basicamente dois tipos de assuntos, um relacionado a questões pedagógicas do modelo de qualificação social e profissional subjacente aos CSJs, outro ligado a aspectos contraditórios da prestação de serviço civil voluntário pelos jovens.

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

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

A tecnologia social de intervenção sobre esse segmento populacional não poderia – de acordo com grande parte das entidades pesquisadas – reproduzir os conteúdos pedagógicos e os métodos de ensino tradicionais, considerados pouco adequados à tarefa de envolvimento e de participação desse tipo de jovem dos CSJs. Por esse motivo, a carga horária e os módulos de ensino do programa são considerados insuficientes ou muito rígidos em sua divisão entre conteúdos básicos e específicos. Adicionalmente, coloca-se o problema do perfil de formação, grau de envolvimento e modalidade de contratação dos instrutores externos às entidades executoras que precisam ser localizados para ministrarem oficinas de habilidades específicas.<sup>27</sup> Não bastam profissionais competentes em suas áreas de formação, é desejável que eles tenham também sensibilidade e disposição especial para atuarem com um público carente de recursos materiais e, ao mesmo tempo, portador de necessidades psicológicas diferenciadas. As alternativas legais de contratação desses profissionais também são restritas, impondo limitações financeiras adicionais às entidades contratantes.

---

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

Por tudo isso, na visão das entidades envolvidas com essas questões, apenas com programas de ação continuada no tempo é que se poderia obter melhores resultados em termos de capacitação desses jovens para o mundo do trabalho. Mas, nesse caso, ou se reformata o desenho lógico do programa (em termos da sua carga horária e tecnologia pedagógica de intervenção), ou se reconhece que ele não é o *locus* mais adequado, no rol das políticas públicas existentes, seja para suprir escolarização mínima de qualidade, seja para garantir formação profissional aderente aos requisitos do mercado de trabalho.<sup>28</sup>

Veja-se que esse ponto é crítico não só ao desenho atual do programa, mas também à sua própria pertinência ou eficácia finalística. Em outras palavras, a questão crucial aqui é saber se faz sentido, do ponto de vista da política pública, criar concorrentes institucionais – por mais inovadores que sejam – para executar funções que, ou são de responsabilidade precípua e insubstituível da escola pública (no caso das ações de elevação de escolaridade), ou que são mais bem desempenhadas por instituições públicas (por exemplo, escolas técnicas) e privadas (por exemplo, Sistema S) de maior escala e tradição no meio profissionalizante. É claro que se poderia, com alguma razão, contra-argumentar no sentido de afirmar que a escola pública tradicional é desmotivadora e precária e as alternativas consagradas de formação profissional são excludentes do segmento juvenil tratado pelos CSJs. Todavia, ambas as colocações, por verdadeiras que sejam, mais reforçam do que antagonizam argumento central deste trabalho, ou seja, se as ações finalísticas de qualificação e de inserção dos CSJs estão a constatar que o perfil geral dos jovens por eles atendidos padece de vulnerabilidades de diversas ordens e sofre tamanha dose de preconceitos e discriminações no mundo do trabalho, então é difícil imaginar que tentativas paliativas de solução ao nível microsocial possam equacionar os conflitos pedagógicos anteriormente apontados entre vocações tradicionais de cada entidade, métodos de ensino adequados, carga horária necessária, perfil dos instrutores e perfil dos jovens.

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

Ainda dentro da questão da qualificação social dos jovens, não se pode deixar de abordar, rapidamente, mas com alguma exclusividade, a prestação de Serviço Civil Voluntário incorporada ao PNPE por meio dos CSJs. Ao longo da seção 3 deste trabalho, muito se falou sobre esse ponto, pois foi citado em praticamente todas as entrevistas realizadas.

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

---

28. O fato de a capacitação específica oferecida aos jovens em cada CSJ não guardar, necessariamente, relação alguma com o tipo de inserção e a natureza da ocupação obtida vai ser tratado na próxima subseção.

Em todos os CSJs visitados, os jovens tendem a encarar a bolsa como salário e o serviço civil como o seu primeiro emprego! Do ponto de vista das entidades operantes do programa, há o problema de esse pagamento desvirtuar a vocação original do trabalho que elas normalmente realizam nas diversas comunidades em que atuam, pois, normalmente, esse trabalho é feito na base do engajamento e do convencimento à participação realmente voluntária da população local, jamais usando como atrativo um pagamento de qualquer espécie. Do ponto de vista dos jovens-beneficiários do programa, no entanto, impera uma evidente confusão de sentidos e de finalidades em relação às bolsas pagas. De um lado, eles as encaram naturalmente como salário, remuneração justa por serviços prestados na comunidade! De outro, isso acaba por descaracterizar o sentido mais profundo do trabalho voluntário, que é, justamente, a gratuidade na prestação de um serviço civil à comunidade a qual pertencem.

