

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

ANDREY FELIPE SGORLA

**DESCENTRALIZANDO POLÍTICAS,  
PROFISSIONALIZANDO JOVENS: UM ESTUDO DO  
PROGRAMA DE APRENDIZAGEM PROFISSIONAL**

Porto Alegre  
2015

ANDREY FELIPE SGORLA

**DESCENTRALIZANDO POLÍTICAS,  
PROFISSIONALIZANDO JOVENS: UM ESTUDO DO  
PROGRAMA DE APRENDIZAGEM PROFISSIONAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lucia Helena Alves Müller

Porto Alegre  
2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

S523d Sgorla, Andrey Felipe

Descentralizando políticas, profissionalizando jovens : um estudo do programa de aprendizagem profissional / Andrey Felipe Sgorla. - 2015.

148 f. ; 30 cm

Apresenta bibliografia.

Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul , Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2015.

Orientador: Profa. Dra. Lúcia Helena Alves Müller

1.Aprendizagem profissional. 2. Políticas públicas. 3. Descentralização. 4.Juventude. I.Título.

CDU 2.ed.: 331.54-043.23

***Catálogo na fonte elaborada pela bibliotecária***

Carolina Machado Quadros – CRB 10/2236.

ANDREY FELIPE SGORLA

**DESCENTRALIZANDO POLÍTICAS,  
PROFISSIONALIZANDO JOVENS: UM ESTUDO DO  
PROGRAMA DE APRENDIZAGEM PROFISSIONAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em 26 de março de 2015.

COMISSÃO EXAMINADORA

---

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Lúcia Helena Alves Müller

---

Examinadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Fernanda Bittencourt Ribeiro

---

Examinadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Patrice Schuch

Porto Alegre  
2015

## **AGRADECIMENTOS**

À minha esposa Lúcia Helena, parceira de todas as horas, sonhadora e empreendedora de muitas arquiteturas educacionais, que me incentiva a todo o instante para alcançar meus objetivos e que, juntos, construímos uma família, com nossas belas Laura Beatriz e Cecília Luiza.

À minha família, que oportunizou o acesso ao estudo e que nos deu liberdade para escolher nossos caminhos.

Aos meus colegas e amigos da militância pelos direitos da criança e adolescente, pelos seus ensinamentos, pelos sonhos e pelo companheirismo.

À minha orientadora, Lúcia Helena, que me orientou com autonomia, para que eu fizesse minhas escolhas, que compreendeu e me ajudou a superar minhas dificuldades, e a chegar a este momento.

Aos colegas e professores do mestrado, que me enriqueceram com suas experiências de vida e conhecimento.

*Que vai ser quando crescer? Vivem perguntando em redor. Que é ser? É um corpo, um jeito, um nome? Tenho os três. Eu sou? Tenho de mudar quando crescer? Usar outro nome, corpo e jeito? Ou a gente só principia a ser quando cresce? É terrível, ser? Dói? É bom? É triste? Ser: pronunciado tão depressa, e cabe tantas coisas? Repito: ser, ser. Er. R. Que vou ser quando crescer? Sou obrigado a? Posso escolher? Não dá para entender. Não vou ser. Não quero ser. Vou crescer assim mesmo. Sem ser. Esquecer.*  
(Carlos Drummond de Andrade, 2005, p. 37)

## RESUMO

A Política de Aprendizagem Profissional, criada pela Lei 10097/2000, insere-se no cenário de elaboração de políticas, programas e projetos, focalizados na formação profissional para jovens pobres das periferias das grandes cidades. A forma de implementação está inserida no modelo de gestão das políticas públicas, que se consolidou com a reforma gerencial das políticas sociais, implementada na década de 1990, caracterizada pela descentralização e o estabelecimento de novas formas de articulação com a sociedade civil e com o setor privado, visando à garantia da provisão de serviços públicos, por meio de parceria e da prestação de serviços das organizações da sociedade civil e do mercado. Neste estudo, analisamos as trajetórias, os modelos de gestão e as estratégias das organizações para implementarem o programa, e as concepções e finalidades das atividades formativas, sustentadas pelos gestores do Programa de Aprendizagem Profissional, no âmbito das organizações da sociedade civil.

Palavras-chave: Juventude. Políticas Públicas. Descentralização. Aprendizagem Profissional.

## **ABSTRACT**

The Professional Learning Policy, created by law 10097/2000 integrates the policy, program and project development settings, focused on the professional development of the poor people of the suburbs of the big cities. The implementation style is part of the public policy management model that was consolidated with the management reform of the social policies implemented in the 1990s, characterized by the decentralization and the establishment of new cooperation forms with the civil society and the private sector, directed at guaranteeing the provision of public services through partnership and service of the civil society and the market organizations. In this study, we analyzed the trajectories, the management models and the strategies of organizations to implement the program, and the conceptions and purposes of the training activities supported by the Professional Learning Program within the civil society organizations.

Key words: Youth, Public Policies, Decentralization, Professional training.

## LISTA DE SIGLAS

CIEE – CENTRO DE INTEGRAÇÃO EMPRESA – ESCOLA

CEBAS - CERTIFICAÇÃO DAS ENTIDADES BENEFICENTES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

CLT - CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO

CONANDA - CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

CONJUVE - CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE

ECA – ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

FPP – FUNDAÇÃO PROJETO PESCAR

FRM – FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO

FUNABEM - FUNDAÇÃO NACIONAL DO BEM-ESTAR DO MENOR

INFRAERO - EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

LBA - LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA

LOAS – LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

MDCA – MOVIMENTO PELOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

MTE – MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

OIJ - ORGANIZAÇÃO IBERO-AMERICANA DA JUVENTUDE

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

OPS - ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE

PAMJ - PLANO DE AÇÃO MUNDIAL PELA JUVENTUDE

PEC – PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL

PNAS – POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

PNBEM - POLÍTICA NACIONAL DE BEM-ESTAR DO MENOR

PROJOVEM - PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS

SAM - SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA AO MENOR

SENAC - SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL

SENAI - SISTEMA NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL

SENAR - SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM RURAL

SENAT - SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DO TRANSPORTE

SESCOOP - SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DO COOPERATIVISMO

SNJ - SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE

SUAS – SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
1.1 PROBLEMATIZAÇÃO.....	13
1.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	22
<b>2. AS JUVENTUDES, CONCEITOS E VIVÊNCIAS.</b> .....	<b>26</b>
2.1 CONCEITUANDO JUVENTUDE .....	27
2.2 A CONDIÇÃO SOCIAL DA JUVENTUDE E A MORATÓRIA SOCIAL.....	32
2.3 JUVENTUDE E TRABALHO: EMPREGABILIDADE, INSERÇÃO E TRANSIÇÃO. ....	35
<b>2.3.1 A empregabilidade da juventude</b> .....	<b>37</b>
<b>2.3.2 As dificuldades de inserção profissional dos jovens no mercado de trabalho</b> .....	<b>39</b>
<b>2.3.3 Juventude e transição para a vida adulta</b> .....	<b>45</b>
<b>2.3.4 A Profissionalização como incorporação de valores</b> .....	<b>52</b>
<b>3. AS POLÍTICAS PARA A INFÂNCIA E JUVENTUDE NO BRASIL</b> .....	<b>59</b>
3.1. BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INFÂNCIA E JUVENTUDE NO BRASIL - DO CÓDIGO DE MELLO MATOS AO ECA. ....	59
3.2 A AGENDA DAS POLÍTICAS DE JUVENTUDE NO BRASIL .....	64
3.3 A LEI DA APRENDIZAGEM PROFISSIONAL E A PRIORIDADE DA FORMAÇÃO E INSERÇÃO PROFISSIONAL DA JUVENTUDE .....	74
<b>3.3.1 A mobilização e descontinuidades na Política da Aprendizagem Profissional</b> .....	<b>78</b>
<b>4. AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO PROGRAMA DE APRENDIZAGEM PROFISSIONAL.</b> .....	<b>84</b>
4.1 CENTRO DE INTEGRAÇÃO EMPRESA ESCOLA .....	84
4.2 FUNDAÇÃO PROJETO PESCAR .....	91
4.3.MOVIMENTO PELOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE .....	100
4.4 ENTRE MUDANÇAS E REORDENAMENTO: OS CONCEITOS	

DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL .....	107
<b>4.4.1 Modelos organizacionais .....</b>	<b>109</b>
<b>4.4.2 O Financiamento das Organizações .....</b>	<b>110</b>
<b>4.4.3 Origens e formas de organizar o programa .....</b>	<b>112</b>
<b>4.4.4 Finalidades do programa .....</b>	<b>114</b>
<b>4.4.5 As organizações da aprendizagem profissional na assistência social .....</b>	<b>115</b>
<b>5. O PROGRAMA: CONCEPÇÕES E FINALIDADES .....</b>	<b>119</b>
5.1 JOVEM COMO UM PROBLEMA SOCIAL .....	119
5.2 IMPOSIÇÃO DE PADRONIZAÇÃO .....	120
5.3 VIVÊNCIA PRÁTICA .....	123
5.4 EMPREGABILIDADE E A CARTEIRA DE TRABALHO .....	125
5.5 MORATÓRIA SOCIAL .....	126
5.6 CONSIDERAÇÕES SOBRE A EXECUÇÃO DA POLÍTICA .....	128
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>132</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>136</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho propõe-se a investigar o Programa de Aprendizagem Profissional, no contexto da descentralização do Estado e da ampliação da presença das organizações da sociedade civil nas políticas públicas de juventude, analisando as trajetórias, os modelos de gestão e as estratégias das organizações para implementarem o programa, e as concepções e finalidades das atividades formativas, sustentadas pelos gestores do Programa de Aprendizagem Profissional, no âmbito das organizações da sociedade civil. As organizações estudadas são o Centro de Integração Empresa-Escola, a Fundação Projeto Pescar e o Movimento pelos Direitos da Criança e do Adolescente, gestoras do programa de aprendizagem profissional no município de Porto Alegre.

O interesse pelo tema deu-se pela relação de minha trajetória profissional e acadêmica com a construção de políticas para a infância e juventude. Militei, desde a adolescência, no movimento estudantil, até o final do ensino superior, participei de grêmio estudantil, diretório acadêmico de Ciências Sociais, fui Diretor de Políticas Públicas de Juventude da União Estadual de Estudantes, o que me oportunizou a participação na criação do Conselho Estadual de Políticas Públicas de Juventude, vinculado ao governo do Estado, das discussões da Comissão Especial de Políticas Públicas de Juventude do Congresso Nacional, que originaram a criação da Secretaria Nacional de Juventude, vinculada à Presidência da República e do Conselho Nacional de Juventude, e também a proposta de Estatuto da Juventude, ao mesmo tempo em que participei da pesquisa de opinião coordenada pelo Instituto da Cidadania, sobre Juventude e participação, em 2004.

No âmbito profissional, atuei em organizações da sociedade civil, como educador social, pesquisador, gestor e articulador de políticas para infância e juventude, especialmente na temática da formação profissional. Fui membro dos Conselhos Estadual e Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, participei da articulação Fóruns de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social. Participei da criação do Fórum Municipal da Aprendizagem Profissional de Porto Alegre e assessorei entidades para adequação dos seus cursos de formação profissional às diretrizes do Ministério do Trabalho e Emprego.

Estas experiências, especialmente as vinculadas à aprendizagem profissional, observando as dificuldades das organizações para se adequarem às exigências

para executarem o programa, ao mesmo tempo em que identificávamos as poucas oportunidades existentes para os jovens em programas de qualificação profissional, de inserção no mundo do trabalho, a partir da participação nestes programas.

## 1.1 PROBLEMATIZAÇÃO

A política de aprendizagem profissional teve seu desenho inicial na década de 1940, com a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). Ela foi formulada, assumindo sua versão atual, pela Lei 10.097/2000 – sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, no quadro das políticas públicas de juventude, e tem como principais objetivos:

- capacitação profissional adequada às demandas e às diversidades dos aprendizes, do mercado de trabalho e da sociedade;
- promoção da flexibilidade e da mobilidade no mercado de trabalho, pela aquisição de competências básicas e contínuas, compreendendo conhecimentos, habilidades, atitudes e valores;
- elevação do nível de escolaridade do aprendiz;
- articulação de esforços das áreas de educação, do trabalho e emprego, da ciência e tecnologia, da assistência social e da saúde.

A Aprendizagem Profissional é uma política pública de caráter permanente, que reúne a qualificação e a inserção em uma única ação, editada em 2000, e regulamentada pelo Decreto no 5.598/2005, estabelecendo a obrigatoriedade de estabelecimentos de médio e grande porte contratar jovens entre 14 e 24 anos, como trabalhadores aprendizes.

O Programa de Aprendizagem Profissional está inserido no âmbito das políticas de juventude do governo federal, nas ações direcionadas à qualificação profissional e à geração de emprego e renda. O Ministério do Trabalho e Emprego, por meio do Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego para a Juventude, é o responsável por este programa, estabelece as suas diretrizes e fiscaliza as empresas na contratação dos jovens, e as entidades na formação profissional dos jovens.

O público atendido pelo programa é formado por jovens com idade entre 14 e 24 anos, que estejam frequentando o ensino fundamental ou médio, provenientes de famílias de baixa renda, em situação de vulnerabilidade social. Esses jovens são contratados por empresas, por meio de um contrato de trabalho especial, e inscritos e matriculados num curso de qualificação profissional, com duração de 1 a 2 anos. Durante a realização do curso, o jovem terá assegurado os direitos trabalhistas, receberá um salário e vale transporte e, ao final, receberá um certificado que o habilitará a desempenhar uma ocupação no mundo do trabalho.

O Estatuto da Criança e do Adolescente conceitua, em seu artigo 62, a aprendizagem enquanto formação técnico-profissional, segundo o glossário da UNESCO,

[...] é termo utilizado em sentido lato para designar o processo EDUCATIVO quando este implica, além de uma formação geral, estudo de caráter técnico e a aquisição de conhecimento e aptidões práticas relativas ao exercício de certas profissões, em diversos setores da vida econômica e social. Como consequência de seus extensos objetivos, o ensino técnico e profissional distingue-se da 'formação profissional' que visa essencialmente à aquisição de qualificações práticas e de conhecimentos específicos necessários para a ocupação de determinado emprego ou de um grupo de empregos determinados. (OLIVEIRA, 1994, p.86).

O trabalho dos aprendizes, com idade inferior a 18 anos, deve ser realizado de acordo com as normas estabelecidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, que impede que os adolescentes atuem em locais prejudiciais à sua formação e desenvolvimento físico, psíquico, moral e social, e preconiza que o trabalho seja realizado em horários e locais que permitam a frequência à escola.

Do ponto de vista da inserção no mercado de trabalho, a Lei da Aprendizagem visa a minimizar as atividades informais e aumentar as possibilidades de empregos legalizados para jovens ingressantes no mercado de trabalho. A proposta é de que, enquanto o jovem aprende uma profissão e o funcionamento da vida corporativa, a organização compromete-se a oferecer qualificação profissional a um iniciante que, ao final de um ou dois anos, deverá estar apto a ingressar definitivamente no seu quadro de pessoal.

Estudos apontam que a falta de experiência é o principal entrave para que os jovens consigam ingressar no mercado de trabalho. A Lei da Aprendizagem propõe superar esse problema por meio de um contrato especial de trabalho, que possibilite aos jovens compatibilizar formação profissional teórica e experiência prática de

trabalho. Além disso, a política de aprendizagem visa a resolver um dos principais dilemas das políticas de inserção social de jovens de baixa renda, que seria garantir ao jovem a obtenção de renda sem comprometer a possibilidade de continuar seu processo formativo. O contrato de aprendiz possibilita que o jovem tenha um salário sem recorrer ao mercado informal e mantém a obrigatoriedade de continuar os estudos.

A juventude ganhou a cena da agenda pública nos anos 1990, a partir de diretrizes internacionais voltadas ao estabelecimento de políticas públicas para esta população, que tiveram início no ano de 1985, com a promulgação, pela ONU, do Ano Internacional da Juventude: participação, desenvolvimento e paz, e, em sequência, a criação de diretrizes internacionais para a garantia dos direitos dos jovens. Estas diretrizes impactaram significativamente as políticas públicas brasileiras, com a criação de arranjos institucionais e de políticas específicas para esta população.

O conceito de “juventude” é uma construção sociocultural histórica, que depende de uma série de condicionamentos, oportunidades e contextos que não podem ser resumidos por uma simples definição etária. Entretanto, a idade serve como um dos parâmetros balizadores mais objetivos para a definição de políticas públicas, daí porque o governo brasileiro utiliza-se do período compreendido entre 15 e 29 anos, visto que é o período definido pelo Estatuto da Juventude.

No dizer de Miguel Abad (2003), sociólogo da juventude, a juventude é:

[...] mediada pelas relações de incorporação à vida adulta e à aquisição de experiência, caracterizando-se, em certas camadas sociais, como etapa vital entre a infância e a maturidade, determinada pela vinculação com as instituições de transição ao mundo adulto.

Para José Machado Pais, professor da Universidade de Lisboa, (1990, 1996) o conceito de juventude, construído dentro de uma visão histórica e sociológica, deve ser pensado, de fato, sobre dois eixos semânticos: um que denota *unidade*, quando se refere a uma fase da vida; e outro que denota *diversidade*, decorrente das diferentes origens de classes dos jovens, origem rural ou urbana, de serem jovens estudantes, jovens estudantes-trabalhadores, solteiros ou casados, homens ou mulheres.

Dentro desta perspectiva, nos estudos sobre juventude, é imprescindível não percebê-lo como vivendo uma fase estanque da vida, mas sim uma fase da vida

que, na realidade, representa um processo e uma sequência de percursos, de trajetórias, que se realizam nos vários espaços sociais e pelos vários quadros institucionais, entre a infância e a idade adulta.

Segundo Pais (2001), os jovens são uma geração ioiô, no sentido de que as referências tradicionais de transição para a vida adulta — abandono da família de origem, casamento, obtenção de emprego — são reversíveis.

Segundo Pais,

A geração ioiô, pela sua natureza, é uma geração em que o 'tempo flecha' se cruza com o tempo cíclico, tempo de eterno retorno. Os jovens dessa geração tão rapidamente abandonam a escola, adquirem emprego e se casam - deixando de ser jovens e passando a ser adultos— quanto, com a mesma rapidez, caem de novo no desemprego, voltam à condição de estudante e se divorciam, redescobrimo a juventude. (PAIS, 2001, p. 73).

Tempos ziguezagueantes (PAIS, 2001) e de contratempos que caracterizam a condição juvenil contemporânea. Se a incerteza caracteriza os jovens e tem um prefixo negativo, este sugere, também, abertura ao possível. Portanto, juventude é incerteza e possibilidade.

Helena Abramo (1997), socióloga e referência nos estudos sobre juventude, afirma que, apesar de terem sido alçados à categoria de problemas sociais, os jovens não têm ocupado o mesmo espaço na formulação das políticas públicas e que são raras as experiências que os consideram como interlocutores significativos. Em geral, as políticas são feitas da ótica do adulto e não da ótica dos direitos da juventude.

No Brasil, de acordo com Rua (1998), no âmbito das políticas federais, até a década de 1990, não havia destinação específica para o público jovem, uma vez que tais políticas eram dirigidas ao conjunto da população. Sposito (2003) diz que os programas federais nesta década, em que pesem seus avanços, pecam pela falta de acúmulo teórico, a ausência de diagnósticos, de avaliação e de gerenciamento das políticas direcionadas a esta faixa etária, indicando que a juventude não conseguiu ocupar significativamente a agenda pública.

As políticas públicas para a juventude no Brasil, historicamente, são pensadas para combater problemas sociais, reconhecidos como sendo juvenis, tal como o desemprego, as drogas, a violência, a delinquência, a evasão escolar, a gravidez precoce, dentre tantos outros, e o risco que a juventude pode representar para a

sociedade. Para isto, ao longo do tempo, criaram-se ações e projetos que visam ao controle do tempo livre desta população.

As décadas de 1990 e 2000, período de surgimento das ações para a juventude, é marcado pela reestruturação produtiva das empresas, flexibilização das relações de trabalho, a violência nos grandes centros urbanos do país e o desemprego juvenil. Este despontou como um dos grandes problemas sociais sobre os quais se organizou boa parte da agenda das políticas públicas de juventude. A centralidade do desemprego no âmbito de tais políticas e nas pesquisas sobre o universo juvenil, justifica-se em parte pelo impacto negativo que a ausência de trabalho nas condições de vida dos jovens, em particular daqueles pertencentes a famílias de baixa renda.

Como destacado por Sposito (2007), os programas públicos dirigidos aos jovens de baixa renda, com o objetivo de combater o desemprego na maior parte dos casos, eram ações de caráter socioeducativo, oferecidas pelo poder público, em parceria com organizações da sociedade civil, articulados a uma proposta de transferência de renda e, em alguns casos, visavam a facilitar a inserção dos jovens no mundo do trabalho, por meio de cursos de qualificação profissional.

No entanto, as mudanças nas condições de transição da escola para o trabalho, as tendências recentes do mundo do trabalho, bem como a evolução dos sistemas educacionais e de formação profissional têm colocado os jovens diante de um complexo paradoxo: por um lado, os níveis educacionais alcançados por eles são mais elevados do que os das gerações anteriores; por outro, os jovens encontram sérias dificuldades de inserção no mundo do trabalho, principalmente para a obtenção do primeiro emprego, dado o aumento da competitividade e da demanda por experiência e qualificação no mercado de trabalho.

A propósito das novas condições dos trabalhadores jovens no mercado de trabalho, destaca Camarano (2001):

O mercado de trabalho encontrado pelos jovens, hoje, é muito diferente do mercado de trabalho encontrado pelos seus pais. Os contratos são piores, expandiram-se os contratos de temporários e a informalidade aumentou. De forma geral, os jovens de hoje recebem salários mais baixos e estão mais desprotegidos, não contando com o acesso aos benefícios de uma rede de proteção social – como, por exemplo, os benefícios previdenciários, de saúde e seguro desemprego. Por outro lado, observam-se crescentes obstáculos para a obtenção do primeiro emprego. (CAMARANO, 2001, p.34).

De modo geral, quando as políticas públicas consideram o jovem como objeto de atenção, isto se faz numa perspectiva salvacionista, tomando-o como problema social para adequação dos mesmos à ordem. Abramo (1997, p. 26) percebe a existência de dois grandes blocos voltados para enfrentar as dificuldades de “integração social” do adolescente e jovem em desvantagem econômica:

[...] programas de ressocialização (através de educação não formal, oficinas ocupacionais, atividades de esporte e “arte”) e programas de capacitação profissional e encaminhamento para o mercado de trabalho (que, muitas vezes, não passam de oficinas ocupacionais, ou seja, não logram promover qualquer tipo de qualificação para o trabalho). (ABRAMO, 1997, p. 26).

Nestas políticas, o jovem é concebido como um problema social – é carente, não inserido socialmente, desgarrado da família, desempregado, não participativo e, principalmente, em situação de risco social. Segundo Pais (1993), as teorias de “socialização contínua”, dominantes nos anos 1950 e 1960, com forte influência do funcionalismo, que compreendia a juventude como uma fonte de problemas. Nesse caso, os desvios ou até a delinquência juvenil são explicados “como consequência da incapacidade de os jovens se ajustarem às normas de comportamento dominantes” (PAIS, 1993, p. 53).

Segundo o autor, dentre as muitas versões de juventude, há esta que a compreende:

[...] como problema social: eles são os problemas de inserção profissional, os problemas de falta de participação social, os problemas de droga, os problemas de delinquência, os problemas com a escola, os problemas com os pais (...). (PAIS, 1993, p.26 e 27).

Diante do quadro de desemprego juvenil e da precariedade das ocupações produtivas, atualmente disponíveis aos jovens, as políticas de juventude veem-se diante de três opções de intervenção no que se refere ao trabalho: a primeira é preparar o jovem para fazer a transição escola-trabalho, procurando facilitar sua contratação e oferecer a ele melhores oportunidades de trabalho; a segunda é, em vez disso, prolongar sua escolarização, o que eventualmente redundará em retardar sua entrada no mercado de trabalho; o terceiro tipo de intervenção é aquele que visa regulamentar a participação dos jovens no mercado de trabalho e conciliá-la com a

continuidade dos estudos. A política atual de Aprendizagem Profissional insere-se nesse terceiro modelo.

A forma de implementação da Política de Aprendizagem Profissional está inserida no modelo de gestão das políticas públicas, que se consolidou com a reforma gerencial das políticas sociais, implementada na década de 1990, caracterizada pela descentralização, e o estabelecimento de novas formas de articulação com a sociedade civil e com o setor privado, visando à garantia da provisão de serviços públicos, por meio de parceria e da prestação de serviços das organizações da sociedade civil e do mercado. Segundo Draibe (1993), descentralizar não significa apenas transferir atribuições, de forma a garantir eficiência mas, sobretudo, redistribuição de poder, favorecendo a democratização das relações entre Estado e Sociedade e a democratização do acesso aos serviços.

Para Draibe (1998), a articulação de fato entre os diversos programas e a parceria entre governo e movimentos sociais foram inovações que permitiram redução das práticas clientelistas, distanciamento das políticas assistenciais e continuidade dos programas; porém, a execução dos diversos programas sociais ainda é afetada por problemas relacionados à incompatibilidade da máquina estatal com os novos desenhos das políticas:

Entretanto, principalmente nos planos de organização e capacidades administrativas, são grandes os obstáculos ainda enfrentados pelas políticas: a duplicidade de redes, que reduz potencial de integração local da descentralização; a ausência de políticas e de recursos de capacitação para as funções descentralizadas; a ausência de sistemas de monitoramento, supervisão e controles, visando garantir padrões de qualidade dos serviços. (DRAIBE, 1998, p. 7).

Nesta perspectiva, a preocupação com a eficiência e com a eficácia articula-se à orientação para a equidade e para a democratização dos processos decisórios, envolvendo tanto alterações institucionais – com ênfase à descentralização – como novos padrões de relação entre Estado e Sociedade (FARAH, 2001). Neste processo, são construídas redes institucionais que reúnem diversos atores, envolvendo articulações intersetoriais, intergovernamentais e articulações entre Estado, mercado e sociedade civil. Tais redes são constituídas tanto para a formulação de programas, como para a provisão dos serviços públicos, sugerindo que, na dinâmica recente dos governos locais do Brasil, as políticas sociais já

escapam ao modelo tradicional de políticas sociais, como atribuição exclusiva do Estado (DRAIBE, 1989; FARAH, 2001).

Segundo Teixeira (2002),

[...] após o restabelecimento da democracia, tivemos um processo de criação e consolidação de espaços de interlocução entre Estado e sociedade civil, tais como a criação de conselhos gestores de políticas públicas nos vários níveis de governo e orçamentos participativos..., bem como vínculos mais pontuais em que organizações da sociedade e Estado realizam determinados projetos. (TEIXEIRA, 2002, p.107).

Este cenário, nos anos 1990, apresenta

[...] o crescimento das ONGs e as políticas de parcerias implementadas pelo poder público [...] são faces complementares das novas ênfases das políticas sociais contemporâneas, particularmente nos países industrializados do Terceiro Mundo. Trata-se de novas orientações voltadas para a desregulamentação do papel do Estado na economia e na sociedade como um todo, transferindo responsabilidades do Estado para as “comunidades” organizadas, com a intermediação das ONGs, em trabalhos de parceria entre o público estatal e o público não estatal e, às vezes, também com a iniciativa privada. (TEIXEIRA, 2002, p. 310).

Tal processo foi “acompanhado por um ajuste estrutural que previa transferir responsabilidades do Estado para a sociedade e inserir as ONGS no projeto de colaboração em políticas compensatórias” (TEIXEIRA, 2002, p. 107).

Bresser Pereira (1999) aponta uma divisão mais ampla das organizações públicas não estatais, dividindo-as em dois tipos:

As organizações de controle social ou de democracia direta, como os movimentos sociais, as ONGs, os conselhos de defesa ou de fiscalização da ação pública; e as organizações de produção de serviços sociais de educação, saúde, cultura e assistência social. (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 109).

Segundo Bresser Pereira, estas duas formas estão cada vez mais em evidência em todo o mundo, constituindo, por um lado, “as organizações de controle social o cerne da nova sociedade civil democratizada” (idem, p. 109) e, por outro, “as organizações públicas não estatais de serviço são o caminho para a prestação de serviços financiados ou subsidiados pelo Estado, mas realizados de forma competitiva por essas organizações” (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 109).

Esta configuração das relações entre o Estado, o setor privado que requer lucro e o setor privado sem fins lucrativos, no âmbito das políticas públicas “é, na verdade, uma tendência de mudança nos modos de produzir e distribuir os bens e serviços sociais” (DRAIBE, 1993b p. 44-45), produzindo os novos processos sociais que estão se edificando e reconstruindo as relações entre o Estado e o mercado; o público e o privado; os sistemas de produção e os de consumo dos equipamentos sociais.

Para Navarro, a resposta mais comum à pergunta de por que o Estado deveria estabelecer parcerias com as ONGs, está relacionada às limitações da rede de distribuição de benefícios. Segundo o autor, é provável que o Estado,

[...] com consideráveis limitações de sua rede de distribuição de benefícios sociais, tenha que valer-se de ONGs com experiência e alcance próprios em certos tipos de programas, criando mecanismos de execução delegada, nos quais, tipicamente, se transferem fundos públicos para ONGs para que estas implementem determinado programa governamental. (NAVARRO, 1999, p. 93).

De acordo com esse autor, as organizações públicas não governamentais representam uma nova forma de enfrentar a pobreza e a prestação de serviços sociais, e derivam sua ação do trabalho social com grupos excluídos, para os quais a oferta governamental de serviços sociais seria inadequada, insuficiente ou inacessível.

[...] as ONGs estão geralmente associadas a modelos participativos e inovadores de gestão; costumam estar em estreito contato com grupos tradicionalmente sub-representados no processo de formação de políticas públicas; são capazes de melhorar a eficiência e pertinência dos programas sociais públicos, quando se associam a eles no campo adequado, e de atuar como provedores não estatais de serviços sociais onde o Estado não pode satisfazer diretamente a demanda de serviços ou onde convém introduzir elementos de competição entre servidores. (NAVARRO, 1999, p.103).

A emergência, o crescimento e a diversificação do terceiro setor têm trazido importantes consequências para a esfera pública. Segundo Barbosa (2000), o Estado estaria impulsionando, mediante o repasse de verbas, o crescente número de serviços executados por organizações não governamentais na área de educação, saúde e capacitação profissional, por considerar que esses serviços estariam sendo

realizados com mais eficiência e menor custo pelo terceiro setor do que os prestados diretamente pelo governo.

A participação da sociedade civil na prestação de serviços e na gestão do social foi fortalecida. Contudo, como afirma Paoli, a sociedade civil brasileira:

[...] primeiramente através de movimentos sociais autônomos e politizados, e depois de organizações não governamentais profissionalizadas, deslocou o ativismo político pela cidadania e justiça social para o ativismo civil voltado para a solidariedade social. (PAOLI, 2002, p. 378).

A descentralização das políticas públicas, objeto de pesquisa das ciências sociais, pensada a partir das experiências das organizações da sociedade civil, por meio do programa de aprendizagem profissional, auxiliam-nos a pensar no desenho das políticas públicas para a juventude, nos rearranjos, nas modificações e nas concepções adotadas na prática das políticas públicas, bem como nas adequações e mudanças promovidas nas organizações, para dar conta da execução desta política pública, ao mesmo tempo em que dão novos sentidos para a política, a partir da sua prática.

A implementação de políticas públicas por meio de parcerias, mesmo com as suas ambiguidades e críticas, tem sido o modelo adotado no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego para, em conjunto com as organizações da sociedade civil e as empresas, realizarem ações de divulgação, incentivo e de mobilização social, visando a oferecer aos adolescentes e jovens qualificação e acesso ao trabalho, por meio da implementação do programa de aprendizagem profissional.

Dessa forma, construímos um olhar ampliado sobre a descentralização das políticas pública voltadas para a juventude, através do programa aprendizagem profissional, aprofundamos o conhecimento sobre as organizações da sociedade civil, as suas trajetórias, as mudanças ocorridas para desenvolver a política pública, as diferentes concepções sobre o que estão realizando, que estabelecem novos sentidos para a política pública.

## 1.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para realizar a pesquisa, aproveitei a minha trajetória de profissional do terceiro setor, a participação em Fóruns de organizações, redes de projetos,

congressos, seminários, nos quais as organizações pesquisadas também participaram, além de eventos específicos promovidos pelas organizações pesquisadas, como o Seminário Nacional de Educadores do Projeto Pescar, e o debate promovido pelo CIEE/RS quando do lançamento do programa Aprendiz Legal, discutindo, em ambos os eventos, o papel dos conselhos na política de aprendizagem profissional; desta forma, já me tornei conhecido dos entrevistados para a pesquisa.

Estes encontros permitiram-me conhecer os gestores das organizações, o que facilitou o agendamento e a realização das entrevistas, o levantamento de dados, o acesso a documentos de divulgação e materiais didáticos. Além disso, conviver com os gestores em outros ambientes, participar de eventos promovidos pelas organizações ou tendo elas como participantes, possibilitou ampliar as fontes de informações sobre o funcionamento e as práticas das organizações.

As entrevistas foram realizadas nos anos de 2013 e 2014, na sede das organizações, em local e data definidos pelo entrevistado. Ligamos para a organização para agendar data e horário, e encaminhamos previamente e-mail com apresentação do pesquisador e dos objetivos da pesquisa. Em cada entrevista, o entrevistado definiu o local da organização em que aconteceria a conversa. No CIEE-RS e na Fundação Projeto Pescar, o gestor é um gerente da área à qual está vinculado o programa de aprendizagem profissional e, no MDCA, a presidente da organização foi quem concedeu a entrevista. Posteriormente, entrevistamos o responsável pela gestão do programa na organização, conforme a disponibilidade de cada gestor. Os depoimentos foram gravados e, posteriormente, transcritos.

Além da experiência como profissional do terceiro setor, da participação em eventos, fóruns, congressos, as visitas e entrevistas com os gestores das organizações e do programa, os materiais sobre a história da organização, relatórios de atividades, materiais didáticos dos cursos, o programa de cada organização e as leituras de autores da Sociologia da Juventude como Pais, Corrochano, Dayrrel, Sposito, Abramo, Carrano, Camacho, dentre outros, que têm se debruçado sobre as questões das políticas públicas, da transição da juventude para a vida adulta, formação profissional, inserção profissional, foram as estratégias metodológicas adotadas para realizar a pesquisa.

Além destes pressupostos, dialogamos com a publicação da década de 1990, da professora Alba Zaluar, o livro *Cidadãos não vão ao Paraíso*, que avaliou

experiências de projetos na área da educação e do esporte para crianças e jovens, num contexto no qual as políticas públicas eram embrionárias, não havia espaços institucionais que abarcassem as ações para este público, mas que permitiu, num momento mais adiante, compreender como, na prática, as políticas acontecem, quais os elementos e concepções estão em jogo, a partir das conversas com os gestores, nas práticas observadas, nos materiais recolhidos, relacionando teoria sociológica da juventude e as práticas das organizações.

O Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE-RS) é uma organização de grande porte construída por empresários, com presença nacional e que nasce como um mediador do processo de estágios na década de 1970. É reconhecido nacionalmente como o maior intermediador de estágio do Brasil. A partir desta estrutura física e orçamentária, estabelece, em 2007, uma parceria com a Fundação Roberto Marinho, para desenvolver e aplicar a metodologia do programa Aprendiz Legal. Esta parceria tornou o programa Aprendiz Legal o maior programa de aprendizagem profissional do Brasil, desenvolvido por uma organização da sociedade civil, com mais de 60.000 aprendizes em todo território nacional.

A Fundação Projeto Pescar nasce na década de 1970, foi criada dentro de uma lógica que denominamos de responsabilidade social empresarial, pautada na criação de escolas profissionalizantes para jovens e na criação de um modelo de uma ação social empresarial. A Fundação foi criada com o objetivo de garantir a continuidade do projeto e de expandir, por meio de um modelo de franquia social, para outras organizações empresariais interessadas no desenvolvimento de adolescente em situação de risco e vulnerabilidade social.

O Movimento pelos Direitos da Criança e do Adolescente é uma organização comunitária, iniciou suas atividades no ano de 1987, a partir de um grupo de professoras aposentadas da rede estadual que resolveram desenvolver ações na área da educação para crianças e adolescentes, com atividades de reforço escolar em alfabetização e matemática, no Centro de Orientação à Criança, uma creche localizada na Vila São José, bairro Partenon, no município de Porto Alegre.

Este trabalho será desenvolvido da seguinte forma:

O primeiro capítulo será reservado à análise teórica sobre juventude e trabalho; por um lado, desenhar o quadro de conceito de juventude, construído dentro de uma visão histórica e sociológica, a condição social e os modos de ser jovem, pela ótica da diversidade e da transitoriedade; por outro, apresentar as

concepções de empregabilidade, inserção profissional e transição para a vida adulta, visando nos servir de fundamentação teórica, para a análise posterior do material coletado na pesquisa de campo.

No segundo capítulo, abordaremos o histórico das políticas públicas de juventude, bem como evidenciar as concepções, os desenhos das políticas públicas, e os novos marcos institucionais, a partir da criação da Secretaria e do Conselho Nacional de Juventude, bem como descrever o programa de aprendizagem profissional, no contexto das ações de qualificação profissional para a juventude.

O terceiro capítulo será de apresentação e de análise comparativa das organizações da sociedade civil pesquisadas, pontuando as suas diferentes trajetórias, origens, organização do programa, estrutura física, perfil organizacional e mudanças realizadas para desenvolverem o programa de aprendizagem profissional.

No quarto capítulo, apresentamos os significados, as concepções e finalidades do programa de aprendizagem profissional, a partir das falas dos gestores que estão inseridos na prática do cotidiano do programa.

