UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

QUALIFICAÇÃO PARA O PRIMEIRO EMPREGO: UMA AVALIAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO DO PROGRAMA JUVENTUDE CIDADÃ EM PERNAMBUCO, 2008

MARIZA MARIA DE JESUS VIEIRA SOARES

Recife, 2010

MARIZA MARIA DE JESUS VIEIRA SOARES

Qualificação para o primeiro emprego: uma avaliação do modelo de gestão do Programa Juventude Cidadã em Pernambuco, 2008

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública.

Orientadora: Professora Doutora Cátia Wanderley Lubambo

Soares, Mariza Maria de Jesus Viera

Qualificação para o primeiro emprego: uma avaliação do modelo de gestão do Programa Juventude Cidadã, em Pernambuco, 2008 / Mariza Maria de Jesus Vieira Soares. – Recife: O Autor, 2010.

151 folhas : fig., tab. e quadro.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Administração, 2010.

Inclui bibliografia, apêndice e anexo.

MARIZA MARIA DE JESUS VIEIRA SOARES

Qualificação para o primeiro emprego: uma avaliação do modelo de gestão do Programa Juventude Cidadã, em Pernambuco, 2008

COMISSÃO EXAMINADORA:

_____

Prof[a]. Dra. Sylvana Maria Brandão de Aguiar

_____

Prof[a]. Dra. Cátia Wanderley Lubambo

_____

Prof. Dr. João Vianney Valle dos Santos

Sylvana Maria Brandão de Aguiar, Dr[a]
Coordenadora do Mestrado

Recife, 27 de outubro de 2010

Às minhas amigas e aos meus amigos que acreditaram em mim e me incentivaram nos momentos difíceis do caminho percorrido desde o início até este dia tão especial e feliz da minha vida.

AGRADECIMENTO

Lembrar da trajetória percorrida desde a preparação da documentação para o processo de seleção do mestrado, do período das aulas, da etapa de qualificação do projeto, até a data da defesa, é simplesmente olhar para trás e ter a certeza que tudo valeu a pena. Foram dois anos intensos, em que pude aprender muito com a vida, e que reforçaram em mim uma das minhas principais crenças: ninguém faz nada sozinho; não somos nada sem as pessoas que nos cerca. Cada uma tem uma missão a cumprir e, portanto, só posso afirmar que:

Sem o apoio e questionamentos da minha orientadora, Prof[a]. Dra. Cátia Lubambo, e da Coordenadora, Prof[a]. Dra. Sylvana Brandão;

Sem a compreensão dos familiares amados pela ausência necessária para o mergulho na leitura, fonte do conhecimento;

Sem o carinho daqueles que, de forma direta ou indireta, acabaram contribuindo para que o trabalho fosse finalizado;

Sem a boa vontade dos amigos em me ajudar, contribuindo com idéias, dados, livros e documentos vários;

Sem a participação de tantas pessoas queridas, isto não teria sido possível.

E, principalmente, a certeza de que, mesmo com tantas adversidades vividas no período, Deus esteve ao meu lado, não me deixando desistir.

Obrigada a todos que fazem parte desta história.

RESUMO

Esta pesquisa analisa o modelo de gestão do Programa Juventude Cidadã, atualmente denominado Projovem Trabalhador, no âmbito da política pública de emprego. Esse Programa foi colocado em prática em 2008, a partir de sua implementação por organizações não-governamentais em Pernambuco, com recursos dos governos Estadual e Federal, especificamente da Secretaria Especial de Juventude e do Ministério do Trabalho e Emprego. As temáticas abordam a relação que tem se estabelecido entre a burocracia pública e a burocracia pública não-estatal; o fortalecimento institucional das organizações não-governamentais que atuam neste segmento; e a forma como a qualificação social e profissional tem sido ministrada aos jovens, bem como a inserção destes jovens no primeiro emprego ou primeiro trabalho. O estudo foi dividido em 6 capítulos principais, sendo o primeiro a introdução, que trata dos objetivos, das suposições, da delimitação do tema, da justificativa e da metodologia. A opção metodológica tratou o programa como um estudo de caso, levantando os dados por meio da realização de entrevistas estruturadas com 15 jovens egressos, distribuídos por cinco municípios pernambucanos; e com os gestores das organizações não governamentais e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC) em Pernambuco. O segundo capítulo apresenta o sistema público de emprego e da qualificação profissional de jovens no Brasil, enquanto o terceiro destaca os modelos de gestão para a qualificação social e profissional em programas públicos no Brasil. O quarto capítulo apresenta o universo da pesquisa; o quinto faz uma comparação entre modelos de qualificação nas organizações estudadas; e o último apresenta contribuições para o aprimoramento de programas de qualificação social e profissional de jovens para o primeiro emprego.

Palavras-chave: Programa Juventude Cidadã; Programa ProJovem; políticas públicas de emprego; empregabilidade de jovens; qualificação social e profissional; SENAC.

ABSTRACT

This study analyses the management model of the Juventude Cidadã Program, known as Projovem Trabalhador, in the sphere of public policies for employment. This program was set in motion in 2008, as of its implementation by non-governmental organizations in the state of Pernambuco with resources from the State and Federal governments, and particularly from the Ministry of Labor and Employment's Special Secretary for Youth. The selected themes comprise the relationship that has been established between public bureaucracy and public, para-State bureaucracy; institutional strengthening of NGOs that operate in this segment; and the way in which social and professional training has been provided to youth, as well as their first placement in a job or work. The study has been divided in six main chapters, the first being an introduction that covers objectives and assumptions, outlining of subject, justification and methodology. The methodological approach addressed the program as a case study, gathering data through structured interviews with fifteen youth that have graduated from the program in five municipalities in the state of Pernambuco, and also with managers of NGOs and SENAC-PE. The second chapter outlines the public employment system and professional training programs available for young people in Brazil, while the third highlights management models of social and professional training in public programs; the fourth chapter covers the area of research, and the fifth compares the training models adopted by target organizations. Finally, the last chapter points out to contributions for the improvement of professional and social training programs for youth who will join the job market for the first time.

Key words: Juventude Cidadã Program; ProJovem Program; public policies for employment; professional and social training; SENAC.

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1: Evolução Histórica do Sistema Público de Emprego no Brasil
Figura 2: Modelo de Descentralização do Programa Juventude Cidadã
Figura 3: Modelo de Descentralização do Programa Projovem Trabalhador
Figura 4: Componentes do Fortalecimento Institucional
Figura 5: Estado e Terceiro Setor no contexto da governança contemporânea
Figura 6: Mapa do Estado de Pernambuco, com municípios visitados durante a pesquisa

Gráfico 1: Vagas ofertadas, por entidade executora
Gráfico 2: Curso ofertado, por entidade executora
Gráfico 3: Egressos, por sexo, dentre os jovens entrevistados
Gráfico 4: Condição de trabalho e estudo, por sexo, dentro do conjunto de jovens entrevistados
Gráfico 5: Situação de escolaridade dos jovens entrevistados
Gráfico 6: Situação de trabalho dos entrevistados antes e depois do curso
Gráfico 7: Situação, em 2010, dos jovens entrevistados, com relação ao trabalho
Gráfico 8: Formas de intermediação da mão de obra para o conjunto de jovens entrevistados

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1: Juventude Cidadã versus Projovem Trabalhador

Quadro 2: Responsabilidades Institucionais: Juventude Cidadã versus Projovem Trabalhador

Quadro 3: Arco de ocupações (versão 5.2)

Quadro 4: Variáveis observadas na comparação dos modelos

Quadro 5: Modelos Organizacionais

Quadro 6: Consolidado do número de entrevistadas, por executora, curso e município.

Quadro 7: Sistematização dos resultados das entrevistas com os egressos sobre cada subdimensão do Pró-Cidadania

Quadro 8: Sistematização dos resultados das entrevistas com os egressos sobre cada subdimensão do IDESP

Quadro 9: Sistematização dos resultados das entrevistas com os gestores – ONGs executoras e SENAC-PE

Tabela 1: Proposta de itinerário formativo para o curso de operadores do comércio em lojas e mercado

Tabela 2: Proposta de itinerário formativo para o curso de técnicos de vendas especializadas

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG:	Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais
AGTEC:	Agência do Desenvolvimento de Tecnologias para Inserção no Mundo Produtivo
ASCOM:	Assessoria de Comunicação e Marketing
CBO:	Classificação Brasileira de Ocupações
CCEP:	Centro Cristão de Educação Popular
CINTERFOR:	Centro Inter-Americano para o Desenvolvimento do Conhecimento em Formação Profissional
CNC:	Confederação Nacional do Comércio
CNJ:	Conselho Nacional de Juventude
COPEG:	Central de Oportunidades Profissionais do Egresso
CTV:	Centro de Tecnologia do Varejo
DPC:	Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha
DR-PE:	Departamento Regional do SENAC em Pernambuco
EAD:	Ensino a Distância
ECTS:	Empresas Comerciais de Treinamento
EDDAPA:	Equipe de Desenvolvimento e de Apoio a Projetos Públicos Populares e Afins
FAT:	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FEAMEPE:	Federação das Associações de Micro e Pequenas Empresas do Estado de Pernambuco
FECOMERCIO:	Federação do Comércio de Pernambuco
FGTS:	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IATEC:	Instituto de Apoio Técnico Especializado à Cidadania
IBGE:	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRAD:	Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento
IDESP:	Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Pernambuco
IDS:	Instituto de Desenvolvimento Social
IPEA:	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
INCRA:	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IOM:	Intermediação de mão de obra
ITGE:	Instituto Torres Galvão de Estudos e Pesquisas

MDF:	Centro Metropolitano de Desenvolvimento, Formação Profissional e Educacional
MTE:	Ministério do Trabalho e Emprego
MTNM:	Movimento Tortura Nunca Mais de Pernambuco
OIT:	Organização Internacional do Trabalho
ONG:	Organização Não-Governamental
ONU:	Organização das Nações Unidas
OTM:	Organização Trajetória Mundial
OSCIP:	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PASEP:	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEQ:	Programa Estadual de Qualificação
PIS:	Programa de Integração Social
PLANFOR:	Plano Nacional de Qualificação Profissional
PLANSEQS:	Planos Setoriais de Qualificação
PLANTEC:	Planos Territoriais de Qualificação
PNAD:	Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio
PNPE:	Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego
PNQ:	Programa Nacional de Qualificação
PRÓ-CIDADANIA:	Instituto Brasileiro Pró-Cidadania
PROESQS:	Projetos Especiais de Qualificação
PROGER:	Programa de Geração de Emprego e Renda
PROJOVEM:	Programa Integrado de Juventude
PQSP:	Programa de Qualificação Social de Profissional
SCV:	Serviço Social Voluntário
SEBRAE:	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEJE:	Secretaria Especial de Juventude e Emprego
SENAC:	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI:	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR:	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT:	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SERTA:	Serviço de Tecnologia Alternativa
SESC:	Serviço Social do Comércio
SESCOOP:	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SESI:	Serviço Social da Indústria

SEST:	Serviço Social de Transporte
SINE:	Sistema Nacional de Emprego
SOSP:	Serviço de Orientação e Seleção Profissional
SPEMVE:	Sociedade Pernambucana de Medicina Veterinária

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA
AGRADECIMENTO
RESUMO
ABSTRACT
LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

1. INTRODUÇÃO.....16

2. O SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO E A QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL DE JOVENS NO BRASIL..... 24
2.1. Sistema Público de Emprego: Construção histórica..... 24
2.2. Projovem – Programa Integrado de Juventude.....28
2.3. Organizações não-governamentais: A atuação no âmbito da qualificação social e profissional no Brasil.....38
2.4. O Sistema "S" e seu papel na qualificação profissional.....43

3. MODELOS DE GESTÃO PARA A QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL EM PROGRAMAS PÚBLICOS, NO BRASIL.....49
3.1. Gestão em agências governamentais e em entidades executoras.....53
3.2. Gestão em entidades executoras de programas públicos de qualificação para jovens.....56
3.3. Autonomia política e burocracia pública não-estatal.....61

4. UNIVERSO DA PESQUISA 70
4.1. Conjunto de Entrevistados..... 75
4.1.1. As entidades executoras entrevistadas..... 76
4.1.2. O perfil dos jovens entrevistados..... 81
4.1.3. Organização do Sistema S: SENAC-PE..... 87

5. EXPERIÊNCIAS COMPARADAS DE MODELOS DE QUALIFICAÇAO NAS ORGANIZAÇÕES ESTUDADAS: O SENAC-PE E AS ENTIDADES EXECUTORAS DO JUVENTUDE CIDADÃ (PROJOVEM TRABALHADOR)..... 91

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 106

6.1. Contribuições para o aprimoramento de Programas Públicos de Qualificação Social e Profissional de Jovens para o Primeiro Emprego..... 106

6.2. Propostas ao modelo do Programa..... 109

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 115

APÊNDICES

ANEXOS

1. INTRODUÇÃO

Este estudo tem por objetivo analisar, no âmbito da política pública de emprego, quais são os modelos de gestão colocados em prática pelas entidades executoras de cursos de qualificação profissional, para tanto, foi feita uma análise do modelo de gestão adotado durante a implementação do Programa Juventude Cidadã em Pernambuco, em 2008, executado por 15 organizações do terceiro setor, em mais de 80 municípios com o objetivo de fornecer qualificação social e profissional a jovens e inseri-los no mercado de trabalho.

A temática tratada é a relação de parceria que vem sendo estabelecida entre o Estado e as Organizações Não-Governamentais (ONGs), propondo uma reflexão sobre os limites e as possibilidades do papel das ONGs na implementação de políticas públicas de qualificação de jovens de baixa renda e sua inserção no mercado de trabalho.

A superação do desemprego juvenil por meio da geração de trabalho, emprego e renda tem se apresentado como um desafio para os governos Federal, Estaduais e Municipais, bem como para o terceiro setor, representado aqui pelas diversas organizações sem fins lucrativos que oferecem cursos de qualificação social e profissional.

A juventude tem ganhado espaço na mídia, nas pesquisas acadêmicas e nos debates públicos nos últimos 15 anos. Uma das razões para essa recente visibilidade é que, atualmente, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2009), cerca de 52,5 milhões de brasileiros, ou seja, um quarto da população do país tem entre 15 e 29 anos.

Para fins deste estudo, será utilizado o conceito de juventude adotado pelo Governo do Estado de Pernambuco no âmbito do Programa Juventude Cidadã, que estabelece que jovens são pessoas que têm entre 16 e 24 anos. O conceito de juventude diferencia-se, em termos de faixa etária, para as Nações Unidas (de 15 a 24 anos) e para o Conselho Nacional de Juventude (CNJ), que “decidiu adotar uma faixa etária abrangente” (de 15 a 29 anos):

> A juventude (...) congrega cidadãos e cidadãs entre os 15 e os 29 anos. (...) Nesse caso, podem ser considerados jovens os adolescentes-jovens (entre 15 e 17 anos), os jovens-jovens (entre 18 e 24 anos) e os jovens-adultos (entre 25 e 29 anos). (BRASIL, CNJ, 2007, p. 9)

É importante observar que o Programa Juventude Cidadã é predominantemente voltado para jovens em situação de risco social, os quais, segundo definição do Banco Mundial,

> são pessoas que, pela presença de determinados fatores em suas vidas, podem ser levadas a assumir comportamentos ou experienciar (*sic*) eventos danosos para si mesmas e suas sociedades, incluindo repetição escolar e abandono precoce da escola, ociosidade (sem estudo nem trabalho), uso de drogas, comportamento violento, iniciação sexual precoce e práticas sexuais arriscadas. (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 9)

Em Pernambuco, de acordo com dados de 2009 do IBGE, a taxa de desemprego entre os jovens da região metropolitana do Recife na faixa etária de 18 a 24 ano é de 23,2%, um percentual bastante expressivo, que justifica um esforço concentrado do governo estadual e um alto investimento em qualificação profissional.

O Programa Juventude Cidadã, utilizado como estudo de caso, foi implementado em 2008, de forma descentralizada, pela Secretaria Especial de Juventude e Emprego (SEJE) do Estado de Pernambuco em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com o objetivo de contribuir para a redução do desemprego juvenil. No ano seguinte, o programa passou a ser denominado Projovem Trabalhador, com algumas mudanças significativas no perfil dos beneficiários, na carga horária e nas temáticas de qualificação, deixando de contemplar a elevação da escolaridade e o trabalho voluntário.

Com este estudo, pretende-se analisar o modelo de gestão do Programa Juventude Cidadã nas dimensões institucional e organizacional.

Por não haver padrão preestabelecido de modelo de gestão para organizações que realizam qualificação social e profissional foi feito um estudo da trajetória do Sistema S[1], principalmente para o caso do Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC) no Estado de Pernambuco, utilizado como modelo de comparação das quatro subdimensões da dimensão gestão (infraestrutura e equipamentos; planejamento; fluxo

[1] Conjunto de instituições sociais e de formação profissional estabelecidas pela Constituição Federal. São elas: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC); Serviço Social do Comércio (SESC); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Social da Indústria (SESI); Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAST); Serviço Social do Transporte (SEST); e Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (SEBRAE).

de caixa; e autonomia política) como base para o fortalecimento institucional de qualquer ONG que se proponha a ser executora de políticas públicas de qualificação social e profissional para jovens, sem perder de vista sua condição de organização da sociedade civil e sua missão institucional.

Inserida na área de concentração *Desenvolvimento Local* e na linha *Organizações e Estratégias de Gestão para o Desenvolvimento*, esta dissertação é uma investigação sobre o modelo de gestão do Programa Juventude Cidadã e das entidades executoras, desenvolvido no Estado de Pernambuco a partir de 2008, aqui compreendido como política pública de qualificação e promoção de geração de emprego e renda para jovens. Entre as intenções, está a possibilidade de elaborar estratégias para o seu aprimoramento como política pública de qualificação e inserção de jovens no mercado de trabalho.

As ONGs pesquisadas, executoras do Programa Juventude Cidadã em Pernambuco no ano de 2008, foram o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Pernambuco (IDESP), com os cursos de Assistente de Vendas (automóveis e autopeças) e Auxiliar de Promoção de Vendas/Administrativo (lojas de automóveis e autopeças), ambos no arco ocupacional Metal mecânica e realizados nos municípios de Caruaru, Igarassu e Cabo de Santo Agostinho; e o Instituto Brasileiro Pró-Cidadania (Pró-Cidadania), com o curso de Vendedor de Comércio Varejista, no arco ocupacional Vestuário, realizado nos municípios de Caruaru, Recife e Petrolina.

O modelo de gestão adotado pelo Governo para implementação do Programa Juventude Cidadã se utiliza de uma estrutura complexa e descentralizada de execução, sendo realizado por organizações - em sua grande maioria sem fins lucrativos - que se habilitam para realizar os cursos profissionalizantes licitados pelo Governo.

A existência de poucos estudos em que o foco seja o modelo de gestão adotado pelos governos ao executarem as políticas públicas por intermédio de ONGs é uma das razões para se avançar em um estudo sobre a temática.

Por ter trabalhado no Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento (IBRAD), organização que foi responsável pelo monitoramento do Programa, foi possível para a mestranda analisar a atuação das diversas entidades executoras, bem como a atuação do Governo no processo de implementação do Juventude Cidadã. Dessa forma, foram obtidos dados da execução e dos resultados alcançados pelo Programa.

Com isto, foi possível fazer uma análise do Programa mais próxima da sua

realidade, podendo oferecer insumos aos Governos Estadual e Federal para o desenho de novos programas de qualificação social e profissional, bem como para o IBRAD, na forma de novos mecanismos e indicadores de monitoramento e avaliação da política pública de qualificação social e profissional.

Por meio do Programa Juventude Cidadã, o Estado oferta ao cidadão a oportunidade de se qualificar para o mundo do trabalho. No entanto, tanto com relação à carga horária dos cursos quanto à qualidade da formação, ainda se podem observar vários gargalos no Programa, principalmente no que tange às dimensões de qualificação, empregabilidade e gestão abordadas neste estudo. Vários desses aspectos estão listados a seguir, embora esta pesquisa se proponha a abordar somente alguns deles, ou seja, aqueles relacionados à dimensão da gestão.

Dimensão Qualificação:

1. O Programa não faz nenhum tipo de avaliação dos alunos, todos são aprovados simplesmente por participarem dos cursos oferecidos;
2. Várias das instituições executoras não dispõem da capacidade instalada necessária para oferecer um curso de qualidade;
3. O acesso a novas tecnologias é muito precário. Muitos lugares não têm acesso à Internet e tampouco a novas máquinas e tecnologias modernas;
4. Percebe-se um distanciamento entre os cursos oferecidos e as reais necessidades do mercado de trabalho.

Dimensão Empregabilidade:

1. O prazo dado para se promover a inserção do jovem no mercado de trabalho é insuficiente, o que obriga as executoras, frente à meta de inserir 30% dos jovens no trabalho, a encontrar alternativas de inserção precárias em termos de cumprimento da legislação trabalhista e previdenciária;
2. Não há monitoramento durante os primeiros meses de contratação do jovem - o que seria fundamental, já que se trata de primeiro emprego;
3. Não há incentivos tributários ou fiscais para que o setor privado efetue as contratações;
4. Os órgãos públicos não priorizam os egressos para contratação como estagiários ou aprendizes;
5. As entidades executoras ficam praticamente sozinhas na captação de vagas, podendo ser penalizadas caso não alcancem a meta contratual de inserção.

Dimensão Gestão:

1. A relação contratual estabelecida entre o governo e as organizações utiliza um instrumento jurídico mais voltado para a prestação de serviços do que para uma relação de parceria;
2. Percebe-se a fragilidade de comprovação das formas de inserção, as quais, nos casos de associativismo, cooperativismo e trabalho autônomo, não apresentam meios concretos de geração de renda;
3. Atrasos recorrentes nos pagamentos do auxílio financeiro geram descrédito e desestimulam a participação dos jovens;
4. A interrupção do Programa ao final de cada ano fiscal e a realização de novo processo licitatório para contratação das executoras geram descontinuidade e desmobilização dos profissionais e parceiros.

Desta forma, seria possível afirmar que o atual modelo de gestão contribui para que as entidades executoras se tornem, efetivamente, instituições de oferta de cursos profissionalizantes com a qualidade demandada pelo mercado de trabalho? E que sejam eficientes e eficazes no alcance da meta estabelecida para inserção dos jovens nesse mercado?

Como **objetivo geral,** este estudo se propõe a analisar o modelo de gestão do Programa Juventude Cidadã em Pernambuco nas dimensões institucional e organizacional, na perspectiva de verificar se o modelo adotado favorece a profissionalização das ONGs executoras no segmento da qualificação social e profissional para jovens. Os **objetivos específicos** são: analisar modelos de gestão institucional e organizacional praticados pelo Programa Juventude Cidadã e pelas entidades executoras e, propor um novo modelo de itinerário formativo para os cursos pesquisados, bem como adaptações ao modelo de gestão do Programa e à sua execução.

As suposições adotadas foram: que o modelo de gestão do Programa de Qualificação Social e Profissional para Jovens - Programa Juventude Cidadã - não promove o fortalecimento institucional das entidades executoras para que ofereçam cursos profissionalizantes adequados às exigências do mercado; e que as ONGs executoras não apresentam o mesmo padrão de execução em todo o Estado, o que tem impacto no resultado de inserção dos jovens qualificados no mundo do trabalho.

A pesquisa realizada teve finalidade descritiva e metodológica, utilizando-se da

pesquisa bibliográfica e do estudo de caso como meios de investigação.

As entidades executoras do Programa Juventude Cidadã em Pernambuco, no ano de 2008, foram o universo da pesquisa. A amostra foi definida por arco ocupacional e pelos cursos oferecidos aos jovens qualificados, além de, pelo menos, um município em comum entre as organizações selecionadas para o estudo.

O objeto da pesquisa foi o modelo de gestão adotado pelo Governo e pelas executoras para implementarem o Programa Juventude Cidadã. Os dados para fins de análise do estudo de caso em questão foram obtidos a partir do trabalho de monitoramento realizado pelo IBRAD, além das entrevistas realizadas ao longo da pesquisa de campo.

A pesquisa bibliográfica demonstrou a existência de pouca bibliografia que trate especificamente sobre o tema das ONGs como executoras de políticas públicas voltadas para a qualificação social e profissional, e para a intermediação de mão de obra juvenil. Para complementar a pesquisa bibliográfica, foram consultadas fontes documentais, tais como jornais, revistas, estatutos, editais, sites e legislação relacionada ao tema, além da participação em eventos como possibilidade de atualização sobre o assunto.

As entrevistas foram realizadas por meio de roteiros estruturados e aplicadas a 9 alunos egressos do curso de Vendedor de Comércio Varejista (vestuário) nos municípios de Recife, Petrolina e Caruaru, 6 alunos egressos dos cursos de Assistente e Auxiliar de Vendas (automóveis e autopeças) nos municípios de Caruaru, Igarassu e Cabo de Santo Agostinho, dois dirigentes de ONGs executoras (IDESP e Pró-Cidadania) e um representante do Sistema S, especificamente do SENAC-PE.

Para se construir o modelo do estudo, foram definidas quatro subdimensões da Dimensão Gestão, consideradas como base para o que aqui chamamos de Fortalecimento Institucional. São elas:

1. Infraestrutura e equipamentos;
2. Planejamento;
3. Fluxo de caixa; e
4. Autonomia política

As dimensões foram avaliadas a partir de um roteiro de perguntas desenvolvido para as entrevistas realizadas, que foram gravadas, transcritas e analisadas para evidenciar a percepção dos alunos egressos, dos gestores das ONGs executoras e do SENAC-PE.

As perguntas utilizadas na pesquisa com os alunos egressos buscaram identificar os seguintes aspectos, por dimensão:

- Infraestrutura e equipamentos: situação dos espaços destinados ao aprendizado, com questões sobre as condições das salas de aula e o uso de equipamentos, principalmente os de informática; e se o ambiente externo à sala era agradável (iluminação, ventilação e limpeza);
- Planejamento: percepção dos alunos sobre o planejamento das aulas teóricas e práticas e sobre sua relevância para as necessidades apresentadas pelo mercado de trabalho local;
- Fluxo de Caixa: percepções sobre o auxílio financeiro pago pelo governo para que os jovens participem das formações e sua importância para a adesão dos jovens ao programa;
- Autonomia política: como foi obtida a informação sobre o curso disponível; como e quem fazia a inscrição nos cursos; e qual a estratégia de intermediação de mão de obra utilizada pela executora ou pelo governo para inserir o jovem no mercado de trabalho.

Para a pesquisa sobre a ótica das ONGs executoras e do SENAC-PE também foi utilizado um roteiro de perguntas para direcionar a entrevista, com o objetivo de entender qual a visão destes atores sobre as mesmas dimensões investigadas com os alunos egressos, ou seja:

- Infraestrutura e equipamentos: condições das salas de aula e uso de equipamentos, principalmente os de informática; adequação do ambiente (iluminação, ventilação e limpeza); logística para montagem da estrutura; e necessidade de parcerias locais;
- Planejamento: como a organização faz o planejamento institucional, com que periodicidade, como se prepara para oferecer os cursos e como identifica a demanda por um determinado tipo de curso;
- Fluxo de caixa: como é feita a manutenção financeira da instituição, como se dá o financiamento do programa por parte do governo, suficiência ou não dos recursos e oferta de cursos particulares pela organização;
- Autonomia política: como foi a seleção dos cursos, a inscrição dos alunos e a participação no Projovem Trabalhador; qual foi o papel do governo no

fortalecimento institucional das ONGs; e como se dá o processo de inserção dos egressos no mercado de trabalho.

Com a metodologia adotada, foi possível fazer uma análise do Programa a partir da percepção dos beneficiários diretos e dos implementadores da política sobre os reais impactos e os desafios a serem superados para que a política pública de emprego e qualificação social e profissional para jovens no Brasil seja aprimorada e expandida, de forma a estimular não só a empregabilidade, mas também a continuidade dos estudos, partindo do princípio que os cursos oferecidos não são suficientes para garantir uma inserção qualificada da mão de obra juvenil.

Nos próximos capítulos, faremos uma retrospectiva histórica do sistema público de emprego, da atuação das ONGs e do Sistema S na trajetória do desenvolvimento das políticas públicas de qualificação social e profissional para jovens, bem como dos modelos de gestão encontrados durante a pesquisa.

Além disso, o capítulo quatro apresenta o universo da pesquisa, com descrição detalhada das entidades executoras, do perfil dos jovens entrevistados e do SENAC enquanto organização do Sistema S escolhida como modelo comparado de gestão e qualificação profissional.