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

Contudo, a despeito das declarações no sentido de se questionar o pagamento de auxílio monetário em troca de uma suposta prestação de serviço voluntário, parece haver consenso quanto ao aproveitamento positivo das atividades por parte tanto dos *jovens voluntários* como por parte das entidades – hospitais, escolas, associações de bairro, organizações filantrópicas, etc. – que os acolheram durante o voluntariado. Nesse sentido, antes de se extinguir esse benefício, duas soluções foram recorrentemente pensadas. A primeira seria simplesmente alterar a nomenclatura do serviço civil, que – quiçá – se possa superar a contradição existente entre o espírito voluntário e o recebimento monetário. A outra sugestão seria mesmo desvincular o pagamento da bolsa dessa prestação de serviço civil, vinculando-a alternativamente à realização dos cursos de qualificação social e profissional oferecidos pelo programa. Nesse caso, a bolsa passaria a ser vista como um estímulo explícito à qualificação para o mundo do trabalho, uma forma de cobrir o custo de oportunidade desse jovem-alvo do programa, perante tanto o seu despreparo para a livre concorrência no mercado de trabalho como diante de quaisquer alternativas ilícitas de empoderamento social e/ou enriquecimento pessoal.

#### 5.2.1.3 Inserção juvenil no mundo do trabalho: Consórcio Social da Juventude x Sistema Público de Emprego e Renda; primeiro emprego x precarização laboral

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

A primeira coisa a ser destacada é que não existe consenso nem entre os CSJs visitados nem no interior de cada um deles sobre essa questão da inserção juvenil no mundo do trabalho. Conquanto as metas de inserção tenham sido mais ou menos cumpridas nas duas primeiras etapas do programa, há diferenças importantes de realização entre as entidades executoras, além de diferentes percepções quanto a essa função ser desempenhada por organizações não-governamentais. Há opiniões antagônicas sobre isso em praticamente todos os CSJs: algumas entidades acham que essa tarefa não compete a ONGs da sociedade civil e, portanto, não deveria ser exigida pelo PNPE no âmbito dos CSJs; outras acreditam que as metas de inserção são justamente o diferencial positivo do programa, pois assim se estaria exigindo maior responsabilização social das ONGs e das próprias empresas. Em ambos os casos, no entanto, coloca-se claramente a questão da baixa escolaridade – e da exigência do programa em se trabalhar prioritariamente com jovens ainda não plenamente formados no ensino médio – como um sério obstáculo à tarefa de inserção no mercado de trabalho. Apesar disso, não se pode deixar de dizer que o potencial de inserção laboral de um CSJ qualquer depende não só da dimensão que a problemática da juventude-alvo do programa assume em cada comunidade em que ele atua, mas também da dinâmica empregadora dos mercados de trabalho locais.

De todo modo, cumpre ressaltar que os CSJs que mais obtiveram êxito nessa empreitada foram aqueles em que: *i*) o consenso interno sobre a inserção laboral juvenil era maior entre as entidades executoras; *ii*) houve envolvimento ativo e propositivo do conselho consultivo nas tarefas de convencimento e engajamento empresarial; e *iii*) foi montada uma estratégia explícita e exclusiva de ação, geralmente encabeçada pela entidade-âncora, envolvendo a contratação de equipe especializada para essa finalidade. Tal estratégia contava com pelo menos duas características: em primeiro lugar, um trabalho de sensibilização com o empresariado local, que se dava por meio de contato telefônico, agendamento de visitas, comunicação via imprensa (rádio, televisão, jornais de circulação local e panfletos ou informativos próprios), etc. Em segundo lugar, a definição de procedimentos específicos para a etapa de inserção propriamente dita, envolvendo esclarecimentos jurídicos às empresas, acompanhamento dos jovens em processos de seleção, suporte na preparação da documentação necessária, etc. Em síntese, houve a necessidade de os CSJs qualificarem-se para o desafio da inserção juvenil, pois raríssimas são as organizações não-governamentais que desenvolvem conhecimentos específicos aplicados à inserção laboral. A tradição é a de capacitarem-se em qualificação social e profissional, mas raramente incorporam atividades – custosas e arriscadas que são – de inserção no mundo do trabalho.

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

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

Uma outra questão importante – e problemática – sobre a inserção laboral juvenil diz respeito à qualidade das ocupações conseguidas para os jovens do programa, bem como ao *trade off* que parece existir entre trabalho precário e formação escolar/profissional. Como discutido na seção 2 deste trabalho, há uma polêmica empírica sobre se o problema do emprego juvenil é a obtenção de uma primeira ocupação, isto é, a questão de um certo tipo de desemprego de inserção, ou se é o problema da rotatividade ocupacional elevada que caracteriza esse segmento populacional.

No caso brasileiro, paradoxalmente ou não, há evidências de que ambos os fenômenos estejam presentes no cenário laboral juvenil, especialmente se se fala da população juvenil enquadrada nos critérios do PNPE – modalidade CSJ. Em outras palavras, parece que no Brasil, particularmente em suas regiões metropolitanas, as altas taxas de desemprego juvenil – relativamente às de outros países – estejam sendo afetadas, do ponto de vista macroeconômico, por uma deficiência crônica de demanda efetiva, e, no plano microeconômico, por uma proliferação de postos de trabalho precários na base da pirâmide de ocupações. Assim sendo, está-se na presença tanto de um desemprego de inserção, que discrimina justamente os jovens mais pobres, afrodescendentes e de baixa escolarização, como na presença de postos de trabalho precários para esse segmento juvenil, cujas características mais evidentes são a alta rotatividade da mão-de-obra, a informalização das relações de trabalho, a baixa densidade tecnológica desses postos, a ausência de planos funcionais de cargos e salários, a falta de perspectiva quanto à mobilidade ascendente, a ausência de mecanismos de proteção social para os trabalhadores, a baixa remuneração real média dessas ocupações, além de outros atributos de má qualidade para as condições pessoais de trabalho.