Nas Considerações Finais, procuraremos retomar as questões relacionadas à descentralização das políticas públicas, a juventude, a formação profissional, pontuados pelas análises dos dados, correlacionando-os com a construção teórica e os objetivos propostos da presente pesquisa..

Espera-se que esta pesquisa possa fornecer subsídios para a compreensão das ações, hoje instituídas no âmbito da aprendizagem profissional e fomentar o debate em torno dessa lei, junto ao poder público, entidades da sociedade civil e empresas e pesquisadores das temáticas de juventude, trabalho e políticas públicas. Ainda esperamos possibilitar a reflexão acerca das contribuições possíveis para que o jovem, respaldado por uma formação de qualidade, insira-se em ocupações e práticas que valorizem seus direitos, sonhos e projetos, além de analisar o contexto da construção desta política pública, por meio da articulação de diferentes atores sociais.

## 2. AS JUVENTUDES, CONCEITOS E VIVÊNCIAS

No presente capítulo, é analisada a temática da juventude, como categoria sociológica (PAIS, 1990; BOURDIEU, 1983). Abordagens sociológicas, psicológicas, pedagógicas, antropológicas analisam mudanças físicas, psicológicas e comportamentais que ocorrem nesse período da vida. Muitos estudos sociológicos voltam-se para problemas vistos como típicos da juventude, como abuso de álcool e drogas, delinquência, gravidez, vida escolar, entre outros, ou seja, circulam ideias no cotidiano que associam a juventude à noção de problema social e que carece de políticas públicas específicas.

Reconhecendo que a própria definição da categoria juventude gera um problema sociológico passível de investigação, Sposito (1997) aponta que os estudos analisam o modo como se dá a passagem — heteronomia da criança para a autonomia do adulto—, a duração e as características desta fase da vida, os processos e formas de inserção no mundo do trabalho, são abordagens dos trabalhos que, tradicionalmente, dedicam-se ao tema.

Segundo Pais (1993) e Bourdieu (1983), a juventude é uma categoria socialmente construída, cuja definição varia conforme o contexto histórico. A segmentarização do curso da vida em sucessivas fases é produto de um complexo processo de construção social. No dia-a-dia, os indivíduos tomam consciência de determinadas características e, se elas afetam um universo considerável de indivíduos pertencentes a uma geração, são incorporadas como uma categoria classificatória. Se essas características, associadas a um determinado período da vida, apresentam-se como expressão de problemas, podem atrair a atenção dos poderes públicos e tornarem-se objeto de medidas governamentais.

Segundo Melucci (1997), ver a juventude como mera transição, decorre de uma compreensão da vida adulta como estável em oposição à instabilidade juvenil, fato que não se sustenta hoje, pois a sociedade contemporânea é marcada pela incerteza, mobilidade, transitoriedade e abertura para a mudança. Os atributos tradicionais da juventude parecem ter se expandido para além dos limites etários que definem essa etapa da vida.

Machado Pais, Melucci, Peralva, Abramo, Dayrell, Carrano, Sposito, entre outros, trazem novas questões e conteúdos para os estudos sobre a juventude,

colocando o jovem como protagonista de um tempo de possibilidades, de promessa de alternativa ao modelo cultural do presente.

Rompendo com a ideia de grupo homogêneo, com características comuns associadas a uma faixa etária, é que esses autores buscam construir uma nova noção de juventude, que dá ênfase à ideia de diversidade, pois muitos são os modos de ser jovem.

## 2.1 CONCEITUANDO JUVENTUDES

A Organização Panamericana de Saúde - OPS - considera adolescência e juventude como conceitos distintos, em razão das especificidades fisiológicas, psicológicas e sociológicas envolvidas nesses conceitos. A adolescência é um processo primariamente biológico, que transcende a área psicossocial e constitui um período durante o qual se aceleram o desenvolvimento cognitivo e a estruturação da personalidade. Abrange o período de 10 a 19 anos de idade e compreende a pré-adolescência (10 a 14 anos) e a adolescência propriamente dita (15 a 19 anos).

No Brasil, com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, estabeleceu-se que adolescente é toda pessoa com idade entre 12 anos completos e 18 anos incompletos. Os nossos dispositivos legais fazem referências à idade cronológica. A Constituição Federal faz menção ao termo juventude, uma única vez, no art. 24, XV, ao estabelecer que: “compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre a proteção à infância e à juventude”. No art. 7º, XXXIII, que trata dos direitos sociais dos trabalhadores urbanos e rurais, e no art. 14, § 1º, II, “c”, que trata dos direitos políticos, é introduzido um conceito etário, respectivamente, ao proibir trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de dezoito anos, e qualquer trabalho a menores de quatorze anos, salvo na condição de aprendiz e, ainda, ao tornar facultativo o voto para os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos. Todavia, em relação ao adolescente, a Constituição faz referências nos arts. 203, 227 e 228.

De acordo com Krauskopf (2003), na década de 90, com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente e o reconhecimento dos direitos de crianças e adolescentes, sendo estes sujeitos de direitos, houve um avanço da questão juvenil. A consolidação da legislação referente à infância e adolescência e a implementação de programas pela gestão pública, permite o esboço de uma nova identificação

particularizada de cidadão, uma nova concepção de sujeito, na qual o jovem passa a ser considerado sujeito de direitos e deixa de ser definido desde seu caráter de ser incompleto. Segundo a referida autora, “a construção de políticas a partir deste paradigma de cidadania contribui para o avanço das políticas de juventude e leva a dar centralidade à participação juvenil e ao reconhecimento desta etapa, como um importante período de desenvolvimento social” (KRAUSKOPF, 2003, p. 23 e 24).

Os jovens, segundo os institutos de pesquisa, são identificados na larga faixa etária dos 15 aos 24 anos. Em contrapartida, estes consensos permanecem apenas em termos conceituais, conforme destaca Sposito (2004)

Infância e crianças são noções que exprimem estatutos teóricos diferentes; por essas razões, podemos dizer que há crianças sem o direito à “infância” no Brasil. Essa operação ainda não teria sido delimitada, claramente, pelos estudiosos, profissionais e demais agentes sociais que tratam da juventude, pois eles sobrepõem jovens – sujeitos – e fase de vida – juventude – como categorias semelhantes. (SPOSITO, 2004, p. 74).

A noção de juventude é socialmente variável, assim como o tempo de duração desta fase da vida, dos conteúdos e significados sociais associados a processos que variam de sociedade para sociedade, e na mesma sociedade, ao longo do tempo, e entre suas divisões internas. Além disso, somente em algumas formações sociais, a juventude configura-se como um período destacado, ou seja, constitui-se como uma categoria com visibilidade social (ABRAMO, 1997).

A juventude é uma categoria fundamentalmente sociológica e se refere ao processo de preparação, para que os indivíduos possam assumir o papel social do adulto, tanto do ponto de vista da família e da procriação, quanto profissional, com plenos direitos e responsabilidades. De acordo com Abramo (1994, p. 29):

A concepção de juventude corrente na sociologia, e genericamente difundida como noção social, é profundamente baseada no conceito pelo qual a sociologia funcionalista a constituiu como categoria de análise: como um momento de transição no ciclo de vida, da infância para a maturidade, que corresponde a um momento específico e dramático de socialização, em que os indivíduos processam a sua integração e se tornam membros da sociedade, através da aquisição de elementos apropriados da “cultura” e da assunção de papéis adultos.

A juventude, ao ser definida como categoria social, torna-se, ao mesmo tempo, uma representação sociocultural e uma situação social, ou seja, é uma concepção, representação ou criação simbólica fabricada pelos grupos sociais ou

pelos próprios indivíduos, tidos como jovens, para significar uma série de comportamentos e atitudes a ela atribuídos.

Groppo (2000) destaca que outras faixas etárias foram construídas e que poderiam ser definidas como a infância, a terceira idade e a própria idade adulta. Trata-se não apenas de limites etários pretensamente naturais e objetivos, mas também e, principalmente, de representações simbólicas e situações sociais com suas próprias formas e conteúdos, que têm importante influência nas sociedades modernas.

Para Groppo (2000), é possível definir juventude como categoria social, compreendendo-a como algo mais do que uma faixa etária ou uma “classe e idade”, no sentido de limites etários restritos. Entretanto, não se constitui um grupo coeso ou uma classe de fato, já que “não existe realmente uma ‘classe social’ formada, ao mesmo tempo, por todos os indivíduos de uma mesma faixa etária” (GROPPO, 2000, p. 7).

A estrutura interna e a função dos grupos etários também variam de sociedade para sociedade. Nas sociedades primitivas, a passagem entre o universo infantil e o adulto é altamente institucionalizada e ritualizada, e os grupos etários têm função e lugares definidos no sistema social. Nesses casos, a transição efetua-se com relativa facilidade. Os grupos etários funcionam como ponto de encontro entre os sistemas de personalidade de seus membros e o sistema social, articulando-se um com o outro. Já nas sociedades contemporâneas, altamente diferenciadas, onde vigoram “as máximas implicações dos critérios universalistas de distribuição de papéis e de orientação de valores universalistas”, a transição para o mundo adulto torna-se “muito mais dificultosa e complicada que em outras” (ABRAMO, 1994, p.3).

No caso das sociedades contemporâneas (ABRAMO, 1994), a acentuada divisão de trabalho e a especialização econômica, a segregação da família das outras esferas institucionais e o aprofundamento das orientações universalistas aguçam a descontinuidade entre o mundo das crianças e o mundo adulto, implicando em um tempo longo de preparação que, comparado ao das sociedades primitivas, é menos institucionalizado e com papéis menos definidos.

A juventude, enquanto uma etapa específica, é caracterizada por fatores próprios e ímpares no processo de amadurecimento. Não se trata somente do tempo de aprendizagem de certos conhecimentos e de habilidades para um futuro desempenho laboral. Paralelamente, é um tempo do desenvolvimento de processos

psicobiológicos que se complementam para definir uma pessoa capaz de desempenhar eficientemente uma série de funções esperadas e aceitas socialmente (SANDOVAL, 2002).

Apesar de este período não se tratar de forma independente das outras etapas da vida, neste sentido, estamos diante de uma transição desde a infância e a fase adulta. Cada momento define-se em relação a outro, o específico refere-se ao crescimento biológico e psicológico que acompanham os processos de identidade, construção de sentido e gestão de si (SANDOVAL, 2002).

Para Melucci (1997), por sua vez, a juventude contemporânea deixa de ser uma condição biológica e torna-se uma definição simbólica. As pessoas não são jovens apenas pela idade, mas assumem culturalmente a característica juvenil, através da mudança e da transitoriedade. Sua condição precária é exposta através de ações que mudam do plano material para o plano simbólico e, ao mesmo tempo, denunciam para a sociedade a questão complexa do tempo que as envolve.

Para Melucci (1997, p. 9), “a adolescência parece estender-se acima das definições em termos de idade e começa a coincidir com a suspensão de um compromisso estável, com um tipo de aproximação nômade em relação ao tempo, espaço e cultura”, excesso de possibilidades em nossa cultura ocidental amplia o limite do imaginário e incorpora ao horizonte simbólico, regiões inteiras de experiência que foram previamente determinadas por fatores biológicos, físicos ou materiais.

As diferenças de condições sociais, de raça, de etnia e gênero fazem com que as maneiras e as formas de vivenciar essa fase tornem-se distintas. Dessa forma, diferenciá-las no campo empírico, ou seja, na possibilidade de identificar diferenças segundo o local de moradia, período histórico, o pertencimento a um determinado setor social e as características culturais.

Para Fraga & Iulianelli:

Os jovens pobres são precocemente inseridos na vida adulta, precisando trabalhar, geralmente sob condições irregulares e que lhe oferecem riscos. Os descendentes de negros e índios são alvos preferenciais da discriminação na sociedade, sendo as maiores vítimas da violência social e institucional e apresentando as maiores dificuldades de mobilização social. As meninas são mais diretamente atingidas pelo comportamento de uma sociedade ainda claramente machista. (FRAGA & IULIANELLI, 2003, p 11).

A juventude é concebida, portanto, como uma “etapa etária intermediária, de

transição da adolescência para a adulta” (POCHMANN, 2004, p. 217). Essa fase, “geralmente de dependência econômica e associada à educação e à formação – próxima da constituição de uma vida familiar e profissional própria -, vem deixando de ser mais um espaço de decisões privadas, para se transformar em agenda de intervenção pública” (POCHMANN, 2004, p. 217).

Ao término da juventude, os jovens deveriam inserir-se no mundo adulto. Esta inserção é alcançada, entre outras coisas, mediante a obtenção de um trabalho estável e pela constituição de uma nova família, a qual possibilita ocupar uma posição específica na sociedade. Sem embargo, este trânsito suave e progressivo para o mundo adulto se vê dificultado, em alguns jovens, produzindo cortes abruptos e fraturas neste processo vital.

Segundo Sandoval (2002), o processo de amadurecimento e a instituição do trabalho são fundamentais para se falar de maturidade social. Esta seria atingida quando a pessoa está em pleno uso de seus direitos e deveres de adulto, isto é, no exercício das práticas de trabalhador, cidadão e cônjuge.

Nesta ótica, a juventude é um período de moratória. Consiste em um adiamento das funções de adulto para obter uma melhor preparação, a fim de enfrentar este mundo. A juventude, portanto, constitui-se como uma fase transitória e de aquisição de maturidade social, para a vivência da vida adulta.

Esta fase é vivida de forma diversificada, conforme o contexto (urbano ou rural), o setor social de “pertencimento”, o gênero, a etnia. Tais fatores são determinantes para o processo de vivência desta fase da vida, sendo definida culturalmente e diferente em cada sociedade.

A compreensão de juventude tem oscilado entre duas tendências:

a) aquela que toma a juventude como um conjunto social, cujo atributo principal é ser constituído por indivíduos pertencentes a uma determinada fase da vida (tendência geracional que homogeneíza);

b) aquela que entende a juventude como um conjunto social necessariamente diversificado, que abrange diferentes culturas juvenis decorrentes de diferentes pertencimentos de classe, com diferentes parcelas de poder, com diferentes interesses ou diferentes situações econômicas.

Ao analisar a forma como as políticas têm sido realizadas, Dina Krauskopf (2003, p. 18) afirma que, “mesmo existindo a predominância de uma concepção, outros paradigmas de juventude acabaram por também influenciar a criação das políticas voltadas para o público infanto-juvenil na América Latina”. Segundo ela, ao pensar sobre os tipos de políticas embasados nos paradigmas existentes de juventude, pode-se descrevê-los como sendo:

i) tradicionais, com foco na juventude como um período de transição para a vida adulta e, por isso, não se considera a juventude como um sujeito social do presente, pois o futuro funciona como o núcleo ordenador de sua preparação, ii) transicionais, onde aparece o sujeito jovem a partir dos problemas que ameaçam a ordem social ou o déficit nas manifestações de seu desenvolvimento, iii) avançadas, que se orientam para o empoderamento dos jovens como cidadãos e atores estratégicos do desenvolvimento. (KRAUSKOPF, 2003, p. 18).

## 2.2 A CONDIÇÃO SOCIAL DA JUVENTUDE E A MORATÓRIA SOCIAL

A juventude vem sendo predominantemente compreendida como uma fase de vida. Entretanto, verifica-se certa instabilidade nas correntes que ora conferem atributos positivos aos jovens como, por exemplo, a responsabilidade pelas mudanças sociais – e ora destacam aspectos negativos, ao considerá-los irresponsáveis ou desinteressados. Os jovens são considerados “problemas sociais”, quando têm dificuldade de inserção profissional, encontram-se envolvidos com drogas, com a delinquência, têm dificuldades escolares, conflitos com os pais, gravidez precoce, dentre tantos outros. (PAIS, 1993; SPOSITO, 2003).

Para ABAD (2003, p. 24-25), a condição juvenil é definida no mundo contemporâneo, beirando ao quase desaparecimento da infância – e ao conseqüente prolongamento da juventude –, com o adiantamento precoce da adolescência e o retardamento da juventude, até depois dos 30 anos de idade; as dificuldades das sociedades atuais em facilitar o trânsito da juventude pelo circuito família-escola-emprego, no mundo adulto; a influência dos meios de comunicação, que: (1) traduzem uma cultura juvenil com características quase universais, heterogêneas e inconstantes; e que (2) estabelecem um paralelo contraditório com a transmissão cultural das instituições tradicionais (família, escola e emprego), que se debilitaram devido ao não cumprimento de suas promessas e à perda de sua eficácia simbólica, como ordenadoras da sociedade.

De acordo com Abad (2003, 2003a), a condição juvenil, hoje, se faz reconhecida e validada, graças a três fatores.

O primeiro fator seria o fenômeno de alargamento do período da juventude. Primeiro, porque a infância tem diminuído, pressionada pela adolescência que desponta muito mais cedo e, depois, porque “a juventude se prolonga até depois dos 30 anos, o que significa que quase um terço da vida, e um terço da população tem o rótulo, impreciso e convencional como todos, mas simbolicamente muito poderoso” (ABAD, 2003, p. 24).

Como segundo fator, temos que a sociedade atual tem encontrado dificuldades para proporcionar um trânsito linear, simétrico e ordenado da juventude, pelo circuito família-escola-trabalho-emprego no mundo adulto. Essas dificuldades provocam a relativização da valorização do emprego e do salário como critério de definição da vida adulta que culmina na transformação, na prática, em novos itinerários de transição, caracterizados por trajetórias muito mais prolongadas, indeterminadas e descontínuas, tanto para os jovens como para os adultos.

O processo de desinstitucionalização da condição juvenil acaba por lhe conferir uma ausência de responsabilidades de terceiros, de uma forte autonomia individual, de uma avidez por experiências vitais, de precoces exercícios da sexualidade, de maturidade mental e física e de emancipação nos aspectos afetivos e emocionais. Ao mesmo tempo, este processo atrasa a autonomia econômica (ABAD, 2003, 2003a).

A desinstitucionalização pode estar associada ao enfraquecimento do processo de socialização em instituições como a escola, a família e até o próprio Estado. Abad (2003, 2003a) afirma que está havendo um complexo processo de desinstitucionalização dos jovens, pelo fim da ilusão da mobilidade e da ascensão social que deveria ser trazida pela expansão da educação média e superior em decorrência da modernização industrial, da economia em desenvolvimento e da esperança de emprego para todos. A escola deixa de ser atraente e perde o seu sentido para aqueles que buscam a mobilidade social por esta via.

A marginalidade normativa, segundo Pais (1993, p.122):

Os jovens que vivem uma situação de maior marginalidade normativa são os mais propensos a fixar-se, de forma duradoura, num grupo de amigos, no quadro no qual desenvolvem a maior parte de suas atividades de lazer; em contrapartida, os mais inseridos em trajetórias tradicionais de êxito

social desenvolvem um maior ecletismo convivial, cujas atividades de lazer são também mais compartilhadas com a família.

Esta nova condição juvenil obriga-nos a rever a noção de moratória social que, em outros tempos, significou um grande avanço na caracterização sociológica da juventude.

Estudos sociológicos têm mostrado que a vivência da juventude depende de dinheiro, e de um período mais ou menos longo de relativa despreocupação e isenção de responsabilidades. A “moratória social”, este tempo legítimo proporcionado pela família, é aquele dedicado a estudar e a se capacitar, e durante o qual a sociedade os brinda com uma especial tolerância. É um período de permissividade e legitimidade. Mas quando o desemprego e a crise proporcionam, muitas vezes, o tempo livre aos jovens das classes populares, essas circunstâncias não levam à moratória social. Esse “tempo livre” constitui-se em frustração, infelicidade, impotência, culpabilização, sofrimento e mais pobreza. Esse “tempo livre” que, na verdade, exclui, pode conduzir esses jovens à criminalidade (MARGULIS; URRESTI 1996).

Margulis e Urresti (1996) abordam, também, a moratória vital. Os autores a consideram uma espécie de complemento do conceito de moratória social. A moratória vital é o crédito temporal, um “algo a mais” e que tem vinculações com o aspecto energético do corpo. Essa moratória identifica-se com a sensação de imortalidade tão própria dos jovens. Essa sensação e essa forma de se situar no mundo está associada à falta de temor em relação a alguns atos gratuitos, com condutas autodestrutivas que colocam em risco a saúde que os jovens julgam inesgotável, com a audácia e o lançar-se em desafios e a excessos e a superdoses. Também se associa à valorização da morte na juventude, ou seja, ato que permita permanecer sempre jovem e, portanto, imortal. Esta moratória seria comum a todos os jovens de todas as classes sociais.

Abad (2003, 2003a) aponta a necessidade de se reconhecer que, hoje, a noção de moratória social começa a ser ampliada e enriquecida para superar dois grandes desafios. De um lado, há os jovens das classes populares, mencionados também por Margulis e Urresti (1996), que gozam de tempo livre, que significa tempo de espera, de vazio, de falta de trabalho, de estudos e de ócio criativo e enriquecedor. Trata-se de um tempo desvalorizado e não legitimado socialmente, que empurra o jovem para a marginalidade e para a exclusão social.

De outro lado, há os jovens de segmentos sociais que podem vivenciar o atraso legitimado em relação às responsabilidades da vida adulta. Para esses sujeitos, o período de formação tende a alongar-se por dois motivos: pela exigência de conhecimentos cada vez mais complexos para a inserção social ou pela falta de garantia de absorção no mundo do trabalho, apesar da educação recebida. Esse longo período de capacitação permite o prolongamento de uma vida sem maiores exigências produtivas e de renda, além de amparo das instituições educativas.

Ambos são jovens, e ainda que estejam numa situação diferente, numa classe de idade diferente, segundo Bourdieu (1987), compartilham em terrenos de geração a mesma condição de desinstitucionalização da juventude, que se subjetiva no tempo e espaço liberados. Não por acaso é no tempo e nos cenários “extras” (escolar, familiar, trabalhista), e em relação com seus pares, em locais e percursos próprios, onde os jovens se sentem mais definitivamente jovens do que em nenhum outro momento, lugar e companhia. A instauração da moratória, e ao mesmo tempo a sua negação, a que muitos cientistas sociais aderem, é a chave para definir ontologicamente a atual condição juvenil, como uma metáfora da sociedade atual: a contradição entre uma ilusória promessa de liberdade individual e a possibilidade de uma verdadeira conquista coletiva. [...] a desinstitucionalização também oferece a conquista da liberdade, como uma oportunidade de desenvolver uma moral mais autônoma e crítica, de enriquecer seu itinerário biográfico com experiências socializantes menos controladas pelos adultos, com a possibilidade iminente de subverter o destino que, pela origem de sua classe, lhes corresponderia na estrutura social, ocupando um potente campo de inovação social e cultural para a sociedade. (ABAD, 2003, p. 27-28).

É nessa desinstitucionalização da condição juvenil que têm surgido as possibilidades de viver a etapa da juventude de uma forma distinta da que foi experimentada por gerações anteriores. Essa nova condição juvenil caracteriza-se por uma forte autonomia individual (especialmente no uso do tempo livre e do ócio), pela avidez em multiplicar experiências vitais, pela ausência de grandes responsabilidades de terceiros, por uma rápida maturidade mental e física, e por uma emancipação mais precoce nos aspectos emocionais e afetivos, ainda que atrasada no econômico, com o exercício também mais precoce da sexualidade (ABAD, 2003, p. 25).

### 2.3 JUVENTUDE E TRABALHO: EMPREGABILIDADE, INSERÇÃO E TRANSIÇÃO

O trabalho, mesmo tendo assumido várias formas, continua sendo central para os indivíduos, visto que a maioria das pessoas tem, no trabalho, um dos

elementos mais importantes na determinação de suas condições de vida. Por mais precarizada e deteriorada que seja a inserção ocupacional, ela ainda é central, pois garante sua sobrevivência (SORJ, 2000), além de atuar como elemento constitutivo das subjetividades do indivíduo, bem como de suas identidades e vínculos sociais. (COTANDA, 2011).

De acordo com Guimarães (2005), no contexto de sociedades do trabalho em crise, seria esperado um decréscimo da importância atribuída ao trabalho, entretanto ele ainda é reconhecido enquanto provedor de oportunidades duradouras de sobrevivência, como espaço de sociabilidade, de significação subjetiva e de construção identitária.

Para Frigotto (2004, p. 228), o trabalho é para a juventude:

[...] referência para a construção de sua identidade pessoal e social, de seu status socioeconômico. Insere-o (a) na sua classe social, oferece-lhe possibilidade concreta de existência e desenvolvimento.

Segundo estudo de Corrochano (2001), entre os jovens operários e operárias, principalmente aqueles menos escolarizados e responsáveis em prover ou contribuir com suas famílias, a relação de emprego é o aspecto mais central. Já aqueles que não eram provedores de suas famílias, foram menos enfáticos na valorização do emprego.

O mais importante aqui é o emprego mesmo. Tenho muito medo de perder esse emprego e ficar dependendo de outra pessoa. Aqui a gente tem registro em carteira, convênio médico, essas coisas. O salário pode até não ser assim tão bom, mas hoje em dia ter um emprego assim é quase um privilégio. (Depoimento de jovem operária, 22 anos, auxiliar de produção, em CORROCHANO, 2001, p.151)

O Relatório Mercado de trabalho: conjuntura e análise, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2013) mostra a prevalência da informalidade, quando o assunto é a relação entre jovens e mercado de trabalho. Em 2012, último ano da pesquisa, o índice de trabalho informal atingia 75% dos jovens trabalhadores, com idade entre 15 e 17 anos. Esse percentual diminuiu, se comparado com as outras faixas etárias, ficando em menos de 40% para a população que tem entre 18 e 24 anos, e perto de 35% para a fase dos 25 aos 29 anos.

Segundo o IPEA (2013), embora o ingresso no mercado formal esteja cada vez mais vinculado à experiência e escolaridade mais elevada, não implica melhores cargos e salários e maiores chances de ascensão profissional, principalmente para os jovens. Embora o trabalho possa assumir significados diversos no meio juvenil, a maneira como se configura atualmente o mercado de trabalho para os jovens - elevadas taxas de desemprego, e dentre os empregados a predominância de elevada jornada, baixos salários e condições ruins de trabalho - acaba por comprometer e tornar incertas as perspectivas de realização profissional para a maior parte dos jovens brasileiros.

A principal questão do trabalho para os jovens, não está na disposição para trabalhar, mas sim nas chances de encontrá-lo e nos tipos de ocupações. Os jovens de baixa renda são mais afetados pelo desemprego e enfrentam as piores condições de trabalho, muitas vezes sem completar o ensino fundamental. Os jovens com renda mais alta, por outro lado, tendem a ser menos afetados pelo desemprego, porque muitas vezes não o procuram mas, quando procuram, encontram melhores empregos.

### **2.3.1 A empregabilidade da juventude**

A empregabilidade é um conceito mais rico do que a simples busca ou mesmo a certeza de emprego. Ela é o conjunto de competências que você comprovadamente possui ou pode desenvolver - dentro ou fora da empresa. É a condição de se sentir vivo, capaz, produtivo. Ela diz respeito a você como indivíduo e não mais a situação, boa ou ruim da empresa - ou do país. Tem o significado oposto ao antigo sonho da relação vitalícia com a empresa. (MORAES, 1998).

Segundo Alves (2007, p. 253), o uso renovado da teoria do capital humano, configura-se no conceito de empregabilidade:

[...] que irá apresentar a nova tradução da teoria do capital humano sob o capitalismo global: a educação ou a aquisição (consumo) de novos saberes, competências e credenciais apenas habilitam o indivíduo para a competição num mercado de trabalho cada vez mais restrito, não garantindo, portanto, sua integração sistêmica plena (e permanente) à vida moderna. Enfim, a mera posse de novas qualificações não garante ao indivíduo um emprego no mundo do trabalho.

Segundo Forrester (1997), a promessa da empregabilidade, quando confrontada com a realidade, apenas evidencia seu caráter misticador:

[...] uma bela palavra soa nova e parece prometida a um belo futuro: “empregabilidade”, que se revela como um parente muito próximo da flexibilidade, e até como uma de suas formas. Trata-se, para o assalariado, de estar disponível para todas as mudanças, todos os caprichos do destino, no caso dos empregadores. Ele deverá estar pronto para trocar constantemente de trabalho. (FORRESTER, 1997, p. 118).

Neste contexto, “a educação formal e a qualificação são situadas como elementos da competitividade, reestruturação produtiva e da empregabilidade” (FRIGOTTO, 2001, p. 15). A saída para a crise do desemprego é o investimento na educação e na formação profissional, em ações que “desenvolvam habilidades básicas no plano do conhecimento, das atitudes e dos valores, produzindo competências para gestão da qualidade e, conseqüentemente, para a empregabilidade” (FRIGOTTO, 2001, p. 45).

A empregabilidade aparece como um processo complexo que ocorre ao longo de um período, pode ser capturada em situações de procura de emprego, desemprego, formação e inatividade. (TROTIER, 1999, p. 374).

Estas dificuldades estão, sobretudo, associadas à complexificação do processo da entrada no mercado de trabalho, mais concretamente do processo de transição entre a formação e o emprego, caracterizada por uma diversidade de percursos, pelas dificuldades estruturais e as modificações contínuas neste mercado.

Para quem determina a empregabilidade e o desempenho da economia, deve praticar uma política que estimule a criação de vagas que valorizem a qualificação dos trabalhadores. Segundo Pochmann (2006, p. 07),

É o contrário que vem acontecendo aqui. Ao passo que a população se esforça para elevar a sua qualificação, a economia apresenta um desempenho medíocre, com resultados insatisfatórios. Os índices de quem tem escolaridade e está desempregado, vêm aumentando.

Para Machado (1998, p. 18), o “conceito de empregabilidade tem sido utilizado para referir-se às condições subjetivas da integração dos sujeitos à realidade atual dos mercados de trabalho e ao poder que possuem de negociar sua

própria capacidade de trabalho”. A autora associa o conceito à ideologia liberal, que pressupõe que os indivíduos são responsáveis pela sua posição no mercado de trabalho. Portanto, as chances e condições de inserção seriam condicionadas aos atributos individuais. É essa ideologia que estaria “consubstanciada no discurso da empregabilidade e da competência” (MACHADO, 1998, p. 19).

Partindo dessa perspectiva, a empregabilidade refere-se à aposta na educação básica e na qualificação profissional, como saídas para a crise de desemprego que afeta boa parte das economias capitalistas na atualidade. Essa aposta pressupõe investimentos em educação e formação profissional que “desenvolvam habilidades básicas no plano do conhecimento, das atitudes e dos valores, produzindo competências para gestão da qualidade e, conseqüentemente, para a empregabilidade” (FRIGOTTO, 2001, p. 45).

Na noção de empregabilidade, está implícita a ideia de que o indivíduo é responsável pela própria formação e obtenção de trabalho. Para Frigotto (2001, p. 46), a valorização da formação profissional e a oferta da escola de qualidade total levam os indivíduos que não lograram obter trabalho, a interpretarem seu insucesso como incompetência. Em outras palavras “as vítimas do sistema excludente viram algozes de si mesmas”. Finalmente, acrescenta que é ilusório para países, como o Brasil, apostar no investimento em qualificação da força de trabalho, como caminho para uma inserção favorável na economia globalizada, dado que outros condicionantes estruturais limitam as oportunidades de inserção. Trata-se, assim, de promover a adaptação funcional dos sujeitos e da educação à economia, difundindo a crença de que os problemas de inserção ou permanência no mercado de trabalho são decorrentes da pouca ou inadequada formação dos trabalhadores.

### **2.3.2 As dificuldades de inserção profissional dos jovens no mercado de trabalho**

Os jovens são representantes de um segmento social com claras dificuldades de inserção no mercado de trabalho, no contexto atual, sobretudo quando se fala de inserção qualificada, porque existe uma hierarquia de ocupações, onde alguns indivíduos são selecionados e outros preteridos para determinadas funções. Essa seleção de pessoas, onde alguns servem e outros não servem, representa um traço

marcante do novo cenário flexibilizado. E é nesse cenário que se percebe que o jovem tem sido parte daquele grupo social que ocupa os piores postos de trabalho dessa hierarquia.

O resultado disso é uma forte estratificação do mercado de trabalho em que os níveis inferiores de emprego, em tempo parcial ou temporário, são preenchidos predominantemente por minorias, mulheres e jovens com baixa escolaridade e, portanto, poucas oportunidades de carreira e mobilidade. (SORJ, 2000, p. 30).

A temática da inserção profissional é ainda uma expressão relativamente recente, só adquire sentido e significado a partir do momento em que não há uma transição linear entre:

[...] a conclusão de um nível de escolaridade e a obtenção de emprego começam a constituir, cada vez mais frequentemente, acontecimentos defasados no tempo, verificando-se um alargamento marcante do período de espera entre a saída do sistema educativo e o acesso ao mercado de trabalho. (ALVES, 2007, p. 47).

Neste sentido, a inserção profissional é compreendida enquanto capacidade de o indivíduo se manter profissionalmente ativo, ainda que com interrupções e mudanças no seu percurso. É, sobretudo, um processo pelo qual o indivíduo vai construindo sua identidade e realiza seu projeto profissional e de vida. (ALVES, 2005).

A questão da inserção profissional dos jovens atravessa as sociedades contemporâneas, diz respeito:

[...] às políticas de educação, formação e emprego, às políticas de gestão e recursos humanos das organizações de trabalho, à organização dos sistemas de educação e formação, bem como aos próprios indivíduos, às suas trajetórias e à sua construção identitária (ALVES, 2005, p. 32)

As trajetórias de inserção profissional dos jovens, segundo Falcão (2011), são marcadas por alto teor de reversibilidade, com experiências de entradas e saídas no mercado de trabalho, que abrangem emprego, desemprego, regresso à vida escolar, e que significam, por isso, um retardamento do período de estabilização no mercado de trabalho.

A realidade é cada vez mais “determinada por processos de transição desiguais, em que trajetórias diferenciadas exercem papéis diferenciados sobre as

diversas maneiras de ser jovem” (CAMARANO; MELLO; PASINATO; KANSO, 2004, p. 4), e está associada a uma fase transitória, evidenciada pelos distintos processos de inserção social e econômica dos jovens que se transformam com o tempo e a história de cada um.

No mercado de trabalho brasileiro, este processo não atinge de forma homogênea toda a juventude, nem tampouco a juventude trabalhadora brasileira. O território geográfico, a classe social, o sexo e a cor/raça, entre outros, tornam o desemprego juvenil plural. Como afirmou Corrochano (2011, p. 52), “assim como são as juventudes, também são vários os desempregos de jovens, o que fica perceptível, tanto nos dados estatísticos quanto nas representações dos sujeitos que vivenciam essa situação”.

O Relatório Mercado de trabalho: conjuntura e análise, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2013) mostra que mais de terço dos jovens entre 18 e 24 anos não permanecem em seus empregos. Do total de desligamentos nessa faixa etária, 34% ocorrem a pedido dos empregados. Os jovens trabalhadores experimentam altas taxas de rotatividade no Brasil. Se, por um lado, transitar entre muitos trabalhos diferentes, pode melhorar o “casamento” com as empresas, por outro, a entrada e a saída muito fáceis, tendem a diminuir a aquisição de experiência geral e específica de trabalho. Uma vez que o acúmulo deste tipo de capital humano é importante, a elevada rotatividade é um fator que compromete sua futura produtividade e sua trajetória salarial (IPEA, 2013, p.30).

Além desta problemática, a taxa de desemprego entre os jovens é geralmente bem maior do que a verificada para o total da População Economicamente Ativa (PEA). Para o período de janeiro de 2003 até setembro de 2010, a média da taxa de desemprego registrada pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para as seis principais regiões metropolitanas (RMs) brasileiras foi de 7,01%. Entre os indivíduos na faixa etária de 25 até 65 anos, 4,85% se encontravam desempregados nesse mesmo período, enquanto que, para os jovens com idade entre 18 e 24 anos, a taxa de desemprego foi de 17,21% (IPEA, 2013, p.19).

Assim, as vulnerabilidades provocadas por estas dificuldades de inserção profissional dizem respeito a uma multiplicidade de fatores; não apenas ao desemprego, mas também a todo um outro conjunto de obstáculos que se colocam

à sua estabilização numa situação de emprego ou ao acesso a um emprego diretamente relacionado com as competências adquiridas durante a formação.

Segnini (2000) afirma que os jovens, no Brasil, assim como em outros países do mundo, constituem o grupo social mais escolarizado e mais desempregado ou mesmo inserido em trabalhos precários; a qualificação por si só deixa de ser a garantia para entrada e permanência no “mundo dos empregos”. Assim, é ilusório achar que a qualificação signifique, por si só, emprego. É importante lembrar que um problema grave apresentado a nossa sociedade é a não empregabilidade dos qualificados.

Como tentativa de resolver os problemas que atingiam a juventude, particularmente o desemprego, no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, um novo quadro começa a ser desenhado no Brasil para políticas de juventude. Naquele contexto, segundo Silva (2009), no lugar de políticas de “integração”, tendo como princípio a igualdade social, foram implementadas as políticas de “inserção”, que privilegiam uma fração da população e encontram como princípio a equidade social. Tais políticas representam ações focalizadas que procuram minimizar, temporariamente, a pobreza vivida por determinados grupos sociais, especialmente os jovens desempregados.

Grande parte das iniciativas operou com a imagem de uma juventude perigosa, potencialmente violenta, que necessitava de uma ampla intervenção da sociedade para assegurar seu trânsito para a vida adulta, de modo a não ameaçar certas orientações dominantes. (SPOSITO; CORROCHANO, 2005, p. 14).

Dentro dessa configuração social, a transição do sistema de ensino para o mercado de trabalho torna-se cada vez mais complexa. Segundo Alves (2008), os estudos produzidos sobre inserção laboral são unânimes em considerar que as transformações registradas nas últimas décadas, na esfera econômica, têm produzido alterações profundas nos processos de transição da escola para o emprego. Nesse contexto, como elucidam Charlot e Glasman (1998), a inserção deixa de ser compreendida como um momento na história do jovem para ser concebida como um processo que tende a prolongar-se no tempo, até a “terra prometida”, isto é, até a obtenção de um emprego estável. Para esses autores franceses, a inserção profissional dos jovens é um verdadeiro “caminho de combates”.