Nos dois últimos capítulos, é feita uma abordagem comparativa entre os modelos de qualificação adotados pelas organizações estudadas e as contribuições para o aprimoramento de programas de qualificação social e profissional de jovens para o primeiro emprego, encerrando com as referências bibliográficas e anexos utilizados para compreensão do caso em pauta.

2. O SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO E A QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL DE JOVENS NO BRASIL

Neste capítulo, trataremos de mostrar o processo de desenvolvimento do Sistema Público de Emprego, recapitulando a evolução histórica da política pública de emprego no Brasil desde o início do movimento de assalariamento, a partir de 1930, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, passando pela criação do Sistema S e da Consolidação das Leis do Trabalho, na década de 1940, e até 1996, com a criação dos programas de qualificação.

Em seguida, se apresenta uma breve retrospectiva da atuação das ONGs, focada na atuação dessas instituições na execução de políticas de qualificação social e profissional, além de intermediação de mão de obra juvenil.

Para finalizar, o capítulo trata do papel do Sistema S na qualificação profissional, com um recorte para o SENAC em Pernambuco, por ser, no Sistema, a instituição responsável pela formação para o comércio - mesmo setor para o qual os alunos egressos do Juventude Cidadã (Projovem Trabalhador) foram qualificados.

2.1. Sistema Público de Emprego: Construção histórica

Para se entender a formulação da política pública de emprego no Brasil, é preciso conhecer um pouco da trajetória da formação do mercado de trabalho brasileiro. De 1888, ano da abolição da escravatura, até a revolução de 30, houve um aumento significativo da oferta de mão de obra, principalmente em função da transferência da força de trabalho excedente da Europa para o Brasil, concentrando-se no meio rural, em virtude da exportação de bens primários.

De 1930 até 1980, houve um movimento de assalariamento em função da difusão do ciclo da industrialização, provocando um movimento de migração do campo para a cidade. Nesse período, já se observava a distinção entre assalariamento formal e informal. Sobre este último, tem-se que

> constituiu a mais simples identificação da desregulação, assim como a ampla presença de baixos salários e de grande quantidade de trabalhadores autônomos (não-assalariados) conformaram o padrão de sociedade salarial incompleto, com traços marcantes de

> subdesenvolvimento do mercado de trabalho no Brasil. (POCHMANN, 2006, p. 25).

O Governo começou a desenvolver programas, ainda fragmentados e desarticulados, para dar algumas garantias ao trabalhador assalariado, ou seja, ao trabalhador formal. A primeira garantia foi dada com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), na década de 1960, que permite que o trabalhador acumule mensalmente, ao logo do período de serviço, 8% dos seus rendimentos mensais, que são depositados pelo empregador em uma conta individual e que só podem ser sacados nas situações previstas em lei.

A criação do seguro desemprego, em 1980, financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) - mantido pelas contribuições do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) – representou um programa adicional para atender ao trabalhador, neste caso, o trabalhador desempregado.

Esses programas fazem parte da política passiva adotada pelo governo, tendo como outro benefício o chamado abono salarial, que é o salário mínimo pago em uma única parcela a trabalhadores com vínculo formal, inscritos no PIS ou no PASEP há, pelo menos, cinco anos, cujo rendimento médio mensal no ano anterior não tenha sido superior a dois salários mínimos.

Por política passiva, entende-se aquele tipo de política “que tem como objetivo assegurar um nível mínimo de renda, especialmente para o caso de desemprego, ou reduzir o excesso de oferta de trabalho”. (PAIVA, 2006, p. 344).

Contrapõem-se a essas políticas as chamadas políticas ativas, que

> têm como objetivos: aumentar a demanda por trabalho, reduzir o chamado desemprego friccional[2], combater o desemprego estrutural e facilitar a inserção ou reinserção de grupos específicos. (PAIVA, 2006, p. 344).

Entre as formas de políticas ativas de emprego que se propõem a aumentar a demanda por trabalho estão a criação de empregos públicos, frentes de trabalho e programas de apoio às micro e pequenas empresas. Para a redução do desemprego

[2] Entende-se por desemprego friccional quando um ou mais indivíduos deixam um emprego para procurar outro que pode ser na mesma área de trabalho.

friccional, está a intermediação de mão de obra; e para a inserção de grupos específicos, estão os programas de qualificação profissional, tal como o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), criado em 2003 para promover a inserção de jovens no mercado de trabalho.

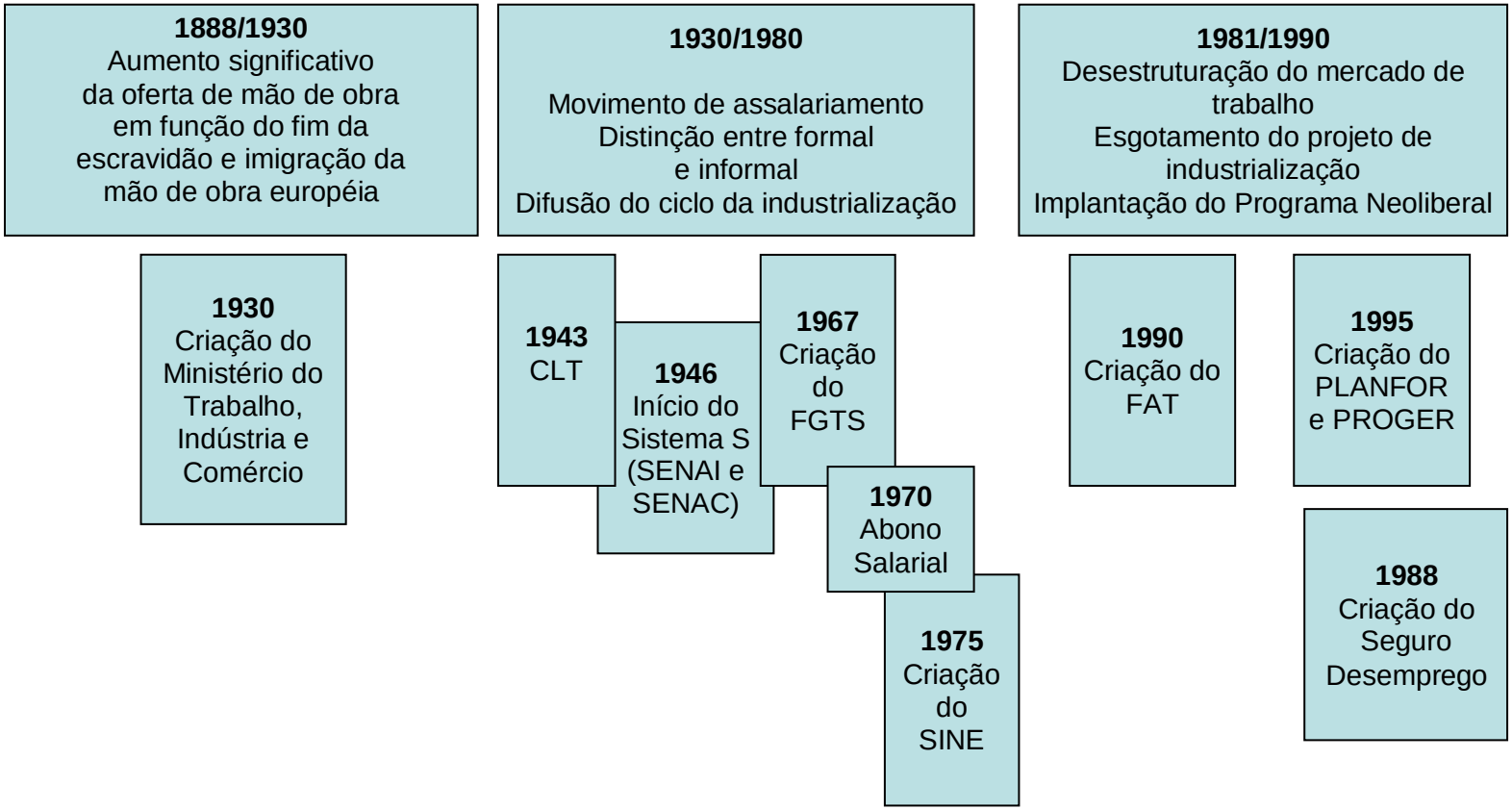
Entretanto, é interessante observar que as políticas ativas tiveram seu início ainda na década de 1940, com a criação do SENAI e do SENAC, que foram as entidades precursoras do que viria a ser o Sistema S, responsável pela qualificação profissional de inúmeros trabalhadores. No entanto, o Sistema Nacional de Emprego (SINE), com a atribuição de fazer a intermediação de mão de obra, só foi criado na década de 1970.

Foi somente em meados da década de 1990 que o MTE apresentou ações estruturadas de qualificação, denominadas Plano Nacional de Qualificação Profissional (PLANFOR) e Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) – este último com o objetivo de apoiar, mediante crédito, as micro e pequenas empresas. Em 2003, se estruturou o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), composto pelos Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs), Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs) e Planos Setoriais de Qualificação (PlanSeQs).

Todas essas políticas, sejam elas ativas ou passivas, compõem o que se denomina Sistema Público de Emprego, sendo que, quando bem estruturado, deve articular políticas passivas e ativas a fim de potencializar os recursos investidos nas políticas passivas, que são, em geral, as que mais consomem recursos do orçamento do MTE.

A Figura 1 apresentada a seguir é uma demonstração da evolução histórica do Sistema Público de Emprego no Brasil, com os momentos e ações mais importantes para a construção e consolidação do Sistema no seu formato vigente.

Figura 1: Evolução Histórica do Sistema Público de Emprego no Brasil



O MTE vem atuando em qualificação profissional para o mercado de trabalho desde a sua fundação. Em 2003, a partir do diagnóstico de esgotamento do PLANFOR, executado de 1994 a 2003, foi elaborado o Programa de Qualificação Social e Profissional (PQSP) e o MTE passou a adotar o conceito de qualificação como central para a política pública de geração de emprego e renda.

Apesar das políticas de qualificação profissional e de intermediação existirem há muitos anos, é somente a partir de 1996 que se nota uma preocupação em atender ao público jovem, com a criação do Serviço Civil Voluntário (SCV), com o objetivo geral de capacitar o jovem para o exercício da cidadania e de formá-lo para o mercado de trabalho.

Em seguida, no âmbito do PNPE (2003), foram criados os chamados Consórcios Sociais da Juventude, em que o modelo de gestão era o repasse de recursos do MTE para uma ONG denominada “Entidade Âncora”. Por sua vez, essa organização repassava recursos para outras tantas, que eram responsáveis pelas qualificações específicas; posteriormente, o MTE criou o Programa Juventude Cidadã, passando a atuar de forma descentralizada, contando com os Estados e Municípios para a implementação do programa que, em 2009, passou a fazer parte da Política Nacional de Juventude, sendo parte integrante do Programa Integrado de Juventude (PROJOVEM) com a denominação de Projovem Trabalhador.

2.2. Projovem – Programa Integrado de Juventude

Em 2008, com a aprovação da Política Nacional de Juventude, o PROJOVEM se propõe a integrar os programas do governo federal voltados para a juventude (Agente Jovem, Saberes da Terra, Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica), funcionando nas modalidades Projovem Adolescente, Projovem Urbano, Projovem Campo e Projovem Trabalhador. É importante salientar que, a partir de 2009, o Programa Juventude Cidadã passou a ser denominado Projovem Trabalhador. Sobre este programa, a Lei No. 11692, em seu Art. 16, estabelece que

> O Projovem Trabalhador tem como objetivo preparar o jovem para o mercado de trabalho e ocupações alternativas geradoras de renda, por meio da qualificação social e profissional e do estímulo à sua inserção. (BRASIL, 10 de junho de 2008, Art. 16).

O ProJovem Urbano é realizado em 18 meses, oferecendo elevação da escolaridade por meio do ensino fundamental, cursos profissionais, aulas de informática e auxílio financeiro de R$ 100,00 por mês para jovens entre 18 e 29 anos que sabem ler e escrever, mas que não concluíram o ensino fundamental. O Programa visa à conclusão do ensino fundamental, à qualificação profissional e ao desenvolvimento de ações comunitárias como exercício da cidadania.

O ProJovem Campo tem como objetivo elevar a escolaridade dos jovens da agricultura familiar, na faixa etária de 18 a 29 anos, por meio da integração da qualificação social e formação profissional, visando à conclusão do ensino fundamental na modalidade educação de jovens e adultos, em regime de alternância. Os jovens beneficiários deste Programa também recebem auxílio de R$ 100,00 por mês, até um máximo de 12 auxílios.

O ProJovem Adolescente, com duração de 24 meses, é destinado jovens de 15 a 17 anos e tem como objetivo complementar a proteção social básica da família, criando mecanismos para garantir a convivência familiar e comunitária e condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional, contribuindo para a elevação da escolaridade e redução do uso de drogas e dos índices de violência, gravidez precoce e de ocorrência de doenças sexualmente transmissíveis.

No ProJovem Trabalhador, os participantes recebem auxílio mensal de R$ 100,00 durante 6 meses, mediante comprovação de frequência. Seu principal objetivo é preparar o jovem para o mercado de trabalho e para ocupações alternativas geradoras de renda, por meio da qualificação social e profissional ministrada em 350 horas-aula. Podem participar do programa os jovens desempregados, entre 18 e 29 anos, que sejam membros de famílias com renda *per capita* de até um salário mínimo.

O Projovem Trabalhador apresenta mudanças significativas em

relação ao Juventude Cidadã, principalmente no que tange ao perfil do público beneficiário e à carga horária, como se pode observar no quadro comparativo entre os dois programas:

Quadro 1: Juventude Cidadã versus Projovem Trabalhador

JUVENTUDE CIDADÃ	PROJOVEM TRABALHADOR
Idade de 16 a 24 anos	Idade de 18 a 29 anos
Nunca ter tido trabalho formal	Pode ter tido emprego anterior
Trabalho voluntário obrigatório para recebimento do auxílio financeiro	Não exige trabalho voluntário
Carga-horária: 600 horas, subdivididas em: 100 horas de Cidadania e Direitos Humanos; 200 horas de qualificação social e profissional; 125 horas de serviços voluntários; 100 horas de elevação da escolaridade; e 75 horas para ações de inserção no mundo do trabalho.	350 horas, subdivididas em: 100 horas de qualificação social e 250 horas de qualificação profissional.
Taxa de evasão: 10%	10%
Meta de inserção: 30%	30%
Público alvo: Jovens oriundos de escola pública e em situação de risco social	Jovens oriundos de escola publica e em risco social
Auxílio financeiro: R$ 600,00	R$ 600,00

Fonte: Elaboração própria

Os recursos utilizados para financiar a política de qualificação em geral são oriundos do FAT, do Tesouro da União e do Estado. O Programa Juventude Cidadã de Pernambuco foi financiado, em parte, pelo MTE, com contrapartida financeira do Governo do Estado e contrapartida economicamente mensurável dos governos municipais. Portanto, foi o governo federal o principal financiador do Programa, o que está corroborado nos dizeres de Arretche (2004, p.24), “à União cabe o papel de principal financiador, bem como de normatização e coordenação das relações intergovernamentais”.

O quadro a seguir apresenta as responsabilidades institucionais, tanto para a execução do Programa Juventude Cidadã, quanto para o Projovem Trabalhador, demonstrando claramente a extinção do papel do município no que se refere à execução do Programa sob a nova política.

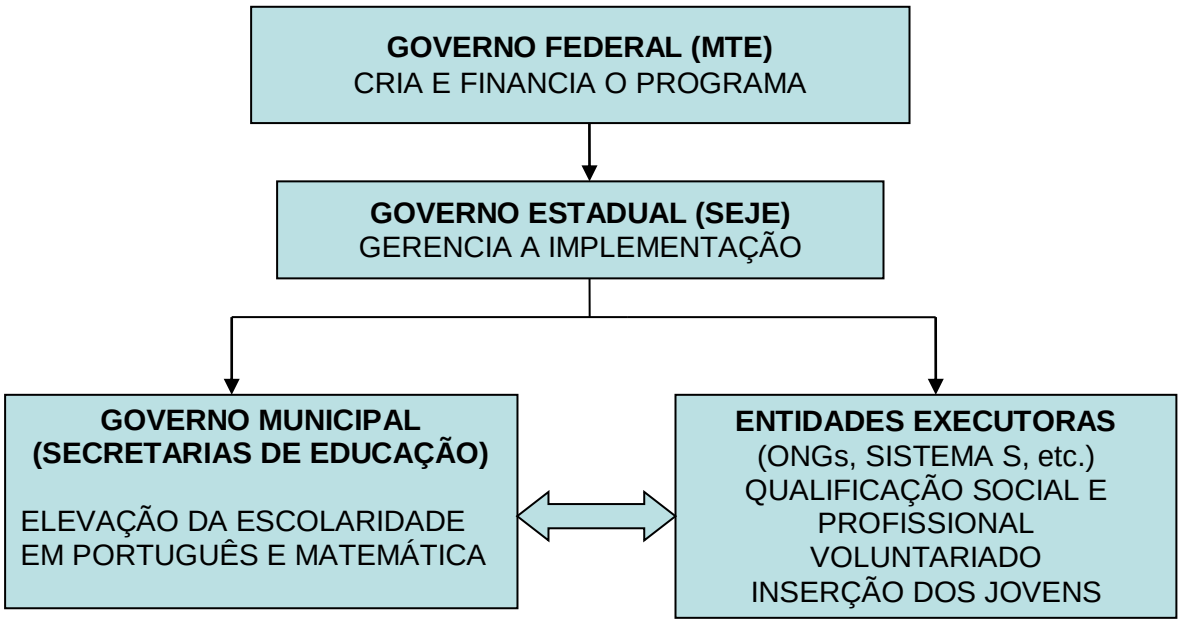
Quadro 2: Responsabilidades institucionais: Juventude Cidadã versus Projovem Trabalhador

JUVENTUDE CIDADÃ 2008	PROJOVEM TRABALHADOR
O Governo Federal, por meio do Ministério do Trabalho e Emprego e do Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego para Juventude, financia e regulamenta toda a execução	Idem
O Governo Estadual, por meio da Secretaria Especial de Juventude e Emprego, arca com os custos da gestão e do monitoramento e se responsabiliza por selecionar e contratar organizações que ofereçam os cursos profissionalizantes	Idem
Os Governos Municipais, por meio das Secretarias de Educação, se responsabilizam por oferecer as horas destinadas à elevação da escolaridade	Não participam
Entidades executoras são responsáveis por qualificar os jovens, coordenar o trabalho voluntário e inserir os jovens qualificados no mercado de trabalho.	As entidades executoras são responsáveis por 350 horas de qualificação. O Programa não mais contempla a elevação da escolaridade, nem o trabalho voluntário.

Fonte: Elaboração própria.

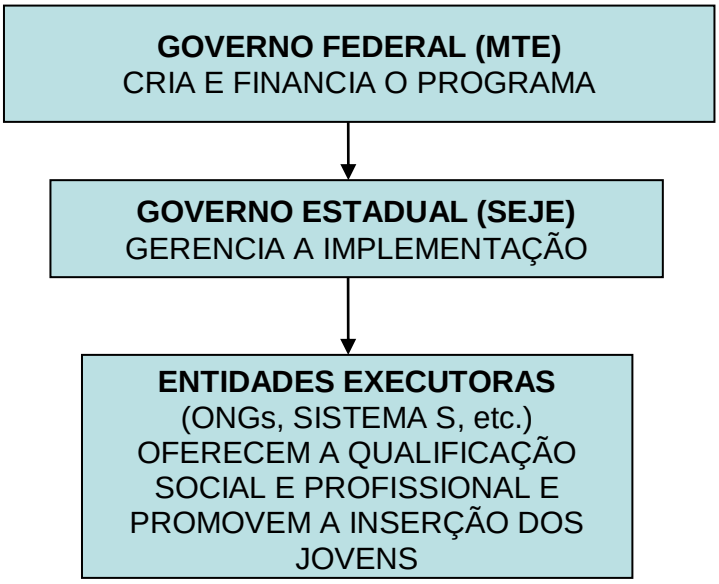
As figuras a seguir apresentam os dois modelos adotados pelo governo, demonstrando claramente as diferenças entre um e outro programa, no seu formato de ação direta do ente União ao cidadão.

Figura 2: Modelo de Descentralização do Programa Juventude Cidadã



Fonte: Elaboração própria

Figura 3: Modelo de Descentralização do Programa Projovem Trabalhador



Fonte: Elaboração própria

Segundo o MTE, o Programa Juventude Cidadã tem por objetivo realizar ações de qualificação social e profissional, estabelecendo como pré-requisitos para a participação, que os candidatos tenham entre 16 a 24 anos, sejam estudantes ou tenham concluído o ensino médio na rede de ensino público do Estado e que estejam em situação de risco social.

Assim, o Governo do Estado implantou o Juventude Cidadã de Pernambuco mediante Termo de Referência publicado pela Secretaria, estabelecendo que o público a ser beneficiado compreenda jovens dos 16 aos 24 anos que careçam de oportunidades para entrar no mercado de trabalho, devido, entre outros fatores, à falta de qualificação profissional.

A realização do Programa contempla 600 horas de qualificação com pagamento de bolsa no valor de R$100,000, perfazendo um total de R$ 600,00 a título de auxílio financeiro. As organizações receberam recursos, calculados a partir do valor da hora-aula estabelecido pelo FAT, para executar os cursos de qualificação profissional nos municípios, estabelecendo-se uma relação de prestação de serviços entre ONGs e Estado.

Além da realização da qualificação, os contratos com as ONGs executoras estabelecem da meta de intermediação de vagas no mercado de trabalho em, no mínimo, 30% dos jovens qualificados.

O Programa Juventude Cidadã foi implementado em 82 municípios pernambucanos e ofereceu diversos cursos de qualificação profissional a um universo de mais de 8.000 jovens de famílias de baixa renda, com idade entre 16 e 24 anos.

Segundo o Edital da SEJE - instituição responsável pelo repasse dos recursos para as ONGs e pelo monitoramento da execução - as áreas de qualificação social e profissional estavam distribuídas da seguinte forma: Administração; Agroextrativismo; Alimentação; Construção e Reparos (Revestimento e Instalações); Empreendedorismo e Economia Solidária; Meio Ambiente, Saúde e Promoção da Qualidade de Vida; Serviços Domiciliares; Turismo e Hospitalidade; Vestuário; e Vendas.

Estas áreas de qualificação são denominadas arcos de ocupações e servem para orientar e facilitar a organização do processo de qualificação dos jovens para sua inserção no mercado de trabalho. As áreas estão distribuídas conforme apresentado no Quadro a seguir:

QUADRO 3: Arco de ocupações (versão 5.2)

ARCO	OCUPAÇÕES	CÓDIGO CBO[3]
1. Telemática	a) Operador de Microcomputador b) Telemarketing (vendas) c) Helpdesk (assistência) d) Assistente de vendas (informática e celulares)	a) 4121-10 b) 4223-10 c) 3172-10 d) 3541-25
2. Construção e Reparos I (Revestimentos)	a) Ladrilheiro b) Pintor c) Gesseiro d) Trabalhador da manutenção de edificações (revestimentos)	a) 7165-10 b) 7233-10/7166-10 c) 7164-05 d) 9914-05
3. Construção e Reparos II (Instalações)	a) Eletricista predial b) Instalador-reparador de linhas e equipamentos de telecomunicações c) Instalador de sistemas eletrônicos de segurança d) Trabalhador da manutenção de edificações (instalações elétricas e de telecomunicações).	a) 7156-10 b) 7313-20 c) 9513-05 d) 9914-05
4. Turismo e Hospitalidade	a) Cumim (auxiliar de garçom) b) Recepcionista c) Guia de turismo (Local) d) Organizador de evento	a) 5134-15 b) 4221-05 c) 5114-05 d) 3548-20
5. Vestuário	a) Costureiro b) Reformadora de roupas c) Montador de artefatos de couro d) Vendedor de comércio varejista (vestuário)	a) 7632-10 b) 7630-15 c) 7653-15 d) 5211-10
6. Administração	a) Arquivista/arquivador b) Almoxarife c) Auxiliar de escritório/administrativo d) Contínuo/Office-boy/Office-girl	a) 4151-05 b) 4141-05 c) 4110-05 d) 4122-05
7. Serviços Pessoais	a) Cabeleireiro escovista b) Manicure/pedicure c) Maquiador d) Depilador	a) 5161-10 b) 5161-20/5161-40 c) 5161-25 d) Sem CBO
8. Serviços Domésticos I	a) Faxineiro b) Porteiro c) Empregado doméstico nos serviços gerais – Caseiro d) Cozinheiro no serviço doméstico	a) 5121-15 b) 5174-10 c) 5121-05 d) 5132-10

[3] Classificação Brasileira de Ocupações

9. Serviços Domésticos II	a) Cuidador de idosos b) Passador de roupas c) Cuidador de crianças (Babá) d) Lavadeiro	a) 5162-10 b) 5164-15 c) 5162-05 d) 5163-05
10. Esporte e Lazer	a) Recreador b) Monitor de esportes e lazer c) Animador de eventos esportivos d) Agente comunitário de esporte e lazer	a) 3714-10 b) 3714-10 c) 3763-05 d) Sem CBO
11. Metal mecânica	a) Serralheiro b) Funileiro industrial c) Assistente de vendas (automóveis e autopeças) d) Auxiliar de promoção de vendas – administrativo (lojas de automóveis e autopeças)	a) 7244-40 b) 7244-35 c) 3541-25 d) 4110-05
12. Madeira e Móveis	a) Marceneiro b) Reformador de móveis c) Vendedor lojista (móveis) d) Auxiliar de desenhista de móveis	a) 7711-05 b) 7652-35 c) 5211-10 d) Sem CBO
13. Arte e Cultura I	a) DJ/MC b) Assistente de coreografia c) Animador de eventos culturais d) Assistente de produção	a) Sem CBO b) 2628-05 c) 3763-05/3763-10 d) Sem CBO
14. Arte e Cultura II	a) Revelador de filmes fotográficos b) Fotógrafo social c) Operador de câmara de vídeo (cameraman) d) Finalizador de vídeo	a) 7664-10/7664-15 b) 2618-15 c) 3721-15 d) 3744-15
15. Saúde	a) Atendente de laboratório de análises clínicas b) Recepcionista de consultório médico ou dentário c) Atendente de farmácia/balconista d) Auxiliar de administração (hospitais e clínicas)	a) Sem CBO b) 4221-10 c) 5211-30 d) 4110-05
16. Gestão Pública e 3º Setor	a) Auxiliar administrativo b) Coletor de dados em pesquisas c) Agente de projetos sociais d) Agente comunitário	a) 4110-10 b) 4241-05 c) Sem CBO d) Sem CBO
17. Educação	a) Monitor de recreação b) Reforço escolar c) Contador de histórias d) Auxiliar administrativo (escolas/bibliotecas)	a) 3714-10 b) 3341 c) 2625-05 d) 4110-10
18. Transporte	a) Cobrador b) Ajudante de motorista	a) 5112-15 b) 7832-25

	(entregador) c) Assistente administrativo (transporte) d) Despachante de transportes coletivos	c) 4110-10 d) 5112-10
19. Alimentação	a) Chapisca b) Repositor de mercadorias (em supermercados) c) Cozinheiro auxiliar d) Vendedor ambulante (alimentação)	a) 5134-35 b) 5211-25 c) 5132-05 d) 3541-30
20. Gráfica	a) Guilhotineiro – na indústria gráfica b) Encadernador c) Impressor (serigrafia) d) Operador de acabamento (indústria gráfica)	a) 7663-20 b) 7687-05 c) 7662-05 d) 7663-15
21. Joalheria	a) Joalheiro na confecção de bijuterias e jóias de fantasia b) Joalheiro (reparações) c) Gravador (joalheria e ouriversaria) d) Vendedor de comércio varejista (jóias, bijuterias e adereços)	a) 7510-10 b) 7510-15 c) 7511-15 d) 5211-10
22. Agroextrativista	a) Criador de pequenos animais (apicultura ou avicultura de corte ou avicultura de postura) b) Trabalhador em cultivo regional (fruticultura, olericultura) c) Extrativista florestal de produtos regionais (madeira, alimentos silvestres, fibras, ceras e óleos, gomas e resinas) d) Artesão regional (cerâmica, bordados, madeira, palha e materiais orgânicos)	a) 6234-10/6233-05 6233-10 b) 6225/6223 c) 6321/6324/6323 6324/6323/6322 d) 7521-05/7523-10 7682-05/8332-05
23. Pesca/ piscicultura	a) Pescador artesanal (pescado de água doce e salgada) b) Auxiliar de piscicultor c) Trabalhador no beneficiamento do pescado (limpeza, salgador, defumador e subprodutos dos peixes) d) Vendedor de pescado – Peixeiro (comércio varejista)	a) 6311-05/6310-20 b) 6313-25 c) 8414-84/8481-10/ 8481-05 d) 1414-10

Fonte: MTE, 2007 (site: www.mte.gov.br)

Apesar dos programas de qualificação para jovens e do momento geracional especial pelo que passa o Brasil - particularmente em vista da chamada “janela de oportunidade”, na qual se tem um grande contingente de pessoas em idade ativa e, portanto, produtiva - ouve-se representantes do setor privado dizer que não conseguem preencher as vagas existentes, por falta de mão de obra qualificada.