A questão, portanto, é que, embora a discussão anterior ratifique a necessidade – e mesmo a urgência – de uma política exclusiva para a juventude brasileira especialmente dirigida aos segmentos de baixas renda e escolarização, não é óbvio que ela deva ser uma política de inserção desses jovens – social e economicamente vulneráveis – no mundo do trabalho. Isso porque, se de fato ambos os fenômenos anteriormente apresentados estiverem presentes na realidade nacional (desemprego de inserção causado, no plano macroeconômico, pela longa estagnação relativa da economia brasileira e alta rotatividade laboral juvenil causada, no plano microeconômico, por um movimento geral de precarização ocupacional), então o desenho de políticas ativas para o enfrentamento dessas questões poderia ser algo diverso do formato de intervenção dos CSJs.

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

De modo bastante estilizado, o segmento do mercado de trabalho considerado pouco estruturado se caracterizaria por uma oferta abundante de mão-de-obra, compondo a base geral e ampla do mercado de trabalho, com indivíduos, em geral, de baixa qualificação técnica, sem organização sindical, disputando empregos instáveis, portanto de elevada rotatividade, baixo nível de qualificação exigida e prometida, que oferecem poucas perspectivas de ascensão profissional e produzem baixos níveis de produtividade individual e coletiva. A determinação salarial nesse segmento pouco estruturado do mercado de trabalho está ligada a formas variadas de contratação, uso e remuneração da força de trabalho, dada fundamentalmente por uma concorrência que se estabelece pelo lado da oferta de mão-de-obra, o que define e reproduz sempre baixos níveis médios de rendimentos.<sup>29</sup> Trata-se, portanto, de empresas dos setores de serviços pessoais e distributivos (cujas atividades predominantes são: emprego doméstico, conservação e reparação, alimentação e segurança, auto-ocupação diversificada, transportes e comércio, etc.), que empregam força de trabalho em abundância no país, e servem como porta de entrada ocupacional para o segmento juvenil do qual se está falando.

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

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

---

29. Uma discussão mais pormenorizada sobre esse assunto pode ser visto em Cardoso Jr. (2005).

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

Essa conclusão se vê reforçada quando se sabe que somente cerca de 30% dos jovens qualificados são de fato submetidos a algum tipo de experiência laboral imediata. Mesmo em relação a esses, a ausência – pelo menos até o momento – de instrumentos e de mecanismos de acompanhamento e de avaliação das condições de empregabilidade impedem que se saiba algo mais sobre a sustentabilidade e a qualidade geral dos postos de trabalho imediatamente ocupados. Contudo, para a maior parte dos jovens não inseridos por ocasião do encerramento das atividades de qualificação e prestação do serviço civil voluntário, restaria: *i)* a quebra de expectativas com relação às promessas do programa em empregá-los remuneradamente; *ii)* o estigma do despreparo ou do fracasso pessoal; *iii)* o desestímulo a continuarem os estudos normais na escola pública (uma vez que mesmo fazendo cursos específicos de qualificação não foi possível obter uma ocupação remunerada); e *iv)* o reforço na sensação de exclusão gerada pela condição pessoal de cada um: jovens de baixa renda e escolarização formal de qualidade duvidosa, afrodescendentes, portadores de necessidades especiais e jovens em conflito com a lei.

Após a próxima subseção tentar-se-á contrabalançar o peso das considerações anteriores ao abordar alguns dos impactos positivos dos CSJs sobre os jovens, na visão das entidades operantes do programa. Por ora, no entanto, passear-se-á às questões atinentes aos fluxos e montantes financeiros do PNPE – modalidade CSJ.

### **5.2.2 Fluxos financeiros: montantes, repasses e empoderamento do terceiro setor**

Informações sobre questões financeiras são sempre difíceis de se obter em qualquer tipo de pesquisa, independentemente do tipo de abordagem utilizada. Por esse motivo, neste trabalho de campo, cujo foco não residia exatamente sobre essas questões, optou-se por privilegiar mais os aspectos relativos aos montantes agregados e à sistemática de repasses, inquirindo as entidades-âncoras e executoras sobre sua suficiência e adequabilidade ao conjunto de atividades previstas nos respectivos planos de trabalho.<sup>30</sup>

De maneira geral, a despeito de ênfases diferenciadas entre entidades-âncoras e executoras (de um mesmo CSJ ou de CSJs diferentes), pode-se dizer que predominam as concordâncias em relação seja aos montantes, seja aos repasses financeiros de umas às outras. Em termos genéricos, predomina a idéia de que os montantes financeiros tenham sido insuficientes diante do conjunto extraordinário de ações a desempenhar. Além disso, a sistemática de repasses da entidade-âncora para as executoras seria inadequada perante a natureza das instituições contratadas, que não raras vezes sofrem com a falta de capital de giro para as suas rotinas cotidianas.