Ao analisar experiências de projetos para a juventude, Silva (2009) diz que eles constituíram-se em ações focalizadas e restritas, não garantindo direito ao emprego a todos por eles atendidos e não promoveu a completa integração em uma vida decente e um emprego estável digno, como bem evidenciou Castel (1998, p. 538), ao se referir às políticas desta natureza: “não promovem a redução das desigualdades sociais e uma melhor divisão das oportunidades, o desenvolvimento das proteções e a consolidação da condição salarial”, mas tão somente “sua inserção numa zona incerta, onde o emprego não está garantido e a condição de interino permanente não é uma etapa provisória, é um estado”. Mas, por outro lado, é possível observar a contribuição do projeto para a formação dos jovens, principalmente para suas vidas cotidianas, no sentido da cidadania, na construção de novas sociabilidades e, sobretudo, em suas construções identitárias.

No Brasil, as respostas governamentais a esta realidade têm se dado, de um lado, por meio da ampliação de oportunidades de escolarização básica e, por outro, por meio de programas sociais destinados à iniciação da formação profissional que se dá pela vivência de experiências no mundo do trabalho que, segundo Pochmann (2002, p. 103), visam a “oferecer meios para que os jovens não desistam de estudar e nem, na ausência de vagas no mercado de trabalho, recorram a estratégias perigosamente fáceis de ganhar a vida”.

Na estratégia de formação para o trabalho, percebe-se que, embora essas políticas não estejam diretamente condicionadas às normas e/ou recursos dos organismos internacionais, às diretrizes das políticas e à concepção do que é ser jovem trabalhador, permanecem as mesmas da década passada. Quando se trata de construir saídas para o problema do desemprego, a educação e os processos formativos passam a ser a principal, senão a única estratégia de enfrentamento, sobretudo do desemprego de jovens (POCHMANN, 2002, p. 111).

A passagem do sistema de formação para o sistema de emprego, contudo, não é uma passagem direta. Se, algum dia, este processo ocorreu, não foi – nem continua sendo – para todos, tampouco para a juventude trabalhadora brasileira. O acesso direto a um emprego, sinônimo de estabilidade e de inscrição no núcleo da relação fordista que, durante os anos de 1940 a 1980, caracterizou a transição para o emprego de uma parte dos jovens brasileiros, como destacou Pochmann (2007, p. 117) e, no contexto atual, privilégio de uma reduzida minoria.

Segundo Pais (2001), a formação profissional é indispensável ao bom desempenho de uma atividade profissional. E por isso, mas não somente, é necessário investir mais e melhor na formação profissional dos jovens. Para ele, as dúvidas surgem quando os ideólogos da formação profissional querem nos fazer crer que, ao “decretar-se” a profecia – “falta formação aos jovens” – soluciona-se o problema do desemprego juvenil, por meio do investimento em educação. Em consequência, de profecia em profecia, chega-se à conclusão de que só com a formação profissional poderão ser ultrapassadas as dificuldades de inserção profissional dos jovens.

Para Tanguy (1999), não bastam os diplomas, sejam escolares ou de cursos profissionalizantes de qualquer espécie: o acesso ao emprego pode ser mais bem oportunizado, mas está muito longe de ser garantido. A relação entre formação e emprego não é linear, e as credenciais e a formação atuam de modo diferente, segundo redes de pertença social, cultural, familiares, locais, etc.

Além disso, as atividades de trabalho, realizadas enquanto não é acessado o lugar no mercado de trabalho correspondente à formação, assemelham-se ao que Tanguy (1999, p. 65) chama de “uma senha para uma fila de espera”, que pode não chegar ao seu fim, ou que pode apontar em uma direção bastante diferente daquela para a qual o indivíduo se preparou.

Para Brannen & Nilsen (2002), a participação nos espaços educativos gera um aumento das expectativas de realização profissional e de mobilidade social e não impede, muito pelo contrário, a frustração associada ao seu fracasso, ou seja, as representações das fases de vida apontam para uma normatividade que, todavia, colide com a realidade vivida, provocando disritmias entre o idealizado e o realizado, dadas as dificuldades de concretização de almejadas perspectivas de transição. Nem o sistema educativo nem o mercado de trabalho parecem capazes de garantir a realização das aspirações de muitos jovens. Com dificuldades de inserção profissional, são então acossados por sentimentos de desilusão e descrença, traídos na capacidade de imaginar um futuro com esperança.

Embora os jovens integrem a chamada geração do futuro, muitos deles não conseguem vislumbrar, arrastando-se num presente deficitário de esperança. Entre eles, gera-se, então, um sentimento de frustração relativa (GURR, 1970), conceito usado para designar um estado de tensão associado a uma satisfação esperada e denegada. A frustração surge como um saldo negativo entre o reconhecimento e o

prestígio que um indivíduo tem num dado momento, e o que ele pensa que deveria ter.

Dubet (1994, p.50) identificava um “mal-estar” entre esses jovens tumultuosos, a causa parecia encontrar-se “em todas as partes e em nenhuma”, pois, de fato, ele só encontra, na segregação urbana, nos sonhos de consumo, no fracasso escolar, na violência destruidora, no desemprego, nas desigualdades sociais.

Assim, fica claro que, nesse processo de formação de jovens para o mercado de trabalho, não há uma relação direta, única, de causa e efeito, entre falta de qualificação e desemprego, a ideia de que o problema do desemprego juvenil no Brasil, sobretudo na sociedade contemporânea é exclusivamente decorrente da baixa qualificação dos jovens. Esse é um discurso que se prolifera em diversos espaços, sobretudo no meio empresarial, para justificar a lógica da empregabilidade. Entretanto, os esforços para agregar maior qualificação à força de trabalho, não fazem surgir mais empregos. Portanto, buscar causas do desemprego numa suposta falta de qualificação dos trabalhadores, é limitar a análise.

O desemprego crescente de jovens escolarizados, principalmente nos setores modernos da sociedade, “é tomado como um dos argumentos para tornar relativa essa perspectiva instrumental da educação, que se expressa como se fosse capaz de garantir o emprego ou, até mesmo, o trabalho” (SEGNINI, 2000, p. 75).

Portanto, as trajetórias de formação construídas pelos jovens, quase concomitantemente com as suas trajetórias de trabalho, para que as formas flexíveis de emprego constituam-se em uma porta de acesso ao exercício de uma atividade remunerada, para um número crescente de jovens, mas cada vez menos uma ponte que conduz à estabilidade do emprego.

### **2.3.3 Juventude e transição para a vida adulta**

Os processos de transição para a vida adulta centram análises nos diferentes processos culturais e históricos que configuram as novas gerações de adultos. (CARRANO, 2010, p. 03). No entanto, a problemática da passagem ou transição para a vida adulta, vai além da questão da inserção profissional, na medida em que nessa transição, ao mesmo tempo que tem a entrada no mercado de trabalho, há a

aquisição das outras aptidões socialmente atribuídas ao estatuto de adulto (PAIS, 1991).

As transições da juventude para a idade adulta estão sofrendo um processo de despadronização, enquanto que as instituições e políticas orientadas para facilitar tais transições, ainda estão operando sob um modelo linear de vida, com uma chegada "natural" à vida adulta. A juventude vivencia diferentes situações e condições de vida, e caracteriza-se como uma condição vital marcada pela incerteza, vulnerabilidade e reversibilidade (REYMOND, M B.; BLASCO, A. L., 2004, p. 11).

Desta forma, a transitoriedade juvenil, evidenciada nos processos de inserção social e econômica, está associada à realidade dos jovens de hoje, e é cada vez mais "determinada por processos de transição desiguais, em que trajetórias diferenciadas exercem papéis diferenciados sobre as diversas maneiras de ser jovem" (Camarano; Mello; Pasinato e Kanso, 2004, p. 4).

#### Segundo PAIS

O princípio da reversibilidade nos processos de transição para a vida adulta – nas vertentes educacional, profissional e conjugal – incita-nos a caracterizar metaforicamente a geração dos anos 90 como a geração yô-yô. As oposições estudante/não estudante, ativo/inativo, celibatário/casado encontram-se ultrapassadas por uma multiplicidade de estatutos intermédios e reversíveis, mais ou menos transitórios e precários. [...] Enfim, os processos de transição são francamente heterogêneos e marcados por apreciáveis descontinuidades e rupturas. (PAIS, 2001, p. 73).

Muitos jovens experimentam esta reversibilidade em seus processos de transição: hoje se formam, amanhã encontram um emprego temporário que irá mantê-los empregados por algum tempo, perdendo no final, passando por uma fase de desemprego no final da qual eles podem acessar outra fase de formação ou outro trabalho (temporário). Estes são itinerários típicos que revelam o fenômeno reversibilidade das trajetórias de inserção profissional dos jovens e um retardamento do período de estabilização no mercado de trabalho, marcado pelas experiências de entradas e saídas, que abrangem emprego, desemprego, regresso à vida escolar, por uma diversidade de situações (FALCÃO, 2011).

A incerteza tornou-se um novo recurso da transição para a vida adulta, agravada pela sua extensão: por muitos anos, jovens homens e mulheres não sabem o que será deles em relação ao emprego, habitação, obrigação relacional e

outros. No entanto, a individualização não significa que a estrutura social, em termos de origem e oportunidades, perdeu importância. A desigualdade social em recursos e oportunidades também persiste nos percursos individualizados, levando a opções biográficas mais amplas ou mais estreitas (REYMOND, M B.; BLASCO, A. L., 2004).

No entanto, observa-se que os jovens das camadas populares vivem um cenário de maior complexidade: o problema da entrada no mercado de trabalho, e da efetividade da transição para a vida adulta. A dificuldade de ascensão profissional parece proceder, em grande medida, da baixa probabilidade de permanecer por um longo tempo com o mesmo vínculo empregatício, da diversidade de percursos, num mercado de trabalho caracterizado pela elevada rotatividade, como é o caso brasileiro.

Os itinerários de passagem para a vida adulta, isto é, aqueles itinerários que aparecem mais estreitamente relacionados com a vertente de inserção profissional, envolvem dimensões como o desemprego, a precariedade laboral e a ligação da escola ao trabalho. A especificidade da questão juvenil deve ir além dos indicadores tradicionais socioeconômicos do emprego — que colocam em confrontação, por um lado, as características (em termos de idade e níveis de formação) da população saída da escola, e a entrada no mercado de trabalho e, por outro lado, as características de emprego que ocupam — mas, fundamentalmente, a partir das múltiplas características dos modos de entrada na vida adulta (PAIS, 1991).

REYMOND, M B.; BLASCO, A. L. (2004), identificam três questões que modificaram a transitoriedade da juventude para a vida adulta. Em primeiro lugar, a juventude dura mais tempo. Os demógrafos observam que, sob a pressão de fatores econômicos (empregabilidade, desemprego, etc.) e socioculturais, os jovens atingem diferentes fases da vida, em média, em uma idade mais avançada: conclusão da educação formal, acesso ao mercado de trabalho, a formação da família, saída da casa dos pais, etc.

A segunda questão diz respeito aos caminhos não lineares vitais. Hoje, se exercem diversos papéis na vida, pode-se ser, simultaneamente, um estudante, chefe de família, ter um emprego, estar à procura de um emprego e viver com os pais, e os jovens, atualmente, movem-se entre esses diferentes papéis. Os itinerários vitais tornam-se menos lineares, também porque as empresas não oferecem as mesmas garantias que anteriormente (segurança no emprego, benefícios sociais, etc.).

Em terceiro lugar, os modelos coletivos tradicionais estão perdendo terreno para trajetórias pessoais cada vez mais individualizadas e pluralizadas, vivenciam uma diversificação de rotas que levam à maturidade - uma tendência que, a partir de uma perspectiva mais geral, está relacionada com a extensão da educação obrigatória e pós-obrigatória, à propagação e variedade de formas de cultura juvenil e do consumismo, e com a mudança dos planos de organização da família, casamento e carreira (REYMOND, M B.; BLASCO, A. L., 2004).

Dentre as mudanças estruturais, a mundialização da economia, a reorganização do trabalho e o recurso às novas tecnologias - que obrigam a questionar a suposta inadequação do sistema educativo ao contexto produtivo (TROTTIER, 1999).

O século XIX, num contexto de grande expansão industrial e de desenvolvimento social, consagrou o direito de todos à educação básica; o século XX, para responder às novas exigências econômicas e técnicas, consagrou o direito à educação permanente e desenvolveu o conceito de aprendizagem ao longo da vida; o debate educativo do século XXI está reunido em torno dos desafios da globalização e do confronto entre sistemas de ensino, qualificações acadêmicas e competências profissionais. (GONÇALVES *et al.*, 2006, p.99).

A trajetória de busca e inserção no mundo do trabalho dos jovens, especialmente das famílias mais pobres, como já apontamos, é incerta, ou seja, estes ocupam as ofertas de trabalho disponíveis que, precárias e desprotegidas em sua maioria, permitem pouca ou nenhuma possibilidade de iniciar ou progredir numa carreira profissional. Esta incerteza, segundo Gonçalves (2006, p. 99), é provocada pelo:

O tempo de espera para admissão em estágio e/ou ao primeiro emprego, a taxa de empregabilidade, a resposta do primeiro emprego, a adequação dos conhecimentos adquiridos durante o curso às exigências do mercado de trabalho, as expectativas de progressão na carreira, o tempo de espera para o primeiro emprego e no tipo de emprego, etc.

O aumento da escolaridade, em geral, coincide com maiores chances de conseguir empregos formais, algo decisivo para os jovens, considerando que o desemprego juvenil no Brasil é, em média, quase três vezes maior que o do conjunto da população (CARRANO, 2010, p. 05).

Nesta percepção, a transição para o emprego está relacionada com todas as outras decisões que eles fazem ou querem fazer: onde viver e com quem, que tipo de trabalho corresponde às habilidades e interesses dos indivíduos, como combinar a educação com o emprego. Jovens cada vez mais em situação de dependência, ou, pelo menos, em diferentes graus de semidependência parental (REYMOND, M B.; BLASCO, A. L., 2004).

O prolongamento e a diversificação de trajetórias têm desarticulado o caráter linear das transições da juventude. Estas transições fragmentadas seguem ritmos distintos e funcionam segundo lógicas distintas, o que indica a mudança que ocorre na sociedade moderna para a sociedade moderna tardia ou pós-moderna (BAUMAN, 1999).

As trajetórias juvenis mostram uma yoyonização não linear das transições, enquanto que as políticas públicas tendem a re-normalizar as transições da juventude, criando uma ficção, uma:

[...] lógica de linealidad que no se ajusta a las trayectorias no lineales (yo-yo) que se observan en el curso vital de muchos jóvenes. Muchas de estas políticas tienden a crear un orden artificial en una estructura social que es caótica por naturaleza. (PAIS, 2002, p 88).

A multiplicidade de relações de pertença e a circulação incessante por diversas situações — quer perante o emprego, quer perante o trabalho (desemprego, inatividade, emprego, formação, aprendizagem, trabalho clandestino, intermitente, parcial, etc.) — constituem um dos traços específicos da juventude de hoje. Segundo Pais (1991), dadas as presentes dificuldades de obtenção de emprego e, mais ainda, de manter alguns jovens, acabem por dar uma maior importância à inserção profissional — até porque, com a aquisição de um emprego, alguns deles conseguirão mais facilmente satisfazer as suas aspirações de consumo (PAIS, 1991).

Esta é a dinâmica social daqueles indivíduos que prolongam a juventude por não encontrar os caminhos de trânsito social e econômico para a vida adulta. São jovens que permanecem na casa de seus pais por opção, prolongam o período de formação escolar ou experimentam a dependência econômica familiar provocada pela retração dos níveis de emprego no quadro do desemprego estrutural que se globalizou por todos os países (CARRANO, 2010).

O mais certo, contudo, será admitir a existência de rupturas ao nível da própria representação do emprego e do trabalho: para alguns jovens, o que mais contará será o trabalho como mera fonte de obtenção de dinheiro; para outros, contará mais a carreira profissional ou o emprego estável. Como quer que seja, a rotação crescente no desemprego - provocada pelos contratos a prazo, é um sintoma claro da precarização do emprego juvenil (PAIS, 1991).

Para camadas cada vez mais vastas da população juvenil, o processo de transição para a vida adulta, nomeadamente na vertente da inserção profissional, parece passar por um período relativamente longo de indeterminação de estatuto. Após saírem do sistema de ensino, precocemente ou não, sem diplomas ou com diplomas desvalorizados, um número significativo de jovens passa por um período de vazio entre a escola e o emprego, não estando em nenhum deles (PAIS, 1991).

Para os jovens, isso significa uma crescente frustração por não ser capaz de capitalizar e converter em planos de carreira, pesados investimentos em treinamento. Muitos jovens estão presos em padrões que prendem ou devem participar de programas de emprego para o qual eles são extremamente qualificados. Segundo Pais (2001), muitos jovens vivenciam a instabilidade do presente e imprevisibilidade do futuro, e as carreiras profissionais refletem este processo em que:

Carreira é um caminho pelo qual se circula, mas esse caminho aparece bloqueado para um número considerável de jovens; outras vezes, surgem encruzilhadas em sentidos vários, carreiras de retorno, becos de circulação difícil, ou mesmo sem saída. (PAIS, 2001, p. 11).

Como vemos, diferentes fatores parecem favorecer o êxito profissional ou, ainda, a precarização e os modos de diferenciação social da mão-de-obra juvenil, perante situações como o desemprego. Há jovens que, ao não conseguirem um emprego estável, aproveitarão a oportunidade de qualquer trabalho, especialmente os das classes mais desfavorecidas, para ganharem algum dinheiro, enquanto outros parecem tolerar melhor um tempo de espera, até conseguirem um emprego relativamente estável ou em que possam realizar-se profissionalmente (PAIS, 1991, p. 968).

Segundo Dubar

A inserção, como transição, torna-se assim um processo cada vez mais difícil, aleatório e doloroso, sobretudo para os jovens que saem da escola sem diploma ou com títulos escolares que se desvalorizam e que devem passar por uma formação pós-escolar que não desemboque necessariamente em empregos estáveis, e requer estratégias cada vez mais complexas. (DUBAR, 1998, p. 37).

A compressão do emprego juvenil, a flexibilização laboral, a periferização dos jovens em torno de um mercado de trabalho e a crescente segmentação do mercado de trabalho têm originado, em consequência, uma proliferação de discursos (ideológicos e científicos), centrados nas dificuldades de inserção profissional dos jovens. Por outro lado, o alongamento do processo de transição para a vida adulta pode ser associado às dificuldades de inserção profissional, nas suas diferentes modalidades, precárias ou não, com maiores ou menores perspectivas de mobilidade, que afetem os jovens de igual modo.

Segundo Pais (1991, p. 970)

São antes as novas modalidades de entrada na vida adulta — caracterizadas por um alongamento e indeterminação crescentes — que determinam novos comportamentos e novas atitudes em relação ao trabalho. Não é assim de estranhar que os jovens que mais frequentemente parecem rejeitar a tradicional «ética do trabalho» sejam, sobretudo, jovens desempregados ou trabalhadores precários, provenientes das classes médias, munidos de uma formação escolar sem valor no mercado de trabalho.

Os jovens detentores de maior capital escolar não deixam também de ser afetados pelas dificuldades de inserção profissional, embora se beneficiem de modos de inserção comparativamente mais privilegiados. À medida que o nível de formação escolar aumenta, as dificuldades de inserção profissional traduzem-se mais na dificuldade de obtenção de emprego do que na sua conservação (PAIS, 1991).

Bourdieu (1978) apud Pais (1991, p. 970) descreveram bem este processo de distanciamento entre o horizonte de aspirações que o prolongamento da escolarização à partida suscita, e as dificuldades de concretização dessas aspirações oferecidas pelo mercado de trabalho: vítimas de um processo de desqualificação social, estes jovens da classe média são precisamente aqueles que mais fácil e frequentemente colocam em jogo estratégias divergentes de diferenciação no processo de transição para a vida adulta, estratégias que Bourdieu

analisa como tentativas de requalificação, nas suas mais diversificadas modalidades, estratégias estas orientadas para a participação em novas profissões, de estatuto técnico relativamente ambíguo, que possibilitam formas de evidência profissional e social menos dependentes dos títulos escolares (desvalorizados) que de certos predicados: bom gosto, boas maneiras, distinção, que são predicados de quem tem boas heranças de capital cultural.

#### **2.3.4 A Profissionalização como incorporação de valores**

A gestão das políticas de juventude ancora-se na profissionalização mas, no caso, entendida como incorporação dos valores do trabalho, tendo como base fundamental a aquisição de competências, vivência do trabalho, ampliação da escolarização, acrescida da internalização de valores constitutivos de trabalhador (NEVES, 2006, p. 103).

No Brasil, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) criou o trabalho educativo, caracterizado como “atividade laboral em que as exigências pedagógicas relativas ao desenvolvimento pessoal e social do educando prevaleçam sobre o aspecto produtivo.” (BRASIL, 1990, §1º, artigo 68). Entretanto, Coelho (2005) aponta que a relação ao conteúdo e alcance dessa definição de trabalho educativo que, para alguns estudiosos significa “mera forma de ocupar os adolescentes” ou “mera intermediação de mão-de-obra”, em que os adolescentes se tornam geradores de renda para amenizar a situação financeira familiar.

Segundo Bazílio (1996, p. 215).

[...] a formação profissional do adolescente proveniente das classes populares, desde o século XVIII, sempre privilegiou a prática, a formação direta nas oficinas. Nunca se preocupou com as “letras”, sempre com as ações.

Esse pensamento induz à conclusão de que uma sólida formação escolar é que possibilita uma inserção no mundo da produção, principalmente quando se está diante de uma mão-de-obra formada, disponível em determinada região e com a qual o público desses programas irá concorrer. Dos programas voltados para a inserção do jovem no mercado, originam-se os Programas de Aprendizagem, em que as exigências pedagógicas em relação ao desenvolvimento pessoal e social do educando devem prevalecer sobre o aspecto produtivo, de acordo com o § 1º do

artigo 68 do ECA. Cabe ressaltar que a possibilidade de ser remunerado pelo trabalho desenvolvido, não elimina o caráter educativo desse tipo de Programa, o que também está definido no § 2º do artigo 68 do ECA.

Art. 68: O programa social que tenha por base o trabalho educativo, sob responsabilidade de entidade governamental ou não-governamental sem fins lucrativos, deverá assegurar ao adolescente que dele participe com condições de capacitação para o exercício de atividade regular remunerada.  
§ 1º - Entende-se por trabalho educativo a atividade laboral em que as exigências pedagógicas relativas ao desenvolvimento pessoal do educando prevalecem sobre o aspecto produtivo.  
§ 2º - A remuneração que o adolescente recebe pelo trabalho efetuado ou a participação na venda dos produtos de seu trabalho, não desfigura o caráter educativo. (BRASIL, 1990).

A legislação vigente considera “aprendizagem a formação técnico-profissional, ministrada segundo as diretrizes e bases de legislação de educação em vigor” (BRASIL, 1990, art. 62). A característica da aprendizagem é, portanto, a inclusão de capacitação técnico-profissional e a possibilidade de aprendizado.

Este processo formativo está inserido na educação para o trabalho, atividade que contempla um conjunto de experiências de aprendizagem disciplinada de processos produtivos. Elas visam à formação profissional propriamente, e o desenvolvimento das disposições necessárias ao trabalho.

Os conteúdos estão divididos em formação técnica profissionalizante e formação humana. Na formação profissionalizante, está inclusa a vivência prática do trabalho, parte obrigatória nas diretrizes do programa de aprendizagem profissional, que ocorre ao longo do curso e de acordo com a disponibilidade de local, de profissional para orientação, de adequação do local à condição juvenil, e que reproduza as atividades da ocupação para qual o jovem está sendo qualificado.

Ao se destacar o aprendizado na prática, reforça-se a expectativa de que o jovem, sem referências positivas sobre o mercado de trabalho formal, possa vislumbrar que é possível acessar este lugar.

O modelo adotado também se fundamenta no processo de aprendizagem dos valores orientadores da prática laborativa, ao incorporar o aprendizado de saberes e ofícios. Esta prática justifica-se pela ação valorativa da autoestima, que visa à construção de uma cumplicidade de valores morais e à internalização do julgamento externo (NEVES, 2003, p.73).

Os problemas — socialmente reconhecidos — para a inserção qualificada desses jovens, revelam o acordo ou a visão hegemônica sobre o estruturante papel laboral, e expressam os efeitos das transformações sociais, isto é, os modos como os jovens são por elas atingidos.

Como no atual contexto, as alternativas e as oportunidades reproduzem, por vezes, ampliadamente, o legado da pobreza, os programas institucionais, por tais circunstâncias, investem na transmissão de atitudes, motivos e projetos de vida. As instituições formadoras tornam-se, assim, campos específicos de transmissão de capital social à geração juvenil.

O reconhecimento do papel complementar dos educadores sociais na produção de significados e valores que orientam não só a passagem para a vida adulta, mas também a dignidade e a importância do trabalho. O jovem é assim integrado institucionalmente como matéria bruta a ser complementarmente moldada, segundo os valores e concepções de projetos e de parcerias institucionais ou individuais elaboradas pelo mundo dos adultos (NEVES, 2006, p. 106).

Como esses comportamentos são também esperados como produto da ação escolar e dessa instituição formadora, não se pode reclamar o atendimento de todas as demandas necessárias à formação do ethos do trabalhador.

Nas situações de vida mínima, os educadores, coordenadores e gestores da organização valorizam a ocupação e o controle do tempo do jovem, chamando atenção para a concepção de que o ócio é negativamente contagioso, pela percepção pela qual se constituíram atributos justificadores das intervenções sobre os considerados jovens: aptidão a desordens e transformações, e a necessária canalização de energias para fins positivos. Para tanto, reproduz-se, em todos os espaços, o modelo de organização do mundo do trabalho, marcado especialmente pela disciplina e pela organização do tempo.

Como estratégia de reforço do modelo do bom profissional, disciplinado, que supera as adversidades e alcança uma carreira promissora.

[...] como modelar para construção de identidades positivas pelos jovens, comprovando assim ser possível contornar a situação de risco, tudo dependendo de uma abnegada decisão pela adesão aos valores reconhecidos como positivos pela sociedade. (NEVES, 2006, p. 108).

Os jovens são objeto de atenção, porque são portadores de potencialidades indesejadas pela sociedade e, dessa posição, submetem-se a exercícios para que

se vejam autovalorizados e, assim, positivamente integrados. Por isso, têm sido criados projetos cujo objetivo é o controle do tempo dos jovens, especialmente dos jovens que estejam prestes a alcançar a idade adulta e, portanto, de conquistar autonomia.

Essas preocupações são redimensionadas para o caso das famílias consideradas carentes em bens materiais e, por dedução, em valores morais, porque adotam estilos de vida distanciados daqueles específicos dos agentes afiliados à citada cruzada moral. (NEVES, 2003, p. 70).

As organizações passam a gestar a intervenção social em concorrência com as supostas vantagens (materiais e simbólicas) auferidas, imediatamente, pela afiliação dos jovens no mundo do roubo e do tráfico de drogas. Conseqüentemente, os agentes institucionais se organizam para tentar controlar desvios e fazer crer na possibilidade de um futuro promissor (NEVES, 2003, p. 70).

Na atual sociedade, orientada por princípios do neoliberalismo e pela flexibilização do vínculo de trabalho e do trabalhador, é mister a incorporação de novos ethos, de modo a preservar o princípio do trabalho como um dever e de obediência às regras do mundo do trabalho.

A ideia de que é preciso gerar alternativas de trabalho e renda para jovens, para que os mesmos não se envolvam com o crime, não considerando o trabalho como um direito das jovens gerações, mas como uma forma de combater a violência, e não se reconhece os jovens como sujeitos de direitos. Quando pensamos nas questões do trabalho, também é importante perceber o trabalho como um direito dos jovens, para além do trabalho assalariado. A perspectiva é mais ampla, assim como o direito à educação, ao lazer, à cultura, ao tempo livre (CORROCHANO, 2005).

De acordo com Pais (1991), além da ação educativa da escola e das entidades formadoras, os pais fazem pressão para que os seus filhos comecem cedo a trabalhar — a ter um comportamento digno, de trabalhador —, para evitarem ser alvo de qualquer recriminação pois, segundo eles, as práticas dos jovens, os seus comportamentos, as afrontas às normas dominantes na comunidade constituem, para as gerações mais velhas, indicadores de ajuizamento e valoração das qualidades de um jovem e, por extensão, da sua própria família.

Entre o operariado e algumas camadas da classe média, o trabalho adolescente é visto como um bom meio de elidir comportamentos delinquentes, favorecidos pela inatividade ou vagabundagem. No entanto, também é certo que, em alguns casos, a situação de desemprego contribui para a revitalização dos laços familiares (PAIS, 1991).

Para tanto, eles põem em jogo o prolongamento da passagem da infância à vida adulta, numa sociedade fechada à recepção produtiva da nova geração, porque desprovida de postos de trabalho para os que devem se ver como reprodutores do valor trabalho. E, inclusive, nesta etapa da vida, os que devem internalizar os controles de comportamentos que são articulados à reprodução do trabalhador. (NEVES, 2006, p. 102).

Também ampliam o raio de ação escolar, pela constituição de indivíduos capazes de emocional e socialmente suportar o desprestígio e a desqualificação social, visto que não conseguem a desejada autonomia pelo acesso a um posto de trabalho. Por isso, a juventude é considerada em situação de risco, porque reconhecidamente carente de recursos materiais e alternativas de inserção valorativa no mercado de trabalho.

Os jovens são incorporados ao trabalho em idade que os elimina da integração de outros conhecimentos para uma mediada transposição de condições socioeconômicas. Revelaram, ainda, as expectativas de reprodução de potenciais trabalhadores, sem função socialmente reconhecida como laborativa (NEVES, 2006).

Segundo Neves (2006), é vital considerar o trabalho e a educação como direitos, e não como uma forma de controle social, visando a prevenir riscos ou vulnerabilidades reais ou potenciais, reificando uma visão da juventude como “problema a ser resolvido” pelas políticas.

A demanda dos jovens continua a se configurar pela busca da qualificação profissional e pelo acesso ao mercado de trabalho, enquanto as instituições consideram que a gestão em causa, entre os segmentos populares, possa estar apenas ou principalmente, fundada na definição de novas formas de cidadania, de autoestima, de prevenção às drogas e de adequação comportamental dos jovens.

A formação profissional já se limitava à internalização de disposições culturais e éticas para suportar e aceitar a provisoriedade e para se construir como ser dotado

de flexibilidade, capaz de múltiplas adaptações e de se resignar à perda da identidade do profissional.

De acordo com estas visões, o tempo de espera vivido por muitos jovens entre a escola e o emprego é atribuído às dificuldades de adaptação dos jovens a um modo de vida muito distinto do da vida de estudante, a que estavam habituados, isto é, às dificuldades de adaptação a um novo modo de vida regulado pela disciplina do trabalho, pela rigidez de horários e pela ausência da convivialidade com amigos (PAIS, 1991).

Estas concepções caem num mesmo abuso de generalização, são levadas a tomar os jovens como um conjunto homogêneo, quando, na realidade, os processos de transição para a vida adulta são cada vez mais diversificados, complexos e diferenciados, como cada vez mais diferenciadas parecem ser as reações e atitudes dos jovens em relação ao trabalho, ao emprego e ao desemprego (PAIS, 1991).

A perversidade situa-se no fato de culpar os que são vítimas de uma exclusão de classe por sua situação de vítimas; este último aspecto é responsável pela expressão “inempregáveis” para referir-se aos trabalhadores sem escolaridade ou com pouca escolaridade. Como mostra Beluzzo (2001, p.2):

Não adianta ter gente mais “empregável”, se a economia não cria novos empregos. Ao contrário do que pretendem os mandamentos e as lengalengas do pensamento único, a maioria não é pobre porque não tem boa educação mas, na realidade, não consegue boa educação porque é pobre.

Se a sociedade industrial era caracterizada por um modelo que propunha integração, a estratificação, a centralização e a ordem, a sociedade contemporânea produziu um modelo assente na ideologia de "gestionária", que valoriza a adaptabilidade, a mobilidade, a flexibilidade, a instabilidade, a complexidade, o policentrismo e o paradoxo.

De acordo com Alves (2009, p. 127), para o modelo contemporâneo do mundo do trabalho

[...] é necessário que se tornem indivíduos flexíveis, adaptáveis, capazes de resolver de forma criativa, com seus recursos pessoais, os problemas atuais e futuros que a precarização da existência lhes impõe cotidianamente na nova sociedade do conhecimento.

De acordo com o Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE):

A juventude é tradicionalmente considerada como uma fase de preparação para uma vida adulta futura, reduzindo-se as ações voltadas aos jovens unicamente à preocupação com sua escolarização. Mas a vivência juvenil na contemporaneidade tem se mostrado mais complexa, combinando processos formativos com processos de experimentação e construção de trajetórias que incluem a inserção no mundo do trabalho, a definição de identidades, a vivência da sexualidade, da sociabilidade, do lazer, da fruição e criação cultural e da participação social. O que se ressalta nessa perspectiva é a importância de se considerar a perda da linearidade e de um padrão único na transição para a vida adulta, com possibilidades de trajetórias juvenis intermitentes e reversíveis. Assim, a tendência ao prolongamento e à multiplicidade de dimensões da vida juvenil provocaria a consideração de dois eixos de visão sobre os jovens: sua vida presente (a fruição da juventude) e sua projeção para o futuro (os modos pelos quais deixam de ser jovens para se tornarem adultos). Desse modo, não só as possibilidades de formação para o exercício da vida adulta têm que ser consideradas, mas também as possibilidades para a vida juvenil. Disso decorre a importância de considerar essa multiplicidade das dimensões. (CONJUVE, 2006, p. 20).

Entretanto, no âmbito das políticas públicas estatais, os jovens não são percebidos como atores sociais independentes, capazes de dar sentido ao seu cotidiano e traduzir suas experiências vivenciadas junto à família, à escola, ao lugar onde vivem. Historicamente, no Brasil, não se olha para o fenômeno juvenil, levando em consideração suas facetas. Percebe-se essa categoria como homogênea, sem especificidades e não se percebe a multiplicidade de instrumentos utilizados para exprimir suas aspirações e descontentamentos. Os gestores públicos não percebem as diferentes expressões que têm relação com as condições materiais e culturais que os cercam, e o local que habitam.

### 3 AS POLÍTICAS PARA A INFÂNCIA E JUVENTUDE NO BRASIL

Neste capítulo, realizaremos um breve histórico das políticas públicas para a infância e juventude, a partir do Código de Menores de 1927, até o Estatuto da Criança e do Adolescente, tendo como referência os estudos de Faleiros (1995). Na segunda parte do capítulo, analisaremos a agenda das políticas voltadas para a juventude no Brasil, a partir dos estudos de Sposito (2003) Na última parte do capítulo, iremos analisar o programa de Aprendizagem Profissional, a partir das mudanças ocorridas na legislação e no modelo de implementação e execução deste programa.

Discorrer sobre o processo de inclusão da juventude brasileira na pauta da formulação de políticas públicas supõe, além de outros exercícios, buscar apreender os possíveis impactos dessas ações nas trajetórias dos jovens. Para tanto, é importante, também, compreender a juventude como categoria, não sendo possível separá-la dos indivíduos de carne e osso nem das condições práticas de suas vidas. Isso significa analisá-la a partir da complexidade das relações sociais, ponderando os dados estatísticos, sem perder de vista os sujeitos. São estes os sujeitos que, no caso do Brasil, desde a década de 1990, vêm deixando de ocupar o papel de “estado de coisas” para ingressar na agenda política nacional. O “estado de coisas”, segundo Maria das Graças Rua (1998) caracteriza-se por aquelas situações que geram incômodo, insatisfação, injustiça ou perigo e se mantêm por mais ou menos tempo, mas não chegam a compor a agenda governamental ou mobilizar as autoridades políticas – ou seja, é aquele problema que incomoda, mas ainda não foi incorporado à agenda pública, onde se objetiva oferecer soluções/ respostas demandadas pelos diversos setores da sociedade civil.

#### 3.1 BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INFÂNCIA E JUVENTUDE NO BRASIL - DO CÓDIGO DE MELLO MATOS AO ECA

No Brasil, a elaboração das diretrizes das políticas públicas para a infância e juventude, tem como referência o 1º Código de Menores do Brasil, de 1927, também conhecido como Código Mello Matos. Segundo Alves (2001), os menores tornavam-se sujeitos de direitos apenas no momento em que se encontravam em estado de patologia social.

Segundo Faleiros (1995), o Código incorporava tanto a visão higienista de proteção do meio e do indivíduo como a visão jurídica repressiva e moralista. Abrangia amplo espectro de temas, pois sua intenção era resolver os problemas dos menores, mantendo forte tutela sobre eles. Assim, mesmo os jovens que estivessem isentos de qualquer tipo de processo penal, teriam suas vidas e de suas famílias devassadas, conforme fosse considerado necessário. O menor de 14 anos não era submetido ao processo penal de espécie alguma, e o que tivesse idade superior a 14 e inferior a 18 anos, sofria processo especial, instituindo-se também a liberdade vigiada.

Este Código de Menores do Brasil ainda tratava da internação de menores abandonados, pervertidos ou que estivessem em vias de ser, tendo como seu objetivo a moralização do indivíduo e a sustentação da ordem social, através do trabalho.

O trabalho era proibido aos menores de 12 anos e aos menores de 14 que não tivessem cumprido instrução primária, “buscava-se combinar os objetivos de inserção no trabalho com o da educação. O trabalho noturno e aquele considerado perigoso à vida, à saúde e à moral eram vedados aos menores de 18 anos, sendo os infratores sujeitos a multas, e direito à fiscalização” (FALEIROS, 1995, p. 62).