Além disso, alguns especialistas alertam que o Brasil terá um “apagão de mão de obra”, ou seja: de um lado, o Governo investe maciçamente em qualificação profissional de jovens; de outro, encontra-se um número elevado de jovens que, apesar de ditos qualificados, continuam desempregados. Como resultado, o setor privado não teria como preencher todas as vagas disponíveis.

Essa situação aumenta os desafios das políticas públicas de geração de trabalho e renda e de qualificação profissional para jovens, pois tais políticas precisam ter capacidade de inovação e flexibilidade para atender às mudanças no perfil da demanda.

Nesse novo modelo de qualificação social e profissional para jovens está incluída a intermediação de mão de obra, ou seja, a inserção do jovem qualificado no mercado de trabalho como meta a ser alcançada pelas ONGs executoras dos cursos profissionalizantes. No Programa Juventude Cidadã, essa meta era de 30% dos jovens qualificados, o que se manteve igual no Projovem Trabalhador. Os termos contratuais estabelecem que, caso a meta não seja alcançada, as executoras devolvam o recurso correspondente ao percentual de jovens não inseridos em relação à meta.

Para fins deste estudo, será usada a expressão geração de “trabalho e renda” e não de geração de “emprego e renda”. Nesse sentido, o jovem deve estar preparado para o trabalho que lhe gere renda, independentemente de ser um emprego. Considera-se que “emprego significa uma relação trabalhador X patrão; o trabalho, não necessariamente” (CÉSAR, 1996, p.198). Significa dizer que, “todo trabalho é o dispêndio de força humana de trabalho, sob forma especial, para um determinado fim, e, nessa qualidade de trabalho útil e concreto, produz valores-de-uso” (MARX, 2002, p.68). Neste caso, o trabalho pode gerar renda sem a existência de uma relação contratual formal, já que todo trabalho produz mercadorias ou serviços que, se vendidos, geram renda.

Nesta perspectiva, para a Organização Internacional do Trabalho (OIT) a empregabilidade é a “aquisição de qualificações, competências e habilidades requeridas pelo mercado de trabalho” (OIT, 2001, p. 7). Assim, a empregabilidade é a qualidade de empregável, e empregável é aquele que tem as condições requeridas para manter-se no mercado. Portanto, as políticas públicas de geração de trabalho e renda devem contribuir de forma significativa para a empregabilidade do jovem, e não apenas para seu ingresso no mundo do trabalho.

Para o MTE,

> a qualificação deve ser vista como um conjunto de políticas que se situam na fronteira do Trabalho e da Educação, intrinsecamente vinculadas a um projeto de desenvolvimento inclusivo, distribuidor de renda e redutor das desigualdades regionais. (MTE, 2005, p. 31).

Concordando com MTE é muito importante que a qualificação seja social e profissional para poder contemplar os desafios das diversas formas de inclusão social.

2.3. Organizações não-governamentais: A atuação no âmbito da qualificação social e profissional no Brasil

No Brasil, as ONGs começam a desenvolver suas atividades na década de 60 juntamente com o início de movimentos sociais, que por conta da liberdade de ação, começavam a traçar as linhas do terceiro setor no País.

A denominação ONG já era utilizada nas décadas de 1970 e 1980, mas passa a ser mais conhecida do público brasileiro após a ECO-92. No decorrer da década de 1990 surgem novas organizações privadas sem fins lucrativos e o termo passa a ser usado por um universo maior de instituições, das quais muitas não atuam nem na mesma área, nem da mesma forma.

> Os movimentos sociais contestatórios, emergentes do processo de abertura democrática do País, na década de 70,

> também se aperfeiçoaram para tornar-se hoje importantes instituições de defesa de cidadania. (NUNES, 2002, p. 56)

O terceiro setor foi sendo formado por instituições que, gradativamente, ganhavam um importante espaço nacional, tornando-se verdadeiras parceiras do Estado no desenvolvimento de suas políticas.

> Ganharam, assim, maior operatividade, na medida em que evoluíram de meros instrumentos de reivindicação e protesto para execução de projetos sociais em parceira com o Poder Público, carecendo, contudo, de legislação própria sobre o tema. (NUNES, 2002, p. 56)

Nunes (1990) enfatiza que tais instituições podem ser associações de sociedade civil formadas com ou sem capital, e por pessoas que conjugam bens, conhecimentos ou atividades com um fim comum não-especulativo, determinado em contrato ou estatuto, podendo ter caráter beneficente, recreativo, literário, artístico, cultural, de proteção e de utilidade pública, entre outros.

Com o advento do Código Civil de 2002, nova redação foi dada aos textos referentes aos institutos acima tratados, destacando de forma especial que aqueles não teriam fins econômicos. Tal condição prévia para existência dessas entidades termina por revelar-se contraditória, em razão da perspectiva hoje adotada pelas ONGs, qual seja a autosustentabilidade, o que de fato depende de atividades que ensejem retorno econômico para a entidade na forma de auto manutenção e geração de novos empreendimentos que contemplem outros beneficiados.

Outras leis mais recentes trouxeram importantes mudanças operacionais às instituições que se comprometeram com atividades assistenciais. A própria Constituição Federal de 1988, em seu art. 203, definiu o campo da Assistência Social no Brasil, possibilitando uma abordagem mais específica sobre o terceiro setor, bem como os procedimentos que devem ser adotados para a atuação das entidades sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Em 1999, foi promulgada a lei n° 9790/99 que é considerada por muitos como o marco legal do terceiro setor no Brasil, pois disciplina o alcance dessa titulação e traz inovações sobre a gestão interna de tais entidades, viabilizando a remuneração dos seus dirigentes e daqueles que prestam serviços às organizações, além de abrir a possibilidade de que servidores públicos possam ocupar posições nos conselhos das OSCIPs, o que pode ser visualizado nos artigos 3° e 4° da lei acima mencionada, em seu inciso VIII.

Após o reconhecimento legal do terceiro setor, parte-se para observação de seus aspectos práticos, que serão ressaltados neste trabalho essencialmente quanto à colaboração com o Estado.

Nessa linha de análise, identificam-se novas formas de obtenção de fundos públicos com a criação do termo de parceria em substituição ao contrato e ao convênio, inserindo-se exigências adicionais relativas à prestação de contas, auditoria dos projetos e fiscalização institucional promovida pelo conselho fiscal legalmente constituído.

Nesse foco, percebe-se uma proposta inovadora no que diz respeito à transparência na gestão dos recursos destinados às instituições sem fins lucrativos, buscando o compromisso com os princípios éticos e econômicos através da submissão das atividades ao crivo dos beneficiários diretos e dos órgãos competentes para a fiscalização, como o Ministério Público no caso das fundações.

Reportando-nos à autora Dagnino (2004) no texto “Sociedade Civil: Participação e Cidadania”, o projeto político democratizante/participativo da sociedade brasileira foi o caminho por onde surgiram e se fortaleceram as ONGs. Os objetivos desse projeto político eram o restabelecimento da democracia formal, seu aprofundamento e a expansão da cidadania, expressos na crescente participação e mobilização da sociedade civil brasileira pelas eleições livres e reorganização partidária, mas também na criação de espaços públicos de discussão e tomada de decisão, no sentido de ocupar o Estado numa ação conjunta para o aprofundamento democrático.

Para fins deste estudo, foram consideradas ONGs as instituições que, no seu arcabouço jurídico, não contemplam a figura do mantenedor (Fundações), que não estejam vinculadas diretamente ao governo

(Organizações Sociais) e que tenham em estatuto a função de oferecer cursos e qualificar para o mercado de trabalho.

Apesar de não ter sido possível verificar nos documentos do Projovem brasileiro referência ao Projovem Uruguai, existem semelhanças consideráveis entre os dois programas, inclusive com os cursos sendo igualmente executados por ONGs, ali denominadas “entidades de capacitación”. No entanto, o processo de gestão é diferenciado porque, segundo Naranjo (2002), as entidades uruguaias podem apresentar propostas com carga horária variável, de acordo com a necessidade do curso que estão oferecendo, bem como tempo para o monitoramento da inserção dos jovens no mercado de trabalho, tendo o termo de referência apenas como parâmetro para as ações.

Com o aumento dos investimentos governamentais em qualificação por meio das ONGs, também é possível observar um grande número de instituições oferecendo este tipo de qualificação. Para um dos entrevistados, o fato do governo investir significativamente em ONGs fez com que muitas organizações surgissem, umas sérias, outras nem tanto, indicando que o monitoramento e o controle social podem fazer a diferença.

Com o passar do tempo, devem se sustentar somente as ONGs que se qualificarem e conseguirem manter uma gestão eficiente. Assim, a tendência é que se consolidem as instituições que já atuavam na área e tinham uma gestão consolidada, ou aquelas que mesclaram as fontes de financiamento, pois a sustentabilidade das organizações não é possível somente a partir dos recursos do Projovem.

Em alguns casos, o próprio projeto pode levar a organização à falência caso esta opte, no primeiro momento, por contratar prestadores de serviço que, no futuro, poderão gerar demandas trabalhistas. Além disto, o recurso destinado não é suficiente para custear as despesas de administração da organização e, pela legislação vigente, não é permitido que se use o recurso do projeto para este fim.

O que geralmente as organizações fazem para não sucumbir é ter um mix de fontes de recursos, pagando os encargos trabalhistas e despesas operacionais por outras fontes, ou por meio de recursos próprios ou de organizações internacionais, bem como remunerando abaixo do valor de mercado, precarizando as relações trabalhistas e/ou buscando parceiros que

possam contribuir com o projeto, seja com trabalho voluntário, seja cedendo espaço e equipamento para realização das aulas.

Mesmo com todas as parcerias firmadas pelas executoras, para um dos entrevistados ainda é preciso investir muito em qualificação.

> O recurso que o governo está investindo em qualificação ainda é pouco porque hoje, do sul ao norte, o grande problema do Brasil se chama falta de qualificação profissional (Entrevistado, IDESP, 2010).

Esta impressão é confirmada pelo jornal O Globo, de 25 de junho de 2010, na matéria “Planejamento criticou política de emprego”, onde se afirma que fora publicada no Portal do Planejamento a avaliação das ações federais. A matéria citada, subsequentemente retirada do site, criticava a política de emprego do governo federal por dar cada vez menos atenção ao problema da qualificação profissional, um dos gargalos da economia brasileira. Ainda segundo o jornal O Globo, a verba destinada ao treinamento dos trabalhadores e intermediação de mão de obra em 2008 foi de R$ 238,31 milhões, o que representa apenas 20% do valor aplicado em 2001, que foi de R$ 1,18 bilhão. Os recursos do FAT para a qualificação têm sido sucessivamente contingenciados. Para 2011, o orçamento do Fundo reserva a rubrica de R$ 1,2 bilhão, o que não é garantia de que todo esse montante de recursos será aplicado.

Corroborando o tema, a Organização das Nações Unidas (ONU) também alerta, em matéria publicada no jornal O Globo, que é preciso reforçar o ensino de jovens.

> É preciso reduzir o abandono de jovens no ensino médio. Em 2008, 16% dos jovens de 15 a 17 anos estavam fora da escola, gerando alta vulnerabilidade. Com tanta gente em idade de trabalhar, mais de 130 milhões numa população de 193 milhões, como há queixas de falta de mão de obra? (Jornal O Globo, 4 de julho de 2010).

Segundo o economista Gustavo Ioschpe (2010), “não nos tornaremos um país de Primeiro de Mundo se continuarmos formando tão poucos jovens e com qualificação tão baixa”.

Com um desafio imenso pela frente, o papel das ONGs na qualificação profissional de jovens ainda será importante por muitos anos, pelo menos até que o governo consiga estruturar e expandir os espaços públicos de treinamento profissional como os Institutos Federais de Ensino Técnico e a oferta de cursos gratuitos pelos diversos municípios brasileiros, além de, principalmente, melhorar a qualidade e o direcionamento do ensino médio, incluindo a qualificação social como parte integrante da rotina das escolas e em disciplinas específicas de educação para o trabalho. Dessa forma, ao concluir esta etapa os jovens terão condições reais de inserção no mercado de trabalho aliadas à continuidade dos estudos de nível superior ou técnico.

2.4. O Sistema “S” e seu papel na qualificação profissional

Para este estudo, o Sistema “S” foi selecionado como parâmetro para análise por ter uma trajetória consolidada na área de formação profissional, e por não dispormos de outro modelo mais próximo ao tipo de qualificação ofertado pelas ONGs.

Podemos compreender o Sistema S como um conjunto de organizações de direito privado das entidades corporativas de empresários voltadas para o treinamento profissional, assistência social (saúde e lazer), consultoria, pesquisa e assistência técnica.

O Sistema S é composto, em sua maioria, por instituições que recebem contribuição financeira advinda da folha de salários das empresas correspondentes a cada setor, como se segue:

SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio

SESC – Serviço Social do Comércio

SESCOOP – Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESI – Serviço Social da Indústria

SEST – Serviço Social de Transporte

SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

Em janeiro de 1946, foi criada a Confederação Nacional do Comércio, que ficou responsável por “criar e administrar, no território nacional, escolas de aprendizagem comercial”. (CÉSAR, 1996, p. 21)

As atividades do SENAC no nordeste também se iniciaram em 1946, tendo como um dos objetivos “organizar e manter ensino para trabalhadores menores que exerçam atividade em estabelecimentos comerciais”, (CÉSAR, 1996, p.26).

Cada Regional tem autonomia para propor ações específicas nos estados que representa. No entanto, é o Departamento Nacional que elabora os documentos do Referencial da Educação Profissional SENAC, que fazem parte de uma série de documentos chamados “Série Documentos Técnicos”.

O SENAC possui 470 Unidades Operativas, 67 carretas-escolas, 1 Unidade Fluvial (balsa-escola) e 72 Empresas Pedagógicas, distribuídas por todo o Brasil, além de poder realizar cursos em empresas e oferecer ensino de nível superior.

Em 1953, houve a necessidade de se criar o Serviço de Orientação e Seleção Profissional (SOSP) com os seguintes objetivos:

> Ajustar os profissionais às ocupações, em correspondência com as aptidões e as características marcantes da personalidade de cada indivíduo, em suas relações com o trabalho e com o público, representa uma melhoria de produtividade. (WEIL, 1953 *apud* CÉSAR, 1996, p.103).

Atualmente, esse serviço é denominado Central de Oportunidades Profissionais do Egresso (COPEG) e tem como objetivo

> favorecer a inserção dos egressos dos cursos do SENAC no mercado de trabalho e de avaliar a adequação dos referidos cursos aos perfis profissionais exigidos, ensejando as atualizações e os ajustamentos que se façam necessários (ARAÚJO, 2008, p. 69)

A COPEG mantém um banco de dados onde o aluno, após a conclusão do curso, faz seu cadastro. As Empresas podem procurar a COPEG e pesquisar o banco de dados a partir do perfil desejado. O SENAC acompanha o desempenho do candidato e a adequação do perfil ao mercado. O serviço é gratuito.

Para o ano 2010, o SENAC-PE definiu em seu Planejamento Estratégico a seguinte visão de futuro:

> Ser a melhor e mais conceituada instituição de educação profissional, em níveis técnico e tecnológico, no Estado de Pernambuco, além de referência no Nordeste nas áreas de comércio e gestão, imagem pessoal, turismo e hospitalidade, saúde, com sustentabilidade e atenção máxima às demandas e às necessidades do mercado local. (ARAÚJO, 2008, p. 70).

Fica claro, portanto, que o trabalho do SENAC está focado na educação profissional voltada para formar o trabalhador que é demandado pelo mercado de trabalho, explicitando o compromisso de continuamente orientar a oferta de cursos de acordo com as demandas do mercado.

O SENAC e todas as organizações que formam o Sistema S fazem parte do imaginário popular como instituições de excelência, como um espaço de qualificação adequado, mais bem organizado que os espaços do governo e com profissionais mais qualificados que os que trabalham nas ONGs que oferecem cursos gratuitos.

> O SENAC tem mais qualidade porque os professores são mais qualificados, os cursos são organizados e [tem] uma infraestrutura mais adequada. (Egressa, Juventude Cidadã, Caruaru, 2008).

> O SENAC é o melhor colégio de Petrolina. Rigoroso. Melhor organização. Tem diretoria. A organização e o empenho dos professores são bem melhores. Tem salas bem montadas e

> laboratórios. Tem mais espaço. (Egressa, Juventude Cidadã, Petrolina, 2008).

As imagens são construídas a partir das informações obtidas por experiências visuais prévias. O imaginário representa a tradução mental da realidade externa percebida. O imaginário é composto de imagens mentais, definidas a partir de diferentes óticas. Para Durand (1997), temos que o imaginário pode ser compreendido como o conjunto das imagens e das relações entre imagens que constituem o capital pensado. Assim, entende-se que o imaginário é algo próprio da mente.

Nem o rigor da disciplina, mesmo para os jovens, diminui o *status* do SENAC no imaginário popular.

> No SENAC tem que fazer prova para entrar e ninguém reclama dos cursos. Agora, esses cursos da Agência do Trabalho, da Prefeitura, tudo (sic) fraco e desorganizado. (Egresso, Juventude Cidadã, Recife, 2008)

O interessante é que nenhum dos jovens das citações acima estudou no SENAC; portanto, o que se tem é a imagem de uma instituição de qualificação profissional consolidada como de excelência.

Entretanto, o SENAC também enfrenta dificuldades para garantir espaço adequado e manter a freqüência e diminuir o índice de evasão.

Segundo o entrevistado do SENAC-PE, do Centro de Tecnologia do Varejo (CTV), em 2009 a taxa de evasão do curso técnico de logística chegou a 60%, enquanto a taxa de inserção no mercado de trabalho na área da formação foi de 30%, ou seja: na prática é pequena a diferença entre ONGs e SENAC.

O que os diferencia é a sensação que o público beneficiário tem de estar ou não sendo bem atendido, mantendo a ideia de que quando o curso é pago a qualidade é melhor, principalmente devido a diferenças na estrutura física, qualidade de apresentação do material didático e currículo dos professores.

Dos jovens entrevistados, dois já haviam feito cursos pelo SENAC e apresentam opiniões diferentes:

> O SENAC é um colégio particular bem conceituado aqui em Petrolina, é um dos melhores, e foi dez, tudo era recebido, a gente recebia o material e tudo, era bem tratado mesmo. Era rigoroso, muito organizado, com diretoria e acompanhamento de Recife. (Egresso, Juventude Cidadã, Petrolina, 2008)

> No SENAC era curso de telemarketing e era para a gente ter experiência com computador. A gente fez no último dia um teatro que tinha cinco pessoas por grupo e um deles ia ser telemarketing. O computador estava desligado e a gente não teve parte prática, só teoria mesmo. (Egressa, Juventude Cidadã, Caruaru, 208)

As opiniões acima indicam as divergências encontradas quando o assunto é a qualidade do serviço prestado, pois a qualidade do serviço está associada às condições locais em termos de infraestrutura e qualidade do professor contratado. Não basta a instituição ter um nome forte e bem conceituado; na prática, as exigências e necessidades por parte dos interessados são muito semelhantes, independente da condição econômica do beneficiário.

É interessante também observar que em nenhuma das modalidades dos cursos oferecidos pelo SENAC o público é definido pela sua condição socioeconômica, mesmo sendo o público majoritário dos cursos de Formação Inicial e Continuada de Trabalhadores composto por jovens de baixa escolaridade. Já no Projovem Trabalhador, a baixa condição socioeconômica e pré-requisito para participar do programa, conforme previsto na Lei No. 11692:

> Art. 17. O Projovem Trabalhador atenderá a jovens com idade entre 18 (dezoito) e 29 (vinte e nove) anos, em situação de desemprego e que sejam membros de famílias com renda mensal per capita de até 1 (um) salário mínimo, nos termos do regulamento. (BRASIL, 10 de junho de 2008, Art. 17)

Observa-se ainda que o índice de inserção aumenta com o passar dos anos, em função, principalmente, da experiência prática e de outros conhecimentos adquiridos e acumulados ao longo dos anos pós-curso. A primeira pesquisa do SENAC revelou que, de 97 concluintes do Curso Ginasial de Comércio, 71% orientaram-se para as ocupações e profissões ligadas ao comércio. A pesquisa, realizada em 1963, refere-se ao período de 1957 a 1963 e é intitulada “Destino Profissional de um Grupo de Concluintes do SENAC”.

Com base nos objetivos e nos cursos oferecidos pelo SENAC, essa instituição poderia servir como parâmetro para o governo no desenho da política de qualificação profissional a ser executada por ONGs, aplicando, por exemplo, os princípios da flexibilidade curricular, formação contínua e desenvolvimento de competências adotados pelo itinerário formativo do SENAC/CE.

> Um curso é apresentado como uma etapa de um percurso de formação e está sempre associado à existência de diversas alternativas de trajetórias. (MACIEL, 2008, p. 75)

Isso permitiria, por exemplo, que um aluno que faz um curso do Projovem Trabalhador pudesse continuar sua formação profissional, mesmo que em outra instituição e que, ao alcançar os requisitos necessários - tais como cumprimento da carga horária e aprovação na avaliação da competência requerida - fosse certificado na profissão.

No próximo capítulo, trataremos dos modelos de gestão adotados no Brasil para a qualificação social e profissional em programas públicos, tanto pelas ONGs, como pelo SENAC.

3. MODELOS DE GESTÃO PARA A QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL EM PROGRAMAS PÚBLICOS, NO BRASIL

Para tratarmos do tema “gestão pública”, é importante compreender que este conceito é diferente do conceito de “administração pública”. Segundo Behn (1998), o paradigma da gestão pública é uma resposta direta às inadequações do paradigma da administração pública, particularmente àquelas da burocracia. Pressupõe-se que os servidores públicos sejam investidos de poder para tomar decisões e encorajados a desenvolver abordagens novas e inovadoras para solucionar problemas públicos.

Para Salvatore (2003), cada setor desenvolve suas atividades segundo uma lógica que lhe é própria e que vai definir uma forma característica de administração e gestão que, em última instância, condiciona o comportamento dos seus membros.

Ainda segundo Salvatore, o Estado é pautado pelo princípio da *res publica* – da coisa pública -, mediante o qual todas as suas ações devem priorizar os interesses do cidadão, prestando contas e respondendo pelos atos na gestão da coisa pública e atuando, principalmente, com base no princípio da eficiência ao menor custo.

A princípio, vamos analisar dois modelos de gestão pública: o **modelo gerencial** e o **modelo societal**. A autora Ana Paula Paes de Paula, no seu artigo “Administração Pública Brasileira: entre o Gerencialismo e a Gestão Social”, registra que o modelo gerencial foi implantado no Brasil por Bresser Pereira. Ainda segundo a autora, esse modelo se caracteriza por maior ênfase na importação de práticas do setor privado para o setor público, de modo a garantir a eficiência e a eficácia do setor público, bem como a maximização do controle e da competitividade.

Já o modelo de gestão societal representa o rompimento com a centralização e o modo autoritário de governar, e tem origem nos movimentos sociais das três últimas décadas, com destaque para os movimentos empreendidos pela igreja católica na sua vertente progressista, tendo como referencial teórico a Teologia da Libertação e os estudos de Paulo Freire sobre a educação popular, em particular o livro “Pedagogia do Oprimido”.

A busca por uma administração gerencial flexível e eficiente determina uma redefinição do papel do estado, que passa a ser o responsável direto pelo desenvolvimento socioeconômico, deixando de ser promotor e regulador.

O quadro a seguir apresenta as variáveis observadas na comparação dos modelos.

Quadro 4: Variáveis observadas na comparação dos modelos

	Administração Pública Gerencial	**Administração Pública Societal**
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense.	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes.
Projeto político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões enconômico-financeira e institucional-administrativa.	Dimensão sociopolítica.
Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não exclusivas do Estado nos três níveis governamentais.	Não há uma proposta para a organização do aparelho do Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública.
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular.	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular.
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público.	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas.

Fonte: Ana Paula Paes de Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social, @RAE, VOL. 45, No. 1, 2005, p. 41.

Nos últimos anos, tem-se, ainda, discutido muito acerca do modelo de gestão por resultados, que tem como definição

> ser um marco conceitual cuja função é a de facilitar às organizações públicas a direção efetiva e integrada de seu processo de criação de valor público, a fim de otimizá-lo, assegurando a máxima eficácia, eficiência e efetividade de desempenho, além da consecução dos objetivos de governo e a melhora contínua de suas instituições. (SERRA, 2008, p. 36).

A discussão que envolve a Gestão Pública por Resultados é fruto de uma tentativa de organizações internacionais para se chegar a um modelo de gestão convergente e válido para a maioria das nações. Tal tentativa resultou em algumas desilusões, pois se vislumbrou, no final do século passado e início do atual, que, apesar de ser uma exigência mundial, o rigor da gestão e a modernidade do Estado, além da cultura e das condições específicas de cada região exercem grande influência sobre o sucesso do modelo, devendo ser levadas em consideração na adoção de medidas preconizadas como ideais. Modelos pré-fixados devem ser adaptados às condições regionais, garantindo a legitimidade das mudanças implementadas.

Por outro lado, o modelo de gestão por resultados objetiva fortalecer o serviço público, ao invés de desmontá-lo. Para isto, torna-se necessário conhecer os custos e os níveis dos serviços, definir as margens de produtividade, descentralizar as responsabilidades e adaptar melhor as qualificações e competências dos cargos a serem preenchidos no serviço público. Some-se a isto uma inversão na forma de agir do Estado: define-se o resultado a alcançar e deixa-se aos gerentes e aos servidores a escolha dos meios e estratégias. Essa mudança, no entanto, deve estar alicerçada por um acréscimo na responsabilidade dos agentes públicos, numa verdadeira prestação de contas e ainda, num compromisso proporcional ao aumento da liberdade.

Segundo Serra (2008, p.18), “o Estado deve deslocar sua atenção, antes colocada no procedimento como produto principal de sua atividade, agora voltada para o de serviços e bem estar”. A gestão por resultados é um

dos lemas que melhor representa o novo desafio. Isto não significa, no entanto, que “o como se faz” não é importante, mas sim que mais importante ainda deve ser “o que se faz” para a sociedade. Esta mudança é necessária para atender a diversos reclamos, entre eles: o desafio decorrente da globalização, que exige a utilização de todas as possibilidades de tecnologia e a melhoria da capacidade dos funcionários de compreender as diferenças entre os países e a transformação na atitude dos usuários, que não mais se sujeitam a ser tratados como súditos ou beneficiários. Estes reflexos impõem um novo gerenciamento que pode ser traduzido por um Estado que administre menos para controlar mais, que conheça a diversidade da sociedade civil e a gerencie, que escute, que não imponha nem se submeta e que garanta a coesão social.

Ainda segundo Serra, historicamente, pode-se destacar três estágios na evolução do serviço público: o estágio hierárquico, o estágio da delegação sem contrapartida e o estágio da contratualização. No estágio hierárquico, o governo decide as prioridades sem qualquer consulta à sociedade e determina aos funcionários a execução. Quanto mais baixo for o nível hierárquico do servidor, mais será ele um executor.

No estágio da delegação, ocorre uma desconcentração que deixa maior margem para inovação por parte dos servidores. É uma delegação de responsabilidades aparentemente saudável, mas que resulta em isolamento das organizações, cada um fazendo da maneira que entende conveniente, sem intercâmbio de experiências e com repetição dos erros em cada órgão.

No estágio da contratualização, a norma é negociada como se fosse um contrato, implicando numa negociação baseada na escuta, no acordo, no equilíbrio e na equidade, gerando obrigações e direitos para as partes que o compõem. Diminuem os equívocos do tipo “o funcionário tem sempre razão” ou “os usuários têm sempre razão”. A razão é compartilhada e negociada. Este é um desafio para o serviço público do futuro, condição que favorecerá a implementação da Gestão por Resultados.

Sistemas informatizados e integrados, com soluções além da norma jurídica, agentes que prestem contas dos resultados e não dos meios empregados, barreiras financeiras para gasto global e decisão colegiada garantem melhor qualidade dos serviços prestados.