---

30. Comentários sobre a percepção que as DRTs têm acerca da questão financeira já foram feitos na subseção 5.1.2. Além disso, a questão das bolsas monetárias pagas aos jovens por ocasião do Serviço Civil Voluntário também foi abordada nessa seção, na subseção 5.2.1, item 5.2.1.2.

Em outras palavras, enquanto as entidades-âncoras concentram suas observações sobre a necessidade de se pensar em uma possível *reserva técnica de contingência* (ou taxa de administração interna) para cobrir custos e atividades não finalísticas do programa ou quaisquer eventualidades que surjam, as entidades executoras reclamam bastante da sistemática dos repasses, pois julgam indispensável o adiantamento de uma primeira parcela – sem contrapartida – como forma de viabilizar o conjunto de atividades preparatórias do programa, tais como: divulgação do programa nas comunidades locais para sensibilização e inscrição dos jovens, processo de triagem e seleção deles, contratação de instrutores e – eventualmente – de locais e equipamentos adequados para os cursos de qualificação, montagem ou contratação de equipe especializada para as atividades de inserção, custos da compra antecipada de passagens de ônibus e alimentação, custos com material de escritório e com a manutenção das instalações físicas da entidade que se prepara para receber uma quantidade grande de pessoas, etc.

Embora o Termo de Referência dos CSJs trate como contrapartida das entidades operantes toda essa série de atividades e custos operacionais não finalísticos, predominam situações de fragilidade financeira na maior parte dos CSJs visitados, sobretudo nas entidades executoras de menor porte ou tradição, em relação às quais se estima que os montantes acessados em nome desse programa representem algo próximo ou superior a 60% dos recursos totais dessas entidades.

Além de desnudar uma situação de fragilidade financeira crônica da maior parte das organizações não-governamentais do país, essa discussão sobre a (in)suficiência e a (in)adequabilidade dos montantes e repasses do PNPE aos CSJs ainda ajuda a levantar uma outra discussão pertinente ao movimento recente de fortalecimento institucional do terceiro setor. Trata-se de reconhecer que existe de fato, pelo menos no Brasil, uma grande dose de dependência financeira do terceiro setor com relação ao Estado, que o financia mediante a compra de estudos, pesquisas, projetos especiais, descentralização de funções públicas, etc. Apesar disso, não existe nenhuma política pública de Estado explicitamente direcionada seja ao empoderamento institucional desse segmento social, seja a seu disciplinamento legal.

Uma conseqüência disso pode ser vista por meio das exigências contratuais dos convênios que se firmam entre ONGs e órgãos públicos no Brasil. Se uma das condições para o êxito de programas governamentais que se executam – e se querem cada vez mais executar em parceria com entidades da sociedade civil – é que essas possuam ou adquiram uma certa estrutura interna organizacional e uma certa capacidade operativa externa, então, de fato, parece estranho exigir – na rubrica de investimentos – que os ativos comprados pelas entidades para a execução temporária de determinadas oficinas e ações tenham de ser devolvidos aos órgãos públicos contratantes.

Embora não se tenham condições de alongar sobre esse ponto, parece que Estado e sociedade civil deveriam assumir publicamente as particularidades dessa relação, com vistas a se lançar as bases para a construção de uma política explícita de empoderamento e de fortalecimento institucional do terceiro setor no país.

### **5.3 IMPACTOS DOS CONSÓRCIOS SOCIAIS DA JUVENTUDE SOBRE OS JOVENS NA VISÃO DAS ENTIDADES OPERANTES**

A tabela 1 registra os percentuais de inserção laboral juvenil, segundo informações ainda preliminares fornecidas pela coordenação do PNPE – modalidade CSJ.

TABELA 1

**Número de jovens qualificados, inseridos e taxa de inserção nos seis Consórcios Sociais da Juventude (CSJs) visitados, relativos às duas primeiras etapas de ocorrência do programa: 2004 e 2005**

Consórcios visitados	Jovens qualificados 1ª etapa 2004	Jovens inseridos 1ª etapa 2004	Taxa de inserção 1ª etapa 2004 (em %)	Jovens qualificados 2ª etapa 2005	Jovens inseridos 2ª etapa 2005	Taxa de inserção 2ª etapa 2005 (em %)
<i>CSJ/Distrito Federal</i>	2.312	601	26,0	1.870	546	29,2
CSJ/ABC – São Paulo	801	442	55,2	2.135	927	43,4
CSJ/Rio de Janeiro	992	321	32,4	1.675	768	45,9
CSJ/Belo Horizonte	539	71	13,2	-	-	-
CSJ/Salvador	1.063	442	41,6	1.977	719	36,4
CSJ/Fortaleza	1.104	172	15,6	1.387	402	29,0
<b>Total</b>	<b>6.811</b>	<b>2.049</b>	<b>30,1</b>	<b>9.044</b>	<b>3.362</b>	<b>37,2</b>

Fonte: MTE/PNPE/CSJ.

Obs.: Dados preliminares.