Na década de 1940, foi criado o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), constituindo “uma estratégia do Estado brasileiro com a tônica da tutela” (CASTRO; ABRAMOVAY, 2003, p. 08). Tinha como finalidade assistir aos “menores desvalidos e delinquentes”. Na mesma década, também foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), cujo estatuto previa o amparo aos vários aspectos da miserabilidade social, como a educação popular, a saúde, a alimentação, a habitação, etc. Da mesma forma, foi constituído o Departamento Nacional da Criança, que tinha como atividade a realização de campanhas educativas; inquéritos médico-sociais; formação de puericultores; orientação sobre funcionamento de creches; organização do atendimento pré-escolar, incentivando o Clube de Mães.

A Consolidação das Leis do Trabalho, de 1943, regulamentou a proteção ao trabalho do menor, “proibindo-o até 14 anos (exceto nas instituições beneficentes ou de ensino), e restringindo-o entre 14 e 18 anos. O Decreto-Lei n.º 6026/1943, estabeleceu em 18 anos a idade da imputabilidade, de acordo com o Código Penal vigente” (FALEIROS, 1995, p. 67).

Na década de 50, as políticas para os jovens eram direcionadas para a ocupação produtiva do tempo livre, tendo como objetivo a educação. Tal conexão estava de acordo com a visão desenvolvimentista. Neste período, os jovens eram preparados para se tornarem adultos produtivos, integrados à sociedade. No fim dos anos 50, uma Portaria passa a dispor sobre a colaboração da sociedade civil na assistência social prestada pelo SAM. Vale referir que, na sociedade, tinha-se um consenso sobre a necessidade de extinção deste órgão, pois, segundo a imprensa da época, os menores oriundos dessa instituição tiveram grande envolvimento na criminalidade.

Nos anos 60, a partir do golpe de 64 e a instauração da ditadura militar, o Estado voltou-se para o controle político da juventude, principalmente dos jovens de classe média, do movimento estudantil e dos jovens militantes. Tal juventude, influenciada pela Revolução Cubana, pelo movimento de crítica à intervenção americana no Vietnã, era mais visível nos protestos públicos contra o Estado e nos questionamentos à modelagem capitalista da sociedade.

Na década de 60, foi extinto o SAM, sendo substituído pela Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM), que deveria ser executada pela FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor), vinculada à Lei de Segurança Nacional, que via no “jovem pobre um infrator em potencial, devendo ser reconduzido às malhas do sistema” (FALEIROS, 1995, p. 08); e, também, via os jovens que militavam e atuavam no movimento estudantil como um perigo à ordem, devendo estes ser controlados político-ideologicamente.

Os princípios que orientaram a Política Nacional de Bem-Estar do Menor eram: prioridade para programas de assistência à família e colocação em lares substitutos; criação de instituições que possuam características de vida familiar; e, respeito às peculiaridades das comunidades das diversas regiões do país. Na vigência desta política, o menor é elevado à categoria de problema de segurança nacional pois, nas diretrizes norteadoras da FUNABEM, se “inibia a conduta antissocial dos menores” (ALVES, 2001), com a proibição de elaboração e circulação de publicações que tratem de temas de crimes, terror ou violência.

Nos anos 70, a visibilidade de representações juvenis em setores populares, como dos movimentos camponeses e as formações de agrupações políticas de esquerda provocaram forte reação de controle por parte do Estado. Nesta década, foi revisto o Código de Menores, sendo o novo Código promulgado em 10 de

outubro de 1979, no qual “os menores são sujeitos de direito quando se encontram em estado de patologia social” (FALEIROS, 1995, p 80), reproduzindo uma política já vigente deste a década de 30, com a promulgação do 1º Código de Menores.

O Código de 1979 definia como situação irregular:

[...] a privação de condições essenciais à subsistência, saúde e instrução, por omissão, ação ou irresponsabilidade dos pais ou responsáveis; por ser vítima de maus tratos; por perigo moral, em razão de exploração ou encontrar-se em atividades de desvio de conduta ou autoria de infração penal. Assim, as condições sociais ficam reduzidas à ação dos pais ou do próprio menor, fazendo-se da vítima um réu e tornando a questão ainda mais jurídica e assistencial, dando-se proteção ou vigilância. (FALEIROS, 1995, p. 81).

No final dos anos 80, os jovens dos setores populares eram classificados como “marginais organizados” ou grupos violentos (“gangues” e “galeras”). Também se destacou, neste período, a preocupação com as relações entre juventude e violência, juventude e drogas, crescendo as ações no sentido de normatizar tais relações. Estas questões, em conjunto com o tema do desemprego, dão a tônica dos problemas ou as vulnerabilidades sociais, quando relacionados aos jovens, sejam nas políticas ou na mídia.

Além disto, em fins da década de 80, a mobilização pelos direitos e políticas públicas para os jovens tomou fôlego no rastro da campanha pelas “Diretas Já” e da promulgação da Constituição Federal de 1988, resultando na apresentação da Emenda Popular “Criança – Prioridade Nacional”, em 1987, à Assembleia Nacional Constituinte.

Em 1988, criou-se o Fórum Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente e, como resultado da articulação e mobilização social, em 13 de julho de 1990, é promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei 8069/1990), que reconhece as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e garante os seus direitos humanos. A nova lei trouxe mudanças de método, conteúdo e de gestão das políticas públicas e nas formas de tratamento da criança e do adolescente. Ampliou-se a questão de gestão para participação da sociedade civil organizada, via Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares e intensificou-se a insistência na articulação e integração entre setores e políticas. Já em nível nacional, tal Lei foi considerada a proposta oficial do governo

mais elaborada até então, para infantes e jovens, contudo, mais direcionada para o caso de crianças e adolescentes.

A Constituição da República, promulgada em 1988, trouxe um novo modelo sobre o tratamento a ser dispensado às crianças e aos adolescentes no Brasil. Adota a doutrina da proteção integral, em consonância com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças, de 1989, ao atribuir às crianças e adolescentes a condição de cidadãos plenos, sujeitos de direitos e obrigações, a quem o Estado, a família e a sociedade devem atender prioritariamente.

Consta do artigo 227 que:

[...] é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL. Lei Federal nº 8.069, de 13 e julho de 1990. Brasília. Senado Federal. 1990).

Com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, foi revogado o Código de Menores de 1979 e a lei de criação da FUNABEM. A nova lei traz detalhadamente os direitos da criança e do adolescente já em forma de diretrizes gerais para uma política nessa área.

No artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, afirma o princípio da proteção integral.

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. (BRASIL. Lei Federal nº 8.069, de 13 e julho de 1990. Brasília. Senado Federal. 1990).

O Parágrafo único, do artigo 4º, garante a prioridade absoluta para a criança e para o adolescente:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. (Idem).

Atende-se com isso, compromisso assumido internacionalmente, quando da ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança, através do Decreto nº 99.710, de 21/11/90:

Artigo 3 - Todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o interesse maior da criança. (Ibidem).

O ECA está em consonância com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral da ONU, em 20 de novembro de 1989. O Estatuto adotou expressamente, em seu artigo 1º, a Doutrina da Proteção Integral, que reconhece as crianças e os adolescentes como cidadãos; estabelece uma articulação do Estado com a sociedade na operacionalização da política para a infância e juventude, com a criação dos Conselhos de Direitos, dos Conselhos Tutelares e dos Fundos geridos por esses conselhos; descentraliza a política através da criação desses conselhos, em níveis estadual e municipal, estabelecendo que cada município deverá contar, no mínimo, com um conselho tutelar; garante à criança e ao adolescente a prioridade absoluta ao acesso às políticas sociais; estabelece medidas de prevenção, uma política especial de atendimento, um acesso digno à justiça, com a obrigatoriedade do contraditório.

### 3.2 A AGENDA DAS POLÍTICAS DE JUVENTUDE NO BRASIL

A consolidação dos direitos da infância e da adolescência, no Estatuto da Criança e do Adolescente, trouxe novos significados para as políticas públicas ao garantir direitos, estabelecer princípios e prever métodos para que estes direitos sejam efetivados.

O Estatuto da Criança e do Adolescente define uma faixa etária para o tratamento enquanto adolescente, sendo este, pois, toda pessoa com idade entre 12 anos completos e 18 anos incompletos. Os jovens são identificados na larga faixa etária dos 15 aos 24 anos:

Infância e crianças são noções que exprimem estatutos teóricos diferentes; por essas razões, podemos dizer que há crianças sem o direito à "infância" no Brasil. Essa operação ainda não teria sido delimitada, claramente, pelos estudiosos, profissionais e demais agentes sociais que tratam da juventude, pois eles sobrepõem jovens – sujeitos – e fase de vida – juventude – como categorias semelhantes. (SPOSITO, 2004, p. 74).

O processo de inserção da juventude na agenda das políticas públicas ocorre principalmente a partir da Assembleia Geral da ONU, de 1985, que proclamou o Ano Internacional da Juventude e adotou um Programa Mundial de Ação para a Juventude, para além do ano 2000. Ao subscrever as diretrizes para o planejamento posterior e o acompanhamento do segmento juvenil, a Assembleia definiu como jovens as pessoas entre os 15 e os 24 anos, sem prejuízo de outras definições de Estados Membros. A Assembleia Geral aprovou o Programa Mundial de Ação para a Juventude, até o ano 2000; reconheceu a importância da juventude enquanto grupo populacional e como importante para o desenvolvimento dos valores de paz e convivência. A Assembleia Geral definiu, ainda, a juventude além da definição estatística, pois o sentido do termo “juventude” variava em diferentes sociedades, em todo o mundo, e tais definições haviam mudado continuamente como resposta às flutuações das circunstâncias políticas, econômicas e socioculturais (WAISELFISZ, 2004).

Entre as diretrizes estabelecidas, a ONU indicava a necessidade de planejar e adotar ações na esfera da juventude. A partir desta Assembleia, proliferou-se a realização de conferências, documentos e a criação de outros organismos multilaterais voltados para os jovens.

A Organização Ibero-americana da Juventude (OIJ), organismo de direito internacional, criada em 1992, com o papel de promover a cooperação e o diálogo entre países ibero-americanos sobre a questão juvenil. A partir de sua criação, houve um movimento no sentido de construir novos organismos nacionais voltados aos jovens e consolidar os já existentes, através da qualificação de recursos humanos, da criação de marcos conceituais e de mecanismos para implementar estas políticas, por meio da criação e do fortalecimento dos Organismos Oficiais da Juventude na Ibero-América e da busca de financiamentos diretos para as políticas de juventude (BANGO, 2003). Dentro desta perspectiva, a OIJ lançou, em 1993, o “Programa Regional de Ações para o Desenvolvimento da Juventude na América Latina”, com o objetivo de apoio, como se verifica:

[...] processo de institucionalização das políticas da juventude na região, apoiando a criação de estruturas governamentais competentes nesta matéria e formando os responsáveis dos mesmos, assim como a outros fatores estratégicos para as políticas da juventude. (OIJ, 2008, p. 04).

Em 1995, a partir da edição do Plano de Ação Mundial pela Juventude (PAMJ), aprovado pela resolução nº 50/1981, da Assembleia Geral das Nações Unidas, a qual foi adotada pelos países-membros, constatou-se que os jovens do início do terceiro milênio enfrentam problemas muito mais complexos, destacando-se a epidemia da AIDS e a pobreza, e que esta segunda continuaria por muitas décadas a representar o maior desafio na vida de milhares de jovens do mundo. Recomendou, ainda, aos governos, que “formulem e adotem uma política nacional integrada para os jovens” (ONU, 1995). O Plano também recomendou que as ações priorizassem: educação, emprego, fome e pobreza, saúde, meio ambiente, uso indevido de drogas, delinquência juvenil, a plena e efetiva participação dos jovens na vida da sociedade e na adoção de decisões, além das políticas que deveriam ser executadas, avaliadas sistematicamente e com prazos definidos (ONU, 1995).

A OIJ lançou, em 2008, o Plano Ibero-Americano de Cooperação e Integração da Juventude, 2009-2015, com o objetivo de:

Potenciar e fortalecer as atuações de cooperação entre os estados, organismos internacionais e organizações da sociedade civil, para melhorar as políticas da juventude na região ibero-americana, como base do desenvolvimento dos direitos de cidadania das e dos jovens. (OIJ, 2008, p. 08).

De acordo com ABAD (2003), embora nos países latino-americanos já existissem políticas objetivando facilitar a transição da juventude para o mundo adulto, essas tiveram características bastante diferentes, dependendo do contexto político e econômico de cada país e do segmento de jovens a que se endereçavam.

No Brasil, o debate sobre a juventude e as políticas públicas destinadas a este segmento ganhou visibilidade pública, especialmente a partir da década de 90. Esta emergência é reflexo de uma série de ações e atores: os organismos multilaterais, as ONG's, fundações empresariais, organismos internacionais, acadêmicos, parlamentares, gestores municipais de organismos de juventude e, em especial, uma diversidade de organizações, movimentos e grupos juvenis.

Segundo Abramo (1994, p.25):

Com relação às políticas públicas, é necessário notar que, no Brasil, diferentemente de outros países, nunca existiu uma tradição de políticas especificamente destinadas aos jovens, como alvo diferenciado do das crianças, para além da educação formal. Na Europa e Estados Unidos, a formulação de políticas para jovens e a designação de instituições

governamentais responsáveis por sua implementação têm se desenvolvido ao longo do século; nos países de língua espanhola da América Latina, esse fenômeno, de modo geral, ganha significação a partir dos anos 80, principalmente estimulado por organismos como a CEPAL, ONU e o governo da Espanha, gerando algumas iniciativas de cooperação regional e lbero-americana, com intercâmbio de informações e experiências, promoção de capacitação técnica, de encontros para realização de diagnósticos e discussão de políticas. O Brasil, no entanto, passou ao largo desse movimento.

No plano nacional, especialmente a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foram criados programas e projetos cujo público-alvo eram especificamente os jovens. Segundo Sposito & Carrano (2003), no âmbito do governo federal, a partir do ano de 1995, foram constituídos 33 programas que incidiam sobre a juventude. Mesmo que não totalmente focalizados no segmento jovem, dezoito programas eram dirigidos a adolescentes e/ou jovens; dez programas, às crianças e adolescentes ou jovens e adultos; e, os cinco programas restantes, incidiam de forma abrangente a juventude. Constatou-se que a maioria dos programas tinha como público focado, a adolescência, assim considerada até os 16 anos.

As ações desenvolvidas neste programas concentraram-se em alguns problemas considerados prioritários – saúde, violência e desemprego, sendo assim realizadas:

Grande parte das propostas foi executada sob a forma de transferência de recursos ao executivo municipal ou estadual, ONGs ou fundações empresariais. Mas o traço comum dessas ações revelou, sobretudo, a ausência de uma proposta clara do governo federal para a população juvenil do país e seu lugar no modelo de desenvolvimento pretendido. Além da expansão das possibilidades de acesso ao sistema escolar e os projetos voltados para segmentos específicos (jovens excluídos ou em “risco social”), torna-se evidente a ausência de canais de interlocução com os próprios jovens, destinatários de algumas das propostas, mas jamais tidos como parceiros relevantes no seu desenho, implementação e avaliação. Assim, o incipiente campo das políticas juvenis foi muito mais voltado para alguns grupos dentre os jovens, sem constituir qualquer forma de interação com os atores juvenis na sua formulação. (SPOSITO, 2003, p. 66).

A constatação da diversidade no público atendido pelas políticas federais de juventude, e demais fatores foram decisivos:

[...] as diferenças de concepções, longe de significar a pluralidade dos que dialogam, revelam a incomunicabilidade dos que se distanciam no interior da máquina administrativa. A depender do local de onde partem, mudam

sentidos políticos e sociais das ações, assim como o recorte etário do público alvo. (SPOSITO, 2003, 68).

De acordo com Rua (1998), no âmbito das políticas federais, na década de 90, não havia naquele momento destinação específica para o público jovem, uma vez que tais políticas eram dirigidas ao conjunto da população. Sposito (2003) corrobora com esta percepção, ao identificar que os programas federais nesta década, em que pesem seus avanços, é a falta de acúmulo teórico, a não visualização por parte do poder público da juventude como um problema de natureza política, a ausência de diagnósticos, de avaliação e de gerenciamento das políticas direcionadas a esta faixa etária, indicando que a juventude não conseguiu alçar-se à condição de problema de natureza política e tampouco ocupar significativamente a agenda pública.

Segundo Sposito (2003, p. 62):

Muitos dos programas sociais a eles destinados encerram nítidas dimensões de contenção de um possível comportamento violento e destrutivo. Encontramos, ainda, proposições que consideram os segmentos jovens como capital humano que deve ser cada vez mais rentável, mediante investimentos que o habilitem a uma melhor qualificação – dentre eles, o educacional.

Nesse sentido, pensar em políticas públicas para a juventude, implica compreender a multiplicidade das dimensões da vivência e da condição juvenil, e entender que ainda apresentam enfoque setorial. Assim, as políticas devem ser analisadas a partir da integralidade dessas diversas dimensões.

Trata-se, portanto, de não reduzir o debate apenas a uma dimensão da vivência juvenil, que quase sempre enfoca somente o aspecto formativo-educacional (deste modo, o seu vir-a-ser), mas de considerar que essa vivência é pluridimensional e constitui-se no tempo presente. (CONJUVE, 2006, p. 21)

No tratamento do tema da vivência juvenil, no plano das políticas federais, o desenho das ações emerge do reconhecimento de que alguns problemas afetam expressiva parcela da população jovem, sendo as políticas pensadas para a juventude, com o fito de combater problemas sociais, bem como o risco que a juventude representa para a sociedade. Para isto, criaram-se políticas que visam ao seu controle, através de “programas esportivos, culturais e de trabalho orientados, para o controle social do tempo livre dos jovens, destinados, especialmente, aos

moradores dos bairros periféricos das grandes cidades brasileiras” (SPOSITO, 2003, p. 272).

Segundo Almeida (2001, p. 19):

[...] o Estado brasileiro, no nível federal, ainda não adquiriu uma porosidade tal que demonstrasse uma efetiva capacidade para absorver as demandas, carências, necessidades e expectativas presentes no universo amplo e heterogêneo dos segmentos juvenis. Não foi capaz de traduzi-las em uma agenda política e, por extensão, formular programas de ação que contemplassem e garantissem o conjunto de direitos humanos, civis, sociais e políticos que conformam o conceito de cidadania.

Além disso, ao traçar uma análise sobre as iniciativas federais, Sposito (2003, p. 272), constata que “nenhum órgão da administração federal demonstrou capacidade de concentrar e publicar informações acerca das políticas de juventude.” Neste sentido, um dos primeiros diagnósticos relaciona-se com a constatação da ausência de registros sobre a avaliação e o acompanhamento gerencial das políticas.

O diagnóstico que emerge dos dados empíricos, ainda que preliminar, indica que o Brasil, sob o ponto de vista global, optou por um conjunto diversificado de ações – muitas delas efetivadas na base do ensaio e do erro – na falta de concepções estratégicas que permitam delinear prioridades e formas orgânicas e duradouras de ação institucional que compatibilizem interesses e responsabilidades entre organismos do Estado e da sociedade civil. Neste sentido, é possível afirmar que a herança deixada pelo governo incide mais em projetos isolados, sem avaliação, configurando a inexistência de um desenho institucional mínimo que assegure algum tipo de unidade que nos permite dizer que caminhamos na direção da consolidação de políticas e formas democráticas de gestão. (SPOSITO e CARRANO, 2003, p.22).

A autora também evidencia que “torna-se evidente a ausência de canais de interlocução com os próprios jovens, destinatários de algumas das propostas, mas jamais tidos como parceiros relevantes no seu desenho, implementação e avaliação” (SPOSITO, 2003, p. 66).

No entendimento da UNESCO (2005), os jovens devem participar ativamente da formulação e execução das políticas públicas. Para que isto aconteça, é necessária a criação de um mecanismo, com objetivos definidos:

[...] mecanismo para que diversos grupos e movimentos juvenis formulem críticas, propostas e pontos de vista sobre todos os temas de seu interesse e para que, com os apoios necessários, materializem as iniciativas que

considerem prioritárias e tenham a participação na elaboração e no acompanhamento de políticas públicas. (UNESCO, 2005, p. 115).

As políticas públicas para a juventude, segundo a UNESCO (2005), devem possibilitar a participação juvenil, dar conta da diversidade desta população e estabelecer o papel do Estado, compreendendo o fato das políticas serem de/para/com juventudes:

de – uma geração diversificada, segundo sua inscrição racial, gênero e classe social, que deve ser considerada na formatação de políticas;  
para – os jovens, considerando o papel do Estado de garantir o lugar e bem-estar social na alocação de recursos;  
com - considerando a importância das articulações entre instituições, o lugar dos adultos, dos jovens, a interação simétrica desses atores, e o investimento nos jovens para a formação e exercício do fazer política. (UNESCO, 2005, p. 20).

As demandas da juventude são parte do conjunto das demandas da sociedade, que envolvem outros segmentos e outros setores. É preciso criar espaços específicos que, ao mesmo tempo, não se tornem espaços corporativos, ignorando o conjunto da sociedade. De acordo com Pontual (2003, p.74):

Quando se elabora uma política pública, fala-se de política pública para a juventude. Só que a juventude é diversa. Existem jovens negros, mulheres, homens, portadores de deficiências, jovens com diferenças econômicas, de acesso diferenciado a direitos. Portanto, é importante que a política pública reconheça essa diversidade e crie programas e ações que levem isso em conta.

O cenário da década de 90 e do início dos anos 2000 aponta para a ausência de um espaço institucional de políticas públicas de juventude, de um órgão responsável pela articulação das políticas e a ausência da participação da juventude. Esta análise vai ao encontro da avaliação de Sposito (2003) sobre as ações desenvolvidas no governo Fernando Henrique de que naquele momento “nenhum órgão da administração federal demonstrou capacidade de concentrar e publicar informações acerca das políticas de juventude” (SPOSITO, 2003, p. 272).

A Câmara dos Deputados criou, em 2003, uma Comissão Especial Destinada a Acompanhar e a Estudar Propostas de Políticas Públicas de Juventude, na Câmara dos Deputados. O trabalho da Comissão realizou-se através de grupos de trabalho para estudar as temáticas atinentes à juventude, tais como: educação, cultura, trabalho e renda, desporto e lazer, saúde e sexualidade e cidadania. Além

dos grupos de trabalho, foram realizadas audiências públicas na Câmara dos Deputados, nos 26 Estados e no Distrito Federal; um Seminário Nacional de Políticas Públicas de Juventude, em setembro de 2003; e uma Conferência Nacional de Juventude, em 2004, a qual organizou debates regionais em todos os Estados da Federação sobre as principais preocupações dos jovens brasileiros e possíveis soluções para seus problemas.

O trabalho da Comissão Especial resultou no encaminhamento de projetos de leis. Neste sentido, foi elaborada a proposta de emenda à constituição, PEC nº 394/2005, que inclui a expressão “jovem” na denominação do capítulo VII e dá nova redação ao artigo 227 da Constituição. Com a alteração proposta, o presente artigo passaria a ter a seguinte redação:

é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao **jovem**, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL. Lei Federal nº 8.069, de 13 e julho de 1990. Brasília. Senado Federal. 1990).

O Plano Nacional de Juventude, proposto através do projeto de lei nº 4.530/2004, destinado a jovens com idade entre 15 e 29 anos, tem entre seus objetivos:

- incorporar integralmente os jovens ao desenvolvimento do país;
- articular os diversos atores da sociedade, governo, organizações não governamentais, jovens e legisladores para construir políticas públicas de juventude;
- apontar diretrizes e metas para que o jovem possa ser o ator principal em todas as etapas de elaboração das ações setoriais e intersetoriais. (BRASIL. Projeto de Lei nº 4.530/2004. Brasília. Senado Federal, 2004).

O outro projeto, resultado dos trabalhos da Comissão Especial, foi a proposição da criação do Estatuto de Direitos da Juventude, através do projeto de lei 4529/2004. O Estatuto assegura direitos às pessoas com idade entre quinze e vinte e nove anos, conforme expresso em seu artigo. 3º:

Os jovens gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo dos relacionados nesta lei, assegurando-se-lhes, por lei ou outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para a preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral,

intelectual e social, em condições de liberdade e dignidade. (BRASIL. Projeto de Lei nº 4.530/2004. Brasília. Senado Federal, 2004).

No ano de 2004, além da realização da Conferência Nacional de Juventude pela Comissão Especial, houve a criação do Grupo Interministerial de Juventude, vinculado à Secretaria Geral da Presidência da República, dentro da Câmara Setorial de Políticas Sociais, integrado por 19 Ministérios e Secretarias Especiais do governo federal para definir uma Política Nacional para a Juventude, tendo como meta integrar as diversas ações do governo voltadas para os jovens e elaborar as diretrizes da nova política para a juventude, além de dialogar com entidades representativas dos jovens em campos estudantis, empresariais, culturais, entre outros.

Como resultado do trabalho do Grupo Interministerial, foi criada em 2005, por meio da Lei 11.129/2005, a Secretaria Nacional de Juventude, órgão executivo, vinculado à Secretaria Geral da Presidência da República, sem *status* de Ministério, com a responsabilidade de articular os programas e projetos em âmbito federal, destinados aos jovens na faixa etária entre 15 e 29 anos; fomentar a elaboração de políticas públicas para o segmento juvenil; interagir com os poderes Judiciário e Legislativo, na construção de políticas amplas; e promover espaços para que a juventude participe da construção dessas políticas.

No mesmo processo de criação da Secretaria Nacional de Juventude, foi instituído o Conselho Nacional da Juventude. O Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE) é um órgão de caráter consultivo, formado por 60 membros, sendo: 20 representantes de secretarias e ministérios e 40 de representantes da sociedade civil. Tem como atribuições formular e propor diretrizes da ação governamental voltadas à promoção de políticas públicas para a juventude; fomentar estudos e pesquisas acerca da realidade socioeconômica juvenil; e, fazer o intercâmbio entre as organizações juvenis nacionais e internacionais.

A criação da Secretaria Nacional de Juventude e do CONJUVE buscou responder às demandas empreendidas durante a década de 90 e início dos anos 2000, conforme exposto por Sposito (2003) e Rua (1998); definir um espaço de articulação e de elaboração de políticas específicas para a juventude, com a participação dos jovens no processo de elaboração, de avaliação, de gerenciamento das políticas direcionadas a esta faixa etária. Segundo o CONJUVE, é necessário:

[...] investir em canais de diálogo que possam, em um futuro próximo, estabelecer um marco institucional que deve, este sim, servir de referencial para a composição de políticas públicas de juventude, com alto grau de coerência e que formem um sistema de ações minimamente harmônico. (CONJUVE, 2006, p. 24).

E como parte da estratégia e da metodologia da formulação das políticas de juventude, o CONJUVE adota o modelo proposto pela UNESCO (2005), de participação da juventude:

[...] deve constituir-se em uma das principais características de todo o processo de formulação das políticas de juventudes, desde a organização das demandas até a avaliação dos programas desenvolvidos. É preciso que a sociedade e o Estado sejam receptivos às possibilidades e oportunidades de participação juvenil, não só por motivos de ampliação da democracia, mas também pela importância da vivência política nos processos de desenvolvimento pessoal dos jovens. (CONJUVE, 2006, p. 37).

De acordo com o CONJUVE, nas ações para a juventude, é necessário:

[...] fazer com que a sociedade compreenda que os jovens, sendo sujeitos de direitos e promotores e destinatários de políticas públicas, não aceitam participar de programas e projetos que pressuponham e/ou produzam aculturação e normatização de suas práticas sociais, modos de ser e identidades. (CONJUVE, 2006, p. 6).

Para tanto, o CONJUVE, no diagnóstico das políticas públicas atuais, pondera que estas deveriam ser:

Políticas continuadas, sem prazo de validade, que não se resumam a programas emergenciais ou focais, que possam atender a todos os jovens, que respondam a preocupações referentes à relação do jovem com o mundo do trabalho, da cultura e também com as novas tecnologias, especialmente as da informação e comunicação. (CONJUVE, 2006, p. 23).

Segundo Rua (1998), há falta de concepção estratégica que permita delinear prioridades e formas orgânicas e duradouras de ação institucional, que conjuguem transversalidade e sinergia com outras políticas. Para o autor, predomina a fragmentação institucional, com projetos isolados, configurando a inexistência de um desenho institucional minimamente integrado, que assegure algum tipo de unidade e que nos permita dizer que caminhamos na direção da consolidação das políticas de juventude e de formas participativas de gestão.

Em 2007, o governo federal reformulou o desenho das políticas de juventude, de modo a integrar as ações direcionadas aos jovens por vários ministérios, voltando-se, então, para os jovens de 15 a 29 anos que não concluíram o ensino fundamental e não têm vínculos formais de trabalho. O Ministério do Trabalho e Emprego ficou responsável pelas ações de elevação da escolaridade e qualificação profissional da juventude, sendo responsável pelo Programa de Aprendizagem Profissional que, anteriormente, estava vinculado ao Programa Primeiro Emprego. Ao ser extinto este programa e unificadas as demais ações voltadas para os jovens, passou a ser um programa dentro das políticas de juventude sob responsabilidade do MTE. Segundo o Boletim da Aprendizagem Profissional editado pelo MTE, em 2013 foram contratados em todo o Brasil, 335.000 (trezentos e trinta e cinco mil) jovens e, no Rio Grande do Sul, 32.000 (trinta e dois mil).

### 3.3 A LEI DA APRENDIZAGEM PROFISSIONAL E A PRIORIDADE DA FORMAÇÃO E INSERÇÃO PROFISSIONAL DA JUVENTUDE

A promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho – a CLT-, por meio de Decreto-lei, em 1943, estabeleceu, em seu art. 429, a obrigatoriedade das empresas contratarem e matriculem jovens com idade entre 14 e 18 anos nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem. Na época da criação da CLT, existia apenas o Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial, onde os jovens recebiam uma formação técnico-profissional que os habilitava a exercer uma profissão. Posteriormente, com a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte, do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo, estes cursos passaram a ser ministrados conforme a área de atividade da empresa.

Em 2000, o governo federal alterou a CLT, por meio da Lei n.º 10.097/2000 e, em 2005, a regulamentou pelo Decreto nº 5.595/2005. A Lei nº 10.097, conhecida deste então, como Lei da Aprendizagem, modificou os artigos da CLT que tratavam da aprendizagem profissional. Dentre as alterações trazidas pela lei, estabeleceu-se que as empresas de médio e grande porte devem cumprir uma cota de aprendizagem através da contratação de adolescentes e jovens na faixa dos 14 aos 24 anos. A lei da aprendizagem foi alterada pela Lei nº 11.180/2005, no que diz

respeito ao limite máximo de idade dos aprendizes, que passou de dezoito (18) para vinte e quatro (24) anos de idade.

Art. 428. Contrato de aprendizagem é o contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo determinado, em que o empregador se compromete a assegurar ao maior de 14 (quatorze) e menor de 24 (vinte e quatro) anos, inscrito em programa de aprendizagem formação técnico-profissional metódica, compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico, e o aprendiz, a executar com zelo e diligência as tarefas necessárias a essa formação. (BRASIL. Lei nº 11.180/2005. Brasília. Senado Federal. 2005).

A empresa, ao contratar o aprendiz, deve inscrevê-lo num programa de aprendizagem que desenvolva uma formação técnico-profissional compatível com seu desenvolvimento físico, moral e psicológico. A Lei da Aprendizagem (art. 430, I e II, CLT) reconhece que o Sistema Nacional de Aprendizagem, formado por SENAI, SENAC, SENAR, SENAT e SESCOOP, por inexistência de cursos ou vagas suficientes, poderá não atender à demanda do mercado e, desta forma, abre a possibilidade de a aprendizagem ser suprida por outras entidades qualificadas em formação profissional: as escolas técnicas de educação e as entidades sem fins lucrativos, cujo objetivo seja a assistência ao adolescente e a educação profissional.

O objetivo das entidades sem fins lucrativos, que deve constar expressamente de seus estatutos, é a assistência ao adolescente e à educação profissional. Além disso, as entidades sem fins lucrativos deverão estar registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (art. 430, II, CLT; art. 91, ECA; e, Resolução nº 74/01, CONANDA), com instalações físicas adequadas, atendendo às normas de habitação, higiene, saúde e segurança, e de recursos humanos (número e qualificação do pessoal técnico-docente e de apoio) adequados para o desenvolvimento do programa. Como requisito essencial para a aprendizagem, as entidades deverão contar com estrutura adequada para o desenvolvimento do programa, mantendo a qualidade do ensino, o acompanhamento, a avaliação dos resultados e certificação do aprendiz (art. 430, § 1º, CLT).

O governo, ao possibilitar que as entidades sem fins lucrativos, associações, institutos e fundações desenvolvessem a formação técnico-profissional no âmbito da Lei da Aprendizagem, e atuar na garantia do direito à profissionalização e ao trabalho dos jovens, fez com que novos atores se mobilizassem para o cumprimento

desta Lei, e não mais somente o Sistema “S”, com a oferta de cursos ou mesmo o Estado, fiscalizando e notificando as empresas para cumprirem a lei.

A profissionalização dos adolescentes, pelo ECA, assume a ordem de direito, devendo, portanto, estar inserida e implementada no âmbito da política educacional e, desta forma, propiciar a aprendizagem que se impõe como direito prioritário nas relações de trabalho:

Art. 60 É proibido qualquer trabalho a menores de 14 (quatorze) anos de idade, salvo na condição de aprendiz.

Art. 62 Considera-se aprendizagem a formação técnico-profissional ministrada segundo as diretrizes e bases da legislação de educação em vigor. (BRASIL. Lei nº 11.180/2005. Brasília. Senado Federal. 2005).

A Constituição Federal estabelece que o adolescente, ao ingressar no mundo do trabalho, tem direito à proteção especial. Esta proteção abrange a idade mínima de quatorze anos para admissão ao trabalho, na condição de aprendiz, sendo proibido o trabalho noturno, perigoso e insalubre; a garantia dos direitos previdenciários e trabalhistas e a garantia de acesso do trabalhador adolescente à escola (art. 227 § 3º).

A proteção especial, estabelecida na Constituição da República, está reproduzida na Lei da Aprendizagem nº 10.097/2000, com a alteração da Lei nº 11.180/2005, que traz novos parâmetros para a Consolidação das Leis do Trabalho, especificamente em relação aos artigos 428 a 433.

A aprendizagem, embora com previsão desde 1943 na Consolidação das Leis do Trabalho, vinha sendo tratada com descuidada atenção e importância pelo legislador que deixou, por longo tempo, de atualizar as normas legais específicas frente ao mercado de trabalho em constante modificação; pelos atores diretos, empregador ou Serviços Nacionais de Aprendizagem – SENAI, SENAC, SENAR, SENAT, SESCOOP; e pelos órgãos responsáveis pela fiscalização.

A desatenção ao aprendiz com deficiência era mais evidente. A CLT se dirigia aos “menores” a partir dos doze anos, exigindo que o aprendiz, “com aptidão física e mental”, tivesse concluído o “ensino primário”, não sofresse de “moléstia contagiosa” e fosse “vacinado contra a varíola”, observada uma reserva para o setor industrial no qual se beneficiavam os filhos (inclusive os órfãos) e irmãos dos já empregados da empresa (arts. 430 e 431 da CLT, anteriores à Lei da Aprendizagem).

A partir de 1990, por exigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, a concepção de aprendizagem passa, então, por alterações, consolidadas pela Lei nº 10.097, que trouxe alterações aos artigos 403 a 431 da CLT.

A Emenda Constitucional nº 20, de 1998, veio fixar a idade mínima para o trabalho em 16 anos, permitindo a profissionalização por meio da aprendizagem a partir dos 14 anos, demonstrando a relevância da profissionalização como direito.

O art. 429, da CLT, introduzido pela Lei nº 10.097/2000, obriga e se destina a todos os estabelecimentos de todos os setores produtivos, a empregar (contratar) e matricular aprendizes em atividades cujas funções demandem profissionalização. Portanto, desde dezembro de 2000, todos os estabelecimentos devem contratar aprendizes, cujo número varia de 5% (cinco por cento) a 15% (quinze por cento) do número dos trabalhadores existentes em cada estabelecimento e em funções que permitam a formação profissional:

Art. 429. Os estabelecimentos de qualquer natureza são obrigados a empregar e matricular nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem número de aprendizes equivalente a cinco por cento, no mínimo, e quinze por cento, no máximo, dos trabalhadores existentes em cada estabelecimento, cujas funções demandem formação profissional.

§ 1º-A O limite fixado neste artigo não se aplica quando o empregador for entidade sem fins lucrativos, que tenha por objetivo a educação profissional. (BRASIL. Lei nº10.097, de 19 de dezembro de 2000. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943).

As funções que demandem formação profissional, além de serem compatíveis com o desenvolvimento físico, moral e psicológico do aprendiz, devem propiciar efetiva profissionalização, ou seja, possibilitar ao adolescente aprendiz adquirir habilidades específicas, bem como adquirir conhecimentos teóricos e técnicos exigidos para o exercício da atividade. Tais “funções” devem estar inseridas na definição da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) e serem atuais, de forma a atenderem às exigências e à dinâmica do mercado de trabalho.

A organização curricular dos Cursos ou Programas de Aprendizagem leva em consideração as competências requeridas para o desempenho da ocupação, as referências curriculares nacionais aprovadas pelo Ministério da Educação e a interação com empregadores e trabalhadores do ramo econômico para o qual se destina a formação profissional.

O programa de aprendizagem para o desenvolvimento de ações de educação profissional deve identificar os aprendizes que, em número definido, participarão do curso. A entidade sem fins lucrativos, visando justificar o atendimento do público, deverá conhecer o perfil socioeconômico do mesmo, tendo em conta as exigências do mercado de trabalho. Com isso, fixará os objetivos do curso, as etapas de implementação e os propósitos a serem alcançados.