No caso do Programa estudado nesta pesquisa, o modelo do Estado se aproxima do modelo da Administração Pública Gerencialista, posicionando-se ainda a uma grande distância do modelo de Gestão por Resultados. No que diz respeito à relação com as ONGs, a visão é legalista contratual, onde a negociação já nasce pautada por um Termo de Referência que inclui o quê, como, onde, quando e quanto deve ser realizado.

Portanto, essa relação ainda está longe de ter uma negociação baseada na escuta, no acordo, no equilíbrio e na equidade, gerando mais obrigações que direitos para as ONGs, pois sempre que o Estado se manifesta as ONGs contratadas estão sujeitas ao peso do poder desse Estado. Wilson afirmava que o "administrador deveria ter e tem vontade própria na escolha dos meios para executar seu trabalho. Ele não é e não deve ser um mero instrumento passivo" (WILSON, 1887 *apud* BEHN, 1998, p. 24). O mesmo pensamento deveria valer para as ONGs executoras de programas públicos, não se tornando um instrumento passivo na mão do Estado.

3.1. Gestão em agências governamentais e em entidades executoras

Como base para a análise de um modelo de gestão em programas de qualificação profissional, tomemos como exemplo o Programa Estadual de Qualificação (PEQ), executado no ano 2000, por se tratar de um modelo de gestão completo, com todos os níveis de atores necessários para o desenvolvimento e implementação da política pública de geração de emprego e renda.

O modelo do PEQ estabelecia a participação do MTE, representando o governo federal; da Agência do Trabalho e das Comissões Estaduais de Emprego, representando o Estado; as Comissões municipais representando os municípios; e das entidades executoras representando o terceiro setor.

O modelo de gestão adotado pelo PEQ no ano de 2000, em Pernambuco, é bem semelhante ao modelo de gestão do Programa Juventude Cidadã (2008), utilizando-se da mesma rede de atores e dos mesmos procedimentos de seleção e contratação de projetos.

No Projovem Trabalhador, a partir de 2009, esta conformação é alterada, não mais envolvendo diretamente a gestão municipal em etapas da qualificação, entretanto uma Prefeitura pode firmar convênio diretamente com o MTE para execução do Programa sem a intermediação do Estado.

Como procedimentos burocráticos de gestão, os programas adotam as seguintes etapas:

1. Publicação de Edital e Termo de Referência contendo as regras de participação;
2. Cadastramento das entidades executoras com cópia dos documentos previstos na Lei 8.666/83, que rege a dispensa de licitação.
3. Recebimento, avaliação técnica e seleção das propostas;
4. Negociação dos valores;
5. Assinatura do Contrato; e
6. Liberação dos pagamentos mediante cumprimento de carga horária.

Há ainda a suposição da participação das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego. No entanto, as Comissões não são mencionadas em nenhum momento da pesquisa ou nos relatórios de monitoramento do IBRAD.

O PEQ 2000 contou com a participação de 79 entidades executoras para a qualificação de cerca de 180 mil treinandos, representando, em média, 2278 treinandos por entidade, o que revelou uma tendência do governo em ampliar a inclusão institucional no Programa, demonstrando uma forte desconcentração, já que nos primeiros anos de execução do programa o número de entidades executoras não era maior que dez instituições. No caso do Juventude Cidadã, a proporção de treinandos por entidade foi bem menor, não chegando a 600 alunos por instituição.

Com relação ao perfil das entidades, no PEQ houve um mix institucional bem diversificado, envolvendo a participação de Universidades, Escolas Técnicas Públicas, Serviços Nacionais de Aprendizagem, Escolas, Centrais Sindicais, Fundações e outras instituições de educação profissional. De acordo com o relatório de avaliação da SEPLANDES/Governo do Estado de

Pernambuco (2002), no caso do PEQ 2000, as ONGs representaram 70% das entidades executoras contratadas.

No Juventude Cidadã de 2008, isto não ocorreu, já que este foi executado majoritariamente por ONGs e no Projovem Trabalhador executado em 2009, segundo a Agência do Trabalho de Pernambuco (2010) apenas 9 instituições foram contratadas, com apenas 1 do Sistema S, sendo esta o SENAT.

As comissões técnicas que são estabelecidas para a avaliação e seleção dos projetos apresentados partem de critérios técnicos, tanto no caso do PEQ 2000 como no Juventude Cidadã, minimizando, assim, os riscos de entrada de instituições que não apresentem condições para o cumprimento de todas as cláusulas contratuais.

De acordo com o relatório de avaliação do PEQ, as instituições demonstraram grande capacidade de realizar atendimento a muitos treinandos em pouco tempo de mobilização. Mesmo que isto tenha impacto negativo na qualidade dos cursos, não se pode desconsiderar a capacidade de articulação das entidades. Entretanto o relatório aponta o baixo desempenho das ONGs no alcance das metas como um dos pontos críticos do modelo de gestão adotado.

Além das etapas burocráticas propriamente ditas, os dois programas são executados num pretenso modelo de parceria, pois há uma indução por parte do governo a que as entidades executoras informem se firmarão parcerias com outras instituições e para qual finalidade.

Em termos da formação de parcerias, o modelo adotado pelas entidades executoras do PEQ 2000 ainda perpassa o Juventude Cidadã, pois as parcerias são firmadas muito mais com o objetivo de prover instalações e algum tipo de suporte técnico do que para o encaminhamento dos jovens qualificados ao mercado de trabalho. É interessante observar que, para a intermediação de mão de obra, as entidades executoras ainda não têm uma forte atuação na busca por parcerias com esta finalidade, e que a participação do setor público é mínima, por ainda não incluir os egressos dos programas de qualificação nos seus quadros de profissionais e prestadores de serviços.

No PEQ 2000 o modelo estava orientado pela oferta de cursos, a partir do que cada entidade podia oferecer de acordo com as linhas estabelecidas no termo de referência. Assim, não necessariamente haveria compatibilidade entre o curso ofertado e o mercado de trabalho. No Juventude

Cidadã, quem diz que curso deve ser oferecido é a própria Agência do Trabalho, mediante demanda das Comissões Municipais de Emprego. No entanto, o que se revelou durante este estudo é que ainda há distanciamento entre oferta e demanda.

Após a leitura do relatório de avaliação do PEQ e estudo sobre o modelo de gestão do Juventude Cidadã, não se percebeu grandes avanços em termos do modelo adotado, exceto com relação à capacidade adquirida por parte das organizações e dos profissionais da Agência do Trabalho para utilizar os sistemas de informática e monitorar as ações no campo.

Ainda falta avançar na efetiva participação das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, tanto no mapeamento das oportunidades no mercado de trabalho, bem como na implementação dos programas públicos de qualificação social e profissional.

3.2. Gestão em entidades executoras de programas públicos de qualificação para jovens.

Em função da grande dicotomia entre o social e o administrativo, muitas organizações sem fins lucrativos centraram sua atuação apenas no social, deixando de lado as questões administrativas, até por entender que essas questões eram “meramente exigências burocráticas do setor público, principal financiador”. (SALVATORE, 2003, p. 19).

Por isso, é possível dizer que um dos grandes desafios do terceiro setor reside em

> construir novos formatos institucionais que combinem os tradicionais elementos de informalidade e democracia interna, típicos dessas organizações no Brasil, como novos patamares de eficiência organizacional e transparência. (RODRIGUES, 2003, p. 127).

Atualmente, as organizações do terceiro setor têm buscado a inserção no âmbito das ciências sociais, tendo como questão principal a gestão e se assemelhando ao setor privado. Entretanto, as atividades do terceiro setor são bem diferenciadas em termos da lógica que fundamenta suas práticas. Mesmo assim, esses setores não podem e não devem ser considerados

conflituosos, pois, como afirma Augusto de Franco, citado por Salvatore, os três setores são esferas da realidade social, e não sujeitos políticos em conflito.

Sendo assim, é necessário compreender a complexidade dessas relações concordando com a citação abaixo:

> nos falta uma *matriz de conhecimento* que, a partir da realidade brasileira, articule os saberes, integrando os novos paradigmas em um novo sistema de gestão em que esses novos valores sejam realmente assumidos como norteadores e balizadores desse conjunto de conhecimentos a ser sistematizado. (BAVA 2003 apud SALVATORE, 2003, p. 32)

Mesmo concordando com Salvatore, quando afirma que o terceiro setor é heterogêneo e complexo, e que parece não haver a possibilidade de definir um sistema único de gestão para o setor como um todo, é importante e urgente apontar caminhos para as organizações que atuam diretamente na implementação das políticas públicas de geração de emprego e de qualificação social e profissional, principalmente no que diz respeito à oferta de cursos profissionalizantes e à inserção de jovens no mercado de trabalho.

Um limite à atuação dessas organizações está na abrangência de suas ações, focadas, geralmente, numa parcela específica da população, não atingindo a magnitude dos problemas brasileiros, conforme exposto na citação abaixo:

> (...) as ONGs não têm condições de tomar para si as responsabilidades referentes a educação, saúde e outras questões relevantes de responsabilidade do Estado, tem limites pelo fato de serem fragmentadas, atingirem o conjunto limitado da sociedade(...). (PINTO, 2006, p. 666)

Outro limite importante é a sazonalidade dos recursos financeiros, que não permitem que as ONGs se estruturem para oferecer serviços de melhor qualidade.

Outra questão refere-se à sobrevivência dessas instituições, que dependentes de financiamento externos cada vez mais reduzidos, acabam por se aproximar do Estado, o que no longo prazo pode comprometer sua própria

autonomia. Para reduzir esse risco, é necessário encontrar caminhos para o fortalecimento institucional em todas as suas dimensões.

Analisando possibilidades e limites do Estado para contar com o terceiro setor na complementação da execução de suas políticas públicas, não se poderia deixar de abordar a questão da presença sem limites das ONGs.

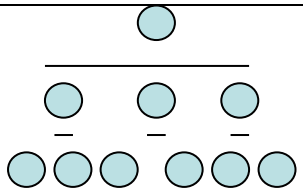
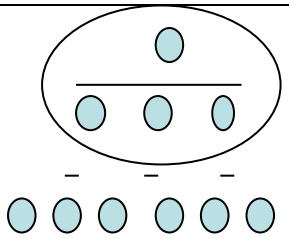
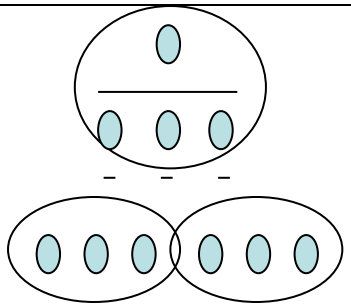
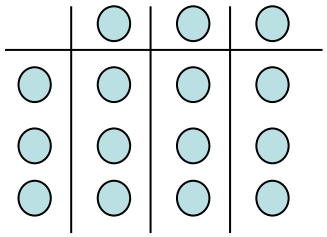
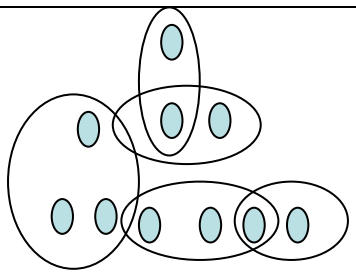
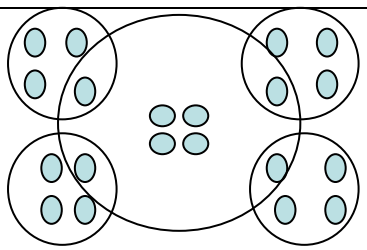
De acordo com Mendes (2008), é importante compreender a lógica do funcionamento do terceiro setor para se construir considerações a respeito do papel das ONGs no complexo processo de transferência parcial ou total das responsabilidades e ações do estado.

Para tentar compreender essa lógica, pesquisamos os diversos modelos organizacionais com suas principais características, partindo das adaptações feitas aos modelos G. Morgan e T. Wood Jr., adaptado para as novas configurações organizacionais por Andréa Leite Rodrigues.

Durante as entrevistas realizadas também foi possível investigar, a partir das perguntas feitas sobre as subdimensões, que modelo cada organização adota, mesmo sem citar pelo nome dado modelo, e sim pelas características organizacionais.

Os modelos adotados pelas ONGs dependem do estágio em que cada organização se encontra com relação ao fortalecimento institucional. O quadro a seguir mostra algumas configurações organizacionais possíveis; a partir delas, pretende-se analisar e comparar o modelo ou modelos de gestão adotados pelas do Juventude Cidadã 2008, comparando-os ao modelo do SENAC-PE.

Quadro 5: Modelos organizacionais

Modelo		Características
Burocracia rígida		Pressupõe estabilidade ambiental. O poder decisório é individualizado e centralizado. As operações e tarefas são bem identificadas.
Burocracia conduzida por comitê		Pressupõe ambiente estável, com eventuais imprevistos. O poder decisório é exercido por um comitê. Existe variedade na condução das divisões ou áreas.
Burocracia com times interdepartamentais e grupos-tarefa		Pressupõe necessidade de perspectiva interdepartamental. O nível de comunicação é maior que nos formatos anteriores. A lealdade aos grupos é condicionada aos interesses dos departamentos.
Organização matricial		Pressupõe balanceamento de poder entre funções/departamentos e processos. Busca garantir a convergência de esforços e otimizar a utilização de recursos. Exige maturidade dos líderes e liderados para contornar conflitos de interesse.
Organização baseada em projetos		Pressupõe a busca de flexibilidade, agilidade, criatividade e capacidade de inovação. Todas as tarefas mais importantes são administradas ou realizadas por grupos. A coordenação é informal e fundamentalmente ditada por visões compartilhadas.
Organização tipo rede orgânica		Pressupõe a existência de um grupo estratégico central. Utiliza terceirização em larga escala. Não possui identidade clara, distinta e duradoura.

Fonte: Adaptado de G. Morgan, Images of Organization (Newbury Park: Sage, 1986), apud T. Wood Jr., Novas configurações organizacionais…., cit., p. 40 – Andréa Leite Rodrigues, p. 134.

Dos modelos organizacionais expostos no quadro anterior, foi possível identificar que as entidades executoras do Juventude Cidadã em Pernambuco pesquisadas neste estudo - IDESP e Pró-Cidadania – adotam o modelo de gestão por projetos, pelo menos nas suas principais características, demonstrando flexibilidade, agilidade, criatividade e capacidade de inovação para atender à demanda dos editais de licitação do governo. Normalmente, seus projetos são implementados por equipes. O que não é compatível com o modelo é o tipo de coordenação, que não é informal. Ao contrário, nas organizações pesquisadas as coordenações são bem definidas. Entretanto, caso a coordenação geral não garanta a integração das equipes e dos projetos, corre-se o risco de ter uma organização fragmentada, sem que haja conhecimento, por parte dos grupos, da missão e do objetivo principal da instituição.

Seguindo a nossa proposta analítica de comparação com o SENAC, o modelo organizacional está mais próximo dos tipos: Burocracia Conduzida por Comitê e Burocracia com Times Interdepartamentais e Grupos-Tarefa, tanto por dispor de um ambiente estável, como pela definição adequada das operações e tarefas, pois cada regional tem o seu planejamento, com base nas orientações do Departamento Nacional.

O SENAC passou a utilizar o planejamento estratégico em 2006 e estabeleceu como missão: *Educar para o trabalho em atividades de comércio de bens, serviços e turismo*. A partir desse momento, o SENAC passa a enfrentar dois desafios:

> Primeiro, manter o equilíbrio entre a missão social e sua sustentabilidade; segundo, atender ao crescimento da demanda com preservação da qualidade dos serviços – o SENAC busca aumentar o foco nas ações de inclusão social, estabelece diretrizes orçamentárias e assume uma maior participação no esforço de empregabilidade dos seus egressos. (ARAÚJO, 2008, p. 60)

Ainda segundo Araújo (2008), o Departamento Nacional passou a subsidiar os Departamentos Regionais para a implementação de itinerários formativos, oferecendo caminhos para que os alunos ampliem seus conhecimentos e se profissionalizem em uma determinada área.

> Itinerário formativo é o conjunto de etapas que compõem a organização da educação profissional em determina área, possibilitando o aproveitamento contínuo e articulado dos estudos. (Decreto-Lei n. 5.154/2004. Art. 3 § 1º. *apud* ARAÚJO, 2008, p. 60).

Portanto, os modelos de gestão podem variar de instituição para instituição, umas com mais autonomia para a criatividade e com maior agilidade, portanto com capacidade para se ajustar mais rapidamente às demandas do Governo; e outras com menos autonomia criativa, mas com mais capacidade de planejar no médios e longo prazos e de garantir o equilíbrio entre a missão e a sustentabilidade financeira.

3.3. Autonomia política e burocracia pública não-estatal

Ao longo desta pesquisa, foi possível perceber que a autonomia política das entidades executoras dos programas públicos de qualificação profissional para jovens, especificamente no âmbito do Programa Juventude Cidadã, é baixa ou quase nula quando se refere ao processo de seleção dos beneficiários e da escolha dos cursos a serem oferecidos. No âmbito do Projovem Trabalhador essa falta de autonomia se estende ao uso do material didático, já que as entidades executoras devem usar as apostilas oferecidas pelo MTE.

Para a execução dos programas públicos de qualificação para o primeiro emprego juvenil, poderíamos dizer que o Estado tem atuado com base em três categorias de esforços: de racionalização, visando otimizar a gestão pública; de descentralização, visando aproximar a gestão de serviços e os beneficiários; e de autonomização, visando estimular parcerias baseadas no caráter público não-estatal (DRAIBE, 1993 *apud* MARTINS, 1993, p. 111).

> Parte indissociável deste quadro é o movimento de migração da produção de políticas do Estado em direção a organizações públicas não-estatais pertencentes ao terceiro setor mediante processo de desestatização baseados na descentralização de serviços. (MARTINS, 1998, p. 111).

A descentralização tem sido a solução encontrada pelo Estado para fazer com que os programas públicos alcancem um maior número de beneficiários, embora ainda não seja possível tratar essa relação entre poder público estatal e não-estatal como uma parceria de fato, pois os instrumentos jurídicos assinados entre o Estado e ONGs estabelecem uma relação de prestação de serviços, com penalidades definidas de forma unilateral.

Na categoria da racionalização, é perceptível o ganho para o Estado, pois há economia de recursos humanos para executar as ações, ficando o governo a cargo apenas do monitoramento e da regulação. Soma-se a isto o baixo custo dos cursos, já que as ONGs trabalham em parceria com outras instituições para complementar os recursos do governo e tornar viável a execução do projeto. Ressalta-se que a necessidade de tais parcerias deriva também da falta de participação do setor privado, uma lacuna sistematicamente observada, mesmo por parte das empresas que já oferecem cursos profissionalizantes.

Ao ser perguntado se os recursos alocados pelo governo eram suficientes para a execução do curso, um dos entrevistados declarou:

> Para se ter uma qualificação de excelente qualidade não, porque a hora-aula paga por um aluno do Projovem é de R$ 3,85. Então, para dar uma excelente qualificação, não dá. É preciso fazer parcerias nos locais. (Entrevistado, IDESP, 2010)

Na categoria da autonomização, também não é possível perceber autonomia política significante por parte das ONGs, haja vista que todo o processo é pautado por um Termo de Referência e um Contrato que estabelecem as regras dessa relação pública estatal e pública não-estatal. Perguntados sobre a autonomia das instituições, os entrevistados

responderam: “Não, a gente tem que ir de acordo com os cursos que tem no edital” (Entrevistado, IDESP, 2010) e, “aqui a instituição não tem autonomia para inserir ninguém”. (Entrevistada, PRÓ-CIDADANIA, 2010).

Nesse caso, a autonomia política está mais centrada na aproximação com o público beneficiado, transformando a ação política em ação social onde, muitas vezes, os papéis do governo e das ONGs não ficam claros para o beneficiário. Um exemplo é o repasse dos recursos financeiros para cobrir a “bolsa” para os jovens. Esse recurso é repassado pelo MTE ao Banco do Brasil, que efetua o pagamento aos jovens; mas vejamos o que um dos jovens egressos entrevistado diz sobre o tema:

> Eu acho que eles (as ONGs) têm o dinheiro e mantêm na conta deles para render juro, e depois pagam em atraso, que nem a OTM[4], que está financiando o Projovem Trabalhador. A OTM botou tudo numa conta aí e tá pagando em atraso à gente. (Egresso, Recife, Pró-Cidadania, 2010).

Fica clara a incompreensão sobre o papel de cada instituição nesse processo e, como a ONG é a instituição mais próxima do beneficiário, é a ela que se reporta, principalmente, o ônus da execução da política.

> Na dimensão política, a consolidação de uma nova esfera pública representa a substituição do poder político pelo poder social, na qual a preservação da atividade política depende da mediação de organizações da sociedade, não do Estado. (MARTINS, 1998, p. 112).

Entretanto, no que diz respeito à autonomia administrativa, as ONGs podem organizar a execução com base nas suas regras internas - o que não necessariamente significa autonomia, pois, nesse caso, a não ingerência por parte do governo é mínima, já que todos os elementos do programa são definidos no Termo de Referência e no Contrato. Assim, a afirmação abaixo pode retratar o que geralmente ocorre em organizações em que o modelo de

[4] OTM – Organização Trajetória Mundial – uma das entidades executoras do Projovem Trabalhador de 2010, em Pernambuco.

gestão é por projeto: a falta de uma visão macro da política que está posta, limitando-se à execução diária das atividades. De acordo com um dos entrevistados,

> não existe ingerência, eles querem respostas técnicas, não tem ingerência – ah, você vai fazer assim, você vai fazer assado – é um projeto padrão, em que todo mundo tem que se adequar ao projeto. (PRÓ-CIDADANIA, 2010).

De qualquer forma, a relação do Programa com as ONGs executoras ainda está pautada na idéia de que

> no governo, não importa muito se você está certo 99% do tempo, porque a atenção será voltada para aquele 1% de tempo em que você esteve errado. É por isso que os Dez Mandamentos do Governo são: Você não deve cometer erros. Você não deve cometer erros... Você não deve cometer erros. (BEHN, 1998, p. 26)

Essa postura fica evidente quando o Estado imputa às ONGs a devolução de recursos caso não atinjam o número de inserções correspondentes à meta estabelecida contratualmente, embora não sejam aportados recursos adicionais se a meta for superada.

Isto posto, devemos alertar que as ONGs não são autônomas se simplesmente implementam políticas segundo as regras estabelecidas pelo Estado. É preciso continuar buscando a inovação e a criatividade para enfrentar os complexos desafios da inclusão social de jovens de baixa renda. É preciso questionar para que tipo de inserção no mercado as ONGs estão contribuindo.

As políticas públicas para a juventude são complexas e não se pode prescindir de implementá-las, principalmente devido à urgência de segmentos mais vulneráveis da sociedade em ocupar um lugar no mercado de trabalho. Preferencialmente, esse lugar não deve ser um trabalho precário, sem as garantias sociais previstas na lei. Frente a este cenário, deve-se buscar formas de evitar que o Estado avance na terceirização dos serviços por meio da

contratação de ONGs, reduzindo o espaço da participação da sociedade civil organizada ao de mera executora de projetos.

As ONGs podem contribuir de forma mais significativa e eficiente para as políticas públicas de juventude. Para isto, não precisam deixar de executar os programas públicos de qualificação social e profissional, mas precisam continuar questionando as políticas vigentes e participando da sua concepção.

Ao nos referirmos, no início desta pesquisa, à ausência de fortalecimento institucional das ONGs executoras pelo Programa Juventude Cidadã, não se tratava ali apenas do fluxo de caixa das organizações que, com certeza, melhora com a alocação e a movimentação de recursos, mas tratávamos também das outras três dimensões do fortalecimento institucional, quais sejam: o planejamento, a infraestrutura e a autonomia política.

Ao longo do trabalho, ficou evidente que o SENAC está mais fortalecido institucionalmente, não só pelo fluxo de caixa contínuo e próprio, que permite a expansão da estrutura e a melhoria da infraestrutura, bem como pela realização de planejamento estratégico, o que resulta em uma autonomia política que não sujeita a organização aos Programas Públicos, não os deixando de realizar, em diversos casos, como mais uma atividade de caráter social. Outro fator importante e já mencionado é o tempo de existência da instituição. Todos estes fatores representam enormes vantagens comparativas frente às ONGs executoras.

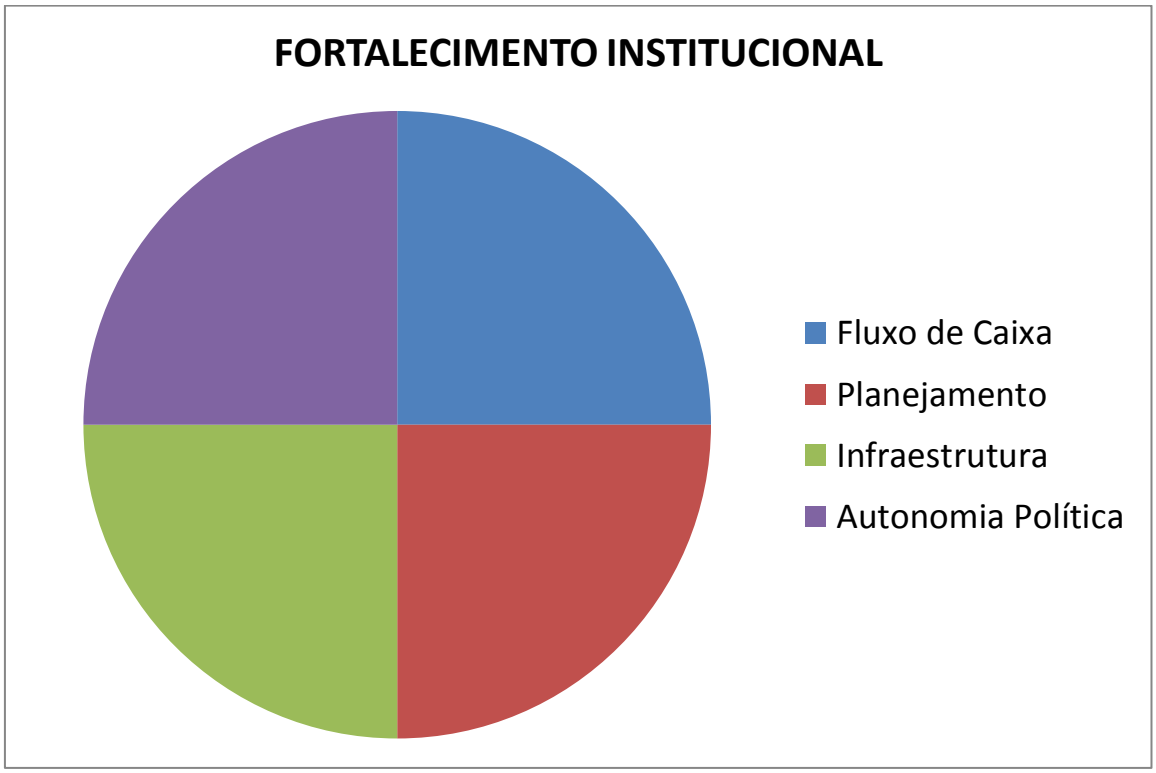
No caso das ONGs, percebeu-se que o Programa contribui em certa medida para o fortalecimento institucional, principalmente no caso das instituições que já tinham atividades nas comunidades. Mesmo assim, está longe de permitir que as ONGs tenham estruturas próprias, o que as leva a sempre trabalhar com parceiros locais. Como exemplo, entrevistados relataram que “a maior dificuldade era conseguir espaço com laboratório” (Entrevistado, IDESP, 2010) e

> a gente tem patrimônio da instituição, mas a gente faz parcerias nos locais, esses cursos não aconteceram só em Recife, eles aconteceram em vários lugares do estado e aí essa infraestrutura é toda fruto de parcerias, com escola, associação, igreja (Entrevistada, PRÓ-CIDADANIA, 2010)

Quanto à dimensão do planejamento, todas as entidades executoras declararam fazê-lo, o que já permite minimamente pensar que no futuro, embora, ainda distante, algumas ONGs poderão ser tão fortes institucionalmente quanto o SENAC.