Embora essas informações compoñham o acervo principal de resultados práticos a serem disponibilizados à sociedade brasileira em defesa do programa, vale reiterar a convicção acerca do entendimento de que elas não são o melhor critério de avaliação dos CSJs. No que se refere aos montantes globais (jovens qualificados), as informações dão conta de que a escala de atendimento das entidades executoras nas áreas metropolitanas visitadas – e possivelmente também nas demais – possui um limite absoluto bastante aquém da demanda potencial local de jovens nas condições socioeconômicas priorizadas pelo programa. Do ponto de vista das taxas de inserção (jovens inseridos sobre jovens qualificados), no entanto, as informações circunstanciais, fornecidas pelas entidades-âncoras ao MTE, como uma fotografia ou um registro estático do encerramento dos convênios, não são capazes de dizer nada sobre a qualidade e a sustentabilidade das ocupações preenchidas pelos jovens.

Nesse sentido, os méritos do programa poderiam ser mais bem compreendidos se fizessem parte dos objetivos e rotinas do PNPE – modalidade – CSJ as seguintes atividades: *i*) um acompanhamento sistemático quantitativo e qualitativo com os jovens egressos do programa, acompanhamento esse de caráter amostral, envolvendo jovens inseridos e, assim, computados pelo programa, jovens qualificados, mas não inseridos, e jovens de um grupo de controle com características semelhantes ao do público efetivamente atendido; e *ii*) um acompanhamento eventual – quantitativo e qualitativo – das entidades operantes do programa e alguns parceiros selecionados, também de caráter amostral, visando a mapear a rede dos CSJs, a averiguar as condições de funcionamento prático das ações e a verificar o grau de desenvolvimento institucional do terceiro setor no país.<sup>31</sup>

Isso posto, na ausência de elementos analíticos mais consistentes, será fornecido a seguir um rápido relato – de caráter impressionista – para alguns impactos positivos que a modalidade de intervenção pública por meio dos CSJs estaria trazendo às entidades operantes e aos jovens efetivamente atendidos pelo programa. Embora esse aspecto não fizesse parte dos objetivos inicialmente previstos neste trabalho, foram colhidos depoimentos bastante interessantes em meio às entrevistas realizadas nos seis CSJs visitados, motivo pelo qual se julgou pertinente registrar ao menos o sentido geral deles.

31. Tem-se consciência das implicações logísticas e orçamentárias dessas sugestões, mas não cabe aqui discuti-las no âmbito deste trabalho.

A maior parte dos comentários positivos dados à modalidade dos CSJs pelas entidades entrevistadas se reportava ou às experiências de sucesso e inclusão social dos jovens ou ao próprio aprendizado institucional proporcionado pelo programa às entidades operantes.

Da perspectiva das entidades operantes, há uma dimensão institucional positiva ligada a aspectos como: o trabalho em rede com demais organizações não-governamentais, visando a operacionalizar uma política pública da importância do PNPE – modalidade CSJ –, a expansão do potencial de cada entidade com a descoberta de novas áreas de atuação, a sensibilização das entidades com outras questões sociais que antes passavam despercebidas, etc. Destaque-se que, a despeito das dificuldades relatadas pelas entidades operantes ao longo da vigência dos convênios, sobretudo no que diz respeito ao desafio do convívio quase diário e do compartilhamento de experiências conjuntas em prol de um mesmo trabalho, houve um profundo reconhecimento dos méritos, vantagens e descobertas positivas em se trabalhar em rede, visando a objetivos comuns. Ou seja, se algum ganho de escala há para o conjunto de ações finalísticas do programa, isso se deve ao arranjo institucional dos CSJs, que prevê um trabalho em rede entre entidades da sociedade civil de um mesmo local.

Do ponto de vista dos jovens, merece destaque o fato de esse programa realmente atuar sobre uma camada da população bastante vulnerável socialmente, que, raramente, se vê contemplada pelas ações de governo. Com isso, ressalta-se a importância do convívio social entre jovens oriundos de uma mesma situação de fragilidade e desamparo, a importância das noções de direito e cidadania que os cursos do módulo básico oferecem, a perspectiva de oportunizar alguma qualificação profissional por meio dos cursos de habilidades específicas, a oportunidade de os jovens compartilharem valores e experiências edificantes na realização do serviço civil voluntário, e, finalmente, a chance de habilitarem-se em melhores condições para uma vaga no mercado de trabalho. Para todas as entidades visitadas, a experiência dos CSJs parece mesmo representar uma possibilidade de primeiro emprego e de inclusão social a jovens enredados em situações variadas de vulnerabilidade e de exclusão. O ponto comum dos comentários recai, em suma, sobre a suposta transformação social dos jovens, sua mudança de postura diante da vida e do mundo do trabalho, sua esperança em disputar uma vaga com mais confiança e atitude.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: SÍNTESE DAS RECOMENDAÇÕES**

É bem provável que o conjunto de temas e de proposições tratadas ao longo deste trabalho já fossem do conhecimento prévio tanto das entidades participantes quanto da equipe técnica e da coordenação geral do PNPE – modalidade CSJ. Grande parte das questões e soluções aqui pensadas tem sido objeto de discussão e deliberação nos momentos de reflexão que os próprios CSJs fazem individualmente, bem como durante os encontros técnicos que reúnem regularmente representantes do MTE e de todas as entidades-âncoras do programa.