Os conteúdos do curso de aprendizagem a serem desenvolvidos deverão conter os conhecimentos, habilidades e competências, indicando sua pertinência em relação aos objetivos do curso, o número de aprendizes a serem atendidos e o potencial de aplicação no mercado de trabalho. A carga horária conterá previsão da duração total em horas e sua distribuição durante o curso.

### **3.3.1 A Mobilização e descontinuidades na Política da Aprendizagem Profissional**

Nos últimos anos, a mobilização de diferentes organizações para o cumprimento da lei intensificou-se a partir de sua modificação, em 2000, por meio da publicação de cartilhas, orientando as empresas para a forma de cumprimento da lei, cartilhas informando como as entidades sem fins lucrativos devem organizar e elaborar seus programas de aprendizagem, através da realização de seminários e eventos.

Uma das primeiras publicações foi a cartilha, editada em janeiro de 2004, pela Fundação Abrinq, organização de origem empresarial, reconhecida pela sua atuação na defesa dos direitos da criança e do adolescente e no âmbito da responsabilidade social. A cartilha intitulada “Lei da Aprendizagem” – responsabilidade social na formação profissional do adolescente, com experiências de organizações sociais e empresas que desenvolvem programas de aprendizagem, a legislação brasileira referente ao tema e um guia de como os empresários devem fazer para contratar aprendizes, destacando que os empresários, ao cumprirem a lei, estão oportunizando aos jovens o acesso à qualificação profissional e ao emprego e, ao empresário, a promoção de responsabilidade social.

Segundo a cartilha da Fundação Abrinq (2004, p. 14), tem-se a contratação de aprendizes como:

[...] um dos melhores investimentos sociais que uma empresa pode fazer. Ao mesmo tempo em que ela contribui para um programa que é nitidamente formador, ela atua contra a vulnerabilidade social. Ao mesmo tempo em que investe na formação de futuros profissionais, na perspectiva do seu próprio negócio, o faz também na perspectiva do país, uma vez que a falta de qualificação da mão-de-obra brasileira é uma das razões que contribuem para o alto índice de desemprego.

Entre as ações empreendidas para divulgar a legislação, foram realizados seminários organizados pelo Instituto Unibanco, braço social do Banco Unibanco, em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego, promovidos durante o ano de 2007, em vários Estados, visando promover a troca de experiências entre empresas, poder público, jovens aprendizes e organizações da sociedade civil, bem como apresentar informações sobre a Lei da Aprendizagem, orientando as organizações na implantação ou aprimoramento de seus programas de aprendizagem.

Uma das ações empreendidas de divulgação da lei foi a realização do seminário Lei do Aprendiz: oportunidade para os Jovens e Desenvolvimento para o País, organizado pela ONG Atletas pela Cidadania, em conjunto com o GIFE e o Instituto Ethos. O seminário realizado em julho de 2008, na cidade de São Paulo, reuniu cerca de 550 representantes das áreas social, empresarial e governamental. Como resultado, foi elaborada uma pauta de sugestões ao Ministério do Trabalho e Emprego, dentre as quais: adoção pelo governo da meta de 800.000 aprendizes contratados até 2010; criação de grupo de trabalho composto pelo Ministério e instituições da sociedade civil; divulgação da causa da aprendizagem por meio de campanha de comunicação promovida pelo governo; maior integração e nivelamento de informações entre as superintendências regionais do trabalho, para facilitar o cumprimento da lei pelas empresas; esclarecimento para as empresas e superintendências sobre a subsidiariedade das organizações sociais em relação ao Sistema “S”; regulamentação da contratação de aprendizes na Administração Pública Direta; integração dos programas de aprendizagem e de inclusão de pessoas com deficiência nas empresas; e a criação de uma ouvidoria no Ministério do Trabalho para acolhimento de denúncias e dúvidas relativas à implementação da Lei.

Em 2008, as organizações Atletas pela Cidadania, Instituto Ethos, Fundação Roberto Marinho, CIEE, Fundação Pró-Cerrado, ESPRO e Rede Cidadã apresentaram, em reunião realizada com o Ministro do Trabalho e Emprego, um documento com sugestões para o cumprimento da Lei, levantadas no Seminário “Lei

do Aprendiz: oportunidades para os jovens e desenvolvimento para o país”. O resultado desta reunião foi a criação de um Grupo de Trabalho, por meio da portaria nº 557/2008, composto por órgãos públicos e pelas organizações da sociedade civil que realizaram o seminário, tendo o objetivo de promover estudos, consolidar propostas e organizar um seminário nacional de aprendizagem profissional, visando à implantação do Fórum Permanente de Aprendizagem Profissional.

A Conferência Nacional de Aprendizagem Profissional, realizada em Brasília, em novembro de 2008, coordenada por este Grupo de Trabalho buscou, no primeiro painel, situar a Aprendizagem Profissional no contexto das políticas públicas de Juventude e de Trabalho Decente, proposta pela Organização Internacional do Trabalho, da qual o governo brasileiro tornou-se signatário. Num segundo momento, foram realizados painéis simultâneos para a apresentação de experiências de entidades sem fins lucrativos, dos Serviços Nacionais de Aprendizagem Profissional, de cases de grandes empresas que cumprem a legislação e dos órgãos públicos fiscalizadores do cumprimento da legislação, os procuradores e auditores do MTE.

A Conferência Nacional encerrou com o lançamento de uma Carta Compromisso assinada pelas entidades organizadoras, com o objetivo de destacar a aprendizagem profissional como a principal política de empregabilidade juvenil, e alcançar a meta de 800.000 mil aprendizes contratados em 2010. Para alcançar esta meta, o MTE lançou uma série de ações para envolver empresários, sindicatos, entidades formadoras na mobilização para o cumprimento da Lei da Aprendizagem. Publicou termo de cooperação para divulgar a lei em 2007, portaria instituindo o Fórum Nacional de Aprendizagem Profissional, Selo para premiar empresas e entidades, algumas ações perderam-se nas gavetas e nos discursos de Brasília.

O termo de cooperação técnica 04/2007, entre Ministério do Trabalho e Emprego, e a organização sem fins lucrativos Atletas de Cidadania, que tem como missão promover práticas exemplares de cidadania, na defesa de causas sociais, através da força de mobilização de atletas e ex-atletas brasileiros, e como objetivos: agir politicamente na defesa e promoção de causas sociais e ambientais transformadoras; sensibilizar e mobilizar a comunidade esportiva para causas e desenvolvimento de projetos sociais; e criar uma identidade de grupo como Defensor de Causas Cidadãs.

O termo estabeleceu que a Atletas pela Cidadania tinha, como obrigações, desenvolver pesquisa junto as mil maiores empresas do Brasil para o cumprimento

da lei da aprendizagem, e criar e manter um placar eletrônico, denominado Placar do Aprendiz, com o objetivo de divulgar os dados da aprendizagem. Estas ações tinham como objetivo de divulgação, incentivo e mobilização de empresas públicas e privadas para o cumprimento da lei da aprendizagem e de ações de estímulo à criação de Programas Corporativos de Aprendizagem profissional.

O termo teve vigência até 31 de dezembro de 2010 e não foi prorrogado. O Placar do Aprendiz, principal ferramenta de divulgação da lei, lançado em 2007, foi encerrado e seu site de divulgação não está mais disponível. A Atletas de Cidadania mudou seu nome para Atletas pelo Brasil e seu foco de atuação para a conscientização e a mobilização para a melhoria da política esportiva nacional, não mais apoiando a implementação da política de aprendizagem profissional.

O Fórum Nacional de Aprendizagem Profissional, criado pela portaria 983/2008, com a finalidade de promover debate entre instituições formadoras e órgãos de fiscalização, desenvolver, apoiar e propor ações de mobilização pelo cumprimento da legislação e de monitorar e avaliar o alcance das metas de contratação e efetividade dos programas de aprendizagem profissional. Este órgão consultivo, formado por órgãos governamentais, confederações patronais, conselhos, instituições formadoras do Sistema S, instituições formadoras e sociedade civil. Destaca-se a presença do Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE) e da Fundação Projeto Pescar, como integrantes do grupo de instituições formadoras e como sociedade civil. Foram convidadas as grandes Fundações empresariais, entre elas a Fundação Roberto Marinho, Fundação Bradesco, Instituto Ethos e Grupo de Institutos, Fundação e Empresas (GIFE). Neste processo, instituíram-se Fóruns Estaduais de Aprendizagem Profissional, junto a suas Superintendências Regionais, Fóruns Estaduais de Aprendizagem Profissional, com o intuito de mobilizar as entidades e os empresários locais para aderirem à lei da aprendizagem, e como parte da estratégia de ampliar o número de jovens aprendizes contratados.

O Selo de Responsabilidade Social, denominado "Parceiros da Aprendizagem", foi lançado em portaria de novembro/2008 e relançado em uma nova portaria em 2010. Nos anos de 2011 e 2012, foi concedido às entidades sociais, empresas, entidades governamentais e outras instituições que atuarem em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, no desenvolvimento de ações que envolvam a formação, qualificação, preparação e inserção de

adolescentes e jovens que pertençam às famílias cuja renda familiar per capita seja de até meio salário mínimo, e pessoas com deficiência no mundo do trabalho.

Segundo o Boletim da Aprendizagem Profissional 2013, emitido pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE, no período de 2008 até 2013, houve um aumento no número de contratação de aprendizes; em 2008, foram 134.001 admissões e, em 335.809 admissões do ano de 2013, que representam apenas 27,13% do potencial de contratos de Aprendizagem de 1.237.760, tomando como referência a cota mínima de 5%, estabelecida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Portanto, as ações do Ministério do Trabalho e Emprego, como gestor das políticas de qualificação profissional para a juventude, têm agregado a atuação direta do Estado, de fiscalização e promoção da aprendizagem profissional como política pública de trabalho para a juventude, com a publicação de normativas, de cadastros e de modelos de programas de aprendizagem profissional, além da ação de estabelecer parcerias com empresas, sindicatos, confederações e organizações da sociedade civil e empresariais, dar visibilidade para esta legislação, visando cumprir a meta de aprendizes contratados. Entretanto, o aumento de vagas mostra-se insuficiente para cumprir a meta estabelecida e o mínimo previsto na legislação, para efetivação do direito à profissionalização e ao trabalho para jovens.

Portanto, as políticas públicas adotadas, na busca de integrar socialmente o jovem, percorrem como que uma via de mão dupla: incentivam programas de ressocialização vinculados à educação não formal – por meio especialmente da organização de oficinas ocupacionais, da prática de esportes, da arte e de programas de capacitação profissional, “que, muitas vezes, não passam de oficinas ocupacionais, ou seja, não logram promover qualquer tipo de qualificação para o trabalho” (ABRAMO, 1997, p. 26).

Para Abramo (1997), a caracterização do comportamento dos jovens como estando propenso a um desvio no processo de integração social, retoma elementos que foram comuns na avaliação feita na década de 50, ou seja, a formação de culturas juvenis antagônicas à sociedade adulta. Nesta perspectiva, “o desafio é reorientar as políticas de juventude na direção de um modelo de jovens cidadãos e sujeitos de direito que deixe paulatinamente para trás enfoques como o do jovem-problema que ameaça a segurança pública” (BANGO, 2003, p. 48).

O foco das políticas para os jovens dirigia-se, então, para a profissionalização, a ocupação produtiva do tempo livre e a educação dos jovens, atendendo à lógica desenvolvimentista.

O jovem deveria ser preparado para se tornar um adulto produtivo, responsável pelo progresso nacional. Nota-se, portanto, a construção social da juventude como geração a ser integrada à sociedade para a ela servir, priorizando-se na interação indivíduo e sociedade, um modelo ideal de sociedade, ou seja, a norma da sociedade produtiva. (CASTRO & ABRAMOVAY, 2002, p. 22).

Assim, a Aprendizagem Profissional não se reduz a uma política pública de emprego, uma vez que traz elementos muito semelhantes a ações desenvolvidas nos campo das políticas públicas de transferência de rendas para jovens pobres: focalização em jovens em situação de “risco” social e a combinação de algumas ações que visam a promover a sua “inclusão” social (qualificação profissional, promoção da escolaridade e inserção social e comunitária dos jovens), a partir de um modelo de ação comum nas políticas para a juventude, implementado em meados dos anos 1990, no Brasil, como uma resposta ao crescimento das desigualdades entre os jovens e as dificuldades encontradas por eles para a sua inserção profissional (SPOSITO e CORROCHANO, 2005).

#### **4. AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA POLÍTICA DE APRENDIZAGEM PROFISSIONAL**

Neste capítulo, são analisados o surgimento e consolidação das organizações que participam da política de aprendizagem profissional, a proposta de atuação das organizações, dados das trajetórias institucionais e as diferentes estratégias adotadas na gestão. Neste sentido, é fundamental compreender os processos de mudanças ocorridos ao longo do tempo em cada organização, os processos, as parcerias, as mudanças internas que foram realizadas para executar o programa de aprendizagem profissional e o formato do programa.

Na segunda parte deste capítulo, são apresentadas as mudanças pelas quais as organizações da pesquisa passaram, para se adequarem às exigências do Ministério do Trabalho e Emprego, para estarem habilitadas a desenvolver a aprendizagem profissional, as mudanças na legislação da assistência social e seus impactos nas organizações de formação profissional.

##### **4.1 CENTRO DE INTEGRAÇÃO EMPRESA-ESCOLA**

O Centro de Integração Empresa-Escola é uma organização não governamental de atuação nacional, com autonomia administrativa, jurídica e financeira em cada uma das suas sete unidades: São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Paraná. Em cada uma das unidades, existe um conselho, uma diretoria, um presidente e um estatuto próprio que indica a finalidade da atuação da organização. O CIEE-RS é uma organização sem fins lucrativos, de assistência social beneficente, educacional e cultural. Suas ações estão focadas na garantia e na promoção dos direitos socioassistenciais, por meio do serviço de desenvolvimento socioeducativo tendo, como atividade principal, a assistência social. Agrega-se a esta atividade fim, outras ações, respeitando a filosofia, as políticas e as diretrizes institucionais estabelecidas pelo CIEE Nacional (CIEE, 2013).

O primeiro CIEE foi inaugurado em São Paulo e, o segundo, no Rio Grande do Sul, em 28 de abril de 1969, em ato na Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul por educadores, profissionais liberais, entidades de classe e especialistas em treinamento e desenvolvimento. Destaca-se que, na primeira diretoria do CIEE,

participaram profissionais vinculados à Associação Comercial de Porto Alegre, à Distribuidora de Produtos de Petróleo Ipiranga, à Câmara Americana de Comércio para o Brasil, PUC/RS e o Jornal do Comércio, dentre outros.

A organização CIEE-RS, nos últimos anos, tem diversificado os seus projetos, e também adequado a nomenclatura destes projetos, visando aproximar-se dos conceitos das políticas de assistência social. A Lei 12.101/2009, que dispôs sobre a Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social e estabeleceu um novo regramento para concessão de benefícios fiscais tributários para organizações que atuam na assistência social, restringiu o rol de atividades classificadas sob natureza assistencial, especialmente as vinculadas à promoção da integração no mercado de trabalho, exigindo maiores comprovações das atividades sem fins lucrativos das organizações e as diretrizes da política nacional de assistência social.

Ao longo de sua história, o CIEE sempre se registrou como entidade assistencial, em que pesem suas características muito mais próximas de organizações empresariais, e sua atividade principal, a intermediação de estágios para estudantes, por meio de parceria com instituições de ensino, empresas e órgãos públicos, ser alvo de questionamento do Ministério do Desenvolvimento Social sobre seu enquadramento como uma política de assistência social. A organização busca, por meio da captação de vagas junto às empresas e da administração, acompanhamento e formalização dos programas de estágio, cumprir sua missão de capacitar e inserir jovens no mercado de trabalho, o que a coloca como a maior representante entre as organizações intermediadoras de estágios.

Em sua dissertação de mestrado, intitulada “O instituto do estágio de caráter não obrigatório sob a ótica da teoria de Pierre Bourdieu: um campo de luta para além do fazer e o saber”, Correa (2014) destaca que o programa estágio é vinculado à área da educação, não é obrigatório, e que sua finalidade é pedagógica. Entretanto, ele passa a ser visto e promovido como um programa de assistência social, dentro do cenário de vinculação das atividades do CIEE nas políticas de assistência social, sendo o estágio um programa de “promoção da integração ao mercado de trabalho”, de acordo com a Lei orgânica da Assistência Social (LOAS). Este conceito é adotado na missão da organização, de promover a integração do jovem ao mundo do trabalho.

A atuação de encaminhamento de estudantes para estagiarem nas empresas também é uma resposta às necessidades de mão-de-obra qualificada, por parte do

mercado produtivo, especialmente por que, entre os dirigentes do CIEE, encontram-se representantes da classe empresarial que demandam a disponibilidade de mais pessoas para trabalhar em seus negócios.

De acordo com Correa (2014), uma das dificuldades para execução do programa de estágios é a falta de participação das instituições de ensino no acompanhamento dos estudantes, o que faz com que o agente de integração acabe assumindo papel que não lhe caberia, de organizar retorno para a escola sobre a experiência do estudante no estágio, função que seria de responsabilidade da instituição de ensino.

O fato de assumir novas atribuições na intermediação dos estágios, não impediu o CIEE-RS de ampliar seus serviços e ações, para além das oportunidades de estágio, e do programa de Orientação e Informação Profissional, dedicado a oferecer gratuitamente informações sobre cursos e carreiras para auxiliar adolescentes na escolha de sua futura profissão. Em 2008, iniciou o programa de aprendizagem profissional e criou novas ações socioassistenciais e socioeducacionais vinculadas aos serviços de proteção social básica, tais como: palestras, seminários, treinamentos profissionalizantes, cursos de alfabetização para adultos, encontros, concursos, prêmios, programa de assessoramento para entidades socioassistenciais, além de um núcleo de serviço social que atende à população e faz encaminhamentos para a Rede Socioassistencial. Estas novas atividades visam garantir os direitos socioassistenciais dos usuários, e estão em consonância com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Como reflexo da importância e da quantidade de atendimento que realiza, o CIEE inaugurou, em 25 de agosto de 2008, na Rua Dom Pedro, 861, região nobre de Porto Alegre, uma nova sede, integrada a um complexo sociocultural, em uma área de 22 mil metros quadrados, integrada por uma torre de 15 pavimentos, pelo Teatro CIEE e Centro de Eventos.

Além da sua sede, o CIEE-RS, conta com 111 unidades de atendimento, em 81 municípios. Segundo Relatório de Atividades, no ano de 2013 foram 49 mil estudantes encaminhados para estágios, convênios com 1.730 instituições de ensino e mais de 48 mil empresas conveniadas. Segundo os idealizadores do CIEE, os estudantes e as instituições de ensino deveriam se utilizar dos serviços da instituição de forma totalmente gratuita; os recursos seriam provenientes das próprias empresas que concedem oportunidades de estágio. O CIEE-RS não capta

recursos via doações individuais, investimentos ressarcidos por leis de incentivos fiscais; sua manutenção se dá, exclusivamente, pela contribuição feita por empresas que lhe atribuem uma verba, em contrapartida direta por serviços prestados na administração de contratos de estágios.

Diferente de outras organizações da sociedade civil, o CIEE-RS não tem voluntários para desenvolver suas atividades, seus funcionários são profissionais contratados, com possibilidade de fazer carreira na organização, são reconhecidos e agraciados, como nas grandes corporações, pelo seu tempo de serviços prestados, além de receberem um reembolso de 50% nas despesas com cursos de graduação.

Atualmente, o CIEE-RS também realiza uma série de parcerias para a realização de projetos com órgãos governamentais, participa de conselho de políticas públicas, está inserido no âmbito das políticas públicas, especialmente no campo assistencial sendo, inclusive, integrante do Conselho Estadual de Assistência Social.

A experiência do CIEE-SP possibilitou ao CIEE-RS estabelecer uma parceria com a Fundação Roberto Marinho (FRM), para aplicar a metodologia do programa Aprendiz Legal, uma ferramenta metodológica composta por material didático/pedagógico, desenvolvida para ser utilizada na formação dos aprendizes da Petrobrás, através de uma chamada pública de instituições formadoras, interessadas em implementar a aprendizagem profissional.

A parceria com a Petrobras durou pouco tempo, e a Fundação Roberto Marinho, a partir desta experiência, montou uma rede nacional com poucas organizações, mais comprometidas com seus objetivos, para atender e cumprir com os objetivos do programa. Desta forma, foi constituída uma rede formada basicamente pelo CIEE dos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Rio de Janeiro e a ONG Gerart.

A Fundação Roberto Marinho, fundada pelo jornalista Roberto Marinho, proprietário das organizações Globo, a principal empresa de comunicação brasileira, desenvolve, desde 1977, metodologias educacionais utilizadas na Educação Profissional Inicial (qualificação) ou Continuada (formação de professores) e na Educação Profissional Técnica de nível médio. Assim, combinando ensino presencial e à distância, desenvolveu o Multicurso – programa adaptável a diferentes contextos, como o ensino da Matemática nos níveis Fundamental e Médio e o Telecurso TEC, para a educação profissional técnica de nível médio.

Desenvolveu o Programa Qualifica para atender na modalidade presencial às necessidades de educação profissional inicial de jovens e adultos, além do programa Aprendiz Legal. Tem parcerias com empresas, governos, organizações não-governamentais, instituições públicas e privadas de todo o país no desenvolvimento e implementação de seus projetos.

A parceria entre a Fundação Roberto Marinho e o CIEE-RS ocorreu no período de implantação da Lei 11.788/2008, nominada de Lei de Estágios, que provocou mudanças internas do CIEE-RS, especialmente com a redução inicial de vagas e de contratação de estagiários pelas empresas, o que gerou uma retração econômica e uma ameaça à saúde financeira da organização. Devido às incertezas produzidas pela nova legislação, o planejamento do CIEE-RS indicou a necessidade de agregar novos produtos, seguindo a experiência do CIEE-SP que iniciou, em 2007, o Aprendiz Legal.

Até o ano de 2008, o principal programa do CIEE-RS era o programa de estágios. Ainda hoje, este representa a maior quantidade de atendimentos entre os programas ofertados pelo CIEE. Entretanto, a parceria com a FRM, que aliou a estrutura física, organizacional e financeira e capilaridade do CIEE-RS nos principais estados brasileiros, com a gestão da marca Aprendiz Legal, pela FRM, com grandes ações publicitárias, promoção de eventos e de mobilização junto às empresas, para o cumprimento da Lei da Aprendizagem, especialmente através dos canais da Rede Globo, tornou o programa Aprendiz Legal o maior programa de aprendizagem profissional do Brasil, desenvolvido por uma organização da sociedade civil, com mais de 60.000 aprendizes em todo território nacional e com maior número de cursos cadastrados no Cadastro Nacional de Aprendizagem Profissional. No Rio Grande do Sul, segundo o relatório do CIEE-RS, em 2013, foram beneficiados 4.495 jovens neste programa.

Na gestão do programa, a Fundação Roberto Marinho tem a responsabilidade da gestão institucional do programa, executando o plano de comunicação e a gestão da marca Aprendiz Legal, monitorando a aplicação da metodologia, dando suporte pedagógico e formando os educadores, avaliando o programa e desenvolvendo novos materiais didáticos.

O Aprendiz Legal tem um ambiente virtual, por meio do site do programa, para a comunicação entre todos os agentes envolvidos no programa - instituições, empresas e aprendizes. Ao mesmo tempo, é uma ferramenta de gestão, pois

permite o acompanhamento em tempo real de sua implementação, com acesso aos dados de frequência e avaliação dos aprendizes, do conhecimento construído e às informações diferenciadas das turmas.

O CIEE-RS tem a responsabilidade de buscar empresas que tenham cotas de aprendizagem a serem preenchidas por jovens e oferecer o Programa Aprendiz Legal para que as empresas possam cumprir com a sua obrigação legal, além de divulgar e selecionar jovens para participarem do programa.

O programa de aprendizagem insere-se, segundo o coordenador do programa, no foco de atividades do CIEE-RS, bem como responde, uma a uma, a necessidade de ofertar qualificação profissional para os jovens, conforme destacado:

[...] é a iniciação do jovem no mercado de trabalho, mas não só no estágio, como uma outra possibilidade de fazer uma formação que, diga-se de passagem, sempre se ouviu e sempre se ouve que a desqualificação do serviço, a falta de preparo que o jovem tem, que é justamente para que esse serviço vá ingressando no mercado de trabalho. (Gestor, CIEE).

O Aprendiz Legal atende jovens com idade entre 14 e 24 anos incompletos, que estejam matriculados e frequentando o ensino fundamental ou médio, ou tenham concluído o ensino médio, que estejam em situação de vulnerabilidade social. No Rio Grande do Sul, são atendidos 450 jovens em 25 municípios do Estado.

O Aprendiz Legal oferece atualmente seis cursos voltados à especificidade da ocupação que o aprendiz irá desenvolver na empresa: Comércio e Varejo, Logística, Ocupações Administrativas, Práticas Bancárias, Telesserviços e Turismo. O programa oferece acessibilidade em seus materiais didáticos impressos, com versões em Braille e/ou audiobook e audiovisuais, com inserção de Libras.

Um dos fatores destacados no modelo pedagógico do Aprendiz Legal é a flexibilidade. O programa está estruturado em encontros presenciais que poderão ser reorganizados em função de demandas específicas do educador e da empresa contratante do jovem. Os conteúdos presentes nos livros didáticos não precisam ser desenvolvidos de forma sequencial e linear. Caso o educador avalie ser mais pertinente antecipar determinado encontro subsequente ao programado, eles têm autonomia para fazê-lo e podem ainda contar, segundo informação da coordenação, com apoio virtual.

São considerados conceitos estruturantes do programa: identidade, linguagens e trabalho. Segundo estes conceitos, o programa deve estimular a construção da identidade, a partir da relação com o outro, e que deve ser estimulado à autonomia e o protagonismo do aprendiz. Os conteúdos são apresentados em linguagens diversificadas, através de textos verbais e não verbais. O trabalho é reconhecido como um valor social universal, é visto como uma atividade que significa fonte de realização pessoal e social, por isso deve ser reconhecido e valorizado, desassociado de uma concepção consumista que vê o trabalho como simples fonte de renda.

Os cursos têm duração de dois anos, com uma carga horária total de 2376 horas, divididas em dois módulos de formação teórica e a vivência prática na empresa.

O primeiro módulo, denominado Módulo Básico, tem duração de 300 horas e compreende o desenvolvimento de conteúdos relacionados à cidadania, direitos, ecologia e meio ambiente, leitura e escrita, comportamento e postura no ambiente de trabalho, informática, relações interpessoais, ética no mundo do trabalho, saúde e segurança no trabalho, direitos trabalhistas e previdenciários e direito do consumidor.

O segundo módulo, denominado de Módulo Específico, com 492 horas de duração, compreende o desenvolvimento de conteúdos teóricos relacionados com a área do curso realizado pelo jovem. Os conteúdos deste módulo estão vinculados aos conhecimentos necessários para o desenvolvimento da ocupação para a qual o jovem está sendo qualificado.

O curso tem uma carga horária diária de quatro horas, de segunda a sexta-feira, com turmas nos turnos da manhã e tarde. A organização curricular é desenvolvida da seguinte forma: no primeiro mês, são ministrados conteúdos de formação teórica do módulo básico no CIEE; a partir do segundo mês, o aprendiz terá formação teórica, básica e específica, duas vezes por semana no CIEE; e três dias serão de aprendizagem prática na empresa contratante, até a conclusão do curso.

A prática do jovem na empresa é acompanhada tanto pela entidade formadora, por meio de visitas ao local onde é realizada esta atividade pelo jovem, quanto pela empresa que busca junto ao CIEE-RS verificar como está o desempenho do jovem no curso. A família do jovem é informada, por meio de

encontro no início do curso, do funcionamento do programa e, num segundo momento, na metade do curso, sobre o andamento das atividades e o desenvolvimento do jovem.

O relacionamento do CIEE-RS com as empresas, neste programa, é similar ao destacado por Correa (2014) na relação com as escolas no programa de estágio. As empresas, assim com as escolas, pouco participam do desenvolvimento do curso; para a maioria, basta o jovem estar contratado e a empresa não correr risco de ser autuada, que o programa já cumpriu sua obrigação legal, ficando a cargo da organização a gestão de todo o processo.

#### 4.2 FUNDAÇÃO PROJETO PESCAR

O Projeto Pescar, inicialmente denominado de Escola Técnica Link, formada em 1976 pela empresa Link S.A. de Equipamentos Rodoviários e Industriais, a partir de relatos de pessoas da empresa que, ao presenciar o vigor e a capacidade de um jovem ao cometer um assalto sobre uma vítima, resolveu criar no âmbito da sua empresa, uma Escola técnica para dar uma profissão aos jovens pobres.

Num espaço que consistia de uma pequena sala, implanta um curso de Mecânica Automotiva. Neste lugar, eram ministradas as aulas teóricas e, na oficina, aconteciam as aulas práticas. No início, os conteúdos desenvolvidos eram estritamente técnicos e desenvolvidos segundo uma pedagogia de aprendizagem de hábitos de respeito à disciplina, à rotina, à higiene pessoal e aparência e a regras pré-determinadas pelas empresas, sob forte influência da organização do mundo do trabalho, reforçada pela trajetória e origem dos professores, mecânicos da própria empresa e pelo ambiente empresarial em que o curso se realizava.

Os alunos eram indicados por uma religiosa ligada a uma Igreja da Vila Dona Teodora, posteriormente denominada de bairro Humaitá, selecionados nesta comunidade do entorno da empresa. Inicialmente, o curso acontecia em 12 meses mas, no segundo ano, foi reduzido para 6 meses, com o objetivo de atender mais jovens.

Com o crescimento da empresa, a escola ganhou local próprio - uma construção independente do prédio principal, em terreno alugado da Infraero – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária. Neste prédio novo, foram construídos uma sala de aula, uma oficina para as atividades práticas, um vestiário e

um setor administrativo. Os alunos tinham aulas pela manhã e trabalhavam como estagiários no período da tarde. Suas atividades não se restringiam mais à mecânica, mas também a áreas operacionais, administrativas e de apoio.

Em 1988, a Linck inaugurou as primeiras escolas fora da sua empresa, inspiradas no modelo desenvolvido por Geraldo Link; as empresas Ioschpe-Maxion instalaram escolas nas suas unidades de Canoas e São Bernardo do Campo, com cursos na área de Mecânica de Motores. A partir desta primeira adesão externa, o programa entra numa nova fase, com a ampliação para novas empresas. A partir do ano de 1988, as atividades promovidas pela escola começaram a ser registradas e sistematizadas, visando à transferência do conhecimento para novos parceiros. Desta forma, a iniciativa, antes isolada de um empresário, adquire as características de um programa permanente e ganha o nome de Projeto Pescar. Esse nome é tirado de um ditado oriental, que diz: “Se quer matar a fome de um homem, dê-lhe um peixe. Se quer que ele nunca mais passe fome, ensine-o a pescar”, fundamentada na crença de que a formação profissional possibilitará uma colocação no mercado e, conseqüentemente, a ascensão econômica dessa população. Dados do Relatório de Atividades de 2013 indicam que 75% dos jovens participantes do Projeto entram no mercado de trabalho formal após sua formatura no curso.

A Escola Técnica Linck passou a organizar-se de forma a possibilitar que o objetivo do empreendimento, o conhecimento adquirido, a forma de operar e a marca do programa sejam passados a outras empresas, para que essas montem suas próprias escolas técnicas. Sob o ponto de vista operacional, a organização desses elementos e a transferência da experiência funcionam como uma franquia comercial. Percebendo isso, desenvolve-se o conceito de “franquia social”, em que a organização do programa se faz da mesma forma que uma franquia comercial, inicialmente sem a cobrança de taxas ou de doações. As empresas interessadas assinavam um termo com a empresa Linck S/A e, mais tarde, com a Fundação Projeto Pescar, um contrato de adesão ao programa.

No início do processo de franquia, o Projeto Pescar estimulava que a empresa que aderisse ao projeto adaptasse o programa para a sua realidade, visando com isto atender às carências locais, tornar o empresário responsável pelas ações que se desenvolvem dentro de sua empresa, e como forma de diminuir eventuais empecilhos interpostos por alguns empresários.

Cada empresa oferecia, e ainda oferta, o curso na área com a qual tem maior intimidade, sendo possível, assim, encontrar empresas oferecendo cursos na área de eletrônica, mecânica, hidráulica, mecânica de motores, etc. A duração dos cursos oferecidos pela maioria das empresas é de seis meses, embora algumas o estendessem até um ano. Segundo Meneghetti (2013), no início, a maioria das empresas oferecia o curso para turmas compostas somente por rapazes. A pouca frequência de turmas mistas eram justificadas por dois fatores: o primeiro, porque grande parte dos cursos ministrados preparam alunos para profissões consideradas masculinas, como mecânica e operadores de máquinas pesadas. O segundo é a dificuldade que alguns empresários veem na administração de classes mistas de adolescentes e o conseqüente envolvimento sexual que poderia ocorrer entre eles.

Durante muito tempo, a única estratégia utilizada para expandir o programa foi a apresentação das salas de aula a visitantes da Linck. Alguns poucos se entusiasmavam pela ideia e montavam suas próprias escolas, com a ajuda da empresa precursora, que passava a cada interessado os conhecimentos acumulados. Segundo o site da Fundação Projeto Pescar, a partir do final da década de 80, o programa começou a ser conhecido em várias partes do Brasil. Tanto o programa quanto o seu criador, recebem vários prêmios e homenagens públicas; destacam-se, dentre eles, o Prêmio ECO, da Câmara Americana de Comércio, o Prêmio Criança, da Fundação ABRINQ dos Direitos da Criança, o Prêmio Cidadania, do Pensamento Nacional das Bases Empresariais, o Prêmio Top Ser Humano, da Associação Brasileira de Recursos Humanos. Graças aos prêmios, a imprensa começou a se interessar pelo Projeto Pescar e passou a divulgá-lo.

A formatura de cada nova turma passou a ser um acontecimento importante, não só na estratégia de valorização social dos alunos, mas também no papel de divulgação do programa, porque recebe cobertura da imprensa. Os dirigentes do programa identificam, na formatura de cada turma, um momento ideal para sua divulgação e estimulam a organização de festas e solenidades, com a participação da família e dos amigos dos alunos, além de autoridades locais e regionais. Como paraninfo, é convidado um empresário - em geral alguém que pode vir a montar uma escola em sua empresa. A imprensa é chamada a divulgar o programa, e este passa a ganhar espaço na mídia. Muitas empresas que montam suas próprias unidades passam, também elas, a divulgar e expandir o Projeto Pescar para clientes e fornecedores.

Em 1995, foi criada a Fundação Projeto Pescar (FPP), com o objetivo de garantir a continuidade do projeto e de expandir o modelo de franquia social para outras organizações empresariais interessadas no desenvolvimento do adolescente em situação de risco e vulnerabilidade social, por meio da sensibilização, da sistematização e da orientação de processos que possibilitassem a adesão de mais empresas ao Projeto Pescar e implantassem uma Unidade Projeto Pescar. A estruturação da Fundação passou pela contratação de corpo técnico para desenvolver ferramentas de gestão, como o sistema de acompanhamento das Unidades, de avaliação de resultados, de construção de materiais de divulgação e de suporte para a prospecção de novas empresas e de apoio para as Unidades em funcionamento.

Com a criação da Fundação, inicialmente a empresa Link manteve-se como mantenedor, até a constituição de um grupo de empresas denominadas de Mantenedores, parceiros estratégicos que aportam recursos financeiros mensais para cobrir parte das despesas estruturais e de recursos humanos. Atualmente, as empresas mantenedoras do Projeto Pescar são: CDL São José, AGCO, Gerdau, Banrisul, Harman, Infraero, Ipiranga, Renner, Unimed Porto Alegre, Volvo, Yara e ZF.

Além do aporte de recursos dos mantenedores, outras duas formas garantem recursos para a organização. A participação das empresas parceiras, antigas franqueadas, cujo pagamento mensal da contribuição possibilita a operacionalização e a consolidação local da proposta, e a captação de recursos por meio de projetos públicos e privados junto a organizações financiadoras nacionais e internacionais.

Para manter esta gama de apoiadores e financiadores, a Fundação reforça a necessidade do apoio para a manutenção de uma equipe de profissionais especializada e orientada para uma gestão estratégica do projeto, com base no Balanced Scorecard (BSC).

O BSC é um sistema de gestão que descreve a estratégia, por intermédio de quatro perspectivas: financeira, clientes, processos internos, aprendizado e crescimento. Segundo Kaplan e Norton (1997, p. 25), o Balanced Scorecard reflete o equilíbrio entre objetivos de curto e longo prazo, entre medidas financeiras e não financeiras, entre indicadores de tendências e ocorrências e, ainda, entre as perspectivas interna e externa de desempenho.

Visando atingir a marca de 100 Unidades, a diretoria da Fundação elaborou um plano de expansão e sustentabilidade, com apoio técnico e financeiro da Fundação Avina, organização internacional que atua no apoio à implementação de projetos empreendedores, para a construção de mudanças sustentáveis. Também firmou parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, para qualificar a proposta pedagógica, a equipe técnica e profissionalizar o processo de implantação e desenvolvimento da Tecnologia Pescar.

Ao longo dos anos 2000, a Fundação desenvolveu uma série de materiais didático-pedagógicos para os cursos técnicos, elaborou o que denominou de “ficheiro”, com os conteúdos de “Desenvolvimento pessoal e cidadania”, com sugestões de temas para serem trabalhados em sala de aula sobre: Descoberta do Eu, Família, Comunicação e Tecnologia, Ambiente de Trabalho, Meio Ambiente, Saúde e Ecologia, além da publicação de cartilhas orientadoras sobre os papéis desempenhados por cada ator na Rede Pescar, bem como o funcionamento das Unidades.

A Fundação Projeto Pescar teve suas novas instalações inauguradas em dezembro de 2004, com área útil de, aproximadamente, 425 m<sup>2</sup>, cedidas pela INFRAERO – primeira organização mantenedora da Fundação, sendo dotada de salas das equipes, de reuniões, auditório e biblioteca.