Na dimensão autonomia política, no caso específico do Programa Juventude Cidadã, as ONGs estão apenas cumprindo os termos do contrato, não possuindo nenhuma autonomia política. Portanto, não podem ser consideradas institucionalmente fortes, pois para tanto deveriam apresentar equilíbrio entre as quatro subdimensões, como demonstrado na figura a seguir:

Figura 4: Componentes do Fortalecimento Institucional



Fonte: Elaboração própria

A definição das subdimensões como parte do que entendemos como fortalecimento institucional vai ao encontro do que é definido pela Associação Brasileira de ONGs (ABONG), que afirma que

> o fortalecimento institucional não está relacionado apenas à dimensão financeira, mas sim à conjunção de elementos

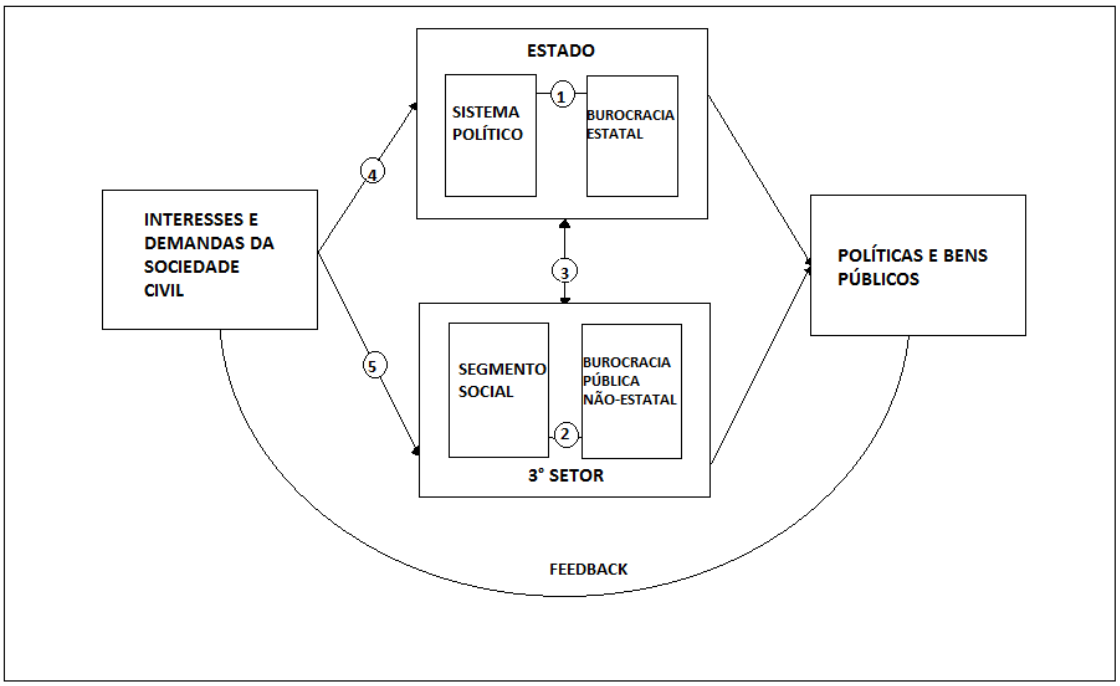
> dinâmicos, processuais e históricos, relacionados ao fortalecimento da identidade de uma organização, capazes de assegurar tanto a existência física sem precarização nas relações profissionais internas como a visibilidade política das organizações no médio prazo. (ABONG, 2010, p. 26)

Se continuarmos analisando essa relação, podemos fazer um paralelo com a concepção do paradigma do agente x principal, concordando com o conceito e colocando as ONGs executoras como agentes e o Programa (Governo do Estado) como principal.

> A idéia por trás do paradigma agente x principal é a existência de relações e transações sociais entre indivíduos diferentes, com interesses diferentes e com assimetria de informações; o principal é o interessado que delega ao agente poder e discrição para agir. Esta delegação ocorre à medida que os objetivos do principal vão se tornando mais complexos e por várias razões – de ordem técnica ou de grandeza, por exemplo, não poderiam ser atingidos por sua própria conta. No âmbito de relações hierárquicas, em organizações burocráticas, ou ainda em instituições políticas, as transações sociais podem ser pensadas como modelo agente x principal (MELO, 1996 *apud* MENDES, 2008, p. 8).

Neste caso, o diagrama a seguir demonstra como se dão essas relações no âmbito da dita parceria entre a burocracia estatal e a burocracia pública não-estatal para atender aos interesses e demandas da sociedade civil, oferecendo políticas e bens públicos.

Figura 5: Estado e Terceiro Setor no Contexto da Governança Contemporânea



Fonte: MARTIS, 1998, p. 122.

Na perspectiva do modelo **agente x principal**,

> as transações sociais entre atores na esfera tradicional do Estado e do mercado podem ser enfocadas a partir de uma relação tipo agente-contratado e principal-contratante (MELO, 1996 apud MARTINS, 1998, p. 122).

Com base nas explicações de Martins (1998), temos o padrão de relação típica se considerarmos o Estado, seus políticos e burocratas, como o círculo (1) do Diagrama e, entre instâncias deliberativas representativas do segmento social beneficiário e burocracia pública não-estatal, o círculo (2). Em ambos os casos pode haver maior ou menor integração, mas este tipo de relação, no âmbito do terceiro setor, tende a ser mais cooperativa, dada sua natureza mais voltada à participação e centrada no controle social. Outra relação derivada da consideração clássica agente x principal estabelece-se entre o poder público estatal e o poder público não-estatal, representada pelo círculo (3). Esta é a relação que mais nos interessa neste estudo. Segundo o autor,

> Esta relação é necessariamente variada, podendo representar: regulação estatal a determinadas ações sociais; e participação social ou representação de interesses em instância de deliberação estatal, via segmentos sociais atuantes no terceiro setor. Estas categorias de relações representam vetores de um conflito por autonomia relativa entre os principais atores com os quais as burocracias estatal e não-estatal se relacionam. (MARTINS, 1988, p. 123).

Para o caso das relações estabelecidas entre governo (Programa Projovem Trabalhador) e as ONGs, temos que concordar com os autores Eisenstadt (1978) *apud* Martins (1988), quando definem que a desburocratização poderia, na perspectiva da governança contemporânea, ser definida como desburocratização estatal ou burocratização não-estatal.

Isto nos leva a pensar que, talvez para fugir às suas responsabilidades burocráticas, o Governo as venha transferindo para as ONGs, deixando de lado o papel - que seria inovador para a gestão pública - de parceiro das organizações na implementação dos programas, limitando-se a atuar como mero contratante de serviços.

Avançando na compreensão dos perfis dos atores envolvidos na execução do Programa Juventude Cidadã e para entender um pouco mais sobre o universo pesquisado, será apresentada, no capítulo seguinte, uma descrição detalhada das organizações selecionadas para a pesquisa e dos egressos entrevistados, que foram qualificados nos cursos nos municípios de Caruaru, Petrolina, Recife, Igarassu e Cabo de Santo Agostinho.

4. UNIVERSO DA PESQUISA

Para realização da pesquisa, partimos da análise do universo das 15 ONGs que foram responsáveis pela execução do Programa Juventude Cidadã, em 2008 e, dentre as 15, selecionamos para o conjunto de entrevistados o IDESP e o PRÓ-CIDADANIA. Das duas ONGs selecionadas, identificamos o total de 15 jovens egressos para serem entrevistados, distribuídos por cinco municípios pernambucanos, além da entrevista realizada com o representante do SENAC-PE, a título de contribuição para a comparação realizada com o Sistema S.

Foram disponibilizadas pelo governo, por meio das entidades executoras o total de 8.250 vagas. Considerando-se que há uma evasão estimada contratualmente em 10%, inferimos que o número de treinandos foi de 7.425 jovens em 82 municípios pernambucanos, e alocados em diversos cursos de qualificação social e profissional, distribuídos da seguinte forma:

- AGTEC – Agência do Desenvolvimento de Tecnologias para Inserção no Mundo Produtivo. Ofereceu 180 vagas para o curso de Cabeleireiro Escovista nos municípios de Cumaru, Garanhuns, Igarassu, Itambé e Petrolina; e 30 vagas para o curso de Cumim (auxiliar de garçom) em Sirinhaém. Total de 210 vagas.
- CASA DE PASSAGEM - Centro Brasileiro da Criança e do Adolescente do Recife. Ofereceu 120 vagas no curso de Cozinheiro Auxiliar. Total de 120 vagas.
- CCEP - Centro Cristão de Educação Popular. Ofereceu 600 vagas no curso de Artesanato Regional (cerâmica, bordados, madeira, palha e materiais orgânicos), distribuídas em turmas de 30 alunos nos municípios de Água Preta, Águas Belas, Aliança, Arcoverde, Barra de Guabiraba, Belém de Maria, Bezerros, Brejo da Madre de Deus, Buique, Goiana, Iati, Ibimirim, Ibirajuba, Inajá, Jaqueira, Pesqueira, Poção, Santa Cruz, Vicência. Total de 600 vagas.
- EDDAPA - Equipe de Desenvolvimento e de Apoio a Projetos Públicos Populares e Afins. Ofereceu 150 vagas para o curso de Cabeleireiro Escovista distribuídas pelos municípios Caetés, Jaboatão dos Guararapes e Olinda; 150 para o curso de Pintor, distribuídas pelos

municípios de Gameleira, Recife e Riacho das Almas; e 120 para o curso de Operador de Microcomputador nos município de Olinda e Riacho das Almas. Total de 420 vagas.

- FEAMEPE - Federação das Associações de Micro e Pequenas Empresas do Estado de Pernambuco. Ofereceu 180 vagas no curso de Costureiro, distribuídas pelos municípios de Bezerros, Brejo da Madre de Deus, Carpina, Caruaru, Goiana, Paudalho e Vertente do Lério. Total de 180 vagas.
- IATEC - Instituto de Apoio Técnico Especializado à Cidadania. Ofereceu 1200 vagas no curso de Empreendedorismo e Economia Solidária, distribuídas pelos municípios de Aliança, Altinho, Araçoiaba, Barreiros, Belém de Maria, Bonito, Brejão, Brejo da Madre de Deus, Buique, Cabo de Santo Agostinho, Calumbi, Carnaubeiras da Penha, Caruaru, Catende, Gameleira, Ibimirim, Itaiba, Itambé, Jaqueira, Jucati, Jurema, Lagoa do Ouro, Lagoa dos Gatos, Macaparana, Manari, Maraial, Panelas, Paranatama, Poção, Quipapa, Ribeirão, Saloá, Santa Maria do Cambuca, São Benedito do Sul, Terezinha, Tupanatinga e Xexeu. Total de 1200 vagas.
- IDESP - Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Pernambuco. Ofereceu 150 vagas para o curso de Vendedor de Comércio Varejista (vestuário) nos municípios de Aliança, Belo Jardim, Bezerros, Cabo de Santo Agostinho e Carpina; 180 vagas para o curso de Metal Mecânica - Assistente de vendas (automóveis e autopeças) nos municípios Cabo de Santo Agostinho, Caruaru e Igarassu; 150 vagas para o curso de Telemarketing (vendas) nos municípios de Camaragibe e Recife. Total 430 vagas.
- IDS - Instituto de Desenvolvimento Social. Ofereceu 240 vagas para o curso de Cabeleireiro Escovista nos municípios de Arco Verde, Bom Conselho, Calumbi, Catende e Ouricuri; 150 para o curso de Vendas – Auxiliar de Promoção de Vendas (automóveis e autopeças) nos municípios de Escada, Timbauba e Vitória de Santo Antão; 210 para o curso de Vendedor de Comércio Varejista (vestuário) nos municípios de Goiana, Macaparana, Moreno e Paudalho; e 330 para o curso de Telemarketing (vendas) nos municípios de Olinda, Paulista e São

Lourenço da Mata. Total de 930 vagas.

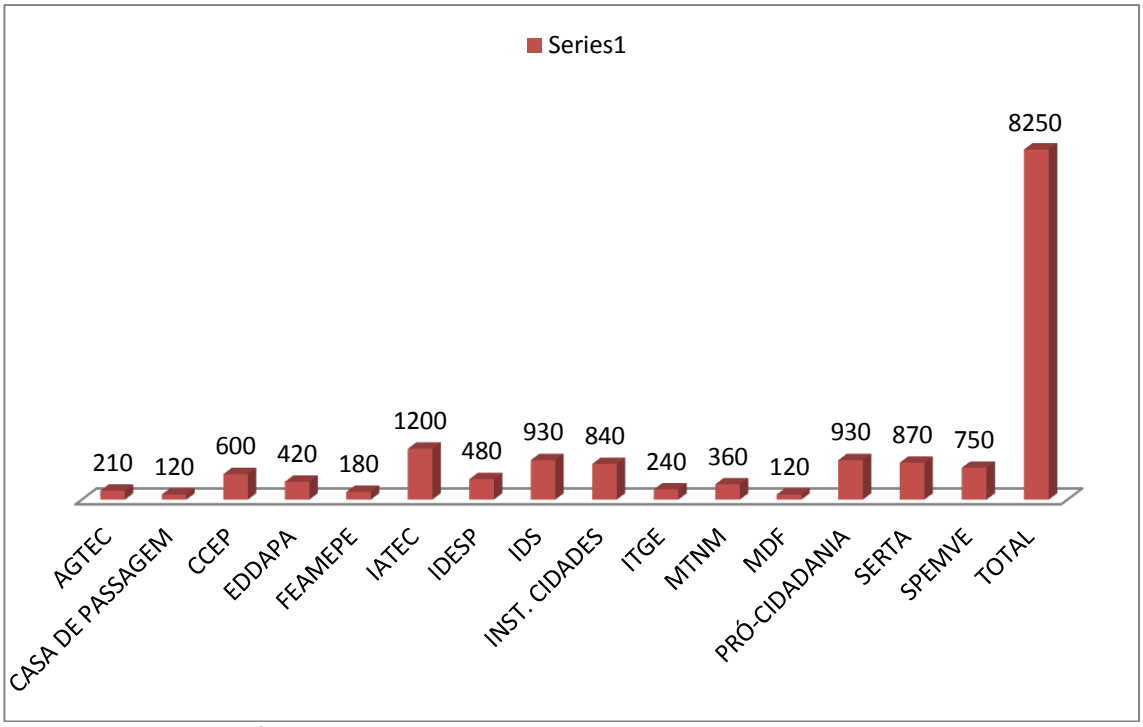
- INSTITUTO CIDADES – Ofereceu 270 vagas para o curso de Vendedor de Comércio Varejista (vestuário) em Águas Belas, Arcoverde, Barreiros, Itambé, Itaquitinga, Pesqueira, Ribeirão e Tupanatinga; 360 vagas para o curso de Cumim (auxiliar de garçom) nos municípios de Bonito, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Palmares, Paulista, Recife, Salgueiro e Serra Talhada; 150 vagas para o curso de Recepcionista nos municípios de Cabo de Santo Agostinho, Caruaru, Cortes e Escada; e 60 para o curso de Guia de Turismo (local) em Cortes e Gravatá. Total de 840 vagas.
- ITGE - Instituto Torres Galvão de Estudos e Pesquisas – Ofereceu 240 vagas para o curso de Pintor nos municípios de Escada, Goiana, Igarassu, Moreno, Olinda e Sirinhaém. Total de 240 vagas.
- MTNM - Movimento Tortura Nunca Mais de Pernambuco – Ofereceu 180 vagas para o curso de Manutenção de Edificações (revestimentos) nos municípios de Ipojuca, Caruaru e Riacho das Almas; e 180 para o curso de Cumim (auxiliar de garçom) nos municípios de Ouricuri e Petrolina. Total de 360 vagas.
- MDF - Centro Metropolitano de Desenvolvimento, Formação Profissional e Educacional - Ofereceu 120 vagas para o curso de Costureiro nos municípios de Itambé, São Joaquim do Monte, Timbauba e Vicência. Total de 120 vagas.
- PRÓ-CIDADANIA - Instituto Brasileiro Pró-Cidadania – Ofereceu 390 vagas para o curso de Operador de Microcomputador nos municípios de Altinho, Araripina, Arcoverde, Belo Jardim, Caruaru, Catende e Serra Talhada; e 540 para o curso de Vendedor de Comércio Varejista (vestuário) nos municípios de Altinho, Araripina, Belém de Maria, Camaragibe, Caruaru, Ouricuri, Petrolina, Recife, Salgueiro, Serra Talhada. Total de 930 vagas.
- SERTA - Serviço de Tecnologia Alternativa – Ofereceu 210 vagas no curso de Criador de Pequenos Animais nos municípios de Água Preta, Barra de Guabiraba, Bezerros, Carnaubeiras da Penha, Lagoa dos Gatos, Manari e Panelas; e 660 vagas no curso de

Fruticultura/Olericultura nos municípios de Água Preta, Águas Belas, Bezerros, Bom Conselho, Bonito, Brejão, Buique, Cortes, Cumaru, Garanhus, Jucati, Maraial, Panelas, Paudalho, Pesqueira, Quipapá, Ribeirão e São Benedito do Sul. Total de 870 vagas.

- SPEMVE - Sociedade Pernambucana de Medicina Veterinária. Ofereceu 570 vagas no curso de Criador de Pequenos Animais nos municípios de Belo Jardim, Bom Conselho, Buique, Caetes, Carpina, Iati, Ibirajuba, Inajá, Itaiba, Itaquitinga, Jurema, Lagoa do Ouro, Paranatama, Saloá, Santa Maria do Cambuca, São Joaquim do Monte e Terezinha; 60 vagas no curso de Empregado Doméstico e Serviços Gerais Caseiros nos municípios de Arco Verde e Carpina; e 120 vagas no curso de Cumim (auxiliar de garçom) nos municípios de Goiana, Moreno e Paudalho. Total de 750 vagas.

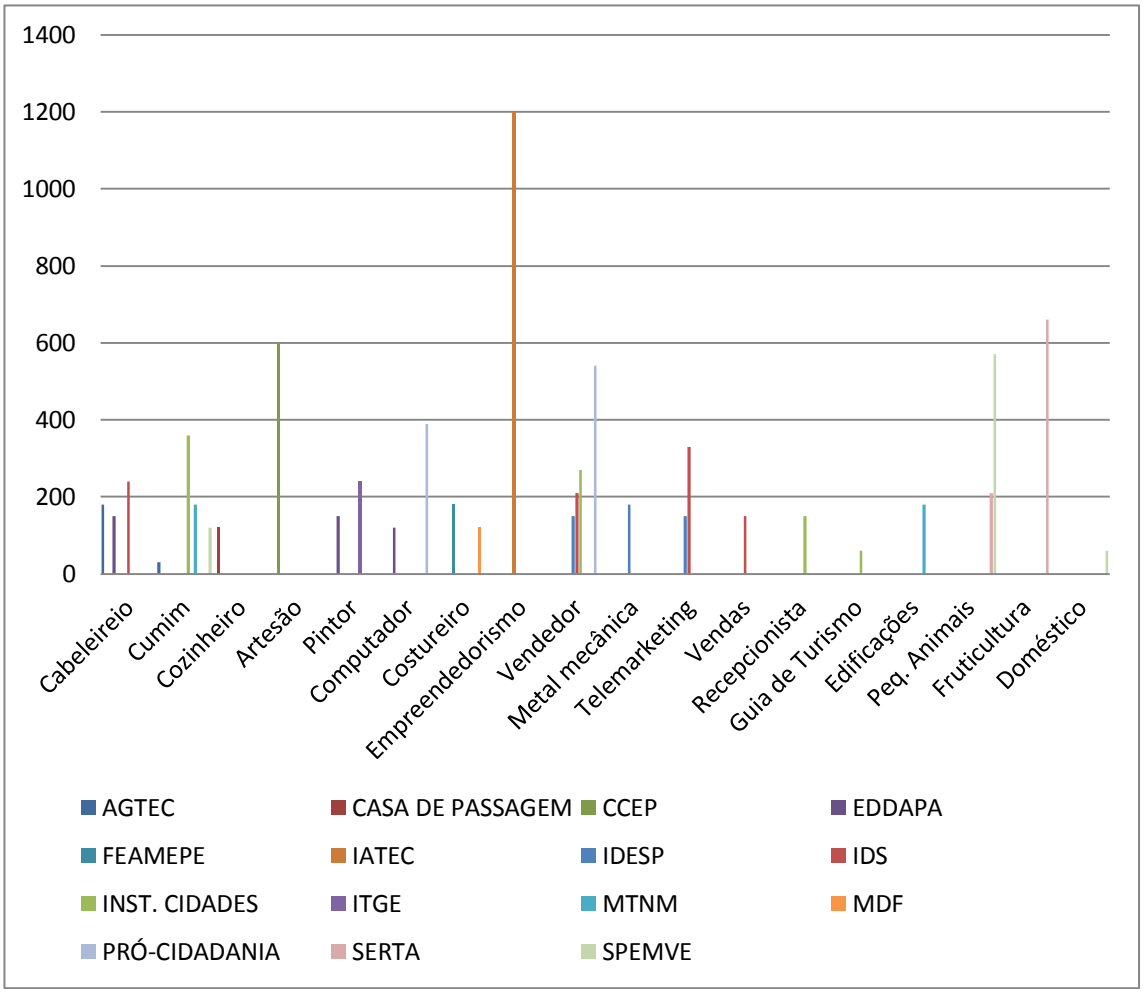
Os gráficos 1 e 2 apresentam o total de vagas e a distribuição por entidade executora, bem como o curso ofertado.

Gráfico: 1 Vagas ofertadas, por entidade executora



Fonte: Elaboração própria

Gráfico 2: Curso ofertado, por entidade executora



Fonte: Elaboração própria

Durante a pesquisa de campo, para realização das entrevistas, foram visitados cinco municípios, a saber: Recife, Cabo de Santo Agostinho, Igarassu, Caruaru e Petrolina.

O município do Recife é considerado uma metrópole, com 1.361.320 habitantes (IBGE, 2003), possuindo um grande pólo médico, porto digital, indústrias da construção civil, atrativos turísticos e turismo de negócio.

Cabo de Santo Agostinho é município da chamada Região Metropolitana do Recife, com 160.968 habitantes (IBGE, 2003), cuja economia gira em torno da agricultura, indústria, comércio e prestação de serviços em todo o Porto de Suape.

Igarassu também faz parte da Região Metropolitana do Recife e tinha 86.519 habitantes em 2003, segundo o IBGE, com as principais

atividades econômicas voltadas a para agroindústria dos setores de álcool e açúcar.

Caruaru é um município do agreste Pernambuco e contava com uma população de 265.937 habitantes em 2003, com economia fortemente concentrada no comércio nas feiras livres.

Petrolina dista 734 km da capital e sua população, segundo o IBGE, era de 235.821 habitantes em 2003, sendo considerado o segundo centro vinícola do país, além de produtor de frutas como a manga, contando com um comércio diversificado e descentralizado.

Para melhor visualização da localização dos municípios que fizeram parte deste estudo encontra-se o mapa abaixo:

Figura 6: Mapa do Estado de Pernambuco, com municípios visitados durante a pesquisa

Fonte: Elaboração própria

4.1. Conjunto de Entrevistados

O conjunto de entrevistas foi definido a partir do universo das 15 ONGs executoras, conforme metodologia anteriormente apresentada, das quais foram selecionadas duas organizações para a realização de um conjunto de entrevistas estruturadas com seus gestores, sendo estas o IDESP[5] e o PRÓ-CIDADANIA[6]. Os critérios adotados para a seleção foram a realização de cursos semelhantes - neste caso, “vendas”, no arco de ocupação de metal-

[5] IDESP – Instituto Desenvolvimento Econômico e Social de Pernambuco. Data de fundação: 4 de dezembro de 2000. Presidente em 2010: Marcus Vinicius Belo dos Anjos. Endereço: Rua Pereira Simões, 684, Olinda-PE; Telefones: (81) 3427-1106 ou 3429-0574. Site www.idespbrasil.org.br.

[6] PRÓ-CIDADANIA – Instituto Brasileiro Pró-Cidadania. Data de Fundação: 23 de janeiro de 1995. Responsável: José Estácio Lucena. Endereço: Rua Castro Alves, 343. Encruzilhada, Recife-PE. Telefones: (81) 3423-9676 ou 3223-0626. Site www.procidadania.org.br.

mecânica; e “vendas”, para o arco de ocupação vestuário; atuação em municípios de médio porte; e ao menos um município em comum, neste caso, o município de Caruaru.

A seleção dos jovens entrevistados foi feita de forma aleatória e segundo a disponibilidade em participar da entrevista. Foram selecionados 9 jovens que realizaram o curso de Vendedor de Comércio Varejista (vestuário) pelo Pró-Cidadania, em Recife, Petrolina e Caruaru; e 6 jovens que realizaram o curso de Assistente e Auxiliar de Vendas de Automóveis e Autopeças (metal-mecânica) pelo IDESP em Caruaru, Cabo de Santo Agostinho e Igarassu.

Quadro 6: Consolidado do número de entrevistadas, por executora, curso e município.

EXECUTORA/CURSO	ENTREVISTAS REALIZADAS NOS MUNICIPIOS VISITADOS					TOTAL POR ENTIDADE
	Recife	Petrolina	Cabo(*)	Caruaru	Igarassu	
IDESP						
Curso: Assistente de vendas	0	0	2	2	2	6
PRÓ-CIDADANIA	3	3	0	3	0	9
Curso: Vendedor (vestuário)						
TOTAL POR MUNICÍPIO	**3**	**3**	**2**	**5**	**2**	**15**

(*) Cabo de Santo Agostinho
Fonte: Elaboração própria

Para melhor compreensão, apresentamos a seguir o detalhamento do resultado obtido a partir das entrevistas realizadas, tanto com relação às ONGs executoras, ao SENAC-PE e aos jovens egressos.

4.1.1. As entidades executoras entrevistadas

Neste item está descrito o perfil das entidades executoras entrevistadas – IDESP e PRÓ-CIDADANIA - que implementaram os cursos do Programa Juventude Cidadã, em 2008, nos municípios de Caruaru, Recife, Petrolina, Igarassu e Cabo de Santo Agostinho.

O IDESP é uma ONG certificada como OSCIP, fundada há 10 anos por um grupo de amigos que tinham como idéia qualificar pessoas que não tinham acesso às universidades e às escolas técnicas.

> Montamos o IDESP e começamos a fazer os projetos voltados para a qualificação profissional das pessoas carentes, dos trabalhadores que precisavam se qualificar para o mundo produtivo e que não tinham oportunidade de pagar para ter essa qualificação. (Entrevistado, IDESP, 2010)

O IDESP atua nas seguintes áreas[7]:

- Elaboração e execução de projetos voltados para a capacitação profissional pública e privada;
- Assessoria e consultoria em gestão pública;
- Promoção de ações de fiscalização e monitoramento de ações sociais;
- Encaminhamento de profissionais para o desenvolvimento de programas sociais, promovendo, prioritariamente, novas oportunidades de qualificação profissional para jovens e adultos;
- Cursos de extensão *in company p*ara funcionários de empresas ou instituições. A carga horária e o local de realização dos cursos são adaptados às necessidades específicas;
- Cursos de extensão em turmas abertas, com periodicidade variável em função da demanda do público interessado.
- Pós-graduação *in company*, envolvendo produtos educacionais, treinamentos empresariais e consultorias visando ao desenvolvimento pessoal e profissional.
- Ensino a distância (EAD), um processo de ensino-aprendizagem por meio de tecnologias, em que professores e alunos estão separados espacial e/ou temporalmente.

Foi possível observar que o modelo de gestão adotado pelo IDESP é o de gestão por projetos, em que cada projeto tem um coordenador que responde pelas ações planejadas.

[7] Informações constantes do site www.idespbrasil.org.br, consultado em 22 de setembro de 2010.

Em 2008, os recursos financeiros da instituição eram provenientes, em sua maioria (80%) do governo, por meio da contratação de serviços de qualificação social e profissional, bem como de projetos voltados para o desenvolvimento de ações sociais. O restante dos recursos era oriundo de recursos próprios, obtidos por meio da realização de eventos e doações individuais. (IBRAD, 2008)

Com relação ao material didático utilizado pelo IDESP, o IBRAD, instituição que foi contratada pela SEJE para realizar o monitoramento das ações de qualificação, incluindo uma análise da qualidade e pertinência do material didático apresentado pelas ONGs, destacou que o IDESP apresentou material de qualidade e compatível com a proposta do curso a ser ofertado, conforme parecer a seguir:

> **Caracterização do Material:** Apostila de capa dura e colorida, com alta qualidade da cópia, organizada em capítulos divididos em títulos e subtítulos; encadernada em formato de espiral, com excelente apresentação.
>
> **Pertinência do Material Didático:** O material apresentado contém 263 (duzentas e sessenta e três) páginas sequenciadas, xerocopiadas, com qualidade excelente. Os caracteres e figuras estão nítidos e [são] de alta qualidade. O material foi pensado e elaborado especificamente para as formações que se propuseram à organização. As ilustrações foram direcionadas aos assuntos e encontram-se com qualidade superior. A apostila foi elaborada por módulos, divididos e organizados com quebras de páginas temáticas, com ilustração do assunto a ser introduzido. Isto estimula a utilização do material.
>
> No conteúdo referente a Assistente de Vendas (automóveis e autopeças) foi dado um embasamento introdutório acerca da ocupação, expandindo para noções de comércio varejista, rotina de trabalho e código de defesa do consumidor. Nos conteúdos relacionados a Cidadania e Direitos Humanos, o material abordou várias nuances da cidadania, como sustentabilidade ambiental, direitos da criança, adolescente e idosos, apresentando os seus estatutos. Na Elevação de

> Escolaridade foi dada ênfase ao Português e Matemática Instrumentais, coerentes com a carga horária prevista para a formação. O material consegue introduzir e aprofundar as temáticas apresentadas; os conteúdos são coerentes e necessários para uma formação de qualidade. (IBRAD, 2008)

O Instituto Pró-Cidadania foi responsável pela execução do curso de vendas nos municípios de Petrolina, Recife e Caruaru, tendo sido selecionado para participar da entrevista por atuar em curso semelhante ao do IDESP e ter executado curso no município de Caruaru, município comum entre ambas as instituições.