Então, se as afirmações precedentes estiverem corretas, pode-se dizer que os méritos deste trabalho estariam concentrados em basicamente dois pontos: *i*) num esforço de aglutinação das percepções e opiniões individualizadas de cada um dos seis

CSJs visitados sobre uma gama bastante ampla de aspectos operacionais e críticos para o funcionamento do programa; e *ii*) num esforço de síntese comparativa das experiências, com alguma dose – talvez exagerada – de livre interpretação daqueles pontos que pareceram dignos de reflexão exclusiva. O primeiro desses supostos méritos foi abordado ao longo das seções 3 e 4 deste trabalho, enquanto o segundo deles o foi ao longo da seção 5.

Agora, nesta seção, o objetivo é tão-somente o de elencar e reorganizar os principais aspectos descritos e analisados ao longo das três seções anteriores, de forma que possa fornecer um painel mais resumido e criterioso em termos de *achados de pesquisa*.

## **6.1 RECOMENDAÇÕES OPERACIONAIS: SISTEMATIZAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DOS CONSÓRCIOS SOCIAIS DA JUVENTUDE**

Por recomendações operacionais, está-se querendo referir-se ao conjunto de sugestões, soluções ou procedimentos concretos adotados em cada um dos CSJs para enfrentar dificuldades cotidianas postas ou pelo desenho teórico do programa, ou pela ausência de regras explícitas de conduta ou ainda pela ausência de referenciais apriorísticos para a condução de determinada atividade ou ação. Nesse sentido, não são recomendações que colocam em cheque a existência do programa, mas, ao contrário, procuram melhorar o seu desempenho dentro do marco lógico vigente.

Na seqüência a seguir, as recomendações operacionais estão ordenadas, *grosso modo*, segundo os mesmos tópicos abordados na seção anterior.

### **6.1.1 Formação e sustentação dos Consórcios Sociais da Juventude**

- a) Valer-se das DRTs de cada unidade da Federação para intermediar e institucionalizar o processo de constituição e de desenvolvimento dos novos CSJs. Para tanto, o MTE deveria, em conjunto com as próprias DRTs, normatizar suas atribuições operacionais no sentido de se evitar o tríplice conflito entre: execução de ações finalísticas, fiscalização das entidades operantes e orientação procedimental acerca do programa.
- b) Dimensionar as necessidades e dotar as DRTs de recursos humanos, físicos e financeiros adequados para o bom cumprimento de suas atribuições.
- c) Encaminhar uma solução jurídica tanto para a existência em si dos CSJs, como para os instrumentos legais de conveniamento e contratação das entidades-âncora e entidades executoras. Especialmente, buscar uma solução jurídica de continuidade para os CSJs, evitando-se o esfacelamento das redes locais por ocasião do encerramento dos convênios.
- d) Induzir uma composição ampla e participativa para o conselho consultivo, pois, nos CSJs em que isso se deu, ele foi de fundamental importância para as atividades de divulgação institucional do programa, envolvimento do corpo empresarial local e, até mesmo, inserção de jovens no mercado de trabalho.
- e) Engendrar mecanismos para evitar tanto a hierarquização das redes locais a partir das entidades-âncoras, quanto a eternização de tais entidades no comando dos respectivos CSJs. A questão da hierarquização parece que somente

poderia ser resolvida com a mudança de status jurídico dos próprios CSJs. Como isso não parece factível, no curto prazo, uma possível solução para ambas as questões seria proceder a uma divisão de trabalho (administrativo e financeiro) e de responsabilidades jurídicas no interior do conselho gestor, de modo que, a cada renovação de convênio, uma das entidades gestoras assumisse o comando do CSJ naquele local. Nesse caso, também deveria haver critérios de rotação e de participação das demais entidades operantes no próprio conselho gestor.

- f) Induzir uma estratégia de fortalecimento e empoderamento institucional das entidades operantes do programa como um todo, especialmente daquelas que, a cada convênio, fizessem parte do conselho gestor. De modo imediato, haveria que se pensar na possibilidade de montantes adicionais de recursos para as atividades não-finalísticas do programa, bem como na possibilidade de incorporação (mediante doação ou concessão de créditos especiais) de instalações e equipamentos que tivessem sido adquiridos, em nome dos CSJs, pelas entidades operantes.