A governança da Fundação está dividida em Conselho Curador, Conselho Fiscal, Conselhos Regionais e uma Diretoria Executiva, à qual estão subordinadas as áreas Administrativa, Financeira e de Recursos Humanos; a área de Qualificação e Acompanhamento; a Comunicação e os cinco Núcleos Regionais, sendo quatro nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e São Paulo, e um para atender as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste do país. A criação dos Núcleos Regionais data de 2007, quando foram implantadas as primeiras estruturas próprias, em Santa Catarina e em São Paulo, para acompanhar mais de perto as unidades e prospectar novas organizações para integração à rede. Além dos técnicos, integram a equipe voluntários na área administrativa, biblioteca e assuntos jurídicos e consultores externos contratados para assessorar em temas específicos a organização.

Para o desenvolvimento do trabalho, a Fundação disponibiliza às empresas parceiras uma equipe profissional especializada que assessora na implantação de infraestrutura, acompanha o desenvolvimento das atividades e auxilia na

qualificação dos principais atores que atuam na formação dos jovens no conjunto de Unidades da Rede Projeto Pescar.

Em relação à metodologia e à prática pedagógica, uma mudança significativa na gestão do Projeto Pescar ocorreu com a demanda da empresa Copesul situada no município de Nova Santa Rita-RS. Após ser notificada pelo Ministério Trabalho e Emprego, para contratar aprendizes conforme Lei n.º 10097/2000, esta empresa buscou os jovens da Unidade Projeto Pescar da sua empresa para atuarem como aprendizes e assim cumprir com a cota exigida. Esta demanda gerou um processo interno de estudo, com apoio de consultores externos, para verificar, do ponto de vista legal e pedagógico, a adequação dos cursos desenvolvidos pela Fundação em relação às exigências da legislação sobre a aprendizagem profissional. Iniciou um projeto piloto e, ao mesmo tempo, procedeu à adequação dos cursos desenvolvidos até aquele momento, para que respondessem às exigências do Ministério do Trabalho e Emprego e para conseguir aprová-los junto aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente nos municípios onde funcionavam as franquias.

Os cursos do programa de aprendizagem profissional do Projeto Pescar estão divididos em oito eixos tecnológicos: Produção Industrial, Informação e Conhecimento, Gestão e Negócios, Ambiente, Saúde e Segurança, Hospitalidade e Lazer, Infraestrutura, Controle e Processos Industriais, que somam um total de vinte e quatro cursos, com carga horária de 800 horas a 1100 horas, distribuídas em até um ano, sendo que 60% da carga horária é de formação humana, e 40% de formação específica. As atividades práticas são realizadas concomitantemente à formação, durante toda a vigência do curso.

A organização curricular dos cursos distribui-se entre saber conviver, cidadão, profissional. No “saber conviver”, são ministrados os conteúdos que visam levar o jovem a adquirir habilidades e atitudes próprias para o mundo do trabalho. No “cidadão”, são desenvolvidos conteúdos de cidadania e direitos humanos, comunicação, informática, meio ambiente, raciocínio lógico e matemático, direitos trabalhistas e previdenciários, trabalho em equipe, segurança no trabalho, dentre outros. Na “formação profissional”, são ministrados os conteúdos referentes à profissão a ser exercida pelo jovem, articulados com a vivência prática, concomitante com a formação teórica.

Nos cursos, especialmente os vinculados às áreas da Indústria e de Saúde, nas quais o ambiente de trabalho costuma ser insalubre e perigoso sendo, portanto,

proibidos para pessoas com idade inferior a 18 anos, os jovens vivenciam a prática em ambiente simulado, numa estrutura de laboratórios e oficinas que reproduzem o ambiente de trabalho (situação prevista no Decreto 5595/2005 que regulamentou a Lei da Aprendizagem Profissional).

Nos demais cursos, nos quais os ambientes de trabalho não implicam risco à saúde do adolescente, as atividades práticas são realizadas na empresa franqueada. Porém, tal situação está vinculada à disponibilidade da empresa de destinar um funcionário como responsável pela coordenação e acompanhamento das atividades do aprendiz no estabelecimento, em conformidade com o programa de aprendizagem do Projeto Pescar.

Segundo o Relatório de Atividades da Fundação Projeto Pescar, no ano de 2013, foram atendidos, nos cursos ofertados pela FPP, 2.862 jovens, em 133 Unidades em 09 Estados e no Distrito Federal. Do total de jovens atendidos, 1.662 ou 58% do total, foram registrados com contrato de trabalho de aprendizagem e os restantes participam dos mesmos cursos, porém sem receber salário e os demais direitos trabalhistas previstos na CLT.

No Projeto Pescar, são atendidos adolescentes e jovens de 16 a 19 anos que estejam concluindo o Ensino Fundamental ou cursando o Ensino Médio, considerados em situação de vulnerabilidade social ou em situação de ameaça ou violação de direitos, referenciados nos Centros de Referência de Assistência Social, oriundos de famílias beneficiadas pelos programas de transferência de renda do governo federal, não possuindo experiências sistemáticas no mercado formal de trabalho, que não tenham concluído ou que estejam cursando algum tipo de curso técnico ou profissionalizante.

Ao longo de sua história, o Projeto Pescar passou por diversas mudanças, seja para garantir a continuidade do projeto, para adequar a sua proposta pedagógica e seus cursos às normas e à legislação dos programas de aprendizagem profissional, e para participar dos diferentes fóruns, redes, conselhos de políticas públicas e articulação das organizações da sociedade civil. Inicialmente, a Escola Link era um projeto corporativo, sem nenhuma articulação com o poder público, sem seguir normas e diretrizes de políticas públicas. De um projeto individual de uma empresa, ele passou a ser um modelo de programa de responsabilidade social empresarial, para as empresas implementarem, no âmbito dos seus negócios, um projeto educativo para jovens pobres, seguindo o modelo da

Escola Link, mas adaptando os cursos, a estrutura, a duração, aos interesses e suas necessidades específicas. Para isto, desenvolveu um modelo de gestão empresarial, a partir das franquias, como estratégia de replicar o modelo da Unidade e seu funcionamento, e publicou, com apoio de recursos públicos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), cartilhas de orientação para o desenvolvimento dos seus cursos e sobre os papéis dos diferentes atores na Rede Pescar, como “dirigente franqueado”, “voluntário”, “fundamentos da Unidade Pescar”, com o apoio técnico externo para confecção destes materiais, que buscaram normatizar o trabalho desenvolvido pelas empresas e criar um padrão mínimo de qualidade dos cursos ofertados.

Em 2013, a partir de estudos internos e com suporte de assessoria externa, a Fundação Projeto Pescar iniciou um processo de reordenamento, visando a adequação de sua finalidade e de suas atividades com a Política Nacional de Assistência Social. De acordo com a cartilha, O Projeto Pescar na Rede Socioassistencial, publicada em março de 2013:

As ações do Projeto Pescar passam a incorporar programaticamente a política pública, sob um crivo de critérios públicos, portanto, de interesse público, sob a gestão do poder público e dos Conselhos Municipais de Assistência Social.

A cartilha é direcionada para os facilitadores e educadores para que eles se apropriem dos conceitos, diretrizes e os serviços da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e identifiquem e desenvolvam suas atividades com linguagem e práticas em consonância com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), pois o Projeto Social Pescar, com seus cursos Socioprofissionalizantes integra o conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social, prestados por organizações sem fins lucrativos, por órgãos e instituições públicas no âmbito das ações da assistência social.

A Fundação, ao longo de sua história, afirmou o seu pioneirismo em implantar um modelo de franquia social, que possibilitava a multiplicação de experiências bem sucedidas, a difusão de metodologias e de técnicas de gestão de projetos. Com o seu ordenamento, a franquia passa a se chamar “parceria”. Não ocorre apenas uma mudança de nomenclatura, mas também na forma de atuação da Fundação junto às empresas franqueadas. No modelo de franquia, a empresa implantava a Unidade

Pescar, a partir de modelo, e a Fundação assessorava sua gestão. A partir da alteração, a Fundação assume a responsabilidade de gerenciar a Unidade, porque, como entidade de assistência social, ela é a responsável pelo programa, desde a definição do espaço físico, a contratação do educador, a seleção dos jovens, a execução do programa, a gestão da equipe de voluntários, e as demais atividades pertinentes ao desenvolvimento do curso na empresa.

Neste novo modelo, a empresa franqueada, agora denominada de parceira que, no início do Projeto Pescar, tinha autonomia para definir como seria o curso, o seu tempo de duração, a seleção dos jovens, a escolher o educador e transformar o Pescar à sua imagem e semelhança, agora passa a ser uma parceira que disponibiliza o espaço físico para o funcionamento da Unidade, fornece materiais e equipamentos para a execução do Programa, transporte, alimentação, uniforme, seguro de vida em grupo e o material para uso no Programa para os adolescentes e jovens, e viabiliza que seus empregados participem como voluntários da Unidade Projeto Pescar. A obrigação da empresa é garantir a estrutura para a Unidade funcionar e a Fundação é responsável pela gestão pedagógica da Unidade.

O educador social, profissional de nível superior completo, com formação em Pedagogia, Psicologia ou Serviço Social, é contratado pela empresa, com base na formação e no perfil previstos no Programa Social Pescar, para desempenhar carga horária integral. Além de a contratação seguir estas prerrogativas, a empresa precisa disponibilizá-lo para participar das atividades de formação inicial e continuada, oferecidas pelo Projeto Pescar e que acontecem ao longo do ano.

A Fundação, como entidade de assistência social, tem a obrigação de se inserir na Rede Socioassistencial dos municípios que têm Unidades. Desta forma, a empresa, ao assinar o termo de parceria, assume a responsabilidade de possibilitar a participação do Educador nos espaços promovidos pelos Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente e da Assistência Social, na Rede Socioassistencial. Além das responsabilidades de gestor pedagógico da Unidade, o educador é também o representante da Fundação junto aos diferentes órgãos governamentais do município e da região onde está localizada a Unidade. Também é responsável pela articulação do Projeto junto às organizações da sociedade civil.

O Programa Social Pescar tem o objetivo de promover o desenvolvimento pessoal e socioprofissionalizante de adolescentes e jovens, com a finalidade de integrá-los ao mundo do trabalho. As novas terminologias adotadas para descrever

as atividades realizadas pela Fundação, como *programa social, socioprofissionalizante*, caracterizam o ajustamento às nomenclaturas presentes na legislação da assistência social e visam reforçar o vínculo destas ações com Política Nacional de Assistência Social. Por não fazerem parte presente do cotidiano da organização, esses termos precisam ser apreendidos pelos atores. Para tanto, são distribuídas cartilhas, e organizados para formar os novos agentes da Política de Assistência Social.

#### 4.3 MOVIMENTO PELOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

O Movimento pelos Direitos da Criança e do Adolescente – MDCA teve início no ano de 1987, a partir de um grupo de professoras aposentadas da rede estadual, que resolveu desenvolver ações na área da educação, para crianças e adolescentes com atividades de reforço escolar em alfabetização e matemática, no Centro de Orientação à Criança, uma creche localizada na Vila São José, bairro Partenon, no município de Porto Alegre.

Posteriormente, este grupo de professoras consegue a cedência de um galpão da Igreja do bairro para realizar as atividades de reforço escolar, duas vezes por semana. Os professores eram voluntários, e os recursos eram provenientes de churrascos e eventos realizados entre os professores, para arrecadar recursos para as atividades das crianças.

Com o desenvolvimento e o crescimento do trabalho, o grupo fundou, em 1989, o Movimento pelos Direitos da Criança e do Adolescente – MDCA, dando continuidade ao trabalho de reforço escolar e alfabetização, de articulação e de encaminhamento de crianças para as escolas da região. O MDCA nasce com o propósito de lutar pelo direito à educação.

Ao mesmo tempo em que se organizava, o MDCA participou da constituição dos espaços de participação das organizações não governamentais na política para a criança e o adolescente. Em 1991, o município de Porto Alegre instituiu, por meio da Lei n.º 6787/1991, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, instaurou-se um conselho provisório e foi lançado um edital para a eleição dos representantes da sociedade civil, por meio do Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Até a publicação da Lei da criação do Conselho, não existia este espaço de articulação de entidades da sociedade civil que atuavam na defesa dos direitos da criança e do adolescente no município, mas sim, entidades de maior trajetória, como Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, Pastoral do Menor, entre outras. A lei estabelecia que o local de escolha dos representantes da sociedade civil era o Fórum, e este foi convocado para cadastrar e realizar o processo eleitoral. As entidades cadastradas elegeram os doze representantes da sociedade civil, entre os eleitos estava o MDCA que, mesmo sendo uma entidade nova, com atuação não muito destacada na cidade, é eleita para integrar a primeira gestão do CMDCA.

Nesta primeira gestão do Conselho, as organizações da sociedade civil iniciam a articulação para consolidar este espaço de organização, criado via legislação, para eleição das entidades que, inicialmente, articula as entidades da sociedade civil integrantes do CMDCA e, posteriormente, como espaço independente de mobilização e articulação das entidades que atuam em defesa dos direitos da criança e do adolescente em Porto Alegre.

Na segunda gestão do Conselho, em 1993, a presidente do MDCA assumiu a presidência, e iniciou a implantação dos Conselhos Tutelares e a assinatura dos primeiros convênios do CMDCA, via Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, com as creches comunitárias. Naquele ano, deu-se o fechamento; a Legião da Brasileira da Assistência (LBA), órgão estatal de assistência social, vinculada, na época, ao Ministério de Ação Social, deixou de repassar recursos para a manutenção do trabalho destas creches comunitárias, o que acabou por provocar o início do processo de conveniamento entre organizações da sociedade civil e o poder público municipal, por meio do CMDCA.

O MDCA permaneceu por outras gestões no CMDCA e manteve a participação no FMDCA até os dias atuais. Foi numa reunião do Fórum, que o Banco do Brasil apresentou o programa Jovem Aprendiz para as organizações não governamentais de Porto Alegre e manifestou seu interesse em implantar o programa na cidade. Inicialmente, uma outra organização, Amparo Santa Cruz, desenvolveu um projeto experimental que acabou não tendo sequência, devido aos problemas de gestão enfrentados.

Com este fracasso inicial, o Banco do Brasil procurou o MDCA, na sede do Conselho, para implantarem o programa. Para firmar convênio, a entidade teve que se organizar, segundo a própria presidente:

Nós éramos professoras amadoras, então não tinha dinheiro, e a gente sorteava qual era o INSS que a gente ia pagar esse mês. Um dia, o presidente viu aquilo, ficou horrorizado, veio o fiscal do INSS, chamou o fiscal, nos buscou e nós parcelamos a nossa dívida em 60 meses. Foi assim que a gente começou a se organizar.

As características desta organização e as trajetórias dos seus fundadores são exemplos das dificuldades que as organizações comunitárias enfrentam, mantidas pelas doações de seus próprios fundadores, neste caso, professoras da rede pública estadual, para manter um trabalho voluntário, legalizaram-se, organizaram-se para manter as contas em dia e, ao se regularizar, acessar as certificações e títulos que possibilitavam pagar menos impostos, segundo as normativas existentes para organizações da sociedade civil, e firmarem convênios com órgãos públicos e outras organizações, para financiar seus projetos.

No primeiro contrato com o Banco do Brasil, conforme relato da coordenadora, “nós começamos com dois, passamos para quatro e hoje nós temos mais de quarenta jovens aprendizes do Banco do Brasil”. A partir desta primeira experiência, a organização estabeleceu convênios com outros bancos e órgãos públicos, tais como Banco da Amazônia, Infraero e Serpro, além de buscar empresas privadas, visando a ampliar o número de aprendizes formados pelo MDCA.

Segundo a coordenadora do programa:

A aprendizagem foi o grande diferencial. Ele tinha, pelo art. 68 e 69 do ECA, o trabalho educativo com e sem geração de renda. Isso ele tinha e tinha apoio pedagógico. Só que, sem geração de renda, o valor é muito pequeno para essa realidade de pobreza que têm os nossos adolescentes. Aqui tem uma carteira assinada.

Anteriormente, a realização do Programa de Aprendizagem Profissional, a organização desenvolvia oficinas na área da alimentação, como uma resposta à demanda dos jovens da comunidade que participavam dos outros projetos e que, ao atingirem certa idade, não se encaixavam mais como público alvo de programas em que pudessem ser atendidos. Naquele momento, mesmo sendo um programa desconhecido para a maioria das organizações de Porto Alegre, a proposta do Banco do Brasil era uma alternativa de oferecer um curso na área de auxiliar de escritório e responder a uma demanda dos jovens que precisavam de renda, mas a

organização não tinha como oferecer uma alternativa para a juventude da sua própria comunidade.

Devido à escassez de recursos, inicialmente, em 2003, o programa tinha, no corpo docente, apenas voluntários. As aulas aconteciam na sede do MDCA, uma casa locada na Rua dos Burgueses, no bairro Partenon, em Porto Alegre, na qual a organização funcionou até março de 2013. Em 2012, esta casa foi vendida, e a organização teve que buscar alternativas para se manter funcionando. Após muitas articulações com órgãos públicos, conseguiu a cedência de um prédio.

Em 24 de fevereiro de 2013, a organização assinou Termo de Cooperação, com vigência de 20 anos, com a Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul, no qual o Estado cedeu o imóvel do antigo Instituto Estadual Professora Gema Angelina Belia, localizado na Avenida Antônio de Carvalho, no bairro Jardim Carvalho em Porto Alegre. Em contrapartida, o MDCA comprometeu a desenvolver ações de apoio pedagógico, em conjunto com escolas estaduais e grupos de familiares, a fim de evitar a repetência e evasão escolar.

O Termo de Cooperação e a contrapartida resgatam o trabalho que fundou a organização, o reforço escolar e o relacionamento com as escolas. As atividades são complementares e de apoio à escola, com a disponibilização de profissionais especializados nas áreas da assistência social, pedagogia e psicologia para atender professores, crianças e jovens, e auxiliar na resolução dos problemas de dificuldades de aprendizagem, de vínculo com a escola e problemas comportamentais.

Com o crescimento do programa e dos demais projetos, a entidade contratou profissionais autônomos para ministrarem aulas, psicólogos e assistentes sociais para auxiliarem no desenvolvimento das ações da organização. Observa-se que vínculos de trabalho são de prestadores de serviço com pequena carga horária semanal para atender a todos os projetos. Os coordenadores são voluntários que têm uma relação de vínculo com as causas e valores defendidos pela organização de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

As receitas para manutenção deste programa e dos demais projetos são provenientes da taxa de administração cobrada das empresas pela formação dos jovens no programa de aprendizagem profissional, captação de recursos por meio de editais e seleção de projetos de empresas privadas, como o Instituto HSBC, Petrobras, Gerdau e Avon, de convênios com órgãos públicos e doações de

pessoas físicas e jurídicas, por meio da dedução do imposto de renda, via Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

É destacada pelas dirigentes do MDCA, a importância da participação no Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, para garantir a esta organização a participação neste processo inicial de implantação da Aprendizagem Profissional. A partir da mobilização das organizações executoras do programa, inicia-se o processo de criação de um espaço dentro do Fórum, de articulação das organizações que desenvolviam ações de profissionalização de jovens. A primeira mobilização das entidades vinculadas à aprendizagem profissional ocorre para escrever a primeira resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, para que as entidades pudessem inscrever o seu programa junto ao Conselho e para estarem de acordo com o Artigo 8º inciso III do Decreto 5598/2005, que estabelece que:

As entidades sem fins lucrativos, que tenham por objetivos a assistência ao adolescente e à educação profissional, registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Dois anos após publicar o Decreto, em 2005, o Ministério do Trabalho e Emprego publica a Portaria 615/2007, que cria o Cadastro Nacional das entidades, no qual as entidades puderam se inscrever, e inscrever seus programas e cursos para validação, de acordo com as regras estabelecidas pela Portaria.

Segundo a gestora do MDCA

A gente sempre é movida pelo interesse de sobrevivência financeira e pelo interesse de sobrevivência legal. Essas duas coisas chamam a articulação da sociedade civil, que tem que se organizar para ter os documentos, e para ter o dinheiro.

Esta nova legislação impulsionou a criação do Fórum Municipal da Aprendizagem Profissional, FORMAP, como espaço de estudos da legislação, discussão, formulação e articulação das entidades executoras do programa de aprendizagem profissional em Porto Alegre, especialmente criado para compreender a nova legislação, para ajudar as entidades a adequarem seus cursos nas novas exigências e para formular uma proposta de resolução para o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente sobre o Programa de Aprendizagem Profissional, em consonância com as novas diretrizes do MTE.

Segundo a gestora do MDCA, as novas exigências obrigaram as entidades a organizarem-se e profissionalizarem-se para trabalhar com a juventude, pois a partir destas diretrizes, os cursos deveriam apresentar carga horária mínima, metodologia, grade curricular, conteúdos e proposta pedagógica, o que obrigou as entidades a modificarem a sua forma de atuação com este público e com este programa. As dificuldades encontradas para a adequação dos cursos pelas entidades na nova regulamentação, exigiu um trabalho coletivo e de solidariedade para responder aos questionamentos do MTE, quando da inscrição dos cursos no Cadastro Nacional, bem como para dirimir as dúvidas da legislação. Estas dificuldades eram maiores para as organizações menores que, além da falta de recursos, necessitavam compreender e explicitar, dentro da legislação, como realizava no cotidiano o seu programa e seus cursos. Para isto, o FORMAP serviu como uma assessoria entre as entidades, para compreender este processo, e a legislação, a partir de suas práticas.

A gestora destaca que a criação do Cadastro Nacional de Aprendizagem pelo MTE, deu visibilidade para as organizações pequenas e comunitárias que realizam o programa, que passam a figurar numa listagem pública de entidades formadoras de jovens, apesar das dificuldades iniciais para ajustar o seu programa às novas exigências da legislação.

O programa de aprendizagem profissional do MDCA atende ao público de 14 a 18 anos incompletos, em situação de vulnerabilidade social, que esteja cursando o ensino fundamental ou médio. Segundo a coordenadora:

Quando ele olha uma carteira assinada, que tem ali dentro o nome do Banco do Brasil ou CERPRO, esse adolescente, com ele mesmo, aumenta a sua autoestima e o seu respeito também na comunidade, na família.  
(Coordenadora MDCA)

No MDCA, participam do programa de aprendizagem noventa jovens, em dois cursos de Auxiliar administrativo, sendo que um deles é específico para os jovens contratados pelo Banco do Brasil. A diferença curricular dos dois cursos ocorre nas exigências específicas do trabalho administrativo, no setor bancário, que demandam a inclusão de conteúdos na formação específica para o exercício desta atividade, bem como para responder a uma demanda do banco que, ao realizar um processo seletivo entre as entidades habilitadas a desenvolver o programa, exige alguns conteúdos para o exercício da aprendizagem na instituição financeira.

O curso de Auxiliar administrativo do MDCA é desenvolvido ao longo de dois anos, sendo dividido em formação básica, onde são ministradas aulas e oficinas com conteúdos de desenvolvimento pessoal e social, português, matemática, língua estrangeira, segurança no trabalho, informática. Na formação específica, são desenvolvidos conteúdos que respondam a necessidades para o jovem desempenhar, no mercado de trabalho, a ocupação de auxiliar administrativo. Dentre os conteúdos desta formação, encontram-se as seguintes atividades: registrar documentos, preencher documentos, conferir e emitir notas fiscais, preparar relatórios, acompanhar processos administrativos, atender clientes, dentre outros.

A formação básica e a específica são realizadas na sede do MDCA, no bairro Partenon, em dois dias da semana, sendo cada encontro de quatro horas. Um encontro ocorre na quinta-feira e outro aos sábados, o que totaliza, semanalmente, oito horas de formação teórica.

As atividades práticas são desenvolvidas em quatro dias da semana, em local destinado pela empresa contratante do jovem aprendiz, com a indicação de um supervisor que acompanha o desenvolvimento das atividades planejadas em conjunto com a organização, com o objetivo de complementar e oportunizar a prática dos conhecimentos teóricos e atividades pertinentes à formação.

As atividades práticas totalizam vinte horas semanais. Este cronograma de formação, teórica e prática ocorre deste o início do programa, a partir da contratação do jovem pela empresa e do início do curso junto à entidade formadora. Os jovens contratados pelo Banco do Brasil têm um contrato de trabalho diferenciado das demais empresas, com uma carga horária semanal de vinte horas, de segunda a sexta-feira, tendo, portanto, um currículo diferenciado, tanto pela especificidade de sua atividade, como pela carga horária de seu contrato de trabalho, e que destina quatro horas de formação teórica e dezesseis horas de atividades práticas.

As atividades práticas são acompanhadas por meio de relatórios produzidos pelos responsáveis, na empresa, pelo programa, e através de visitas da psicóloga e da assistente social do MDCA nas empresas contratantes dos jovens. A coordenadora do programa participa deste processo quando da existência de alguma situação de inadequação no andamento das atividades, como um desentendimento do jovem dentro da empresa, dificuldade da empresa com a implementação do programa; enfim, ela atua como mediadora de conflitos entre a entidade, o jovem e a empresa.

#### 4.4 ENTRE MUDANÇAS E REORDENAMENTO: OS CONCEITOS DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Como tratado no início deste trabalho, as três organizações da sociedade civil escolhidas para realizar esta pesquisa apresentam características diferentes, com históricos e modelos de gestão distintos. Elas chegam até o programa de aprendizagem profissional por caminhos diferentes, apesar de terem a mesma natureza jurídica, a de entidades de assistência social voltadas para a formação profissional de jovens em situação de vulnerabilidade social.

Esta configuração de diferentes atores na mesma política pública é uma característica do modelo adotado de descentralização das políticas sociais, do estabelecimento de novas formas de articulação entre o Estado e as organizações da sociedade civil, por meio de parcerias e de prestação de serviços. Esta articulação de organizações com trajetórias tão diversas, torna esse modelo de operacionalização das políticas mais complexo, pois os órgãos estatais estão se relacionando com organizações do campo social, mas com trajetórias diferentes, o que produz resultados diversos para uma mesma política pública.

As organizações estudadas têm em comum o fato de serem organizações sem fins lucrativos. Fora isto, muito poucas são as semelhanças entre elas. A primeira diferença entre elas está na sede onde funciona a organização. O CIEE-RS está situado numa região nobre de Porto Alegre, num grande complexo próprio, com salas corporativas acarpetadas, climatizadas, com portaria, recepção, teatro e centro de eventos, espaço que faz lembrar que estamos numa grande corporação. O Projeto Pescar está situado num prédio, com área equiparável a apenas um andar do prédio do CIEE-RS, construído com essa finalidade junto ao Aeroporto Salgado Filho. Tem ambiente climatizado, sala de reuniões para conferências online, auditório, e uma grande sala com divisórias baixas e transparentes, ilhas de trabalho agrupadas de acordo com área de atuação. O MDCA, até dois anos atrás, tinha duas casas de alvenaria, numa área de população de baixa de renda, que formavam uma área equivalente à do prédio ocupado pela Fundação Projeto Pescar, porém sem a mesma infraestrutura. Neste espaço, eram realizados todos os seus atendimentos, os programas e a gestão da organização, até quando aconteceu a cedência pelo poder público estadual do prédio de dois andares, localizado também na zona periférica da cidade.

Para executarem a política de aprendizagem profissional, cada uma das organizações necessitou, de acordo com a sua realidade, adequar-se institucionalmente, para se inserir neste novo programa. Para desenvolver o seu programa de aprendizagem, o Aprendiz Legal, o CIEE-RS teve que contratar profissionais, locar salas para realizar a formação dos jovens, capacitar seus profissionais para atuar com a formação direta dos jovens e não mais apenas com a intermediação entre os estudantes, a escola e a empresa. A Fundação Projeto Pescar teve que adequar seus cursos à legislação da aprendizagem profissional, capacitar os educadores e os gestores das empresas franqueadas, para que eles entendessem a relação entre os cursos do Pescar e a legislação da aprendizagem profissional, além de organizar a gestão dos voluntários, que antes eram vinculados às empresas, e passaram a ser voluntários diretos da Fundação, pois é ela a responsável pela gestão dos cursos junto ao Ministério do Trabalho e Emprego. No MDCA, antes de começar a aprendizagem profissional, a organização precisou se regularizar legalmente e financeiramente, para poder se conveniar com banco público. Quando iniciou o programa, os educadores eram voluntários. A falta de recursos para manter o programa em funcionamento exigiu a busca de apoio, pois a organização não tem mantenedores, sobrevive de projetos e de convênios com órgãos públicos.

As necessidades de adequação organizacional são reflexos da pluralidade de modelos organizacionais, nos quais está inserido o programa de aprendizagem profissional e os diferentes impactos que ele produz no cotidiano das organizações.

Os profissionais que trabalham com os jovens e os gestores têm vínculos diferentes com as organizações formadoras. No programa do CIEE-RS, não há voluntários, os profissionais são contratados pela CLT, ou como estagiários, com possibilidade de fazer carreira na organização. Na Fundação Projeto Pescar, mesmo tendo uma estrutura menor, os profissionais também são contratados pela CLT, têm plano de cargos e salários e possibilidade de fazer carreira. Mesmo com menos postos a serem ocupados, na gestão da organização, nos cursos, há estagiários e voluntários, que ministram palestras e alguns conteúdos do currículo do curso. No MDCA, os professores são prestadores de serviço e não têm vínculo empregatício com a organização. A coordenação do programa é voluntária, assim como a assessoria jurídica e outros profissionais que apoiam a organização.

#### 4.4.1 Modelos Organizacionais

O CIEE-RS é uma organização tradicional, reconhecida nacionalmente, fundada por empresários, com estrutura física e de pessoal que nos remete a uma grande corporação, um modelo organizacional similar ao das autarquias estatais. Quando da realização da entrevista com o gerente de operações do CIEE-RS, agendado anteriormente com a sua secretária, encaminhei um e-mail para informar sobre o que tratava a pesquisa e sobre o tempo necessário para a entrevista. Como já era conhecido pela minha atuação profissional na área, não tive grandes problemas em ser recebido, mas tive que seguir o processo de identificação para chegar ao meu destino, a sala do gerente operacional. No dia da entrevista, ao chegar à sede do CIEE-RS, identificamo-nos no hall de entrada do prédio principal, junto às recepcionistas uniformizadas, que anunciaram ao setor que tínhamos horário agendado. Lá chegando, fomos recebidos pela secretária, na antessala do gerente. Como toda sala de grandes corporações, sejam elas públicas ou privadas, o piso é acarpetado, as janelas amplas e envidraçadas permitem uma visão de parte da cidade, o mobiliário é escurecido, transmitindo um ar de sobriedade ao local. Os profissionais, trajando ternos e tailleurs, reforçam a ideia de uma organização, com características empresariais e corporativas clássicas, impressão reforçada pela visível hierarquia nas funções dos profissionais.

A Fundação Projeto Pescar é uma organização de origem empresarial, mas diferentemente do CIEE-RS, apresenta uma gestão mais horizontalizada, e com menos barreiras para acessar seus gestores. O agendamento da entrevista foi realizado diretamente com a gestora da área de qualificação profissional, sem intermediários. Por encontrar-se numa área da Infraero, junto ao Aeroporto Salgado Filho, você precisa ser identificado no portão de entrada, ser anunciado e liberado para chegar até o prédio da Fundação. A recepção da Fundação é uma pequena sala com uma mesa bege, quadros com fotos da história do projeto e uma janela pela qual se visualiza uma grande sala, dividida em ilhas, com paredes envidraçadas, que permitem que os que trabalham em todos os setores se enxerguem, e que não se identifique qual função dos profissionais e o cargo que ocupam, pois não há uma distinção física relativa à hierarquia funcional, mas apenas distribuição por setor de trabalho. Os profissionais trajam uniformes compostos por calça, camisa social e blazer, tanto para homens como para mulheres. O uso da

gravata não é obrigatório no-dia-a-dia, mas indicado para os eventos de representação da Fundação, nos quais estarão presentes potenciais parceiros, lideranças empresariais e governamentais. O uso dos trajes sociais confere certa formalidade e diferenciação em relação a outras organizações da sociedade civil que, na sua maioria, não adotam o uso de uniforme ou, quando adotado, resume-se a uma camiseta com o logotipo do projeto ou da organização.

Por sua natureza comunitária e assistencial, no MDCA, o espaço de trabalho é uma casa adaptada para o desenvolvimento dos projetos, e não um prédio construído para este fim. Não há qualquer semelhança com o CIEE-RS. Na horizontalidade e na flexibilidade da gestão, encontramos pontos de aproximação com o Projeto Pescar. Os profissionais são estudantes de mestrado que estão fazendo um “bico” na organização, sem vínculo empregatício nem uniformes que os identifiquem, da mesma forma que não são identificadas as funções que cada um exerce na organização. A diferenciação se dá pela idade. Sendo uma organização formada por professoras aposentadas, que estão na sua direção, podemos perceber que os jovens profissionais são educadores, psicólogos e pedagogos, e os profissionais mais velhos são os dirigentes. Para acessar a organização, não tem qualquer barreira, recepcionista ou porteiros, apenas um interfone e um portão gradeado. Ao acessar o pátio da casa, logo se é atendido por qualquer um que esteja disponível, e que vai indicar onde se encontra a pessoa que se está procurando. No local onde realizamos a entrevista, duas casas construídas no mesmo terreno e que foram adaptadas para servirem de salas de aula, recepção, sala de reuniões, sala de atendimento psicológico, essa infraestrutura mínima que garante o atendimento dos projetos, é mantida por meio de doações.

#### **4.4.2 O Financiamento das Organizações**

A heterogeneidade das três organizações em foco neste estudo revelam a diversidade das trajetórias e as diferentes influências que outros setores exercem sobre o terceiro setor. Na forma de gerir a organização, na formatação dos programas e na profissionalização dos técnicos, no envolvimento com demanda de políticas públicas, na participação de fóruns e redes e na trajetória de seus fundadores.

O CIEE-RS tem origem empresarial. Para prestar seus serviços, tem uma estrutura física, com sede própria, escritórios em vários municípios do Estado do Rio Grande do Sul, salas para aulas presenciais e à distância. Seu orçamento é gerado pelos serviços que presta, principalmente pela intermediação de estágios, o que possibilita uma autonomia financeira em relação ao poder público, empresários e doadores. A entidade segue um modelo de gestão empresarial e tem uma hierarquia tradicional relativa a cargos e funções. Tem um conselho, que é composto por empresários, profissionais liberais reconhecidos na sociedade.

A Fundação Projeto Pescar, também com origem empresarial, embora constituída a partir de uma ação benemérita e de responsabilidade social. A gestão do “Aprendiz Pescar” é dependente dos seus mantenedores, do aporte de recursos por meio de doações, e pela elaboração de projetos para captação de recursos por meio de editais públicos e privados. O espaço físico onde funcionam as Unidades Pescar e onde ocorrem os cursos, é cedido por empresas e organizações parceiras. Os parceiros também são responsáveis pela contratação do educador da Unidade vinculada a cada empresa. Os profissionais que atuam na área da qualificação profissional e da comunicação da organização têm, majoritariamente, trajetória de atuação em outras organizações não-governamentais, e os cargos inferiores costumam ser ocupados por egressos do Projeto Pescar. A gestão, mesmo empresarial, é horizontalizada, tem conselho diretivo que delibera sobre os rumos da entidade, aprova seu orçamento, define as metas e as mudanças na organização. Os integrantes são de origem empresarial, e isto reflete na atuação externa da Fundação, participando de fóruns promovidos por grupo de entidades com características similares e atuação na área de responsabilidade social, tais como: Grupo de Instituições, Fundações e Empresas (GIFE) e Associação Brasileira de Recursos Humanos (ABRH).

No MDCA, uma organização militante em prol do direito à educação de crianças e adolescentes, não tem mantenedor nem fontes fixas de receitas financeiras, dependo de projetos, convênios com órgãos públicos, doações de pessoas físicas e jurídicas. A gestão é horizontalizada, composta por voluntários e por uma equipe de prestadores de serviço. O conselho da organização é composto por professoras aposentadas, apoiadores e militantes dos direitos da criança e do adolescente. Seu espaço de circulação são os fóruns de organizações comunitárias, de políticas públicas, de articulação para implementação de políticas públicas,

ambientes muito distintos daqueles que participam o CIEE-RS e a Fundação Projeto Pescar.

#### **4.4.3 Origens e formas de organizar o programa**

O CIEE-RS foi constituído como uma organização de mediação entre empresários, escolas e estagiários, tendo autonomia financeira e de gestão em relação ao Estado e as políticas locais. De acordo com Correa (2014), em tempos recentes, a entidade tem enfrentado dificuldades para ter outra função, deixar de atuar na mediação de processos, e ser empurrada para o papel de executora de programas. A busca pela parceria com a Fundação Roberto Marinho, para executar o programa de aprendizagem profissional, é um reflexo dessas dificuldades. Mesmo a FRM não sendo uma instituição de ensino, em que pese sua tradição em projetos educacionais, o CIEE-RS se reportou para esta organização, com reconhecimento nacional, programas e projetos desenvolvidos com organizações estatais de diferentes níveis. Além disto, o Programa Aprendiz Legal tem uma metodologia pronta, materiais didáticos elaborados para serem aplicados pelos educadores, instrumentos de avaliação, metodologias de formação à distância para os educadores e monitoramento. Desta forma, mesmo sendo o responsável pela execução do programa junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, o CIEE-RS se mantém como um mediador entre a o programa da Fundação Roberto Marinho e os jovens aprendizes, aplicando um pacote pronto, num formato gerencial, aplicável em qualquer lugar, sem ter que se adaptar às realidades locais, pois os jovens atendidos é que precisam se adaptar à metodologia proposta.