O PRÓ-CIDADANIA foi fundado há 15 anos e possui certificado de OSCIP, além de Certificado de Autorização para Captação de Recursos Financeiros para o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. A instituição é reconhecida como de Utilidade Pública. O Instituto Pró-Cidadania tem por missão "contribuir com a construção de uma sociedade mais justa, através de ações e práticas de inclusão e empoderamento social" (Material informativo, folder do Pró-Cidadania, 2010).

Conforme consta do site da instituição, o Pró-Cidadania,[8]

> nasceu da vontade de um grupo de profissionais interessados em atuar na área social, preocupados com a situação da população menos favorecida. Foi constituído, inicialmente, por um grupo de servidores públicos provenientes do Fisco de diversos estados da federação. Hoje fazem parte do quadro efetivo e de colaboradores do Pró-Cidadania profissionais de diversas áreas do conhecimento, como sociólogos, economistas, psicólogos, advogados, pedagogos e outros de vários segmentos. (Site www.procidadania.org.br, 2010)

A Instituição está organizada em quatro núcleos de trabalho: Educação e Cultura; Qualificação Profissional; Inclusão Social e Cidadania; e Eventos e Mobilização Social, adotando também o modelo de gestão por projetos, sendo o projeto coordenado pela área pertinente.

[8] www.procidadania.org.br, acesso em 22 de setembro de 2010.

Em 2008, 70% dos recursos financeiros da instituição eram provenientes do governo, 10% de organismos internacionais e aproximadamente 20% em recursos próprios.

Com relação ao material didático utilizado pelo PRÓ-CIDADANIA, o IBRAD apresentou o seguinte parecer:

> **Caracterização do Material:** Apostila xerocopiada de alta qualidade, com capa colorida, caracteres e figuras com coloração regular, encadernada com capa plástica e espiral.
> **Pertinência do Material Didático:** O material apresentado contém um total de 39 (trinta e nove) páginas sequenciadas, numeradas, xerocopiadas, com alta qualidade. Os caracteres estão legíveis, com formatação cuidadosa e conteúdos aprofundados. A apostila é composta pelo módulo de Qualificação Profissional para a ocupação de **Vendedor de Comércio Varejista (vestuário)**, sob o CBO n°. 5211-10. Na sua descrição sumária, o CBO prevê o atendimento ao balcão, consultoria de vendas, fiscal de loja, operador de vendas, recepcionista, vendedor no comércio de mercadorias. O material encontra-se coerente com a supracitada descrição. Os conteúdos são aprofundados e a organização teve cuidado na elaboração do material, passando do superficial para conteúdos aprofundados. (IBRAD, 2008).

O material didático utilizado pelas ONGs em 2008 era desenvolvido pelas próprias instituições executoras do Juventude Cidadã. Atualmente, no âmbito do Projovem Trabalhador, o MTE disponibiliza os conteúdos e as organizações precisam apenas imprimi-los, podendo complementá-los caso seja necessário.

Dando continuidade ao detalhamento do conjunto de entrevistados a seguir detalhamentos o perfil dos jovens egressos que foram objeto das entrevistadas realizadas.

4.1.2. O perfil dos jovens entrevistados

Para se obter uma visão ampla do processo e do impacto do programa na vida dos beneficiários, foi feita uma seleção aleatória de jovens que tivessem sido qualificados nos cursos oferecidos pelo IDESP e pelo PRÓ-CIDADANIA. Os jovens foram entrevistados com base no roteiro de entrevista previamente elaborado.

Os entrevistados fizeram os cursos no ano de 2008, pelo Programa Juventude Cidadã, oferecido pelo governo estadual em parceria com o governo federal e executado por ONGs. Dos 15 jovens entrevistados, 9 realizaram o curso de Vendedor de Comércio Varejista (vestuário) pelo PRÓ-CIDADANIA em Recife, Petrolina e Caruaru; e 6 jovens realizaram o curso de Assistente e Auxiliar de Vendas de Automóveis e Autopeças (metal- mecânica) pelo IDESP em Caruaru, Cabo de Santo Agostinho e Igarassu.

Com relação à faixa etária, os jovens entrevistados têm, em média 21 anos, variando de 18 a 25 anos, o que os coloca dentro do perfil atualmente estabelecido pelo Programa Projovem Trabalhador, que é de 16 a 29 anos. Na época do curso, em 2008, o mais jovem tinha 16 anos, e o mais velho 23, mantendo-se, assim, a coerência com a faixa etária estabelecida pelo Programa.

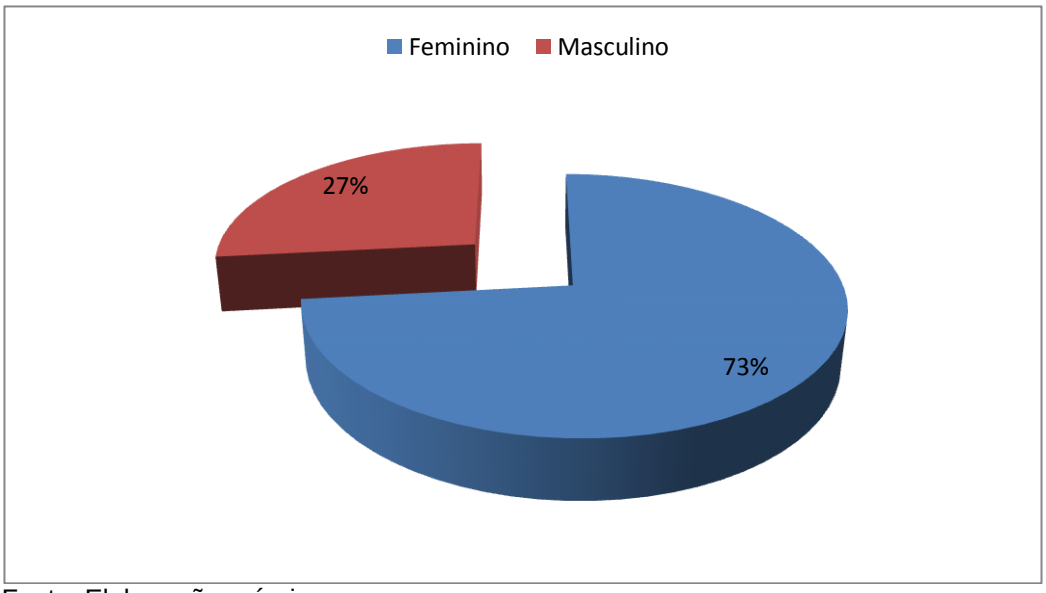
Dos entrevistados, um estava fazendo outro curso do Projovem Trabalhador, uma vez que continuava enquadrado na faixa etária requerida e visto que as novas normas do programa permitem que o jovem se beneficie da qualificação mesmo já tendo sido beneficiado ou trabalhado formalmente. Essa situação denota a mudança de foco do programa – do foco específico no primeiro emprego para a qualificação e requalificação do trabalhador jovem. É também interessante calcular que, em 36 meses (2008 a 2010), um mesmo jovem, dentre os entrevistados, foi beneficiado duas vezes por programas de qualificação com auxílio financeiro (bolsa), mesmo sendo trabalhador do setor informal desde o primeiro curso, conforme declarado por ele. Este é um ponto que precisaria ser avaliado em estudo futuro, em termos de eficiência, eficácia e efetividade do uso de recursos públicos.

No entanto, percebe-se na fala do jovem entrevistado uma grande insatisfação com a incompatibilidade entre o curso anunciado pelo Governo e o

que de fato é visto em sala de aula, reforçando o que outros egressos mencionaram durante as entrevistas. Por exemplo, no curso do arco de metal-mecânica, “eu pensei que fosse um curso de manutenção de automóveis” (Egresso, IDESP, Caruaru, 2008). Outro jovem apresenta o mesmo problema: “Eu estou fazendo Serviços Domiciliares, mas eu entrei porque era porteiro e zelador, mas nem isso teve, tinha na apostila, mas nunca deram.” (Egresso, PRÓ-CIDADANIA, Recife, 2008 e cursando OTM, Recife, 2010).

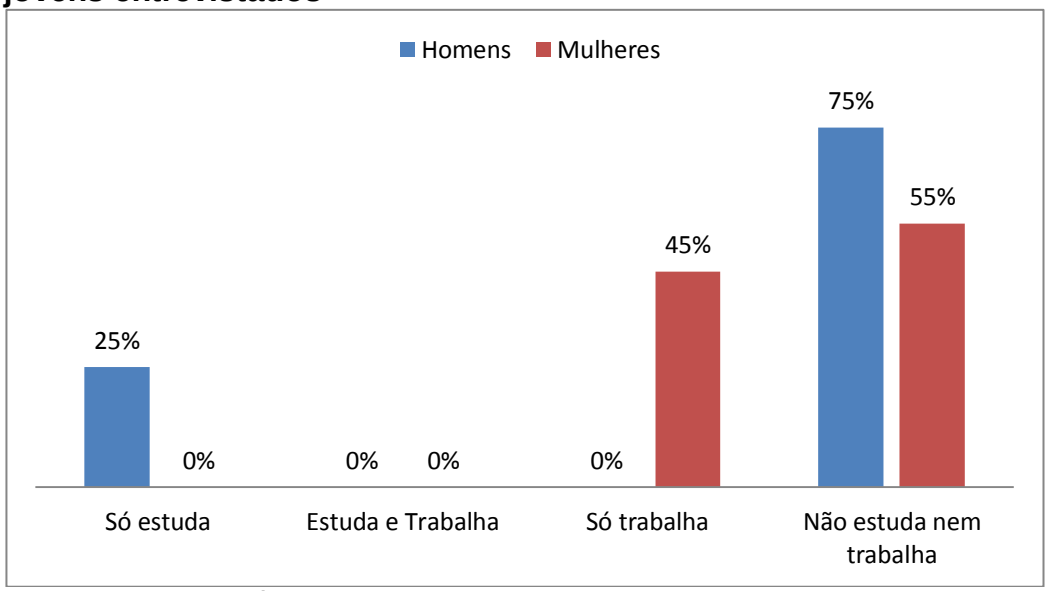
Com relação ao sexo, 4 jovens entrevistados são do sexo masculino e 11 do sexo feminino, demonstrando uma maior participação das mulheres nos cursos pesquisados. Das 11 mulheres entrevistadas, 7 tiveram alguma experiência no mercado de trabalho e 5 delas continuam trabalhando. Dos homens entrevistados, 2 tiveram experiência profissional e 1 continua trabalhando.

Gráfico 3: Egressos, por sexo, no conjunto de jovens entrevistados



Fonte: Elaboração própria

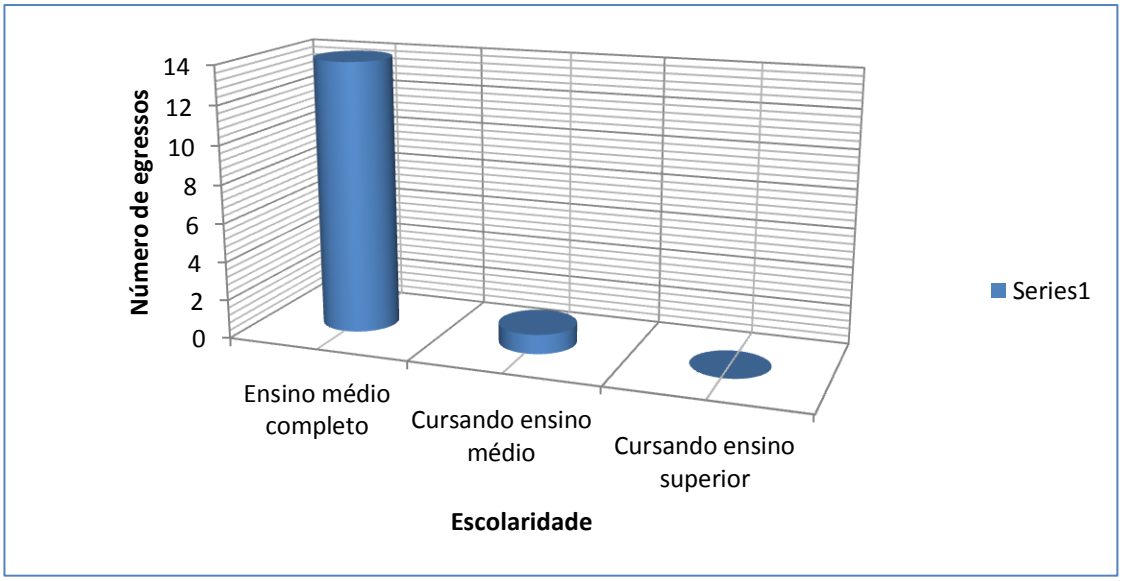
Gráfico 4: Condição de trabalho e estudo, por sexo, no conjunto de jovens entrevistados



Fonte: Elaboração própria

Com relação à escolaridade, 14 jovens entrevistados concluíram o ensino médio e um está cursando o 3º ano do ensino médio. Nenhum jovem entrevistado estava cursando ensino superior ou qualquer outro curso de nível técnico, o que só confirma as estatísticas, pois, segundo o IPEA (2008) "O acesso ao ensino superior é ainda mais restrito, com apenas 12,7% dos jovens de 18 a 24 anos frequentando esse nível de ensino".

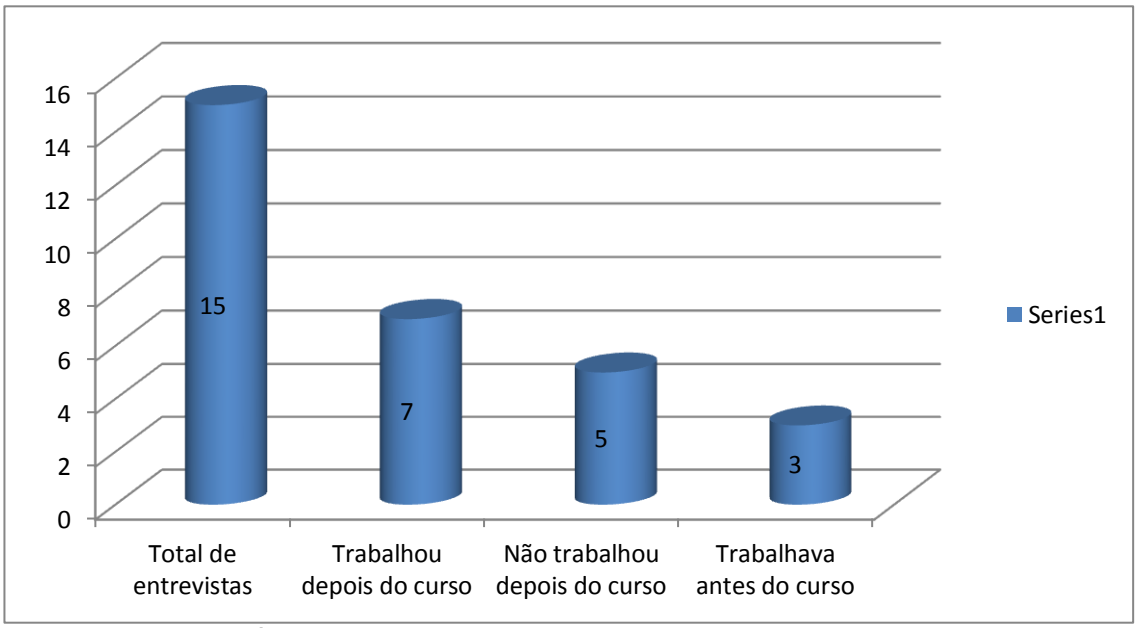
Gráfico 5: Situação de escolaridade dos jovens entrevistados



Fonte: Elaboração própria

Ao verificar a situação profissional atual, constatou-se que, dos 15 jovens entrevistados, 3 declararam já trabalhar em atividades informais antes do curso; 7 jovens conseguiram trabalho depois do curso; e 5 não conseguiram nenhum tipo de ocupação profissional, conforme pode ser observado no gráfico a seguir:

Gráfico 6: Situação de trabalho dos entrevistados antes e depois do curso



Fonte: Elaboração própria

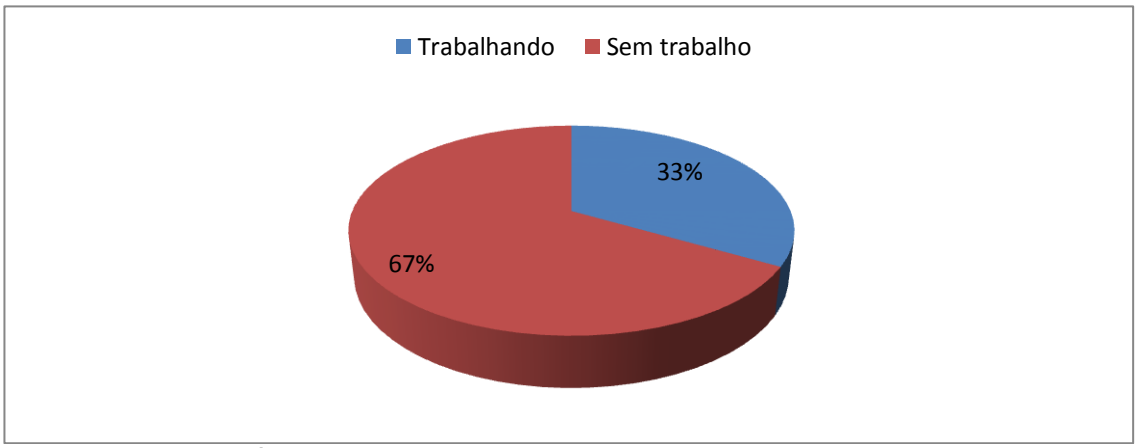
O gráfico anterior demonstra que, após a formação, 46% dos jovens passaram pelo mercado de trabalho, sejam em atividades formais ou informais. Mesmo não havendo um esforço de intermediação da mão de obra, o que se percebe é que, num primeiro momento, o jovem se sente motivado e estimulado a procurar emprego, como pode ser lido na declaração abaixo:

> O curso foi bom, deu uma nova visão para nós, nos ensinou como é visto o mercado de trabalho para quem está iniciando, como se comportar numa entrevista, os professores ajudaram a gente em tudo, do começo ao fim. (Egresso do curso de vendas, Petrolina, 2008).

Entretanto, em termos de empregabilidade, compreendida neste estudo como a capacidade se manter empregável, 67% dos jovens qualificados estão fora do mercado e sem nenhum tipo de renda, como demonstrado no

gráfico a seguir. Além disso – e motivo de maior preocupação - esses jovens não estão em nenhuma atividade educacional, mesmo estando em idade de ingressar numa universidade ou curso técnico. Este é um problema que o Brasil precisa enfrentar com mais agilidade, pois, segundo a Revista Veja (2010), a taxa de matrícula no nível de graduação no Brasil está em torno de 20%, enquanto países como Peru, Chile e Venezuela registram o dobro dessa taxa. Sessenta por cento dos estudantes europeus e 70% dos norte-americanos chegam à universidade, enquanto Coréia do Sul e Finlândia estão próximos da universalização do ensino superior.

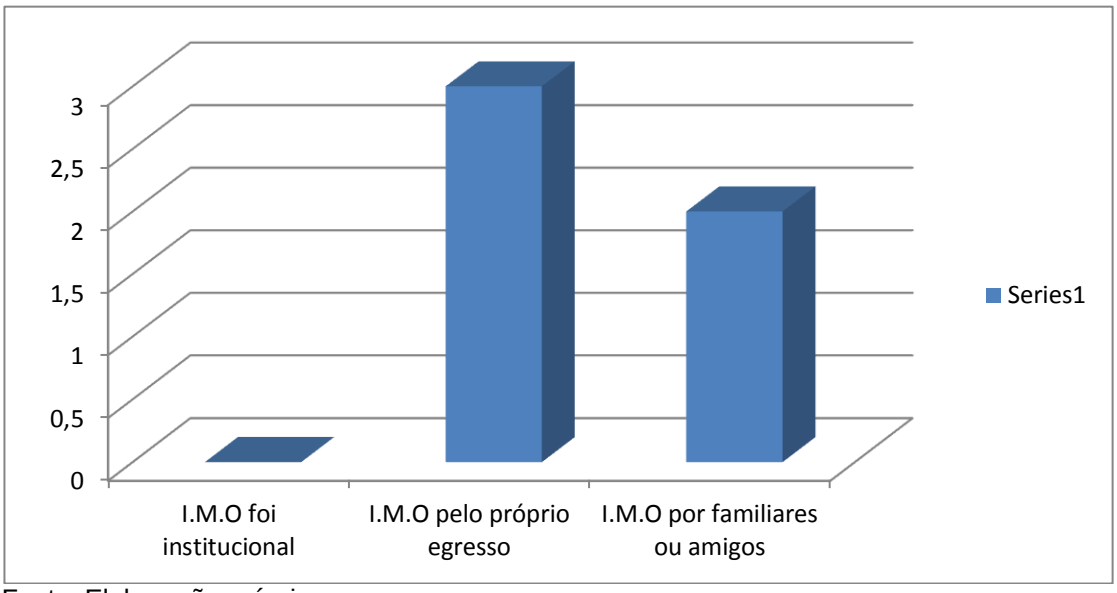
Gráfico 7: Situação, em 2010, dos jovens entrevistados, com relação ao trabalho



Fonte: Elaboração própria

Com relação à intermediação da mão de obra, todos os entrevistados declararam não ter recebido nenhum tipo de apoio voltado para este fim por parte das instituições executoras ou do governo. Três entrevistados declararam ter conseguido emprego por conta própria, e dois informaram estar trabalhando por indicação de familiares ou amigos.

Gráfico 8: Formas de intermediação da mão de obra para o conjunto dos jovens entrevistados



Fonte: Elaboração própria

Isto demonstra que as redes de relacionamento continuam sendo os vínculos mais importantes na hora de se buscar uma oportunidade no mercado de trabalho. Para esses jovens, parentes e amigos são imprescindíveis nesta etapa da vida. Além disto, também se percebe, segundo Silva *et al.* (2004, p. 58),

> A inexistência de uma forte cultura de valorização das ações de intermediação. Apesar de prevalecer entre as empresas uma avaliação positiva do desempenho do Programa, os meios mais frequentemente utilizados por estas para a divulgação das vagas são: divulgação entre os funcionários e nos meios de comunicação, sendo ainda mencionado o anúncio nas portarias, terminais de ônibus e colégios públicos, o que sinaliza para uma cultura pouco consolidada da intermediação pública. Apesar das empresas utilizarem-se do Programa de Intermediação da Agência do Trabalho, o fazem em caráter adicional ou complementar.

Todavia, foi possível observar que há homogeneidade no perfil dos jovens entrevistados no que diz respeito ao nível de escolaridade e às formas de busca do primeiro emprego, retratando, assim, um universo bem comum

aos outros jovens brasileiros nesta faixa etária, com os mesmos problemas e dificuldades para se estabelecer no mundo do trabalho.

Dos jovens que permanecem no mercado de trabalho, temos: 2 no Recife, 1 em Petrolina, 1 em Caruaru e 1 no Cabo de Santo Agostinho. Os de Caruaru e do Cabo de Santo Agostinho fizeram o curso do Arco Metal Mecânica e estão trabalhando em vendas no comércio local, embora não estejam atuando na área específica do curso. Os outros estão trabalhando em atividades de comércio e prestação de serviços e são egressos do curso de vendas.

4.1.3. Organização do Sistema S: SENAC-PE[9]

A organização do Sistema S escolhida para a análise comparativa com as ONGs executoras do Juventude Cidadã (Projovem Trabalhador) foi o SENAC, por ter como missão "educar para o trabalho em atividades de comércio de bens, serviços e turismo" (Portifólio SENAC, 2010) e, portanto, sendo a instituição que oferta cursos comparáveis aos oferecidos pelas instituições executoras do Projovem.

Em âmbito nacional, o SENAC é organizado e administrado pela Confederação Nacional do Comércio (CNC), que congrega e representa os sindicatos da classe empresarial do comércio e serviços. O SENAC recebe uma contribuição equivalente a 1% sobre a folha de pagamento das empresas do setor, contribuição esta que não é descontada dos salários dos funcionários e é denominada de contribuição compulsória.

A estrutura do SENAC compreende a Administração Nacional e 27 Administrações Regionais. A Administração Nacional é composta por um Conselho Nacional, que é o órgão deliberativo, com estrutura tripartite (governo, empresários e trabalhadores), dirigido pelo presidente da CNC; um Conselho Fiscal responsável pela fiscalização orçamentária, contábil e financeira; e pelo Departamento Nacional, que é o órgão executivo responsável pela coordenação das políticas e diretrizes nacionais do Sistema SENAC e pela assistência técnica aos Departamentos Regionais.

[9] Este texto foi baseado na dissertação de mestrado denominada: O programa aprendizagem: um estudo da formação do jovem aprendiz no SENAC/PE, Maria Dalvaneide de Oliveira Araújo, Universidade Federal de Pernambuco. CE. Educação, 2008.

Nos estados, o SENAC possui estrutura organizacional semelhante à nacional, ou seja, uma Administração Regional com Conselho Regional (deliberativo) e um Departamento Regional (executivo).

O SENAC-PE foi criado em 14 de outubro de 1946 e está submetido à Federação do Comércio de Pernambuco – FECOMERCIO. Quando foi inaugurado, recebeu a denominação de Departamento Regional Nordeste Oriental, com sede em Recife, e raio de atuação que abrangia os estados de Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte. Na década seguinte, todos esses estados já estavam com seus Departamentos Regionais instalados e em funcionamento, passando o SENAC-PE a atuar e responder apenas pelo Estado de Pernambuco.

O SENAC-PE está organizado por uma Administração Regional (Recife), um Centro de Tecnologia do Varejo, um Centro de Hotelaria e Turismo, SENAC Móvel, Núcleo de Informática, Centro de Moda e Beleza, Centro de Formação Profissional do Recife, Unidade Centro, Centro de Idiomas SENAC, Núcleo de Educação a Distância, Unidades em Paulista, Petrolina, Salgueiro, Caruaru, Garanhuns, Vitória e Cabo de Santo Agostinho.

O Centro de Tecnologia do Varejo (CTV) de Recife foi a unidade do SENAC que participou da pesquisa e para a qual foi direcionada a entrevista. O CTV oferece diversos cursos, objetivando atender às necessidades das empresas e, de acordo com o material de publicidade da instituição (Portifólio de Produtos e Serviços, 2010), tem como missão “a prestação de serviços às empresas, na perspectiva de fortalecimento do varejo, capacitando empresários, dirigentes, gerentes profissionais que atuam no comércio de bens e serviços”. O CTV oferece cursos nas áreas de gestão de negócios, marketing, vendas, gestão financeira e de pessoas, entre outras, além de um ciclo de palestras, serviços de consultoria empresarial, cursos, workshops e palestras *in company*.

O SENAC-PE tem visto sua demanda pelos diversos serviços oferecidos aumentar anualmente, tendo realizado, no ano de 2007, mais de

108.378 atendimentos, dentre os quais 51.725 matrículas em cursos das áreas profissionais.[10]

Os dados apresentados demonstram a dimensão social da instituição e o seu compromisso com a qualificação profissional visando à inserção de profissionais nas empresas demandantes de mão de obra qualificada.

Nos primórdios do SENAC-PE (1946), os cursos de aprendizagem na área de comércio eram distribuídos nas modalidades de Curso Elementar; Curso para Praticantes e Curso de Preparação Funcional. Esses cursos eram destinados aos menores de 18 anos, candidatos a emprego no comércio, variando em duração e complexidade do conteúdo. Além dos Cursos de Aprendizagem, o SENAC oferecia Cursos de Adaptação, Cursos de Continuação e Cursos de Especialização.