### **6.1.2 Percurso juvenil: divulgação, inscrição e processo de seleção dos jovens**

- a) Fortalecer o marketing institucional do programa entre os jovens priorizados pelos CSJs. Embora o programa tenha uma diretriz clara de focalização e o seu arranjo institucional imponha limites estreitos de cobertura sobre o próprio segmento juvenil priorizado, é preciso que a divulgação acerca dos objetivos do programa e dos seus critérios de seleção sejam os mais universais possíveis.
- b) Acoplar ao momento de inscrição dos jovens (e não só dos jovens selecionados) algo como um balcão de direitos, de modo que se possa fornecer documentação civil gratuita e orientação quanto ao leque existente de programas sociais para esse segmento populacional, tais como: Agente Jovem, Pró-Jovem, Bolsa-Família, Seguro-Desemprego, Abono Salarial, Microcrédito Popular, Contas Simplificadas, Saúde na Família, Agentes Comunitários, Pontos de Cultura, Segundo Tempo, Defensoria Pública, etc.
- c) Oferecer, o mais rápido possível, instrumentos e questionários uniformes de inscrição e seleção dos jovens, de modo que o programa possa gerar uma espécie de cadastro único desse segmento populacional. Além de padronizar e unificar esse banco de dados, é imprescindível que ele seja de fácil gerenciamento operacional e tenha um formato computacional flexível o bastante para se conectar com outros sistemas de informações, como, por exemplo, o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) do Ministério da Previdência Social (MPS), o Cadúnico do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Sistema Relação Anual de Informações Sociais/Cadastro Geral de Empregados e Desempregados/Sistema Nacional de Emprego (Rais/Caged/Sine) (MTE), o Sistema SUS, a Receita Federal, etc.

### 6.1.3 Percurso juvenil: qualificação social e profissional dos jovens e o Serviço Social Voluntário

- a) Carga horária: a maior parte das entidades entrevistadas considera a carga horária de 400 horas insuficiente para a execução das atividades previstas. Na impossibilidade de ampliá-la, sugere-se que a sua execução seja feita em um período de tempo superior a quatro meses. Alternativamente, poderia se pensar em flexibilizar o seu uso internamente, quer dizer, deixar uma margem de manobra para que as próprias entidades operantes pudessem dividir as suas horas entre habilidades básicas e específicas.
- b) Métodos pedagógicos: apesar da tradição de trabalho social e comunitário da maior parte das entidades operantes, nossa percepção geral é a de que há uma certa insegurança quanto aos procedimentos de sala a serem adotados. Dada a natureza e especificidades do público-alvo, elas reclamam maior atenção e apoio do governo, especificamente do MTE, MEC e MDS no sentido de ajudarem na criação de uma certa tecnologia pedagógica especialmente dirigida a esse segmento juvenil. Estimular, no trabalho em rede, o desenvolvimento por parte das entidades, a prática de ações de integração transversal entre as entidades e entre os jovens, como a que foi feita num dos CSJs para o tratamento das questões de equidade de gênero, raça, sexualidade e deficiência.
- c) Contratação de instrutores: praticamente todas as entidades operantes do programa contratam profissionais de fora para as oficinas-escolas. O problema prático nesse caso tem que ver com as modalidades jurídicas possíveis de contratação por prazos superiores a três meses, a partir do que estaria configurada uma situação de vínculo empregatício impossível de ser sustentada por entidades do terceiro setor. A resolução desse problema, no entanto, pertence ao âmbito da reforma trabalhista.
- d) Integração com programas da Assistência e Previdência Social, Saúde e Educação, Trabalho e Renda: ainda em razão das fragilidades e vulnerabilidades próprias do segmento juvenil atendido pelos CSJs, as entidades operantes reivindicam maior sinergia com programas e ações governamentais de assistência social (por exemplo, Bolsa-Família e acompanhamento psicológico); previdência social (por exemplo, vinculação como contribuintes individuais); Saúde (por exemplo, Saúde da Família e campanhas preventivas); educação formal (por exemplo, Alfabetização de Jovens e Adultos e Escola de Fábrica); ensino profissionalizante (por exemplo, Sistema S e escolas técnicas gratuitas); trabalho e renda (por exemplo, Sine e linhas especiais de crédito para Jovens Empreendedores); etc.
- e) Serviço Civil Voluntário: além das sugestões já pensadas no corpo deste trabalho (*vide* especialmente seção 5, subseção 5.2, item 5.2.2), há uma outra sugestão interessante para o gerenciamento das bolsas pagas aos jovens: deslocar o pagamento que atualmente é feito pelo Banco do Brasil para sua subsidiária, o Banco Popular do Brasil, ou, alternativamente, a Caixa Econômica Federal. Em qualquer dos casos, a idéia seria a de abrir contas

simplificadas permanentes aos jovens, por meio das quais seriam feitos os pagamentos das bolsas, conferindo-lhes maior soberania sobre o uso de seus recursos monetários. Assim, mesmo findas suas participações no programa, eles poderiam continuar a dispor de acesso a serviços financeiros oferecidos por essas modalidades de bancarização. Além das próprias contas correntes, acesso a aplicações financeiras, como caderneta de poupança, e até mesmo algum microcrédito não orientado. Essa sugestão de inclusão financeira vai na direção do empoderamento e do resgate da auto-estima dos jovens dos CSJs. Ademais, acredita-se que os trâmites burocráticos possam ser menores do que aqueles que problematizaram os recebimentos dos jovens e os controles administrativos das entidades operantes do SCV.