O Projeto Pescar foi fundado por um empresário muito interessado na questão social, na lógica da responsabilidade social empresarial, pautada para a educação profissionalizante, através de uma ação social engajada, de formação de operariado desqualificado. De uma ação benemérita de um empresário para os jovens do seu entorno, modificou-se para um modelo de gestão da responsabilidade social e, na conjuntura atual, formatado de acordo com um modelo híbrido entre uma política pública e o modelo gerencial empresarial das ações sociais. Da mesma forma, como o CIEE-RS, o programa Jovem Aprendiz Pescar, também como o do CIEE-RS, foi formatado para ser de fácil aplicação em diferentes locais, com conteúdos dispostos em cadernos que contemplam temas de formação humana e

da área técnica, além de outros livros de orientação para o desenvolvimento do programa. Estes conteúdos foram elaborados pela equipe da Fundação, com apoio de consultores externos e de educadores do programa. A Fundação se reorganizou para se adequar às diretrizes das políticas públicas, com a introdução do vocabulário característico da assistência social nas suas publicações, nos discursos de seus gestores, nos relatórios, e nos releases para a imprensa. Para que esta linguagem seja internalizada pelos diferentes atores, publicou uma cartilha, explicando a forma correta de se expressar, nos espaços de participação da área de assistência social, como “usuário” é o jovem do Projeto Pescar, e “programa” é a Unidade Pescar. Ao mesmo tempo em que se faz o movimento de aproximação com as políticas públicas, a Fundação não abriu mão de ferramentas, tais como: o modelo de governança corporativa, o planejamento estratégico, o programa da qualidade e produtividade e plano de comunicação organizacional que visam reforçar a marca “Projeto Pescar”.

Segundo Meneghetti (2013, p. 108)

No campo da comunicação organizacional, as sucessivas transformações pelas quais o Projeto Pescar passou ao longo de sua história são claramente percebidas por meio da análise dos materiais institucionais, dirigidos tanto ao público interno como externo. A evolução da marca reflete a trajetória de modernização e a busca de uma associação mais clara e direta da imagem institucional, com o campo da educação e da formação para a cidadania.

No Relatório de Atividades de 2013, da Fundação Projeto Pescar, ganhou destaque o número de atendimentos, com muitos gráficos que reforçam os resultados e a eficácia das ações, imagens de jovens que supostamente superaram suas dificuldades e também depoimentos de empresários, jovens, educadores, parceiros, para reforçar um modelo de sucesso, um investimento social empresarial que dá resultado e visibilidade para a marca que se associar ao Projeto Pescar.

Diferentemente das outras duas entidades, o MDCA é uma organização comunitária, com trabalho de voluntários, engajados na causa da educação. A organização aderiu ao programa de profissionalização de jovens como mais uma forma de garantir a manutenção e de responder à demanda dos jovens da comunidade. O Programa foi uma oportunidade que obrigou a organização a passar por um processo de institucionalização. Ele muda o caráter, se torna híbrido, profissionalizado, seguindo o exemplo de outras organizações não governamentais

que nasceram na militância por um causa, mas que, ao longo do tempo, sofrem mudanças no processo de relacionamento com o Estado. Esta mudança não desvinculou a organização da comunidade na qual está inserida, mas a obrigou a adotar processos gerenciais, em menor proporção do que os adotados no CIEE-RS e no Projeto Pescar. Isso porque, para desenvolver o programa e outros projetos em parceria com o poder público, é necessária a profissionalização dos seus quadros, dos educadores e dos profissionais que atuam com os adolescentes e jovens. Os profissionais também se tornaram híbridos, na medida em que se relacionam com a organização como militantes da causa, mas também como prestadores de serviços nos projetos. Mesmo que estes não tenham uma expectativa de carreira no MDCA, a experiência adquirida nessa relação poderá abrir oportunidade em outras organizações, pois há um “mercado de trabalho formado por este novo campo” (MULLER, 2009, p. 283; STEIL, 2001).

Sem materiais elaborados por especialistas, consultores ou em parceria com outra organização, os materiais didáticos pedagógicos utilizados no Programa de aprendizagem profissional são elaborados individual ou coletivamente pelos educadores, por meio de reuniões pedagógicas, com a participação dos profissionais das diferentes áreas. Os únicos conteúdos disponíveis em apostilas são os do curso de auxiliar administrativo – Banco do Brasil, que é enviado pelo próprio banco para serem trabalhados com os seus jovens aprendizes.

#### **4.4.4 Finalidades do programa**

Nos sites de cada uma das organizações pesquisadas, identificamos o formato de divulgação do programa, os objetivos da ação em cada uma das organizações pesquisadas. Em seu programa “Aprendiz Legal”, o CIEE-RS tem como lema, “Bom para jovem, melhor para a empresa”, que reforça a adequação do programa à missão da entidade, que é de disponibilizar mão-de-obra para as empresas. O programa pode ser ótimo para o jovem, mas precisa se adequar às demandas, às exigências, ao formato e aos objetivos da empresa que contrata o serviço. Desta forma, o formato flexível do Aprendiz Legal permite adequar o programa aos interesses e às necessidades dos empregadores, formar jovens identificados com a cultura e os princípios da empresa, o que facilita a sua inserção no quadro funcional, ficando em segundo plano os desejos e os interesses dos

jovens. Esta visão é destacada nos meios de comunicação, especialmente nos canais vinculados à Rede Globo, que veiculam chamadas sobre o Aprendiz Legal, além de contarem com uma equipe de “vendas” dos serviços disponíveis para as empresas.

No Projeto Pescar, o lema “Oportunidades que transformam vidas” busca-se reforçar, junto ao público considerado preferencial, os empresários, sensibilizando-os de que abrir espaços de formação profissional para os jovens, dentro de suas empresas, é um ganho para o próprio empresário, que ganhará visibilidade ao ter sua imagem vinculada a um programa de responsabilidade social, além de ter um espaço formativo dentro da empresa, o que facilita a identificação de talentos e futuros profissionais. O principal meio de divulgação ainda permanece sendo as próprias Unidades de ensino, e as matérias e reportagens publicadas de forma gratuita em jornais e revistas, pois a equipe destinada a visitar potenciais empresários, é reduzida a cinco profissionais, para atender cinco regiões do Brasil.

No MDCA, não há lema para o programa, não há uma estrutura de captação de empresas para contratarem os jovens, foca-se principalmente em oportunidades de aprendizagem em órgãos públicos, pois se acredita que, nestes locais, consegue-se acompanhar os jovens, e estes ficam menos expostos a serem submetidos a trabalhos precários. Partindo desta prerrogativa, a organização participa de editais de órgãos públicos, para seleção de entidades formadoras de programas de aprendizagem profissional.

#### **4.4.5 As organizações da aprendizagem profissional na assistência social**

As organizações da sociedade civil que desenvolvem o programa de aprendizagem profissional precisam estar registradas e ter seu programa inscrito no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Ao mesmo tempo, estas organizações também estão inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social, como entidades de atendimento que ofertam serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais de forma gratuita, continuada e planejada, para indivíduos em situação de vulnerabilidade ou em risco social e pessoal.

A publicação da Lei n. 12.101, de 30 de novembro de 2009, e do Decreto n.º 7.237 de 2010, as organizações tinham suas atividades de formação profissional reconhecidas como de assistência social, e lhes era concedido o Certificado de

Entidade Beneficiária de Assistência Social (CEBAS) que as isentava do pagamento de seguridade social, passam a ser compreendidos apenas como atividade setorial que constitui uma “política de emprego”, vinculada ao Ministério do Trabalho e do Emprego, e não mais uma ação intersetorial.

Com esta interpretação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão responsável por normatizar e regular a prestação de serviços públicos e privados na área da assistência social, as organizações que desenvolviam os programas enquadrados como atividade de promoção e integração de pessoas no mercado de trabalho, perderam o direito à certificação como entidade beneficiária de assistência social, pois suas atividades não são mais reconhecidas como tal. Elas passam a ser obrigadas a recolher os impostos devidos.

A partir de 2012, a maioria das entidades que desenvolviam a Aprendizagem Profissional ficou sem a renovação do Certificado de Entidade Beneficiária de Assistência Social, pois o programa de aprendizagem profissional não se adequava a nenhum dos programas estabelecidos na Política Nacional de Assistência Social, consolidada no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A partir de então, observam-se dois movimentos das organizações vinculadas à aprendizagem profissional: a mobilização pelo reconhecimento do programa na legislação da assistência social, e o reordenamento das atividades para adequação às normativas da assistência social, o que aconteceu em âmbito nacional, especialmente pelo protagonismo do CIEE-RS, através de reuniões com o Ministério do Desenvolvimento Social, audiências públicas na Câmara dos Deputados, publicação de manifestos de entidades, de artigos, de articulação de fóruns e de federações de entidades, de ações judiciais, visando à recuperação da isenção tributária para dar andamento aos seus programas sociais e, conseqüentemente, o reconhecimento da Aprendizagem Profissional nas políticas de assistência social.

Em âmbito local, as organizações que desenvolviam aprendizagem profissional em Porto Alegre, com exceção do CIEE-RS, mobilizaram-se por meio do Fórum Municipal de Aprendizagem Profissional, para garantir a inscrição do programa de aprendizagem profissional como uma política de assistência social no Conselho Municipal de Assistência Social. Em audiência com o assessor da Ministra do Desenvolvimento Social, entregaram um manifesto que visava assegurar a promoção de oportunidades de inclusão social e produtiva, para adolescentes e jovens no âmbito da assistência social.

Em 2013, o Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre reconheceu (Resolução 176/2013) os programas de promoção da integração ao mundo de trabalho no campo da assistência social e assegurou a inscrição de entidades de aprendizagem profissional, no âmbito da assistência social. Neste mesmo ano, após longo processo de discussão, o governo federal publicou a Lei 12.868/2013, que considerou as entidades formadoras da aprendizagem profissional como “entidades de assistência social sem fins lucrativos”, que promovem a integração ao mundo de trabalho, segundo a Resolução CNAS nº 33/2011, que define.

A promoção à integração ao mundo do trabalho se dá por meio de um conjunto integrado de ações das diversas políticas públicas, cabendo à assistência social ofertar ações de proteção social que viabilizem a promoção do protagonismo, a participação cidadã, a mediação do acesso ao mundo do trabalho e a mobilização social para construção de estratégias coletivas.

Ao reconhecer a integração ao mundo do trabalho como uma função da política de assistência social, a referida resolução indica que esta deve ser resultado de ação intersetorial e da articulação de diversas políticas públicas. Isso faz com que as organizações da sociedade civil passem por uma gradativa adequação da nomenclatura e reordenamento das diretrizes de seus projetos, para colocá-los em consonância com a política da assistência social.

Em âmbito nacional, a rede socioassistencial está organizada por territórios, e a formatação do sistema visa construir uma oferta capilar de serviços baseados na proximidade com o cidadão, e a localização dos serviços nos territórios com maior incidência de vulnerabilidades e riscos sociais. Dentro do território, cria-se, então, pelo SUAS, um serviço público estatal: os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), que deverão ser os articuladores da rede. Neste sistema, as entidades assistenciais são elementos essenciais na formatação da oferta dos serviços e precursoras do atendimento aos usuários locais, como é o caso do Programa de Aprendizagem Profissional, que passa a integrar os serviços ofertados para os adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade e risco social, em particular os de baixa renda, nos territórios nos quais está sendo executado.

Neste sentido, para continuar executando o programa de aprendizagem profissional, as organizações da sociedade civil realizaram mudanças nos seus

programas e nos seus cursos, para adequá-los às diretrizes curriculares exigidas pelo cadastro do Ministério do Trabalho e Emprego. Paralelamente, adequaram os programas de aprendizagem profissional na modalidade dos programas de promoção da integração ao mundo do trabalho, no campo da assistência social, para serem certificadas como entidades beneficentes de assistência social, também promoverem mudanças organizacionais para se adequarem às novas diretrizes das políticas públicas.

## 5. O PROGRAMA: CONCEPÇÕES E FINALIDADES

Neste capítulo específico, nos remetemos às falas dos gestores do programa de cada uma das organizações estudadas. Elas nos permitiram compreender as concepções e finalidades do programa de aprendizagem profissional, as quais foram articuladas com conceitos apresentados ao longo do trabalho.

No conjunto das falas dos profissionais que fazem a gestão do programa, identificam a juventude como fonte de problemas, o que revela, na prática, uma orientação para moldar e adequar os jovens a um padrão de comportamento adequado ao ambiente empresarial. Os conteúdos da aprendizagem, especialmente a vivência prática do trabalho, servem de instrumento para esta adequação, além de estimular o jovem a investir na formação profissional, como estratégia para alcançar o emprego com carteira assinada.

### 5.1 JOVEM COMO UM PROBLEMA SOCIAL

Segundo Pais (1993), teorias da “socialização contínua”, com forte influência do funcionalismo, compreendiam a juventude como uma fonte de problemas. Nesse caso, os desvios ou até a delinquência juvenil são explicados “como consequência da incapacidade dos jovens de se ajustarem às normas de comportamentos dominantes” (PAIS, 1993, p. 53).

A preocupação principal do programa é a de retirar os jovens das ruas, dar ocupação. Segundo uma gestora do CIEE-RS, uma das finalidades do programa é resgatar os jovens, “tirar das propostas mais interessantes”. Os agentes pedagógicos, no entanto, engajam-se num trabalho de combate ao mal, representado pela dependência e tráfico de drogas, classificando os jovens da periferia como potencialmente violentos (NEVES, 2006). Na realidade, como no histórico das políticas para a juventude, este programa nasce sob a égide do estigma da criminalidade potencial dos jovens das consideradas classes perigosas e propensas a um comportamento desviante. Desta forma, segundo a coordenadora do MDCA, o programa precisa “chegar antes do tráfico”, porque, mesmo com o trabalho realizado na organização, “alguns se seduzem ainda e deixam a aprendizagem para ir para o tráfico, porque o valor recebido é maior”.

Entre as muitas versões de juventude, há esta que a compreende:

[...] como problema social: eles são os problemas da inserção profissional, os problemas da falta de participação social, os problemas de drogas, os problemas de delinquência, os problemas com a escola, os problemas com os pais. (PAIS, 1993, p. 26-27).

De acordo com a gestora do Aprendiz Legal, as finalidades do programa de Aprendizagem Profissional é esta relação entre a juventude, educação e mercado de trabalho formal, e a expectativa de sair da informalidade do trabalho.

Na realidade, como todas as demais políticas para a juventude, este programa nasce sob a égide do estigma da criminalidade potencial dos jovens das frações mais destituídas de direitos da classe trabalhadora, consideradas as classes perigosas (RUMMERT, 2007).

Estes cursos procuram focar os jovens das comunidades mais pobres, com a intenção declarada de enfrentar a sua marginalização e, até mesmo, seu envolvimento com a criminalidade. (GONZALEZ, 2009, p. 122).

Essas falas mostram que as ações de formação para o trabalho e a educação são uma forma de controle social, visando prevenir riscos ou vulnerabilidades reais ou potenciais, reificando uma visão da juventude como “problema a ser resolvido” pelas políticas públicas.

## 5.2 IMPOSIÇÃO DE PADRONIZAÇÃO

De acordo com o mencionado pelo gestor do CIEE-RS sobre a chegada dos jovens no mercado de trabalho.

Sempre se ouviu e sempre se ouve que a desqualificação do serviço, a falta de preparo que o jovem tem, que é justamente para que esse serviço vá ingressando no mercado de trabalho. Ele não tem um aspecto comportamental adequado, ele não tem conhecimento como gira o mundo do trabalho e, isso, num primeiro momento, é trabalhado.

Segundo Zaluar (1994, P. 108), a padronização é o processo de impor a maneira de se vestir (como a camiseta do projeto), passando pelo comportamento e pelo discurso, formalizada de modo rígido por uma experiência em regulamentação dos que, pela idade e nível de sociabilidade, apenas “aprendiam” a se comportar socialmente.

Como afirma a coordenadora do Projeto Pescar:

Ele chegou daquele jeito e a gente deixou ele. Uma hora ele vai ter que identificar. Ele vai se dar conta, de como ele fica no meio. A orientadora veio trabalhando essa questão de postura, de como se comportar, de como chegar num ambiente de trabalho e tal e, aos poucos, esse menino foi se dando conta, ele mesmo, foi um processo dele.

A exigência de atitudes e posturas pode ser entendida como uma forma de controle. Esses jovens deveriam, antes de ser jovens, ser jovens aprendizes. A eles não era permitido o exercício das experiências juvenis, sendo exigida a responsabilidade da cidadania, então a eles está sendo negada a moratória social (MARGULIS; URRESTI, 1996). A outra forma de controle desses jovens de classes populares, considerados em situação de risco, é a ocupação do tempo livre considerado perigoso, em se tratando de sujeitos deste perfil.

Como estratégia de reforço do modelo do bom profissional, disciplinado, que supera as adversidades e alcança uma carreira promissora, as organizações apresentam, ao longo do curso, relatos de profissionais que obtiveram sucesso dentro da empresa, reforçam a importância da vivência do ambiente de trabalho, apresentam modelos de profissionais que servem de referência para o jovem, em que o fundamental é que ele se adapte às exigências do mercado de trabalho e às formas organizacionais já existentes.

Como destaca a coordenadora do CIEE-RS:

Eles vivem num mundo em que as referências do trabalho são muito distanciadas das referências das empresas. O importante é ele estar dentro, porque às vezes ele conhece coisas que ele jamais tinha visto falar. Não só de direitos, mas da própria convivência, de todo mundo que está ali e que é possível para ele.

O modelo adotado também se fundamenta no processo de aprendizagem dos valores orientadores da prática laborativa, ao incorporar o aprendizado de saberes e ofícios. Esta prática se justifica pela ação de reconhecimento social, que visa à construção de uma cumplicidade de valores morais e à internalização do julgamento externo, conforme afirmam duas coordenadoras. Com a vivência na aprendizagem, os jovens incluem, em seu projeto de vida, responsabilidade, respeito, valorização da assiduidade, hábito do uso do uniforme, a pontualidade. Segundo a

coordenadora do CIEE-RS, “porque eles vêm e carecem de muitos valores, de limites”.

O jovem é, assim, integrado institucionalmente como matéria bruta a ser complementarmente moldada, segundo os valores e concepções de projetos e de parcerias institucionais ou individuais, elaborados pelo mundo dos adultos. (NEVES, 2006, p. 106). Conforme a narrativa da coordenadora do MDCA

Eles mudam o comportamento, a atitude, a maneira de pensar. É diferente. É como lapidar uma pedra. Tu nota que uma pedra bruta, vai se trabalhando ela, com uma qualificação, uma qualidade maior, ele começa a vislumbrar futuro, ele começa a se sentir parte integrante da sociedade. Tu notas que ele floresce. (Gestor, CIEE-RS).

A importância que tem o trabalho dele reflete na postura. O emprego dá dignidade. E a dignidade me parece uma pedra basilar para a felicidade. Eu preciso me sentir importante, digno, respeitado e isso eu devolvo para a sociedade. (Coordenadora, MDCA).

As entidades cumprem, desse modo, a função que, no sistema capitalista, é reservada à educação, como salienta Mészáros (2005), isto é: internalizar os valores do sistema a fim de criar um consenso, levando os indivíduos a defender como seus os interesses e o modelo defendidos pelas empresas. Como afirma a coordenadora do MDCA:

Eu acho que o emprego formal é uma salvaguarda, até para a polícia que manda: mão na parede. Quando ele olha uma carteira assinada, que tem ali dentro o nome do Banco do Brasil ou CERPRO, esse adolescente, com ele mesmo, aumenta a sua autoestima e o seu respeito também na comunidade, na família. Aonde ele transita ele começa a se sentir mais importante e esta é a mudança que eu quero. Se um pode, o seu vizinho, o seu amigo, o seu colega de aula, eu também posso. Abrir as portas para uma camada extremamente pobre não é muito fácil.

Como esses comportamentos são também esperados como produto da ação formadora, para tanto reproduz-se, em todos os espaços, o modelo de organização do mundo do trabalho, marcado especialmente pela disciplina e pela organização do tempo. Pois, segundo a coordenadora do MDCA, o “ambiente de trabalho é muito rígido”, e este ambiente deve ser vivenciado para que os jovens possam acessá-lo. Da mesma forma, reforça-se a visão de que eles precisam aprender a serem bons profissionais. Na visão da coordenadora do CIEE-RS, os atributos que ele terá que desenvolver para ser um bom profissional, são:

[...] ele precisa ser isso, ele tem que ser idôneo, ele tem que ser ético, ele tem que cumprir horário e, às vezes, ele acha que isso não tem necessidade, mas a empresa está observando. Tu ser educado, ter iniciativa, tem que ser pontual, não pode chegar atrasado, tens que ir com roupa ajeitadinha, tu não pode ir lá de qualquer jeito, tu não pode ir lá todo escabelado.

Como estratégia de reforço do modelo do bom profissional, do profissional disciplinado, que supera as adversidades e alcança uma carreira promissora, passa pela incorporação de um novo ethos, de modo a preservar o princípio do trabalho como um dever e de obediência às regras do mundo do trabalho. Assim, as atividades e a demonstração de valores que venham internalizar a importância que os jovens devem atribuir a si mesmos e aos seus hábitos, pois é a nova prática que, no seu projeto de vida, vai torná-los um bom profissional, segundo a coordenadora do Projeto Pescar:

No projeto de vida dele, vão incluir outros valores, outros hábitos, da responsabilidade, da frequência, que vão fazer dele um profissional.

Este novo projeto de vida, segundo os gestores do Aprendiz Legal, passa necessariamente:

[...] um dos ganhos do programa é que esse cara consegue trabalhar e consegue levar para a vida dele uma concepção do mundo do trabalho, mas se isso puder encaminhá-lo para a continuidade da escolaridade, para que ele consiga fazer uma carreira formal, que saia da marginalidade do trabalho e do emprego.

### 5.3 VIVÊNCIA PRÁTICA

Os conteúdos estão divididos em formação técnica profissionalizante e formação humana. Na formação profissionalizante, está inclusa a vivência prática do trabalho, parte obrigatória nas diretrizes do programa de aprendizagem profissional, que ocorre ao longo do curso e de acordo com a disponibilidade de local, de profissional para orientação, de adequação do local à condição juvenil, e que reproduza as atividades da ocupação para qual o jovem está sendo qualificado.

O que eles querem mesmo é trabalhar, é botar a mão na massa. Estar em atividade e realmente exercer. Então, para eles, é muito mais vantajoso, porque antes eles ficavam cinco meses só vindo aqui. Eles ficavam muito ansiosos no período até chegar na empresa. [...] porque um dos grandes

desafios é garantir que esses estudantes tenham acesso, como é que eles vivenciam o mundo do trabalho enquanto eles estão cursando, todas as funções, e o aprendiz tem isso que é sensacional, porque o aprendiz fica um grande tempo na empresa. (Coordenadora, CIEE-RS).

Ao se destacar o aprendizado na prática, reforça-se a expectativa que o jovem, sem referências positivas sobre o mercado de trabalho formal, possa frequentar um ambiente corporativo, um local estranho a sua trajetória de vida, conviver com adultos de diversas faixas etárias. Segundo a gestora do Projeto Pescar:

Eu acho que é muito mais fácil e tu acelera no jovem o desejo de estar ali. Não é só quando ele vai para a vivência. Quando ele está fazendo teoria, de estar lá, ele está todo dia, ele está no refeitório, ele está vendo, ele está conhecendo as pessoas, está isso, está aquilo, está projetando e está se identificando que sim, ele acessou aquele lugar e ele pode acessar esse e muitos outros. É muito concreto para os jovens.

Segundo a coordenadora do CIEE-RS:

[...] o programa de aprendizagem não é um programa de formação técnica, ele é muito mais um programa de iniciação profissional, em que tem oportunidade de conviver com a teoria e com a prática, é o que a gente tem que potencializar dentro da metodologia.

Como afirma a gestora do Aprendiz Legal, essa vivência no mundo do trabalho traz, para esse público em especial, valores bem importantes, os valores do mundo formal, representado pela carteira de trabalho, “porque a maior parte desse público vive fora do legal, vive no informal”.

Muitas vezes os pais não têm um emprego com carteira assinada. Eles vivem num mundo em que as referências do trabalho são muito distanciadas das referências das empresas.

O importante é ele estar dentro da empresa para que, pela convivência, ele possa adquirir conhecimento do funcionamento das empresas e do mercado de trabalho e, a partir da vivência prática, desempenhar as atividades.

Na aprendizagem, o que acontece, como tem essa possibilidade de fazer essa formação deles, tu abordas esses temas, para que ele chegue num órgão público, numa empresa, no mercado de trabalho, um pouco melhor preparado. (Gestor, CIEE).

#### 5.4 EMPREGABILIDADE E A CARTEIRA PROFISSIONAL

Os agentes das entidades formadoras utilizam, em seus discursos, elementos que orientam as finalidades da educação, como a ideia de igualdade de chances e oportunidade para todos, independentemente das diferenças de talentos e ocupações entre os indivíduos, a qualificação como instrumento para a competitividade do mercado e investimento pessoal (FREITAG, 2005).

De acordo com esta visão, chega-se à conclusão de que só com a formação profissional poderão ser ultrapassadas as dificuldades de inserção profissional dos jovens. Esse é um discurso que se prolifera em diversos espaços, sobretudo no meio empresarial, para justificar a lógica da empregabilidade, de que uma das causas do desemprego é a falta de qualificação dos trabalhadores.

Segundo Pires (2005, p.82), para se tornarem empregáveis, os jovens devem desenvolver os seguintes atributos:

[...] capacidade (entendida como conhecimento, habilidade e talento), comportamento (formas observáveis de agir que contribuem para a realização de uma tarefa) e empenho (aplicação consciente de recursos mentais e físicos para determinado fim).

Em todas as entidades estudadas, desde o início do curso, os jovens são lembrados de que a oportunidade que estão tendo é única, e são estimulados para valorizarem a formação profissional, continuando a estudar, reforçando uma visão ideológica de que “as dificuldades de inserção profissional por parte dos jovens se devem à sua escassa formação profissional” (PAIS, 2001, p. 50-51).

Assim, fica explícito que não há uma relação direta, única, de causa e efeito, entre falta de qualificação e o desemprego. A ideia da pedagogia das competências para a empregabilidade é a de que o indivíduo é responsável por suas desgraças e por sua derrota. Conforme mencionado pelo gestor do CIEE, ao chegarem ao mercado de trabalho, os jovens estão despreparados, não têm um comportamento adequado e não sabem como funciona o mundo do trabalho; para isto, ele é inscrito num programa de formação profissional. É neste curso que ele vai desenvolver um conjunto de competências, dentro da empresa e na organização, que lhe dará a condição de se sentir vivo, capaz, produtivo e ser empregável.

Segundo a Coordenadora do Projeto Pescar

A nossa causa é a empregabilidade, não é emprego. Esse emprego que ele aceitou, vai deixar ele empregado daqui a dez anos? Ou daqui a pouco ele vai estar integrando uma lista de desempregados, tendo abandonado o curso que poderia garantir a empregabilidade?

Estas dificuldades estão, sobretudo, associadas à complexificação do processo de entrada no mercado de trabalho, mais concretamente do processo de transição entre a formação e o emprego, caracterizado por uma diversidade de percursos, pelas dificuldades estruturais e as modificações contínuas no mercado de trabalho.

Os gestores das organizações reforçam o desejo e expectativa dos jovens quanto ao emprego, da continuidade deste vínculo empregatício e da renda obtida. A carteira de trabalho é fonte de acesso a direitos em nossa sociedade. Segundo Santos (1979, p.75-76), “a carteira profissional – o instrumento jurídico, comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada – torna-se, em realidade, mais que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico”.

Então a gente mostra o quanto isso é importante, estar dentro da legislação, tem todos os direitos trabalhistas, tem quem assiste eles nessa questão da legalidade, então faz diferença também. É bem importante a vinculação trabalhista. (Coordenadora, CIEE).

Depois que ele tem uma carteira assinada, que ele sabe que vai ter décimo terceiro, férias, salário rigorosamente em dia, ele não quer perder isso. Numa semana, tu notas que parece que ele cresceu, ficou mais bonito, é a auto-estima. (Coordenadora, MDCA).

A gente sabe que é uma faixa etária que eles querem trabalhar, que está gritando essas coisas, eles querem botar a mão na massa e a gente tem que trabalhar essa coisa das vivências, como tu trabalha isso? Tem que ser num espaço onde tu até enxerga como é que é. (Gerente, Pescar).

A referência do trabalho regulado, ainda que distante para a maioria dos jovens, é reconhecido como “passaporte” para sair da pobreza, nas palavras da gestora do MDCA, para a inclusão social, é desejado e necessário para a maioria dos jovens.

## 5.5 MORATÓRIA SOCIAL

A moratória social é a possibilidade que é dada a alguns jovens, de estudar, de ter tempo livre para usufruir e para desenvolver outras atividades, preterindo seu ingresso nas responsabilidades da vida adulta.

Segundo Sandoval (2002), o processo de amadurecimento e a instituição do trabalho são fundamentais para se falar de maturidade social. Esta seria atingida quando a pessoa está em pleno uso de seus direitos e deveres de adulto, isto é, no exercício das práticas de trabalhador, cidadão e cônjuge. Para os jovens aprendizes, a juventude também é um tempo de espera para poder ser contratado, não um tempo para ser aproveitado.

Os que passam pela seleção e foram aprovados, mas não tem os dezessete anos, os dezoito ali, o que for, quando eles completam dezoito anos, quando eles passaram para o processo eles vem para nós, “completei dezoito anos”. A gente chama eles e contrata.(Coordenadora Pescar).

Nesta ótica, a juventude é um período de moratória. Consiste em um adiamento das funções de adulto para obter uma melhor preparação, a fim de enfrentar este mundo. A juventude, portanto, constitui-se como uma fase transitória e de aquisição de maturidade social, para a vivência da vida adulta.

Para os jovens pobres que têm muito tempo disponível, não ocupado por atividades sistemáticas como os estudos ou o trabalho, este tempo livre – que pode ser legítimo, legal e próprio, para o gozo da distração, para os de segmentos mais abastados – torna-se o não-lugar social, o tempo vazio, sem rumos, e que precisa ser ocupado imediatamente por qualquer atividade e, principalmente, que gere renda.

O emprego dá dignidade. E a dignidade me parece uma pedra basilar para a felicidade. Eu preciso me sentir importante, digno, respeitado e isso eu devolvo para a sociedade. Eu acho que com a idade que eles têm, com uma carga horária pequena, é a saída para, se a gente quer menos violência, é através do trabalho. Mas um trabalho desse tipo assim: que não prejudique a escola, que as pessoas no entorno com quem trabalham tenham respeito por eles, que precisa disso. (Coordenadora MDCA).

Estudos sociológicos têm mostrado que a juventude depende de dinheiro e de tempo – de uma moratória social – para viver um período mais ou menos longo com relativa despreocupação e isenção de responsabilidades. Este tempo legítimo, proporcionado pela família, é aquele dedicado a estudar e a se capacitar e, durante o qual, a sociedade os brinda com uma especial tolerância. É um período de permissividade e legitimidade. Mas quando o desemprego e a crise proporcionam, muitas vezes, o tempo livre aos jovens das classes populares, essas circunstâncias não levam à moratória social. Esse “tempo livre” constitui-se em frustração,

infelicidade, impotência, culpabilização, sofrimento e mais pobreza. Esse “tempo livre” que, na verdade, exclui, pode conduzir esses jovens à criminalidade (MARGULIS; URRESTI, 1996).

Por outro lado, identifica-se nos discursos dos gestores uma preocupação com a situação precária de sobrevivência de jovens. Nesse programa, o trabalho é sinônimo de emprego ou de outra forma de obtenção de renda. Para o Gestor do CIEE, ao conceder um salário ao jovem participante, o programa garante uma transferência de renda e um aporte de recursos que irá compor a renda familiar.

O programa quando não é tudo o que ele tem na família, dentro de casa. Se ele não sustenta a família, os próprios pais é sem dúvida um complemento. (Gestor CIEE).

A condição social vivida pelos jovens de classes populares que entram precocemente no mercado de trabalho, para auxiliar na renda da família, ou até mesmo garantir sua subsistência, normalmente em postos menos atrativos, e com baixa remuneração, é diferente da dos jovens de classes mais altas que possuem tempo para dedicar-se aos estudos, o que lhes garantirá uma formação profissional e acesso a melhores e mais bem remunerados postos de trabalho.

## 5.6 CONSIDERAÇÕES SOBRE A EXECUÇÃO DA POLÍTICA

O problema da juventude aparece quando os fundamentos da reprodução social estão ameaçados, em função da imensa crise do mundo do trabalho e a decorrente produção de novas desigualdades. Neste cenário, a juventude constitui-se, enquanto objeto de intervenção das políticas públicas.

A ideia do jovem como problema social, que precisa ser alvo de intervenções para ser integrado à sociedade, evitando que se transforme num risco, reforçando uma abordagem recorrente nas políticas públicas e no imaginário social, de que o tempo livre do jovem pobre precisa ser controlado para não ficar ocioso, para não gerar problema ou risco social.

Segundo Brenner et al (2005, p. 213), “a preocupação com o tempo livre da juventude não pode se limitar à busca da redução de danos ou de prevenção da violência mas, fundamentalmente, considerar as potencialidades impressas na

vivência plural do tempo livre, do lazer e da cultura, como direitos plenos da cidadania”.

Para Abad (2003), as políticas de juventude, como estratégias reguladoras dos tempos, estariam predominantemente voltadas para o futuro, pois privilegiam, a partir da centralidade da ideia de transição para a vida adulta, as ações que assegurem, a esses segmentos, uma transição sem conflitos com o mundo adulto.

Historicamente, as políticas públicas de juventude têm sido concebidas com o objetivo de combater o problema da exclusão social da juventude, visando facilitar o processo de transição e de integração ao mundo adulto, focando em resolver os problemas de inserção, e não visualizando as potencialidades juvenis. (Abad, 2003)

A ocupação do tempo dos jovens das classes populares, dá-se pela entrada precoce no mercado de trabalho, normalmente em postos menos atrativos e com baixa remuneração, para auxiliar na renda da família, ou até mesmo garantir sua subsistência, ou por meio da inclusão em programas de formação profissional, diferentemente dos jovens de classes mais altas, que podem vivenciar uma moratória social, com tempo para estudar, para usufruir e para desenvolver outras atividades. Preterir seu ingresso nas responsabilidades é o que lhes garantirá uma formação profissional e o acesso aos melhores e mais bem remunerados postos de trabalho.

Para o jovem que entende o trabalho como obrigação, que precisa sustentar ou apoiar o sustento da família, ou mesmo para aquele que vê no trabalho uma possibilidade de se diferenciar do mundo dos “bandidos”, o que fazer? Retardar sua entrada no mercado de trabalho para que consiga realizar atividades mais qualificadas e também poder olhar o trabalho como possibilidade de realização? Ou oferecer-lhes melhores condições de inserção no presente, para que adquira experiência e consiga permanecer, vivenciando sua condição juvenil e apoiando sua família por meio de uma renda digna?

Essas são questões fundamentais para compreender as oportunidades concretas de inserção e permanência qualificada no mercado de trabalho. Para Guimarães (2005), os jovens consideram o direito ao trabalho, especialmente na sua ausência, como garantidor de autonomia, e também a possibilidade de entrar no universo do consumo. Compreendendo-se isso, é importante para apreender a relação que eles estabelecem com as políticas que lhes são endereçadas. Nos modos de inserção na vida adulta, o trabalho aparece como elo mediador entre a

experiência do presente e mecanismos para transição para a vida adulta. É pelo trabalho que a juventude, enquanto uma etapa de vida transitória entre a adolescência e a vida adulta, deveria inserir-se no mundo adulto. Esta inserção obtém-se, entre outras coisas, mediante a obtenção de um trabalho estável e a constituição de uma nova família, a qual possibilita ocupar uma posição específica na sociedade. Entretanto, este processo de reconhecimento social do indivíduo como adulto não ocorre de forma igual para todos os jovens, nem de forma contínua, sem rupturas neste processo vital.

No entanto, a problemática da passagem ou transição para a vida adulta, vai além da questão da inserção profissional, na medida em que as transições da juventude para a idade adulta estão sofrendo um processo de despadronização, enquanto que as instituições e políticas orientadas para facilitar tais transições, ainda estão operando sob um modelo linear de vida, com uma chegada "natural" à vida adulta.

As políticas adotadas no Brasil ainda estão inseridas no modelo de ação para responder aos problemas juvenis, principalmente o crescimento das desigualdades entre os jovens e as dificuldades encontradas por eles para a sua inserção profissional. São ações de incentivo a programas de ressocialização vinculados à educação não-formal, por meio, especialmente, da organização de oficinas ocupacionais e de programas de qualificação profissional, executados em grande parte por organizações não-governamentais ou fundações empresarias, estabelecidas de acordo com uma nova configuração das políticas públicas, na forma de parceria entre agentes públicos e privados.

Este modelo de formação ofertado para a juventude, não visualiza, segundo Almeida (2012), os novos processos de profissionalização dos jovens, centrados em novas configurações do trabalho e em novas práticas, baseadas em valores como múltiplas competências, colaboração, criatividade, ludicidade, e remetem às possibilidades do empreendedorismo, especialmente vinculadas a indústrias criativas.

Assim, as políticas públicas para a juventude, que identificamos, não levam em conta as perspectivas subjetivas dos jovens, restringindo a integração social para a integração no mercado de trabalho; visam, antes de tudo, manter os jovens longe da rua, em vez de levar em conta as necessidades individuais, do que orientar

e encaminhá-los para "planos de carreira", para ajudá-los a construir os seus próprios itinerários.

Enquanto as organizações e as políticas públicas propõem uma ocupação do tempo presente, os jovens desejam ampliar seus repertórios e construir futuros alternativos para a transição para a vida adulta.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo propôs-se a investigar o Programa de Aprendizagem Profissional, no contexto da descentralização das ações do Estado e da ampliação da presença das organizações da sociedade civil nas políticas públicas de juventude, analisando as trajetórias, os modelos de gestão e as estratégias das organizações para implementarem o Programa de Aprendizagem Profissional, bem como as concepções e finalidades das atividades formativas, sustentadas pelos gestores desse programa, no âmbito das organizações da sociedade civil.