O SENAC-PE encontrou algumas dificuldades para manter os jovens em sala de aula, uma delas associada ao fato de só haver curso diurno, quando os jovens estavam trabalhando ou estudando; e outra pela falta de nível educacional necessário para acompanhar os cursos. Tais dificuldades levaram à evasão.

Para superar estes obstáculos o DR-PE investiu na criação de cursos noturnos e de um curso preparatório, não previsto nas diretrizes gerais da Instituição, para elevação da escolaridade com aulas de português, caligrafia e aritmética, permitindo, assim, que o jovem pudesse entrar nos cursos de qualificação oferecidos pela instituição e necessários para as empresas.

A interiorização das ações do SENAC-PE começou pelas cidades de Caruaru e Garanhuns. Na década de 60, a instituição iniciou a cobrança de taxas como forma de obter uma receita alternativa, com a justificativa de que a interiorização elevava os custos e era preciso manter bons professores e material didático adequado. Com isto, houve um redirecionamento dos cursos, de menor Aprendiz para os profissionais do comércio em condições de pagar uma taxa de valor simbólico.

[10] Dados obtidos a partir da Síntese de Produção de Dez. 2007 apresentada na dissertação de mestrado denominada: O programa aprendizagem: um estudo da formação do jovem aprendiz no SENAC/PE, Maria Dalvaneide de Oliveira Araújo, Universidade Federal de Pernambuco. CE. Educação, 2008.

Na década de 70, o DR-PE lança as empresas comerciais fictícias denominadas Empresas Comerciais de Treinamento (ECTS), o que acarretou mudanças no corpo docente, passando o SENAC-PE a necessitar de um contato mais direto com os professores, que até então eram da rede oficial de ensino, bem como garantir qualidade na preparação da mão de obra. Assim, o SENAC-PE passou a contratar com instrutores oriundos do comércio no seu quadro técnico. Outra novidade para essa época foi a criação da Unidade Móvel, descentralizando o ensino para o interior e para subúrbios distantes dos Centros de Formação Profissional.

Em 1983, o SENAC Pernambuco implantou o ensino por competência, cuja característica principal era a aceitação do ritmo do próprio aluno. Em 1988, o “Projeto Carreta” leva as escolas do SENAC a diversos locais por meio de carretas equipadas para cursos nas áreas de saúde, higiene e beleza. Na década de 90, o SENAC cria um novo modelo pedagógico alinhado ao modelo denominado *produção flexível.* O foco desse novo modelo pedagógico passa a ser o *perfil do profissional*.

Na década de 2000, o SENAC reestrutura seu currículo e passa a trabalhar com 15 áreas profissionais: artes, comércio, comunicação, design, gestão, imagem pessoal, informática, lazer e desenvolvimento social, meio ambiente, saúde, telecomunicações, turismo e hospitalidade, conservação e zeladoria, idiomas e educação tecnológica. Naquela mesma década retoma o curso de aprendizagem.

Buscando adequar sua programação à realidade do mercado, em 2004 o SENAC cria os Comitês Consultivos Técnicos Profissionais, destinados a avaliar as competências, os procedimentos metodológicos e os itinerários formativos dos cursos para melhor definir o perfil profissional compatível com o mercado de trabalho.

Ainda em 2004, a instituição criou a COPEG e a Assessoria de Comunicação e Marketing (ASCOM). A ASCOM tem a incumbência de planejar e desenvolver atividades de marketing institucional e a COPEG favorece a inserção dos egressos dos cursos do SENAC no mercado de trabalho, além de avaliar a adequação dos referidos cursos aos perfis profissionais exigidos.

Em 2006, o Planejamento Estratégico do SENAC passa a ter a visão de futuro para 2010: ser a melhor e mais conceituada instituição de educação

profissional nos níveis técnico e tecnológico no Estado de Pernambuco, além de referência no Nordeste nas áreas de comércio e gestão, imagem pessoal, turismo e hospitalidade e saúde, com sustentabilidade e atenção máxima às demandas e às necessidades do mercado local.

Percebe-se, a partir dessa trajetória, que o SENAC-PE tem pautado sua história na busca por um modelo de qualificação profissional que melhor se alinhe às necessidades das empresas e, assim, facilite a inserção ou reinserção do egresso no mundo produtivo.

No capítulo seguinte, faremos uma análise comparativa dos modelos de qualificação nas organizações que foram objeto de estudo durante esta pesquisa, ou seja, o SENAC-PE e as ONGs executoras dos cursos do Programa Juventude Cidadã em 2008, no Estado de Pernambuco.

5. EXPERIÊNCIAS COMPARADAS DE MODELOS DE QUALIFICAÇAO NAS ORGANIZAÇÕES ESTUDADAS: O SENAC-PE E AS ENTIDADES EXECUTORAS DO JUVENTUDE CIDADÃ (PROJOVEM TRABALHADOR)

Antes mesmo de se fazer qualquer comparação entre o modelo de qualificação adotado pelo SENAC-PE e o modelo adotado pelas ONGs executoras do Programa Juventude Cidadã, é necessário fazer algumas considerações que acreditamos ser importantes para que a qualificação social e profissional ofertada aos jovens seja inclusiva, não só para a inserção do jovem no mercado de trabalho, mas também para sua vida social.

Para isto, é preciso refletir sobre as formas de inserção dos jovens no mundo produtivo, analisando se todas as formas que vêm sendo adotadas nos programas de qualificação são, de fato, geradoras de trabalho decente. De acordo com a OIT, por ocasião da Oficina Técnica sobre Trabalho Decente e Juventude, realizada em Brasília, em 2008,

> uma contínua e precária inserção do jovem no setor informal, no começo de sua carreira profissional, tende a gerar prejuízos e pode comprometer toda a sua trajetória profissional (OIT, 2008)

Dando seguimento ao debate sobre trabalho decente, em reunião realizada dia 28 de julho de 2010, o Subcomitê da Juventude e Trabalho Decente do Ministério do Trabalho, criado para discutir a "Proposta de Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude", teve como principais tópicos discutidos:[11]

- a instituição de mecanismos ou práticas que contribuam para a ampliação das chances de conciliação entre trabalho, estudos e vida familiar do jovem, de forma que a jornada de trabalho não prejudique a trajetória de estudo;
- a necessidade de ampliar as ações governamentais para a juventude rural e os jovens de comunidades tradicionais, considerando suas especificidades;
- a importância dos cursos profissionais ministrados pelo Sistema S para jovens, a partir dos padrões desenvolvidos pioneiramente pelo SENAI e SENAC;

Ao realizar uma reunião como esta e colocar em pauta a Proposta de Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude, o governo demonstra que continua empreendendo esforços para encontrar equilíbrio entre as políticas de qualificação profissional, inserção no mercado de trabalho e educação formal. Esta não é, contudo, uma tarefa simples, pois envolve temáticas complexas e de difícil integração no curto prazo.

Além das modalidades e formas de inserção que são estimuladas pelos programas públicos de qualificação social e profissional, cabe uma análise das metodologias adotadas para a realização dos cursos, bem como da trajetória percorrida pelos jovens na busca de sua formação profissional, procurando encontrar maneiras de não gerar o descrédito nos programas públicos e de orientar e promover a crescente ascensão no itinerário formativo, a fim de ampliar e aprimorar o nível de conhecimento, seja diretamente pela inclusão produtiva, seja pela inclusão educacional.

Foi pensando em contribuir com o modelo atualmente adotado pelos programas públicos de qualificação social e profissional executados por ONGs que identificamos no SENAC a possibilidade de uma análise comparativa entre

[11] Texto extraído do site www.cnf.org.br/noticias1, consultado em 23 de setembro de 2010.

os modelos de gestão e métodos adotados na realização de cursos profissionalizantes para jovens, bem como na intermediação de mão de obra juvenil qualificada.

No geral, as organizações do Sistema S trabalham de forma descentralizada, com unidades em vários estados e seguindo a orientação e o planejamento da matriz. O modelo é o de serviços autônomos, que permite o desenvolvimento de programas regionalmente específicos, muitas vezes com apoio da direção nacional. Permite, também, que as lições retiradas de fracassos e sucessos sejam compartilhadas para o aprendizado de todas as organizações da rede, já que o planejamento é realizado por cada regional e posteriormente compartilhado em reuniões nacionais, coordenadas pelo Departamento Nacional. A estrutura federativa flexível e autônoma propicia a renovação e permite o atendimento de necessidades específicas.

Dentro do Sistema S, o SENAC é a "instituição de educação profissional do setor de comércio, bens, serviços e turismo"[12] e, por esta razão, tornou-se a instituição comparável com as ONGs executoras, já que os cursos oferecidos pelas ONGs no âmbito do Programa Juventude Cidadã contemplaram o setor do comércio.

Das dimensões que compõem este estudo, foi possível identificar, com relação à infraestrutura, que o SENAC-PE - e mais especificamente o CTV - conta com estrutura adequada ao seu projeto pedagógico, mas em função da demanda o espaço está se tornando pequeno, não permitindo a oferta de cursos técnicos, limitando-se aos de cursos de curta duração.

Na perspectiva do planejamento, o SENAC-Pernambuco realiza anualmente um encontro estadual para organizar as propostas de cursos e atividades para o ano seguinte. O resultado dessa reunião é apresentado à Direção Regional e, em seguida, à Direção Nacional, que pauta as questões relacionadas à missão institucional e ao objetivo final da instituição.

Com relação ao fluxo de caixa, atualmente o SENAC enfrenta o desafio de ser autosustentável, pois a lei da gratuidade (Brasil, Decreto-Lei 6633 de 5 de novembro de 2008) exige que a organização ofereça 66% das vagas em sistema de gratuidade até 2014, a fim de ampliar as oportunidades

[12] Site www.senac.br, consultado em 15 de agosto de 2010.

de qualificação disponíveis para a população de baixa renda. Neste item, o SENAC também enfrenta algumas dificuldades, por concorrer com universidades que oferecem cursos de baixo custo em áreas semelhantes.

Na subdimensão autonomia política, o SENAC está bem posicionado, já que define seu público de acordo com a demanda por cursos, estimada com base em avaliações periódicas com egressos para identificar a demanda reprimida por qualificação e, com isto, desenhar novos cursos.

As ONGs se diferenciam do SENAC em vários aspectos de cada dimensão, sendo que essas diferenças apresentam prós e contras para a execução de um programa de qualificação social e profissional.

Na subdimensão infraestrutura, as ONGs pesquisadas possuem boas instalações em Recife - mas que são utilizadas para funcionamento da parte administrativa. Para a realização dos cursos, as duas Instituições fizeram parcerias nos municípios e usaram salas de aula e laboratórios emprestados. Esta é uma prática comum entre as ONGs executoras de programas públicos de qualificação social e profissional, também percebida durante a execução do PEQ.

No que dizem respeito ao planejamento, as duas ONGs entrevistadas declararam realizar planejamento anual com a participação de todos os colaboradores. Entretanto, o planejamento está mais pautado pelos projetos em execução, ou por executar, do que pela missão institucional.

Para a questão do fluxo de caixa, as instituições entrevistadas declararam ter receita própria muito baixa, já que não cobram pelos cursos oferecidos e que praticamente 80% da receita são oriundos de projetos contratados pelo governo, dificultando a expansão para outros municípios com montagem de espaço próprio.

A autonomia política é mínima quando os projetos são financiados pelo governo, estando muito mais associada à flexibilidade na execução operacional das ações do que na definição dos beneficiários ou na concepção metodológica.

Estas subdimensões fazem parte do que compreendemos como necessário para o fortalecimento institucional de uma organização, concordando com a opinião da ABONG citada neste estudo.

Para melhor visualizar as principais diferenças entre o SENAC-PE e as ONGs executoras do programa Juventude Cidadã em 2008, no Estado de Pernambuco, e que ainda continuam prestando este tipo de serviço ao governo, pois foi constatado, durante as entrevistas que tanto o IDESP quanto o PRÓ-CIDADANIA mantêm contratos vigentes com o governo do estado para a oferta de cursos de a qualificação social e profissional de jovens. A seguir, apresentamos dois quadros com as características encontradas.

No primeiro quadro, as características são apresentadas por subdimensão, sistematizando as falas dos jovens qualificados à época. O segundo quadro sistematiza as dimensões por instituição pesquisada e foi realizado a partir das entrevistas com os gestores das entidades executoras e do coordenador do CTV/SENAC-PE.

Quadro 7: Sistematização do resultado das entrevistas com os egressos sobre cada subdimensão do Pró-Cidadania

SUBDIMENSÕES	INSTITUIÇÃO PRO-CIDADANIA		
	Recife	**Caruaru**	**Petrolina**
INFRAESTRUTURA	Estrutura boa. Desorganização no fornecimento do lanche. Baixa qualidade do material pouca capacidade dos professores. Banheiros sujos e carteiras quebradas.	Sala pequena. Não se esperava muito do governo, então o que receberam foi avaliado como suficiente.	Avaliação geral boa. Professores bem avaliados. Desorganização da gestão e pouco interesse dos alunos em aprender.
PLANEJAMENTO	Pouco planejamento das aulas e alguns professores sem capacitação para ministrá-las. Não houve aulas práticas. Alunos não perceberam as ações de intermediação de mão de obra.	Aulas bem planejadas e bons professores. Em algumas turmas faltou aula prática. Alunos não perceberam as ações de intermediação de mão de obra.	Bom planejamento das aulas. Aula prática realizada e considerada muito importante. Alunos não perceberam as ações de intermediação de mão de obra.
FLUXO DE CAIXA	Muito atraso no pagamento da bolsa, sendo que não havia data programada. Materiais entregues no prazo estabelecido. Alguns acreditavam que as ONGs recebiam o recurso e aplicavam para ganhar com o rendimento.	Muito atraso no pagamento da bolsa, sendo que não havia data programada. Materiais entregues no prazo estabelecido.	Muito atraso no pagamento da bolsa, sendo que não havia data programada. Materiais entregues no prazo estabelecido. Alguns alunos não receberam a última parcela.
AUTONOMIA POLÍTICA	A maioria declarou ter tido conhecimento do curso pela Agência do Trabalho, sem opção de fazer outro curso.	A maioria declarou ter tido conhecimento do curso pela Agência do Trabalho, sem opção de fazer outro curso.	A maioria declarou ter tido conhecimento do curso pela Agência do Trabalho, com a opção de fazer outro curso.

Quadro 8: Sistematização do resultado das entrevistas com os egressos do IDESP sobre cada subdimensão

DIMENSÕES	INSTITUIÇÃO IDESP		
	Igarassu	**Caruaru**	**Cabo de Santo Agostinho**
INFRAESTRUTURA	Avaliação geral boa, com aulas extra-classe como ponto positivo.	Avaliação geral boa. Sem acesso a computadores nem aulas práticas.	Avaliação geral boa, com estrutura adequada e organizada.
PLANEJAMENTO	Aulas bem planejadas e orientação teórica de como buscar um emprego. Não perceberam as ações de intermediação de mão de obra.	Aulas bem planejadas e algumas aulas práticas. Não perceberam as atividades de intermediação de mão de obra.	Aulas bem planejadas e bons professores. Não perceberam as ações de intermediação de mão de obra.
FLUXO DE CAIXA	Muito atraso no pagamento da bolsa, sendo que não havia data programada. Materiais entregues no prazo estabelecido.	Muito atraso no pagamento da bolsa, sendo que não havia data programada. Materiais entregues no prazo estabelecido.	Muito atraso no pagamento da bolsa, sendo que não havia data programada. Materiais entregues no prazo estabelecido.
AUTONOMIA POLÍTICA	A maioria declarou ter tido conhecimento do curso pela Agência do Trabalho, sem opção de fazer outro curso.	A maioria declarou ter tido conhecimento do curso pela Agência do Trabalho, com opção de fazer outro curso. Escolheram o curso por achar que era inovador e de manutenção de veículos.	A maioria declarou ter tido conhecimento do curso pela Agência do Trabalho, sem opção de fazer outro curso.

Quadro 9: Sistematização do resultado das entrevistas com os gestores – ONGs executoras e SENAC-PE

SUBDIMENSÕES	INSTITUIÇÕES		
	IDESP	**PRÓ-CIDADANIA**	**SENAC-PE**
INFRAESTRUTURA	Estrutura boa. Sempre é necessário fazer parcerias com organizações locais para oferecer os cursos, pois não tem espaço próprio em nenhum dos municípios onde atua.	Boa estrutura. Tem patrimônio próprio para montagem de salas de aula com cadeiras, carteiras e quadro, além de computadores para os laboratórios. Sempre que possível faz parcerias locais para oferecer os cursos, pois não tem unidades em todos os municípios onde atua. Tem regional em Palmares, Salgueiro, Paraíba e Rio Grande do Norte.	Estrutura adequada aos cursos e palestras. O CTV de Recife tem espaço pequeno para oferecer cursos técnicos, incluindo 7 salas, todas com quadro branco, projetor multimídia, computador com caixa de som e acesso à Internet. O SENAC tem várias unidades no Estado e conta também com Unidade Móvel.
PLANEJAMENTO	O planejamento é feito ao final de cada ano. Após a finalização do plano, realiza-se um evento com todos os funcionários para apresentar o planejamento do ano seguinte. Cada projeto tem uma coordenação que elabora tanto projetos por editais como particulares, a partir da demanda.	O planejamento é feito anualmente e reavaliado semestralmente, por área de atuação: eventos, qualificação profissional, cidadania, responsabilidade social, qualificação social, meio ambiente, música e sustentabilidade. Todos participam. Projetos desenvolvidos por editais.	O planejamento administrativo é anual e alinhado ao Departamento Nacional. O planejamento pedagógico é realizado pela Unidade Operativa e, quando há demanda por projetos sociais, realiza-se planejamento específico.

Quadro 9: Sistematização do resultado das entrevistas com os gestores – ONGs executoras e SENAC-PE (continuação)

DIMENSÕES	INSTITUIÇÕES		
	IDESP	**PRÓ-CIDADANIA**	**SENAC**
FLUXO DE CAIXA	Receita por projetos e por cursos particulares.	Receita por projetos e por eventos.	Receita compulsória e pelos valores cobrados sobre os cursos oferecidos. Desde 2009, destina 20% da receita compulsória para cursos gratuitos. A cada ano, essa porcentagem aumentará em média 5 pontos, até que alcance 66,6% em 2014, representando 2/3 dos recursos compulsórios. Também faz parcerias com outras instituições, de acordo com o demando pelo projeto.
AUTONOMIA POLÍTICA	Não tem autonomia para selecionar os alunos. Tudo foi feito pela Agência do Trabalho. Qualquer jovem, independente da vocação profissional, pode ser encaminhado pela Agência e a Instituição tem que matricular. Os cursos são definidos em edital e não há negociação de metas, pois o edital já as estabelece.	Não tem autonomia para selecionar os alunos. Tudo feito pela Agência do Trabalho. Qualquer jovem, independente da vocação profissional, pode ser encaminhado pela Agência e a Instituição tem que matricular. Os cursos são definidos em edital e não há negociação de metas, pois o edital já as estabelece.	Seleciona os alunos de acordo com o perfil mínimo estabelecido pela coordenação dos cursos, seguindo critérios básicos. Os cursos são oferecidos de acordo com a demanda do mercado. Não há imposição sobre o tipo de curso a ser oferecido.

As diferenças observadas entre as ONGs executoras e o SENAC-PE fazem parte de uma construção histórica em relação ao tempo de existência das instituições. Assim, enquanto a ONG executora entrevistada mais antiga tem 15 anos de atuação, o SENAC já completou mais de 60 anos.

Some-se a isto a garantia constante de receita para o SENAC-PE durante esse período, por meio da contribuição compulsória, permitindo melhor gestão do fluxo de caixa para a construção e montagem da sua própria estrutura, com infraestrutura apropriada para a oferta dos cursos, desenvolvimento de materiais didáticos e de currículos próprios e aquisição de equipamentos adequados, o que resultou na construção da imagem que está consolidada na sociedade sobre a qualidade dos serviços oferecidos pelo SENAC-PE.

Reportando-nos ao planejamento institucional, as ONGs executoras e o SENAC-PE se aproximam bastante, por realizarem planejamento anual e com envolvimento de diversos setores e colaboradores, mesmo que no caso das ONGs executoras o planejamento esteja mais voltado para as questões operacionais dos projetos do que para a estratégia, no sentido de manter a instituição fiel à sua missão, pois muitas vezes, por questão de sobrevivência, é preciso realizar projetos ou ações que fogem ao escopo da missão institucional.

Os cursos ofertados pelas ONGs são, em geral, pautados pela orientação do governo, por meio de editais que determinam desde o tipo de curso até a quantidade de horas-aula, o número de alunos em sala, a divisão da carga horária e as modalidades de inserção, o que fragiliza as instituições no que diz respeito à sua autonomia política.

No caso do SENAC, os cursos não são pautados pelo Governo, e sim pela demanda do mercado verificada a partir de pesquisas realizadas pela COPEG e por cada departamento com os alunos concluintes dos cursos. Os cursos são modulados, “buscando flexibilizar sua organização e possibilitando ao aluno saídas intermediárias ao final de determinados módulos”. (ARAÚJO, 2008, p. 60).

> Os Departamentos Regionais de todo o país têm autonomia quanto ao lançamento de novos cursos, desde que estejam alinhados ao Decreto 5.154/2004, o que permite ao aluno a

> construção de seu itinerário profissional. Assim, o aluno pode iniciar seus estudos no nível de Aprendizagem e seguir para os outros níveis, sendo aproveitadas as suas competências adquiridas na modalidade anterior (ARAÚJO, 2008, p. 62).

O modelo de itinerário formativo é uma vantagem comparativa da estruturação de cursos oferecidos pelo SENAC-PE em relação aos cursos oferecidos pelo governo e executado pelas ONGs. Se fosse possível seguir a mesma lógica, os beneficiados seriam os inúmeros jovens que já passaram por cursos oferecidos pelo governo, no âmbito da política pública de geração de emprego e renda e de qualificação social e profissional para jovens.

Em outros países experiências semelhantes vem sendo implementadas, como para o sistema alemão, que com base em pesquisa realizada na década de 1980, se propôs o conceito de qualificações fundamentais, haja vista que o mercado de trabalho indicava que os conhecimentos técnicos se tornavam obsoletos devido às rápidas transformações ocorridas na estrutura técnica e econômica. Assim, as novas qualificações exigidas

> teriam que corresponder aos conhecimentos e destrezas que não se restringissem a uma só profissão, mas tivessem um espectro mais amplo. Este seria o caso de línguas estrangeiras e capacidades formais de autonomia, flexibilidade e transferibilidade. Além disso, capacidades comportamentais como sociabilidade, cooperação, participação e organização. (OIT, MTE/FAT, 1999, p. 86).

Na Espanha, “no ensino do ciclo formativo, se inclui, também, um módulo de formação e orientação laboral que não tem relação direta com a competência profissional” (OIT, MTE/FAT, 1999, p. 93).

Segundo F. Vargas, consultor do Centro Inter-Americano para o Desenvolvimento do Conhecimento em Formação Profissional (CINTEFOR, OIT, MTE/FAT, 1999), os novos programas de formação devem conter transformações em sua estrutura, que tende a ser de caráter modular; em seus conteúdos, para que se movam em direção a conceitos de amplo espectro e de

fortalecimento de princípios básicos; e, finalmente, em suas formas de entrega, que comportam novas estratégias pedagógicas para o processo de aprendizagem.

> Competências interprofissionais – necessárias a qualquer trabalhador. Estão relacionadas com as questões e desafios do mundo do trabalho, a pesquisa de dados, a utilização dos recursos tecnológicos, a preservação do meio ambiente, a ética das relações humanas, a saúde e a segurança no trabalho, o direito individual e o dever para com o coletivo. (SENAC, 2002, p. 33).

Mesmo não sendo o ponto principal deste estudo, a Dimensão da Empregabilidade é um ponto chave da política de qualificação social e profissional para jovens. No entanto, não foi possível obter dados comparáveis entre o SENAC e as ONGs, pois o SENAC parte da premissa da busca espontânea, o que não inclui a obrigatoriedade de promover a inserção. Isto não significa que a organização não esteja preocupada e ocupada com o mercado de trabalho, tanto que a demanda por inserção levou o SENAC a estruturar a COPEG. Informações obtidas durante a entrevista revelam que, em 2009, a COPEG encaminhou ao mercado de trabalho 7.673 pessoas, das quais 2.493 foram efetivadas, o que corresponde a 32% de colocados.

Em 1963, o SENAC fez uma pesquisa intitulada “Algumas Características do Mercado de Mão-de-Obra Comerciária do Recife”, que revelou uma demanda qualitativa de mão de obra na área das atividades varejistas. A pesquisa anotou que, na oferta por setores de trabalho, predominou o setor de Vendas. Do ponto de vista qualitativo, constatou maior demanda por mão de obra qualificada sobre a sem qualificação, com destaque para categorias mais altas de chefia média e pessoal técnico.

Se considerarmos a soma das vagas oferecidas nos cursos destinados à prática do comércio, incluindo o empreendedorismo e a economia solidária, temos que o Juventude Cidadã ofereceu mais de 38,5% do total de vagas para a área de vendas, o que evidencia que este é, ainda hoje, o curso mais demandado ou, minimamente, o mais ofertado.

A pesquisa revelou ainda que, embora não haja reconhecimento dos resultados da intermediação institucional de mão de obra por parte dos egressos, as entidades executoras do Juventude Cidadã 2008 (Projovem Trabalhador) foram bem sucedidas em inserir uma parcela significativa dos jovens no mercado de trabalho após o curso (46%, sendo que 33% permaneciam no mercado até a data desta pesquisa).

Esses dados demonstram que os objetivos do Programa foram alcançados, mesmo que o total de 46% de inserções não possa ter sido comprovado pelas entidades executoras durante a vigência do Contrato.

Como explicado, as entidades executoras precisam cumprir a meta contratual de inserir no mercado de trabalho 30% dos jovens qualificados. Para alcançar a meta estabelecida pelo Programa no prazo contratado, observa-se, ainda que empiricamente, que as ONGs utilizam a prerrogativa das formas de inserção estabelecidas pelo Programa para incluir jovens na modalidade de "formas alternativas de ocupação e geração de renda", mediante a distribuição de *kit* contendo objetos compatíveis com o curso que foi oferecido.

Por exemplo, se o curso é de Esporte e Lazer, o jovem pode receber um kit contendo bambolê, apito, etc., ao passo que em um curso de Manutenção de Computadores o jovem recebe um kit contendo algumas ferramentas básicas utilizadas neste ramo. Portanto, se o prazo dado às ONGs fosse compatível com o tempo necessário para ser fazer uma inserção de qualidade, mesmo que em um trabalho "informal", o próprio governo se beneficiaria ao reportar os resultados alcançados.

No Manual de Execução do Juventude Cidadã, distribuído em evento realizado pelo MTE em Brasília no ano de 2008, temos a seguinte resposta para a pergunta No. 24: "Por quanto tempo o jovem tem que ficar empregado?"

> Não há uma exigência de período de permanência do jovem na empresa. O contrato de trabalho é por tempo indeterminado. O que não pode acontecer é a demissão do jovem após um curto período de contratação. (um a três meses sem uma justa causa).

Entretanto, não foi possível encontrar, nos documentos pesquisados, a quem é atribuída a responsabilidade pelo acompanhamento do jovem no mercado de trabalho, muito menos como isto deve ser feito nos casos de inserção na modalidade de formas alternativas de ocupação e geração de renda. Essa atribuição de monitoramento seria extremamente pertinente, já que, ao se tratar da inserção de jovens no mercado de trabalho, a preocupação não deveria restringir-se apenas à quantidade, mas também à qualidade da inserção, orientando-se pelas diretrizes da OIT sobre trabalho decente. Na Oficina Técnica sobre Trabalho Decente e Juventude realizada pela Secretaria Nacional de Juventude em Brasília, de 19 a 20 de novembro de 2009, no âmbito da Reunión Especializada de la Juventud del Mercosur, a OIT definiu o trabalho decente como

> uma ocupação produtiva e adequadamente remunerada, exercida em condições de liberdade, equidade e segurança, e que seja capaz de garantir uma vida digna. (OIT, 2008)

Assim, quando analisamos as formas como os jovens estão sendo inseridos no mercado, temos que questionar se elas podem ser consideradas como trabalho decente, ou seja, se os jovens estão assegurados pela Previdência Social e amparados pelos demais direitos trabalhistas, principalmente quando se encontram em condições de trabalho similares às relatadas abaixo:

> Tem aquela venda de feira do dia a dia, onde muitos alunos foram inseridos, eles empreenderam, tem muitos que empreendem pequenos negócios, a gente tem alunos que até hoje vendem calcinha, sutiã, essas coisas assim, em função do trabalho que foi feito. (Entrevistado, PRÓ-CIDADANIA, 2010).