#### **6.1.4 Percurso juvenil: inserção dos jovens no mundo do trabalho**

- a) Aprimorar o *marketing* institucional do programa perante a classe empresarial do país e demais entidades potencialmente parceiras dos CSJs. Buscar o envolvimento ativo e propositivo do conselho consultivo local.
- b) Capacitar as entidades operantes do programa a desenvolverem habilidades próprias de inserção laboral. Dotá-las de conhecimentos específicos sobre legislação sindical, trabalhista e previdenciária. Subsidiá-las com estudos e pesquisas que abordem especificidades dos mercados de trabalho locais.
- c) Promover a integração imediata dos CSJs com as demais linhas de ação do PNPE, notadamente a do Empreendedorismo Juvenil. Promover a integração imediata do PNPE com as demais políticas do MTE, notadamente com as de Intermediação de Mão-de-Obra, Qualificação Social e Profissional, Concessão de Microcrédito Orientado e Economia Solidária.
- d) Reformular os parâmetros de cálculo dos recursos repassados aos CSJs, destacando uma rubrica específica para as atividades de intermediação, baseada no modelo de repasse do Sine, que associa critério de necessidade (no caso, número de jovens potencialmente atendidos) com critério de desempenho (número de jovens efetivamente inseridos). Eventualmente, esse sistema poderia substituir a meta de inserção, criando um sistema de incentivos mais flexível, supondo-se a continuidade das entidades do CSJ ao longo das etapas.
- e) Realizar acompanhamentos sistemáticos de avaliação entre os jovens egressos do programa. Realizar acompanhamentos eventuais nas entidades operantes do programa com vistas a mapear cada uma das redes dos CSJs, averiguar as condições de funcionamento prático das ações e verificar o grau de desenvolvimento institucional do terceiro setor no país.

### **6.1.5 Recursos financeiros – montantes e repasses**

- a) Montantes: averiguar as possibilidades de se criar uma rubrica própria para a cobertura de parte dos custos operacionais das entidades, na forma de uma taxa de administração ou reserva técnica de contingência.
- b) Repasses: alterar a sistemática do primeiro repasse às entidades executoras, pois a maior parte delas não dispõe de capital de giro próprio ou suficiente para o atendimento de várias das exigibilidades financeiras iniciais do programa.
- c) Fortalecimento institucional do terceiro setor: induzir, no âmbito governamental, a explicitação de uma política de Estado para o empoderamento das organizações sociais de interesse público, a fim de se combater a situação de dependência e fragilidade financeira desse setor.

## REFERÊNCIAS

- ABAD, M. Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relación entre convivencia, ciudadanía y nueva condición juvenil. *In: Última Década*, n. 16, CIDPA, Viña Del Mar, marzo 2002, p. 119-155.
- BARBOSA DA SILVA, F.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. *In: JACCOUD, L. (Org.). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005.
- BRASIL. Lei nº 10.478, de 23 de outubro de 2005. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 23 out. 2003
- CAMARANO, A. A. *et al.* A transição para a vida adulta: novos ou velhos desafios? *In: Mercado de trabalho: conjuntura e análise*, n. 21, fev. 2003.
- CARDOSO JR., J. C. A questão do trabalho urbano e o sistema público de emprego no Brasil contemporâneo: décadas de 1980 e 1990. *In: JACCOUD, L. (Org.). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005.
- CARDOSO JR., J. C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. *In: JACCOUD, L. (Org.). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005.
- CONSÓRCIO SOCIAL DA JUVENTUDE (CSJ). Relatório técnico final. Belo Horizonte: CSJ, 2004. Mimiografado.
- CNPD. *Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas*. Brasília: CNPD, 1998.
- DRAIBE, S. *Social policy in a development context: the case of Brazil*. Santiago de Chile: UNRISD, 2003.
- FAGNANI, E. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período recente 1993/98. *Economia e Sociedade*, Campinas, IE/Unicamp, n. 13, 1999.
- FARIA, V. *Reformas institucionales y coordinación gubernamental em la política de protección social de Brasil*. Santiago de Chile: Cepal, División de Desarrollo Social, 2003.
- FLORI, P. Desemprego de jovens no Brasil. *In: 31º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, ANPEC, dez. 2003.
- GRUPO INTERMINISTERIAL DE JUVENTUDE. *Subsídios para a construção de uma política de juventude*. Brasília, ago. 2004.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Juventude no Brasil. *In: Ipea. Brasil: o estado de uma nação*. Brasília: Ipea, 2005.
- JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005.
- LOVE, A. Implementation evaluation. *In: WHOLEY, J.; HATRY, H.; NEWCOMER, K. (Eds.). Handbook of practical program evaluation*. São Francisco: Jossey-Bass, 2004.
- POCHMANN, M. *A Batalha pelo primeiro emprego*. São Paulo: Publisher Brasil, 2000.

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

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

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

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Iranilde Rego

### **Supervisão**

Aeromilson Mesquita

### **Revisão**

Luísa Guimarães Lima

Maria Carla Lisboa Borba

Camila de Paula Santos (estagiária)

Karen Varella Maia Corrêa (estagiária)

Olavo Mesquita de Carvalho (estagiário)

Sheila Santos de Lima (estagiária)

### **Editoração**

Bernar José Vieira

Elidiane Bezerra Borges

Luis Carlos da Silva Marques

Gustavo de Souza Ferraz de Oliveira

Rosa Maria Banuth Arendt

### **Brasília**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

### **Rio de Janeiro**

Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar – Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3515-8433

Fax: (21) 3515-8402

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

## **COMITÊ EDITORIAL**

### **Secretário-Executivo**

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,  
9º andar, sala 908

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br