Identificamos, ao longo do trabalho que, embora tenham origens e trajetórias diversas, as organizações da sociedade civil que executam o Programa de Aprendizagem Profissional passaram, todas, por um processo de reconfiguração para se adequarem às necessidades e às demandas do Ministério do Trabalho e Emprego para operacionalizar o programa. Estas ações de adequação produziram resultados diversos e expressam as dificuldades específicas de cada organização.

No CIEE-RS, a mudança mais destacada foi a de deixar de ser um intermediador de relações entre as empresas, os estagiários e as escolas, para ser um executor na ponta da política, o que levou a um reposicionamento, uma reorganização interna e de processos para ocupar este novo papel que, em outros programas, recusava-se a ocupar.

Na Fundação Projeto Pescar, que nasceu da ação individual benemérita, assumiu, primeiramente, um modelo de gestão da responsabilidade social empresarial e, por último, um modelo de gestão de políticas públicas na área da formação profissional. Neste processo, centralizou a gestão das Unidades Pescar na Fundação, reduzindo a responsabilidade na gestão das empresas e das organizações parceiras.

No MDCA, uma organização comunitária fez um movimento na direção da profissionalização de sua gestão, saindo da informalidade e implementando ações de gerenciamento para se tornar uma prestadora de serviços, ao executar o programa de aprendizagem.

Neste processo de reordenamento, observamos também um ajustamento nas ações que as organizações estudadas realizavam anteriormente. O CIEE foi buscar, na parceria com a Fundação Roberto Marinho, um modelo de gestão da aprendizagem profissional, a partir do Aprendiz Legal, que lhe concedeu a chancela

de um programa reconhecido nacionalmente, com materiais pedagógicos elaborados por especialistas, com publicidade na principal empresa de comunicação brasileira que, aliada à sua sofisticada estrutura física, possibilitou à entidade desenvolver o programa em vários municípios, fazendo dela a maior formadora de aprendizes do Brasil.

Na Fundação Projeto Pescar, o programa de aprendizagem foi remodelado para dialogar com a política de assistência social, adotando, em seus documentos e materiais, categorias e linguagem sintonizadas com as utilizadas pelos órgãos reguladores da política pública, além de realizar internamente um processo de mudança, redefinindo sua missão e a sua forma de atuação. O modelo de gestão por meio de franquias sociais foi substituído pelo modelo de parceria com as empresas, mais compatível com as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social.

No MDCA, as mudanças mais visíveis relativas a este processo foram de ordem econômica. Da escassez de recursos vivida anteriormente, a entidade passou a contar com a inserção no programa governamental para manutenção sua e de seus projetos. A organização não conta com um plano de mídia para divulgar seus projetos, nem com grande soma de recursos para editar materiais pedagógicos. A busca constante por apoios e o engajamento na aprendizagem profissional são os elementos que garantem seu acesso às empresas que, ao contratarem os jovens, financiam a organização e auxiliam na viabilidade dos programas.

As diferenças existentes entre as organizações também produzem, por sua vez, efeitos diversos na implementação do Programa de Aprendizagem Profissional. O CIEE tem um programa com uma configuração mais empresarial, flexível, com metas de atendimento em grande escala, isto é, a entidade aplica uma metodologia que possibilita atender a uma grande quantidade de jovens, em muitos lugares, ao mesmo tempo. Basta existir uma sala que possa ser adaptada e haver professores disponíveis que tenham acesso à internet, para que estes recebam a qualificação e orientação para a aplicação da metodologia que o programa propõe.

No Projeto Pescar, mesmo com o desenvolvimento de materiais pedagógicos padronizados, com programas de formação à distância e presencial para os educadores, a abertura de uma Unidade Pescar demanda tempo e empenho, pois a empresa ou organização parceira tem que seguir um roteiro de planejamento, antes da abertura da Unidade. Primeiramente, precisa de um local específico, de

preferência dentro do ambiente da própria empresa, que siga um modelo adotado pela Fundação, com um local no qual o jovem possa realizar a vivência prática da formação técnica, com uma estrutura mínima para o atendimento e o desenvolvimento das aulas, visando garantir que o objetivo de empregar os jovens, ao final do curso, seja alcançado, e que esse resultado possa ser mensurado e virar indicador da performance do projeto. Conforme destaque dado nos relatórios de gestão da organização, o percentual de jovens empregados ao final do curso é superior a 75%.

Por sua trajetória educacional e de inserção comunitária, no MDCA, o Programa de Aprendizagem Profissional tem como finalidade possibilitar que os jovens da comunidade transponham as barreiras sociais. Mais do que conseguir um emprego, sem negar que este seja necessário, os gestores reforçam a importância dos jovens das comunidades de baixa renda circularem por espaços sociais (públicos, empresariais) aos quais eles não teriam acesso ou nos quais seriam barrados por seguranças. Para esses jovens, circular dentro de um banco sem ser vigiado, entrar em escritórios de grandes corporações públicas e privadas, shoppings centers, seria um ganho por si só, que os ajudaria a superar a guetização.

Mesmo com estas diferenças tão significativas nas trajetórias das organizações, nas estruturas e nos seus objetivos, identificamos que, na sua execução prática, o Programa de Aprendizagem Profissional adquire alguma similaridade. Nas três organizações estudadas, os gestores reproduzem uma visão de que as políticas públicas e das ações dirigidas aos jovens de classe popular, reforçam noções muito presentes no senso comum, tais como: a percepção do jovem de baixa renda como problema social; a ideia de que o tempo livre deve ser necessariamente ocupado para evitar que esses jovens se envolvam com as drogas e com o crime; de que os jovens pobres devem trabalhar desde cedo, sem terem tempo de se preparar para enfrentar a vida adulta, sem direito à moratória juvenil que a classe média oferece aos seus filhos. Mesmo com o avanço nas diretrizes gerais da Política Nacional de Juventude, na prática, a garantia do reconhecimento do jovem como um sujeito de direitos, ainda está distante na execução das políticas públicas.

Ao longo deste estudo, identificamos que a descentralização oportunizou que organizações com diferentes trajetórias e origens executassem uma política pública, o que produziu uma diversidade de modelos de gestão presentes na

operacionalização do programa. Mas, ao contrário do que seria de esperar, as compreensões e os significados da política pública para a juventude adquirem feições muito semelhantes, mesmo quando executada por organizações tão distintas. Essa constatação reforça a percepção de que, da necessidade de se mudar o sentido da própria política, colocando em questão os significados e visões que ela reproduz, nas diferentes esferas, e redefinindo as finalidades de um programa de formação profissional para jovens pobres, da envergadura do Programa de Aprendizagem Profissional que foi o alvo deste estudo.

## REFERÊNCIAS

ABAD, M. Crítica política das políticas de juventude. In: FREITAS, M. V. & PAPA, F. C. (org.). **Políticas Públicas: juventude em pauta**. São Paulo: Cortez. Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação/Fundação Friedrich Ebert, 2003, p. 13-32.

\_\_\_\_\_. Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relacion entre convivencia, ciudadanía y nueva condicion juvenil en Colombia. In: LEÓN, Oscar Dávila (Ed.). **Políticas públicas de juventud en America Latina: políticas nacionales**. Viña del Mar: CIDPA, 2003a.

ABRAMO, H. W. **Cenas Juvenis: Punks e Darks no Espetáculo Urbano**. São Paulo: Scritta, 1994.

\_\_\_\_\_. **Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil**. In: Revista Brasileira de Educação – ANPED - Juventude e contemporaneidade. N.5 e 6, 1997, p. 25-36, Número Especial.

ABRAMOVAY, M. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para as políticas públicas**. Brasília: UNESCO, 2002.

AFONSO, A. J.; ANTUNES, F. Educação, cidadania e competitividade: questões em torno de uma nova agenda. **Cad. Pesqui.**, São Paulo , n. 113, July 2001 .

ALMEIDA, E. **Política pública para a juventude proposta para uma “moderna condição juvenil”**. (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

ALMEIDA, M. I. M. de. Autonomias táticas: criatividade, liberação e inserção profissional juvenil no Rio de Janeiro. **Política & Trabalho** (UFPB. Impresso), v. 35, p. 11-215, 2011.

ALMEIDA, M. I. M; PAIS, J.M. (orgs). **Criatividade, juventude e novos horizontes profissionais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

ALVES, E. S. **Infância e juventude: um breve olhar sobre as políticas públicas no Brasil**. In: Revista do Mestrado em Educação e Cultura da Universidade do Estado da Santa Catarina. V. 2, n. 2, (jan./jul.2001). Florianópolis: UDESC, p. 73 – 95, 2001.

ALVES, G. Reestruturação produtiva, novas qualificações e empregabilidade. In: ALVES, G. **Dimensões da reestruturação produtiva: ensaios de sociologia do trabalho**. 2ª edição. Londrina (PR): Práxis, 2007. p. 245-256.

ALVES, M. G. Como se entrelaçam a Educação e Emprego? Contributos da Investigação sobre Licenciados, Mestres e Doutores. **Revista Interações**, n.º1, p. 170-201, 2005.

ALVES, N. Jovens pouco escolarizados e políticas activas de emprego. *In*: RUMMERT, S.; CANÁRIO, R.; FRIGOTTO, G. **Políticas de formação de jovens e adultos no Brasil e em Portugal**. Niterói: EdUFF, p. 113-132, 2009.

\_\_\_\_\_. **Juventudes e Inserção Profissional**. Lisboa, Educa/Ui&Dce, 2008.

\_\_\_\_\_. Políticas de educação/formação de jovens: tensões e contradições. *Perspectiva*, **Revista da Universidade Federal de Santa Catarina**, 26(1), 209-230. 2008.

\_\_\_\_\_. E se a melhoria da empregabilidade dos jovens escondesse novas formas de desigualdade social? **Sísifo, Revista de Ciências da Educação**, 2, 59-68. 2007.

ARACEJO, A. B. de. **Aprendizagem industrial renovada**. Boletim de Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise nº 21, Fevereiro 2003 – IPEA: Rio de Janeiro, p. 17-21, 2003.

BAJOIT, Guy; FRANSSEN, Abraham. O trabalho, busca de sentido. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, n. 05-06, dez. 1997.

BALASSIANO, M.; SEABRA, A. A. de; LEMOS, A. H. Escolaridade, salários e empregabilidade: tem razão a teoria do capital humano?. **Rev. adm. contemp.**, Curitiba, v. 9, n. 4, Dec. 2005.

BANGO, J. Políticas de juventude na América Latina: identificação de desafios. *In*: FREITAS, M. V.; PAPA, F. (Org.). **Políticas públicas de juventude em pauta**. São Paulo: Cortez: Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação: Fundação Friedrich Ebert, p.33-55, 2003.

BARBOSA, M. N. L. Convênios e parcerias entre o setor público e o Terceiro Setor. **Integração** - A revista eletrônica do Terceiro Setor. Ano III, Nº1, abril/2000.

BARCELLOS, T. M. M. (coord.). **A Política Social Brasileira 1930-64**: evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1983.

BAUMAN, Z. **Modernidade e Ambivalência**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BELLUZZO, L., VICTORINO, R. C. A juventude nos caminhos da ação pública. São Paulo em perspectiva. São Paulo, v.18, n.4 p.8-19. 2004.

BRASIL. Decreto Nº 7.237, de 20 de julho de 2010. LEI Nº 12.101, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2009. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br> > Acesso em: 05, nov.,2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.868, de 15 de outubro de 2013. Altera a Lei nº 12.793, de 2 de abril de 2013. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br> > Acesso em: 05, nov., 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br> > Acesso em: 05, nov.,2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005. Institui o Projeto Escola de Fábrica e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br> > Acesso em: 05, mai.,2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br> > Acesso em: 05, mai.,2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br> > Acesso em: 05, mai.,2013.

\_\_\_\_\_. **Política nacional de juventude: diretrizes e perspectivas**. Conselho Nacional de Juventude, Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Resolução CNAS nº 33, de 28 de novembro de 2011. Define a Promoção da Integração ao Mercado de Trabalho no campo da assistência social e estabelece seus requisitos. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br> > Acesso em: 05, nov.,2013.

BRENNER, A. K; DAYRREL, J; CARRANO, P. Cultura do lazer e do tempo livre dos jovens brasileiros. **Retratos da juventude brasileira: análises de uma pesquisa nacional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.

BRESSER PEREIRA, L. C. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. IN: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

BRESSER PEREIRA, L. C.; CUNILL GRAU, N. (orgs.). Entre o Estado e o Mercado: o público não-estatal. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C (Orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BOURDIEU, P. A juventude é apenas uma palavra. In: **Questões de Sociologia**. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero, p. 112-121, 1983.

\_\_\_\_\_. Classement, déclassément, reclassement. In: **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, n.º 24, 1978.

CAMARANO, A.A. **Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?** Rio de Janeiro: Ipea, 2006

CAMARANO, A. et al. Os jovens brasileiros no mercado de trabalho. **Mercado de trabalho: conjuntura e análise**, Rio de Janeiro, v.6, n.17, p.31-39, nov. 2001.

CARDOSO, J. C.; GONZÁLEZ, R. Desemprego Juvenil e políticas de trabalho e renda no Brasil: a experiência recente dos Consórcios Sociais da Juventude. **Inclusão Social**. Brasília, v.2 n.1 p.30-46, outubro/2006-março/2007.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. São Paulo: Vozes, 1998.

CASTRO, M. G.& ABRAMOVAY, M. **Por um novo paradigma de fazer políticas: políticas de/para/com juventudes**. Brasília: UNESCO, 2003.

CASTRO, M. G. Políticas Públicas por identidades e de ações afirmativas: acessando gênero e raça, na classe, focalizando juventudes. In: NOVAES, R. & VANNUCHI, P. **Juventude e Sociedade**: trabalho, educação, cultura e participação. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 275-303, 2004.

\_\_\_\_\_. (coord.). **Cultivando vida, desarmando violências**: experiências em educação, cultura. Lazer, esporte e cidadania com jovens em situações de pobreza. Brasília: Unesco, Brasil Telecom, Fundação Kellogg, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2001.

CARRANO, P. C. R. Jovens, escolas e cidades: entre diversidades, desigualdades e desafios à convivência. **II Colóquio Luso-Brasileiro de Sociologia da Educação**, 8 a 10 de setembro, Porto Alegre, 2010.

\_\_\_\_\_. Jovens pobres: modos de vida, percursos urbanos e transições para a vida adulta. *Revista Universidade Rural*. **Série Ciências Humanas**, v. 30, p. 60-68, 2008.

CASAL, J.. Modalidades de transición profesional, mercado de trabajo y condiciones de empleo.. **Cuadernos de Relaciones Laborales**, Norteamérica, 11, ene. 1997.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social - uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 2003.

CHAVES JÚNIOR, E. **Políticas de juventude**: evolução histórica e definição. Disponível em:<<http://regional.bvsalud.org/php/index.php>> Acesso em: 05, mai., 2014.

CHARLOT, B., & GLASMAN, D. **Les jeunes, l'insertion, l'emploi**. Paris: PUF, 1998.

CIEE-RS. **Relatório de Atividades 2013**. Porto Alegre, 2013.

COHN, A. O modelo de proteção social no Brasil: qual o espaço para a juventude? In: NOVAES, R. & VANNUCHI, P. **Juventude e Sociedade**: trabalho, educação, cultura e participação. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 160-179, 2004.

COMISSÃO DE DIRETOS HUMANOS – CÂMARA DOS DEPUTADOS. **O Brasil e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**: relatório da sociedade civil sobre o cumprimento, pelo Brasil, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A ACOMPANHAR E ESTUDAR PROPOSTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE - CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório final sintetizando os trabalhos realizados no âmbito da Comissão.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

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

CORDEIRO, D. M. A. ; COSTA, E. A. Pontes. Jovens e trabalho: um olhar sobre a formação profissional no contexto das políticas públicas. **Diálogos Possíveis** (FSBA), v. 6, p. 125-140, 2007.

CORRÊA, N. S. P. **O instituto do estágio de caráter não obrigatório sob a ótica da teoria de Pierre Bordieu:** um campo de luta para além do fazer e o saber. Porto Alegre: PUCRS, 2014. (Dissertação de Mestrado)

CORROCHANO, M. C. **O trabalho e a sua ausência:** narrativas juvenis na metrópole. São Paulo: Annablume, 2012

\_\_\_\_\_. **Jovens olhares sobre o trabalho:** um estudo dos jovens operários e operárias de São Bernardo do Campo. 2001. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

CORROCHANO, M.C.; FERREIRA, M. I.; FREITAS, M. V.; Souza, R. **Jovens e trabalho no Brasil – desigualdades e desafios para as políticas públicas.** São Paulo: Ação Educativa, Instituto ibi, 2008.

CORROCHANO, M. C.; NAKANO, M. Jovens e trabalho. In: SPOSITO, Marília P. (Org). **O estado da arte sobre juventude na pós-graduação brasileira:** educação, ciências sociais e serviço social (1999-2006). Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009.

COTANDA, F. C. Trabalho, sociedade e sociologia. In: Carlos H. Horn; Fernando C. Cotanda. (Org.). **Relações de Trabalho e Mundo Contemporâneo.** 1ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, v. , p. 41-57, 2011.

DIÓGENES, G. **Cartografias da cultura e da violência:** gangues, galeras e movimento Hip Hop. São Paulo: Annablume, 1998.

DI PIERRO, M. C. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. **Educação e Pesquisa**, v 21, n. 2, jul./dez. 2001.

DRAIBE, S. **Avaliação da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil:** saúde e educação fundamental. Santiago: CEPAL, 1998. Série Reformas de Política Pública.

\_\_\_\_\_. Welfare State no Brasil: características e perspectivas. São Paulo: Unicamp. **Caderno de pesquisa**, n.08, 1993.

\_\_\_\_\_. As políticas sociais e o neoliberalismo. São Paulo: **Revista USP**, n. 17, p.86-101, mar/abr/mai. 1993a.

\_\_\_\_\_. **Brasil: O sistema de proteção social e suas transformações recentes.** Campinas, SP: Nepp, UNICAMP, 1992.

\_\_\_\_\_. Há tendências e tendências: com que Estado de Bem Estar Social haveremos de conviver neste fim de século? São Paulo: Unicamp. **Caderno de pesquisa**, n.10, 1989.

DUBAR, C. Réflexions sociologiques sur la notion d'insertion . In : CHARLOT, B. e GLASMAN, D. (eds.) **Les Jeunes, l'Insertion, L'Emploi.** Paris: Presses Universitaires de France, p. 30-38, 1998.

DUBET, F. **Sociologia da Experiência.** Lisboa: Instituto Piaget, 1994.

FALCAO, N. Inserção Laboral e Transição Para A Vida Adulta: Contribuições Da Abordagem Biográfica. **Anais XI CONLAB**, Salvador/BA, 2011.

FALEIROS, V. de P. Infância e Processo Político no Brasil. In: PILOTTI, F. & RIZZINI, I. **A arte de governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro, Instituto Interamericano Del Nino/ Editora Universidade Santa Úrsula/Amais Livraria e Editora, 1995, p. 47-98.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **RAP – Revista de Administração Pública**, v.35, n. 1, p. 119-145, jan./fev. 2001.

FONSECA, R. T. M. da. A reforma no instituto da aprendizagem no Brasil: anotações sobre a lei n. 10.097/2000. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região.** Direção e Coordenação da Escola da Magistratura. Campinas .São Paulo, v. 14, p. 126-139, jan./mar 2001.

FORRESTER, V. **O horror econômico.** São Paulo: Editora UNESP, 1997.

FRAGA, P. C. P. ; IULIANELLI, J. A. S. (orgs.). **Jovens em tempo real.** Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

FREITAS, M. V.; PAPA, F. de C. (org.). **Políticas Públicas:** juventude em pauta. São Paulo: Cortez/Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação/Fundação Friedrich Ebert, 2003.

FREITAS, M.C. de. **História Social da Infância no Brasil.** São Paulo, Cortez/USF-Ifan, 1997.

FREITAS, A.S. de; NUNES, C.de B.; SILVA, S. C. R. da. As novas formas de governo das juventudes: desemprego e violência nas políticas públicas. **Boletim Técnico do Senac**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 39-48, maio/ago. 2011.

FRIGOTTO, G.. Juventude, trabalho, e educação no Brasil: perplexidades, desafios e perspectivas. In: NOVAES, R. & VANNUCHI, P. **Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 180-216, 2004.

\_\_\_\_\_. Educação, crise do trabalho assalariado e do desenvolvimento: teorias em conflito. In: FRIGOTTO, G. (Org.). **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, p. 25-54, 2001.

FRIGOTTO, G. e CIAVATTA, M. Educa o trabalhador cidadão produtivo ou o ser humano emancipado. **Revista Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, Vol. 1. nº 1, p. 45-60, 2002.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **Lei da Aprendizagem** – Responsabilidade social na formação profissional do adolescente. Fundação Abrinq: São Paulo, 2004.

FUNDAÇÃO PROJETO PESCAR. **Relatório de Atividades 2013**. Porto Alegre, 2013.

\_\_\_\_\_. **O Projeto Pescar na Rede Socioassistencial**. Porto Alegre, 2013.

GONÇALVES, F. R.; CARREIRA, T.; VALADAS, S. et al. Percursos de empregabilidade dos licenciados: perspectivas europeias e nacional. **Análise Psicológica**, 1 (XXIV), 2006, p. 99-114.

GONZALEZ, R. Políticas de Emprego para Jovens: entrar no mercado de trabalho e a saída. In: CASTRO, J. A de; AQUINO, L. M. de; ANDRADE, C. C. **Juventude e Políticas Sociais no Brasil**, Brasília: IPEA, 2009.

GROPPO, L. A. **Juventude - Ensaio sobre Sociologia e História das Juventudes Modernas**. Rio de Janeiro: DIFEL, 2000.

GUERREIRO, M. das D.; ABRANTES, P.. Como tornar-se adulto: processos de transição na modernidade avançada. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 20, n. 58, jun. 2005.

GUIMARÃES, N. A. Trajetórias juvenis. Um novo nicho em meio à expansão das oportunidades de trabalho?. In: MACAMBIRA, Júnior; ANDRADE, F. R. B. (Org.). **Trabalho e Formação Profissional - juventudes em transição**. 1aed. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT), Universidade Estadual do Ceará (UECE) e Banco do Nor, p. 57-72, 2013.

\_\_\_\_\_. Trajetórias inseguras, autonomização incerta: os jovens e o trabalho em mercados sob intensas transições ocupacionais. In: Camarano, A. A. (Org.). **Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?**. Rio de Janeiro: IPEA, p. 171-197, 2006.

\_\_\_\_\_. Trabalho: uma categoria-chave no imaginário juvenil? In: ABRAMO, H. W.; BRANCO, P. M. (Orgs.). **Retratos da juventude brasileira: análises de uma pesquisa nacional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 149-174, 2005.

GURR, T. R. **Why Men Rebel**. Princeton: University Press, 1970.

KAPLAN, R.S; NORTON, D. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KRAUSKOPF, D. Desafios en la construcción y implementación de las políticas en America Latina. In: El futuro yano es como antes: ser joven en America Latina. Buenos Aires: **Revista Nueva Sociedad**, Nov-Dic, 2005, p. 141-153.

\_\_\_\_\_. La construcción de políticas de juventud en Centroamérica. In: LEÓN, Oscar Dávila (editor). **Políticas Públicas de Juventud en America Latina: políticas nacionales**. Viña del Mar: CIDPA, p. 13-46, 2003.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Ministério do Trabalho e Emprego. **Mercado de trabalho: conjuntura e análise / - v.18, n.55**. Brasília: Ipea: MTE, 2013.

LEÃO, G. M. P.. Entre sonhos e projetos de jovens, a escola. In: Juarez Dayrell; Maria Ignez Costa Moreira; Márcia Stengel. (Org.). **Juventudes Contemporâneas: um mosaico de possibilidades**. 1ed. Belo Horizonte: Editora PUCMINAS, 2011, v. 1, p. 99-116.

LEITE, M. P. O trabalho e suas reconfigurações: conceitos e realidades. IN: LEITE, M. e ARAÚJO, A. **O trabalho reconfigurado – ensaios sobre o Brasil e México**. São Paulo: ANNABLUME, 2009.

LIMA, S. M. & MINAYO-GOMEZ, C. Modos de subjetivação na condição de aprendiz: embates atuais. **Hist. cienc. saude-Manguinhos**. 2003, vol.10, n.3, pp. 931-953.

LISBOA FRANZOI, N.. Juventude, trabalho e educação: crônica de uma relação infeliz em quatro atos.. In: Juarez Dayrell; Maria Ignez Costa Moreira; Márcia Stengel. (Org.). **Juventudes contemporâneas: um mosaico de possibilidades**. 1ed.Belo Horizonte: Ed. PUCMINAS, 2011, v. , p. 117-134.

MACHADO, L. R. S. Educação básica, empregabilidade e competência. **Revista Trabalho e educação**. Belo Horizonte: NETE/FAE/UFMG, n. 3, p. 15-21, jan./jul. 1998.

MADEIRA, F. R. A improvisação na concepção de programas sociais. **São Paulo em perspectiva**. São Paulo, Fundação Seade, V. 18, n. 2, p. 78-94, abr./jun. 2004.

MANNHEIM, K. **Funções das novas gerações**. In: Furraccini, M.& PEREIRA, L. Educação e Sociedade Leituras de Sociologia da Educação. São Paulo: Biblioteca Universitária, 1978, p. 1-97.

MARGULIS, M.; URRESTI, M. **La juventud es más que una palabra**. Buenos Aires: Biblos, 1996.

MARTINS, H. H. O jovem no mercado de trabalho. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 5-6, p. 25-36, 1997. Número Especial Juventude e Contemporaneidade.

MELO, S. L. de; BORGES, L. de O. A transição da universidade ao mercado de trabalho na ótica do jovem. **Psicol. cienc. prof.**, Brasília, v. 27, n. 3, Sept. 2007.

MELUCCI, A. **Juventude, tempo e movimentos sociais**. In: Revista Brasileira Educação – ANPED - Juventude e contemporaneidade. N. 5 e 6, 1997, p. 5-14. Número Especial.

MENEGHETTI, S. B. **Educação profissional na era da flexibilidade**: estudo de caso do Projeto Pescar. Porto Alegre: PUCRS, 2013. (Dissertação de Mestrado)

MÉSZÁROS, I. **A Educação para além do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MTE. **Boletim da Aprendizagem Profissional 2013**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2013.

MÜLLER, L. H. A. A construção do social a partir da ótica empresarial.. In: Livia Barbosa. (Org.). **Cultura e diferença nas organizações**: reflexões sobre nós e os outros. 1ed. São Paulo: Atlas, 2009, v. 1, p. 139-158.

MÜLLER, L. H. A. ; VICENTE, D. S. ; ALVES, M. C. ; GONCALVES, P. O. . O Terceiro setor como mercado profissional. In: **XIII Congresso Brasileiro de Sociologia**, 2007, Recife. XIII Congresso Brasileiro de Sociologia, 2007.

NAVARRO, J. C. As ONGs e a prestação de serviços sociais na América Latina: o aprendizado começou. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C (Orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

NEVES, D. P. Juventude, trabalho e instituições filantrópicas. **Saúde e Sociedade**, v. 15, p. 99-114, 2006.

\_\_\_\_\_. O legado da pobreza e a inserção geracional. **Ilha Revista de Antropologia**, v. 5, n. 1, p. 065-089, 2003.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

NOVAES, R. **Juventude, exclusão e inclusão social: aspectos e controvérsias de um debate em curso**. Políticas Públicas: Juventude em Pauta. FREITAS, Maria V. e PAPA, Fernanda C. (orgs), São Paulo: Cortez: Ação Educativa: Fundação Friedrich Ebert, p. 115-151, 2003.

OLIVEIRA, F. de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, F. de; PAOLI, M. C. (Orgs.). **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e a hegemonia global. Petrópolis, RJ/Brasília: Vozes/Nedic, 1999.

OLIVEIRA, O. de. A aprendizagem empresária do adolescente. **Revista Synthesis. Direito do Trabalho Material e Processual.** Órgão Oficial do TRT da 2ª Região – São Paulo, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 15-19, 2001.

\_\_\_\_\_. **O Trabalho Infante - Juvenil no Direito Brasileiro.** Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 1994.

OIJ. ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE JUVENTUD. **JÓVENES DE IBEROAMÉRICA Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO: DESAFÍOS A MITAD DEL CAMINO.** MADRI: OIJ, 2008.

ONU. Organização das Nações Unidas. Resolução 40/14, de 18 de novembro de 1985. **Año Internacional de la juventud: participación, desarrollo, paz.** Disponível em: <<http://www.un.cl>> Acesso em: 05, mai.,2011.

\_\_\_\_\_. Resolução 50/81, de 14 de dezembro de 1995. **Programa de acción mundial para los jóvenes até o ano 2000 e anos subseqüentes.** Disponível em: <<http://www.un.cl>> Acesso em: 05, mai.,2011.

\_\_\_\_\_. Conferência Mundial de Ministros de Juventude. Declaración de Lisboa sobre políticas e programas relativos à juventude. Documento A/53/378, de agosto de 1998a. In: CEPAL e UNESCO. **Protagonismo juvenil en proyectos locales: lecciones del Cono Sur.** Santiago de Chile: CEPAL, 2001, Anexo, p. 143-58.

\_\_\_\_\_. Fórum Mundial da Juventude do Sistema das Nações Unidas. Plano de ação de Braga sobre a juventude. Braga, Portugal, agosto de 1998b. In: CEPAL e UNESCO. **Protagonismo juvenil en proyectos locales: lecciones del Cono Sur.** Santiago de Chile: CEPAL, 2001, Anexo, p. 159-70.

PAIS, J. M. **Ganchos, tachos e biscates: jovens, trabalho e futuro.** Porto: Âmbaar, 2001.

\_\_\_\_\_. **Culturas Juvenis.** Porto: INCM, 1993.

\_\_\_\_\_. Emprego juvenil e mudança social: velhas teses, novos modos de vida. **Análise Social**, vol. XXVI, n. 114, p.. 945-987, 1991.

\_\_\_\_\_. A construção sociológica da juventude - alguns contributos. **Análise Social**, vol. XXV, n. 105-106, p. 139-165, 1990.

PAIS, J. M.; BENDIT, R. ;FERREIRA, V. S. (Org.) **Jovens e Rumos.** Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2011.

PAOLI, M. C. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 373-418.

PÁRIS, A. C. **Fundamentos curriculares para a iniciação profissional.** Porto Alegre: Fundação Projeto Pescar, 2006.

PERALVA, A. O jovem como modelo cultural. In: **Juventude e contemporaneidade**. São Paulo: Revista Brasileira de Educação, ANPED, números 5 e 6, 1997.

PIRES, V. **Economia da educação**: para além do capital humano. São Paulo: Cortez, 2005.

POCHMANN, M. Pedagogia da inclusão. In: **Revista Ensino Superior**. Edição 96. São Paulo: Segmento, p. 01-07, 2006.

\_\_\_\_\_. Juventude em busca de novos caminhos no Brasil. In: NOVAES, R. & VANNUCHI, P. **Juventude e Sociedade**: trabalho, educação, cultura e participação. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 217-241, 2004.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento, trabalho e solidariedade**: novos caminhos para a inclusão social. São Paulo: Cortez / Fundação Perseu Abramo, 2002.

\_\_\_\_\_. **O emprego na globalização**. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

\_\_\_\_\_. **Inserção ocupacional e o emprego de jovens**. São Paulo: ABET, 1998.

PONTUAL, P. Juventude e poder pública: Dialogo e participação. In: **Políticas Públicas**: Juventude em Pauta. FREITAS, Maria V. e PAPA, Fernanda C. (orgs), São Paulo: Cortez: Ação Educativa: Fundação Friedrich Ebert, p. 115-151, 2003.

REYMOND, M B.; BLASCO, A. L. Transiciones tipo yo-yo y trayectorias fallidas: hacia las políticas integradas de transición para los jóvenes europeos. **Revista de Estudios de Juventud**, N°. 65, 2004 , p. 11-29.

RODRÍGUES, E. Juventud y políticas públicas en América Latina: experiencias y desafíos desde la gestión institucional. **Ultima Década**, n. 13 Viña del Mar, Ed. CDIPA, 2000.

RUA, M. da G. **As políticas públicas e a juventude dos anos 90**. In: CNPD. Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas. Brasília, 1998. 2v.

RUMMERT, S. M. A educação de Jovens e Adultos trabalhadores brasileiros no Século XXI. O novo que reitera antiga destituição de direitos. **Sísifo - Revista de Ciências da Educação**, v. 02, p. 21-34, 2007.

SANDOVAL, M. M. **Jóvenes del Siglo XXI**: sujetos y actores de una sociedad en Cambio. Santiago: UCSH, 2002.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SEGNINI, L. R. P. Educação e Trabalho: uma relação tão necessária quanto insuficiente. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, p. 72-81, 2000.

SILVA, J. H. Trajetórias de trabalho, percursos de formação e futuros (in)certos.. In: **Primeiro Colóquio Internacional Diálogos Juvenis**: diminuindo distância entre narradores e pesquisadores. Fortaleza: UFC, v. 1. p. 1-14, 2012.

\_\_\_\_\_. **Os Filhos do Desemprego:** Jovens Itinerantes do Primeiro Emprego. Brasília: Líber livro, 2009.

SORJ, B. Sociologia e trabalho: mutações, encontros e desencontros. **Rev. Bras. Ci. Soc.** 2000, vol.15, n.43, p. 25-34.

SPOSITO, M. P. (Coord.). **Espaços públicos e tempos juvenis:** um estudo de ações do poder público em cidades de regiões metropolitanas brasileiras. São Paulo: Global, 2007.

\_\_\_\_\_. Algumas reflexões e muitas indagações sobre as relações entre juventude e escola no Brasil. In: ABRAMO, Helena W.; BRANCO, Pedro P. M. Orgs.). **Retratos da juventude brasileira:** análises de uma pesquisa nacional. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005. P. 87-127.

\_\_\_\_\_. (Des) encontros entre jovens e a escola. In: CIAVATTA, Maria; FRIGOTTO, Gaudêncio (Orgs). **Ensino médio:** ciência, cultura e trabalho. Brasília: MEC, SEMTEC, 2004, p. 73-91.

\_\_\_\_\_. Trajetória na constituição de políticas públicas de juventude no Brasil. In: FREITAS, M. V. & PAPA, F. C. (org.). **Políticas Públicas:** juventude em pauta. São Paulo: Cortez/Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação/Fundação Friedrich Ebert, 2003, p. 57-75.

\_\_\_\_\_. Uma perspectiva não escolar no estudo sociológico da escola. **Revista USP**, São Paulo, n. 57, p. 210-226, mar./maio 2003.

SPOSITO, M. ;CARRANO, P. Juventude e políticas públicas no Brasil. *In:* LEÓN, O. D. **Políticas públicas de juventud em América Latina:** políticas nacionales. Vinã Del Mar, Chile:Ediciones CIDPA, 2003, p. 265-303.

SPOSITO, M. P. e CORROCHANO, M. C. A face oculta da transferência de renda para jovens no Brasil. *Tempo Social:* Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 17, nº 2, p. 141-172, novembro/2005.

STEIL, C. et al. ONGs no Brasil: elementos para uma narrativa política. **HUMANAS:** Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS. Projetos Sociais. IFCH, Porto Alegre, v. 24, n. ½, 2001. pp.37-55.

TANGUY, L. Do sistema educativo ao emprego. Formação. Um bem universal? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 67, p. 48-69, ago. 1999.

TARTUCE, G. L. **Jovens na transição escola-trabalho.** Tensões e intenções. São Paulo: Annablume, 2010. (Trabalho & Contemporaneidade).

TEIXEIRA, A. C. C. A atuação das Organizações não-governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. IN: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, p. 105-142, 2002.

TOKMAN, V.; CORROCHAND, M. C. & GOUVÊA, J. L. **Desemprego juvenil no Cone Sul: uma análise de década.** (S.I.). Friedrich Ebert Stiftung, 2003.

TORRES, L. L.; Araújo, M. M. O sistema de aprendizagem em alternância : alternativas ou mais do mesmo?. In SILVA, Manuel Carlos [et al.], orgs. – **Sociedades desiguais e paradigmas em confronto** : actas do X Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Braga : Centro de Investigação em Ciências Sociais da Universidade do Minho, 2010.

TROTTIER,C; LOUISE LAFORCE, R.C.; MADELEINE PERRON, M.D. Planifier ou explorer? Les projets de formation et les stratégies d'insertion professionnelle de diplômés universitaires québécois. DEGENNE, A. et al. **Insertion, transition professionnelle et identification de processus.** Marseille: Céreq, p. 360-374, 1999.

VOGEL, A. **Do Estado ao Estatuto – Propostas e Vicissitudes da política de Atendimento à Infância e Adolescência no Brasil Contemporâneo.** In: PILOTTI, F. & RIZZINI, I. A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro, Instituto Interamericano Del Nino/ Editora Universidade Santa Úrsula/Amais Livraria e Editora, 1995, p. 299-346.

WAISELFISZ, J. J. **Índice de desenvolvimento juvenil.** Brasília: UNESCO, 2004.

ZALUAR, A. **Exclusão e Políticas Públicas: Dilemas Teóricos e Alternativas Políticas.** Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas. Brasília: CNPD (Comissão Nacional de População e Desenvolvimento), 2 vol. 1998.

\_\_\_\_\_. **Gangues, Galeras e Quadrilhas: Globalização, juventude e violência.** Organizado por Hermano Vianna. In: Galeras Cariocas - Territórios de Conflitos e encontros culturais. Rio de Janeiro, ed. UFRJ, p. 17-59, 1997.

\_\_\_\_\_. **Cidadãos não vão ao paraíso.** São Paulo: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1994.