Não se pretende aqui externar qualquer juízo de valor contra a profissão de vendedor ou feirante. Ao contrário, já que muitos empreendedores nessa área obtêm sucesso financeiro e renda suficiente para manter uma vida digna. Mas não é possível afirmar que um jovem que vá trabalhar na feira

tenha garantias sociais e trabalhistas e que seu futuro profissional e educacional não será comprometido ou fadado a uma eterna inclusão precária.

Com a análise que foi realizada, percebeu-se que ainda há muito que avançar na política pública de geração de emprego e renda por meio da qualificação social e profissional para o segmento jovem da sociedade, e que as ONGs devem buscar diversificar suas fontes de financiamento, bem como pleitear maior participação e envolvimento não só na execução dos programas públicos como meras prestadoras de serviços, mas como atores políticos importantes na concepção desses programas.

A contribuição das ONGs tem sido de grande importância para a evolução da política de qualificação social e profissional, talvez mais social que profissional. Embora não seja objetivo das ONGs substituir a ação governamental, sem a sua contribuição seria inviável para o governo beneficiar tantos jovens em apenas um ano de execução do Programa. De qualquer forma, não se pode perder de vista que o papel das ONG é bem mais amplo:

> As ONGs deveriam buscar acompanhar criticamente as políticas do governo, questionar as ações do Estado, apontar falhas, propor novos modelos de gestão pública e reivindicar a participação na elaboração das políticas públicas. É nesse sentido que se mostram ameaçadoras, pois ao colocar em prática projetos sociais inovadores, podem provar que é possível administrar melhor os problemas enfrentados pela população. (CAMBA, 2009, p. 52).

A título de contribuição, o capítulo seguinte apresenta sugestões para o aprimoramento dos programas públicos de qualificação social e profissional para jovens em busca do primeiro emprego como forma de inclusão social e produtiva.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

6.1. Contribuições para o aprimoramento de Programas Públicos de Qualificação Social e Profissional de Jovens para o primeiro emprego

Foi possível verificar que, ao implementar um Programa da magnitude do Juventude Cidadã, o governo promove a geração de trabalho e renda no terceiro setor para múltiplos atores, tais como: educadores, coordenadores de projetos, merendeiras e auxiliares diversos, fazendo do terceiro setor uma alternativa viável para vários tipos de profissões e profissionais. Esse fato poderia ser considerado como resultado positivo do modelo de gestão adotado pelo governo.

Para Morales (1999), as ONGs são agregadoras de pessoas com visão de futuro e projeto político, além de constituírem reserva de capital profissional. Assim, o Estado desempenha dois papéis distintos com a execução de programas públicos de qualificação: por um lado, capacita jovens que levarão um tempo considerável para ser absorvidos pelo mundo do trabalho, tanto pela pouca qualificação quanto pela falta de experiência, já que “a capacidade de trabalho (...) nada é, se não se vende” (MARX, 2002, p. 202) e “...de modo que alcance habilidade e destreza em determinada espécie de trabalho e se torne força de trabalho desenvolvida e específica, é mister educação ou treino...” (MARX, 2002, p. 204); por outro lado, fomenta a manutenção da reserva de capital profissional por meio da exposição dos trabalhadores do terceiro setor a atividades práticas nas áreas de qualificação e administração, proporcionando um treinamento constante.

Os jovens qualificados pelos programas públicos de qualificação social e profissional geralmente não têm experiência profissional e, portanto, estão em busca da primeira oportunidade de trabalho, ou seja, do primeiro emprego.

Sendo assim, é preciso continuar refletindo e aprimorando as formas de se qualificar essa camada da sociedade para sua participação efetiva no mundo produtivo, seja por meio do trabalho formal ou até mesmo pela geração de renda por meio de atividades empreendedoras. No entanto, mais que qualificar os jovens para um trabalho que nem sempre garante os direitos

trabalhistas básicos, seria importante ampliar os investimentos na qualificação desses jovens para a vida, além do exercício de uma profissão, pois em muitos casos os empresários preferem realizar o treinamento profissional com os jovens no ambiente de trabalho, ou seja, na própria empresa.

Em conversa com empresários, o que se procura ao contratar um jovem de primeiro emprego é “boa postura, comprometimento, seriedade, vontade de crescer na empresa e saber lidar com outras pessoas” (Breno Accioly, Gerente do Carrefour). E isto é parte da qualificação social.

Para o SENAC,

> não se trata apenas de qualificar para o trabalho em si, mas de formar para a vida na qual também se insere o trabalho nem sempre como foco fundamental da existência, com uma flexibilidade e um alcance suficientes para que se possa enfrentar o emprego, o desemprego e o autoemprego. (PAIVA 1997 *apud* SENAC, 2002, p. 15)

Como já demonstrado anteriormente, com as mudanças ocorridas no Programa Juventude Cidadã, o atual Projovem Trabalhador 2010 oferece apenas 100 horas dedicadas ao que está denominado de qualificação social, contemplando conceitos básicos sobre direitos humanos, cidadania e conhecimentos para a vida em sociedade.

Segundo o SENAC (2002 p. 34), “Não se desenvolvem competências profissionais a partir da mera aplicação instrumental dos conteúdos ou sem incluir o exercício de atividades concretas de trabalho”. A compreensão dos riscos e das potencialidades contidas no Sistema Modular se coloca como indispensável para todos os que estão comprometidos com a construção de um novo caminho para a educação profissional, voltado para a qualificação social dos trabalhadores. Esse caminho, sem dúvida, exigirá das instituições de educação profissional

> maior reflexão sobre questões como índole, caráter, solidariedade, responsabilidade e outros atributos da formação da personalidade, além daqueles já demandados pelos novos paradigmas de organização do trabalho. (SENAC, 2002, p. 41).

O próprio MTE reconhece que

> as experiências em qualificação e educação profissional acumuladas pelos sindicatos e por outros movimentos sociais é um ponto de partida para a democratização e a reformulação das políticas públicas de trabalho e de educação. (2003).

A pesquisa confirmou tanto nas falas dos alunos entrevistados, como nas de empresários e das próprias entidades executoras, o que já está posto pelos diversos autores citados, ou seja: é preciso ir além da qualificação para o trabalho; é necessário qualificar para vida - o que o MTE já reconhece como uma *expertise* dos sindicatos e dos movimentos sociais.

A flexibilidade nos ajustes com os atores dos serviços descentralizados é uma das condições para se obter melhores resultados. Assim, abandona-se a visão legalista contratual e parte-se para a negociação, para o trabalho realizado em parceira. Este é o caminho que deve ser trilhado pela administração para chegar à modernidade exigida pela sociedade. Prevalece o fim, diminuindo-se a importância dos meios.

No que diz respeito à primeira suposição levantada, ou seja, a ausência de promoção do fortalecimento institucional das executoras para que ofereçam cursos profissionalizantes, garantindo condições de trabalho para as ONGs, demonstrou-se, ao longo deste estudo, que o governo tem contribuído apenas em parte para o fortalecimento institucional dessas organizações, no que diz respeito a somente uma das subdimensões, ou seja, o “fluxo de caixa”.

Nas demais subdimensões isto não acontece, com ênfase para o sequestro da autonomia política das organizações por meio da burocratização não-estatal. Ainda há um longo caminho a percorrer para que as ONGs possam realmente ter estrutura própria, planejamento de médio e longo prazos e autonomia política, a fim de alcançar condições permanentes para oferecer aos jovens não somente formação social, mas também formação profissional, de maneira eficiente e com efetividade.

6.2. Propostas ao modelo do Programa

Considerando o reconhecimento do próprio MTE ao declarar que as organizações, sindicados e movimentos sociais já acumularam experiência na execução de programas de qualificação social e profissional, estas instituições poderiam ser convidadas para participar da reformulação do programa para anos seguintes. Isto poderia acontecer pelo menos anualmente, por meio de um evento organizado pelo MTE para avaliar as experiências e colher subsídios para as novas etapas do programa.

A qualificação social pode ser definida por meio da promoção de ações que contribuam para a formação holística do indivíduo, dando-lhe acesso a conhecimentos importantes para a vida em sociedade e permitindo que se torne sujeito de direitos, partindo não apenas de aulas teóricas, mas criando situações reais de aprendizado, tais como atividades que permitam o acesso à cultura.

A qualificação profissional do Projovem Trabalhador, como já mencionado, poderia incorporar a metodologia de itinerário formativo adotada pelo SENAC. Com isto, ao final da completa realização dos cursos de um arco ocupacional, o jovem poderia ser certificado na profissão cursada.

Mesmo não sendo a CBO um instrumento de certificação este tem sido o principal instrumento para criação e desenho das políticas de qualificação, portanto, como contribuição, propomos que o curso de Vendedor de Comércio Varejista (vestuário) esteja dentro de um novo Arco, denominado “Operadores do Comércio em Lojas e Mercados”, de acordo com a Ocupação 5211 do CBO2002, e que o curso de Assistente de Vendas (automóveis e autopeças) seja incorporado ao Arco “Técnico de Vendas Especializadas”, de acordo com a Ocupação 3541 do CBO2002, com uma formação que contemple a família e o subgrupo, conforme explicitado a seguir no texto extraído do site do MTE:

> A Classificação Brasileira de Ocupações - CBO é o documento normalizador do reconhecimento, da nomeação e da codificação dos títulos e conteúdos das ocupações do mercado de trabalho brasileiro. É ao mesmo tempo uma classificação enumerativa e uma classificação descritiva.

> **Família:** é a unidade do sistema de classificação. Para efeitos práticos, define-se a ocupação como o conjunto de postos de trabalho substancialmente iguais quanto a sua natureza e as qualificações exigidas (o posto de trabalho corresponde a cada unidade de trabalho disponível ou satisfeita). Constitui-se de tarefas, obrigações e responsabilidades atribuídas a cada trabalhador. Pode-se ainda conceituar a ocupação como o conjunto articulado de funções, tarefas e operações destinadas à obtenção de produtos ou serviços. Representado pelo código total de **4 números**.
>
> **Subgrupo**: também denominado grupo primário, grupo unitário e família ocupacional, reúne ocupações que apresentam estreito parentesco tanto em relação à natureza de trabalho quanto aos níveis de qualificação exigidos. Representado pelos **3 primeiros números** do código da família. (www.mtecbo.gov.br, 30/09/2010)

Com base nas informações acima, teríamos a formação para a ocupação “Operadores do Comércio em Lojas e Mercados”, que contemplaria todos os subgrupos, possibilitando a certificação do jovem nesta ocupação.

Tabela 1: Proposta de itinerário formativo para o curso de operadores do comércio em lojas e mercados

Títulos
5211-05 - Vendedor em comércio atacadista
5211-10 - Vendedor de comércio varejista Atendente de balcão, Consultor de vendas, Fiscal de loja, Operador de vendas (lojas), Recepcionista - em vídeo locadora, Vendedor - no comércio de mercadorias, Vendedor interno
5211-15 - Promotor de vendas
5211-20 - Demonstrador de mercadorias
5211-25 - Repositor de mercadorias Arrumador de prateleiras - em supermercados, Arrumador de prateleiras - no comércio, Operador de supermercados, Repositor - em supermercados
5211-30 - Atendente de farmácia – balconista Ajudante de farmácia

Títulos	
	5211-35 – Frentista Atendente de posto de gasolina, Bombeiro de posto de gasolina
Descrição Sumária	
	Vendem mercadorias em estabelecimentos do comércio varejista ou atacadista, auxiliando os clientes na escolha. Registram entrada e saída de mercadorias. Promovem a venda de mercadorias, demonstrando seu funcionamento, oferecendo-as para degustação ou distribuindo amostras das mesmas. Informam sobre suas qualidades e vantagens de aquisição. Expõem mercadorias de forma atrativa, em pontos estratégicos de vendas, com etiquetas de preço. Prestam serviços aos clientes, tais como: troca de mercadorias; abastecimento de veículos; aplicação de injeção e outros serviços correlatos. Fazem inventário de mercadorias para reposição. Elaboram relatórios de vendas, de promoções, de demonstrações e de pesquisa de preços.

Fonte: CBO2002 (www.mtecbo.gov.br, consultado em 30/09/2010)

Para a ocupação “Técnicos de Vendas Especializadas”, sugere-se um curso com os subgrupos mencionados abaixo:

Tabela 2: Proposta de itinerário formativo para o curso de técnicos de vendas especializadas

Títulos	
	3541-10 - Agenciador de propaganda Contato publicitário
	3541-20 - Agente de vendas de serviços Vendedor de informações comerciais
	3541-25 - Assistente de vendas
	3541-30 - Promotor de vendas especializado
	3541-35 - Técnico de vendas Demonstrador de produtos farmacêuticos, Representante técnico de vendas
	3541-40 - Técnico em atendimento e vendas
	3541-45 - Vendedor pracista
Descrição Sumária	
	Planejam vendas especializadas; demonstram

Títulos	
	produtos e serviços; concretizam vendas. Acompanham clientes no pós-venda; contatam áreas internas da empresa. Sugerem políticas de vendas e participam de eventos.

Fonte: CBO2002 (www.mtecbo.gov.br, consultado em 30/09/2010)

Após o cumprimento de todo o ciclo da formação social, os jovens poderiam receber formação básica pertinente à família das ocupações acima listadas e, depois disso, fazer cursos de curta duração que permitissem o aprimoramento nas áreas específicas.

Seria importante incorporar ao Programa um sistema de mérito com a realização de avaliação, mesmo que esta se realizasse por empenho, e não por desempenho.

Os educadores são peça chave para enfrentar os desafios diários da qualificação de jovens. Nesse sentido, a criação de um programa de formação continuada e certificação para educadores sociais seria de extrema valia para os inúmeros profissionais que atuam nessa área, pois

> para que se garanta a qualidade na educação, é necessário garantir a interligação de conteúdos, das escolhas metodológicas mais adequadas, a gestão democrática, a formação contínua de profissionais e dos recursos humanos, o aumento dos recursos financeiros, sem os quais não há mudança e nem transformação possível (CAMBA, 2009, p. 53)

Muito da dificuldade que as organizações encontram para alcançar a meta de inserção de 30% dos jovens qualificados estabelecida pelo governo, está atrelado ao prazo extremamente curto para o seu alcance. Em geral, os cursos ainda estão sendo concluídos quando os prazos estabelecidos nos contratos firmados entre as ONGs e o Governo estão se encerrando, incluído-se aí o tempo para a inserção.

No caso específico do Programa Juventude Cidadã, o prazo para o processo de inserção era de apenas 75 horas, ou seja, menos de 10 dias. Nossa proposta é que o governo estabeleça um prazo maior, pois assim não só as organizações poderiam cumprir as exigências contratuais com mais qualidade, inserindo mais jovens em empregos formais, mas também o próprio SINE poderia melhorar seus indicadores de intermediação.

É preciso encontrar alternativas para viabilizar a busca pelo emprego, pois embora os jovens concluam a formação, muitas vezes não têm condições financeiras para continuar procurando trabalho. Silva *et al*. (2004, p. 48) afirma que a obtenção de uma vaga no mercado de trabalho requer, dentre outros fatores, a exposição do trabalhador a vários processos seletivos, o que demanda tempo e implica em custos financeiros.

Uma sugestão para minimizar o problema exposto no parágrafo anterior é diluir o valor total do auxílio financeiro em mais parcelas ou simplesmente alocar parcelas para depois da conclusão do curso, facilitando o deslocamento dos jovens, após a formação, em busca de vagas no mercado de trabalho. Hoje, o benefício cessa com o fim da qualificação, não contemplando os gastos incorridos nem na busca pelo emprego, nem no primeiro mês de trabalho, tais como pagamento de exame médico, fotografias 3x4, cópia de documentação, transporte, etc.

Com relação ao padrão de execução para aquelas organizações que realizaram cursos em municípios da região metropolitana do Recife e do interior do estado, percebeu-se que os jovens do interior consideraram suficiente a formação que lhes foi oferecida, mesmo quando não foi possível ministrar as aulas de informática por falta do laboratório e de conexão à Internet. Entretanto, essa aceitação não se repete na capital, onde talvez o maior acesso dos jovens à informação aumente o seu grau de exigência. Esses jovens tendem a se mostrar insatisfeitos com o que é oferecido pelo governo e pelas executoras. Assim, propõe-se que seja definido um padrão de estrutura necessária para se oferecer os cursos.

Este trabalho teve como opção metodológica comparar a atuação do SENAC com a das entidades executoras do Programa Juventude Cidadã no âmbito da qualificação social e profissional de jovens.

No futuro, seria importante ampliar este modelo comparativo, principalmente no que diz respeito à autonomia política e ao uso de espaços e infraestrutura própria e de parceiros locais, no âmbito da execução do mesmo Programa, ou seja, do atual Projovem Trabalhador.

Não tivemos a pretensão de esgotar todas as possibilidades na busca de um modelo de gestão para a qualificação profissional executada por ONGs, muito menos de encontrar respostas para todos os desafios a serem enfrentados pela política pública de juventude, mas sim de contribuir com questionamentos que merecem reflexão para continuar o avanço rumo à inclusão social de jovens que envolva também o trabalho, sem restringir o acesso à educação e à continuidade do crescimento pessoal.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGS. *Sustentabilidade das ONGs no Brasil:* acesso a recursos privados. Rio de Janeiro: Abong. 2010. 92 p.

AMORIM**,** T. N. G. F. *A liderança nas organizações.* Recife, 2006.

ARAÚJO, M. D. O. *O programa aprendizagem:* um estudo da formação do jovem aprendiz no SENAC/PE. Recife: O Autor, 2008.

BANCO MUNDIAL. *Jovens em Situação de Risco no Brasil*. Brasil, 2007. 2v.

BEHN, R. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. *Revista do Serviço Público*, ano 49, n. 4, out.-dez., 1998.

BRASIL. Conselho Nacional Secretaria Nacional Secretaria Geral da Juventude Presidência da República. *Levante sua Bandeira:* I Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude. Brasília, 2007.

_____. Decreto-Lei No. 6.633, 5 de novembro de 2008/

_____. Juventude e Políticas Sociais no Brasil. In: CASTRO, J. A.; AQUINO, L. *IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Brasília, abr. 2008. (Texto para discussão, n. 1335)

_____. Lei No. 11.692, 10 de junho de 2008.

_____. Lei No. 9.790, 23 de março de 1999.

_____. Lei No. 8.666/83, 21 de junho de 1993.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. *Diálogo social e qualificação profissional:* experiências e propostas. Brasília: MTE, SPPE, DEQ, 2005. 39 p. (Construindo diálogos; v. 1)

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Portal do Trabalho e Emprego. Disponível em http://www.mte.gov.br/pnpe/leg_default.asp.

_____. Portaria No. 615 e Anexo I. 13 dez. 2007.

_____. Secretaria Nacional de Juventude. Oficina Técnica Sobre Trabalho Decente e Juventude, Brasília, 19 - 20 nov., 2009.

CAMBA**,** S. V. *ONGs e Escolas Públicas*: uma relação em construção. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009. 126 p. (Cidadania planetária ; v.2)

CÉSAR**,** A. M. *50 Anos do SENAC em Pernambuco.* Recife: SENAC, 1996. 250 p.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización.* Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela,. 2004. p. 95-110.

DE PAULA, A.P.P. *RAE DEBATE.* Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. @RAE, v. 45. n. 1. Disponível em www.uece.br/cev/index.php/arquivos/doc_download/66-texto2. Acesso em jun. 2010.

DURAND**,** Gilbert. *As estruturas antropológicas do imaginários*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* - PNAD de 2004. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2004.

IBGE. Indicadores IBGE. *Principais destaques da evolução do mercado de trabalho nas regiões metropolitanas abrangidas pela pesquisa.* Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2009.

IBRAD – Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento. *Relatório de Avaliação e Monitoramento do Programa Juventude Cidadã.* Pernambuco, 2008.

IOCHPE, G. Uma meta para o próximo presidente: todo aluno sai da escola alfabetizado. *Revista Veja*. 8 set. 2010.

IPEA. Marco Legal do Terceiro Setor. In:_____. *Cadernos Comunidade Solidária*, n.5. Brasília: IPEA, 1998.

MACIEL, M.J.C. A Construção da Proposta de Itinerários Formativos do SENAC no Ceará*. Boletim Técnico do Senac.* Rio de Janeiro, v. 34 n. 2. 2008

MARTINS, H. F. *Em busca de uma Teoria da Burocracia Pública Não-Estatal*: Política e Administração no Terceiro Setor. RAC. v. 2. n. 3, set./dez 1998. 109-128 p.

MARX, K. O Capital: crítica da economia política: livro I. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. In: *O Capital:* Livro 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 2 v.

MELO, M. A. et al. *Avaliação do Programa Estadual de Qualificação Profissional de Pernambuco*. Relatório Técnico. Recife: SEPLANDES - Governo do Estado de Pernamuco, 2002.

MENDES, F. A. H. Governança Corporativa no Setor Público: Análise do Conceito e um Estudo de Caso do Banco Central do Brasil. *Revista de Gestão Pública/DF*. v. 2, n. 1, Brasília, jan./jun. 2008.

NARANJO**,** S. A. *Capacitación y formación profesional para jóvenes tem Uruguay*: los programas Opción Joven e Projovem a través de sus experiências de evaluación. Montevideo : CINTERFOR/PNUD, 2002. 86 p.

NUNES, A. *Terceiro Setor*: fiscalização e outras formas de controle. 1ª ed. Recife: Nossa Livraria, 2002.

O GLOBO. *Planejamento criticou política de emprego***.** 25 jun. 2010.

_____. *ONU alerta que é preciso reforçar ensino de jovens.* 4 jul. 2010.

OIT. *Desemprego juvenil no Brasil:* em busca de opções à luz de algumas experiências internacionais. 2ª ed. Brasília: OIT, 2001.

_____. *Certificação de competências profissionais*: discussões. Brasília: OIT, MTE/FAT, 1999.

PAIVA, H. L. A qualidade do gasto público e a avaliação das políticas sociais: o orçamento do Ministério do Trabalho no período 2000-2006. *Revista do Serviço Público,* v.. 57, n. 3, jul./set., 2006.

PEREIRA, L. C. B. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Documentos da Presidência da República. Brasília, 1995

PERNAMBUCO (Estado). Secretaria de Juventude e Emprego. Termo De Referência. Disponível em: www.sje.pe.gov.br. Acesso em dez. 2007.

PINTO, C. R. J. *As ONGs e a Política no Brasil*: presença de novos atores. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2006.

POCHMANN, M. Rumos da Política do Trabalho no Brasil. In: SILVA, M.O.S. e IAZBECK, M.C. *Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Cortez; São Luiz, MA: FAPEMA, 2006.

PNUD 2000. Atlas do Desenvolvimento Humano. Disponível em: www.pnud.org.br/atlas/. Acesso em set. 2010.

PROGRAMA PROJOVEM TRABALHADOR. *Quadro de Resultados 2008.* Agência do Trabalho, Gerência de Qualificação. Pernambuco, 2010.

RODRIGUES, A. L. Configurações organizacionais em organizações sem fins lucrativos: reflexos para além da simples adoção de modelos. In: VOLTOLINI, R. (Org.). *Terceiro setor:* planejamento e gestão. São Paulo: Senac São Paulo, 2003.

SALVATORE, V. A racionalidade do terceiro setor. In: VOLTOLINI, R. (Org.). *Terceiro setor:* planejamento e gestão. São Paulo: Senac São Paulo, 2003.

SENAC. DN. Referenciais para a educação profissional do SENAC. Rio de Janeiro: SENAC/DFP/DI, 2004. 80 p.

SERRA, A. Modelo aberto de gestão para resultados no setor público. Tradução de Ernesto Montes-Bradley y Estayes. Natal: SEARH/RN, 2008.

SILVA M.G.S., ARAÚJO, T.P., ARCOVERDE, C.B.A. e DOS SANTOS, K.I.C. *Avaliação de Programas Sociais:* a intermediação de mão-de-obra da Agência do Trabalho. Recife: Universitária da UFPE, 2004, 83 p.

APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista
SENAC-PE

Nome do Entrevistado:
Perfil do Entrevistado: (tempo no cargo, escolaridade, experiência na área)

Infraestrutura e equipamentos

- Há quanto tempo a instituição atua oferecendo qualificação profissional?
- Como é a infraestrutura para os cursos realizados?
- Como são montadas as salas de aula e quais os equipamentos disponibilizados? É suficiente? O que pode melhorar?
- Que tipo de material o aluno recebe ao fazer um curso do SENAC-PE?

Planejamento

- Como é elaborado o planejamento? É geral ou por projeto? Quem participa? Quando foi feito o último planejamento e para que período?
- Como são definidos os cursos que serão oferecidos pela Instituição? Estes cursos já fazem parte do planejamento estratégico ou são definidos conforme publicação de editais por parte do Governo?
- É estabelecido meta de inserção dos concluintes no mercado de trabalho? Se sim, como isto é feito?
- Há alguma pesquisa sobre o impacto dos cursos do SENAC na inserção dos egressos no mercado de trabalho?
- Há avaliação dos cursos por parte dos alunos?
- Qual a faixa etária do público atendido?

Fluxo de caixa

- Como a instituição é mantida? Os alunos pagam pelos cursos?
- A instituição precisa fazer parceria com outras instituições para poder oferecer o curso? Se sim, quais?

Autonomia

- Como é feito o processo de seleção dos alunos para os cursos?
- Quais as principais dificuldades encontradas para trabalhar na área de qualificação profissional?
- Você pode afirmar que os cursos oferecidos estão alinhados com a necessidade do mercado de trabalho?
- Qual tem isso o papel do governo no fortalecimento dos programas de qualificação profissional? O SENAC tem conhecimento do Programa Projovem Trabalhador? Já ofereceu algum curso no âmbito do programa?
- Como o SENAC avalia o papel das ONGs no âmbito dos programas de qualificação profissional do governo?

APÊNDICE B - Roteiro de Entrevista
ONG (Entidade Executora)

Nome do Entrevistado:
Perfil do Entrevistado: (tempo no cargo, nível de educação, experiência na área na instituição e anteriormente)

Infraestrutura e equipamentos

- Há quanto tempo a instituição atua oferecendo qualificação profissional para jovens?
- Como é a infraestrutura para os cursos realizados? Como são montadas as salas de aulas e quais os equipamentos disponibilizados? É suficiente? Pode ser melhor? O que pode melhorar?
- No âmbito do Projovem Trabalhador, os equipamentos e a infra-estrutura oferecidas pela ONGs eram suficientes e as mesmas em todas as turmas? Se existir diferença, favor explicar quais e por que.

Planejamento

- Como é elaborado o planejamento da instituição? Geral ou por projeto? Quem participa?
- Quando foi feito o último planejamento estratégico e para que período?
- Como são definidos os cursos que serão oferecidos pela instituição? Estes cursos já fazem parte do planejamento estratégico ou são definidos conforme a publicação de editais por parte do governo?

Fluxo de caixa

- Como a instituição é mantida? Há receita constante ou somente por projetos? Como se arca com as despesas sem projetos?
- No âmbito do Projovem Trabalhador o recurso desembolsado pelo governo era suficiente para suprir todas as necessidades do projeto?
- A ONG precisou fazer parceria com outras instituições para poder oferecer o curso? Se sim, quais?
- Você acha suficiente o valor pago pelo governo para que as ONGs realizem qualificação profissional de jovens?

Autonomia política

- Como é feito o processo de seleção dos alunos para os cursos que são oferecidos sem a participação do governo e como é no caso dos cursos oferecidos no âmbito do Projovem Trabalhador?
- Porque a ONG escolheu oferecer este curso no âmbito do Projovem Trabalhador?
- Se fosse possível escolher outros cursos que não estavam no edital, que curso a ONG acharia interessante oferecer?
- Quais as principais dificuldades encontradas para trabalhar na área de qualificação profissional para jovens?
- Qual tem sido o papel do governo no fortalecimento institucional das ONGs, especificamente no Projovem Trabalhador?
- Como a ONG avalia o Projovem Trabalhador?
- Você pode afirmar que o curso oferecido estava alinhado com a necessidade do mercado de trabalho do município?
- Que tipo de instrumento jurídico foi firmado entre a ONG e o governo no âmbito do Projovem Trabalhador?

APÊNDICE C - Roteiro de Entrevista
ALUNO EGRESSO

Nome entrevistado:
Perfil do entrevistado: (idade, nível de instrução, curso realizado, se está trabalhando, em que área, se o trabalho foi obtido depois do curso, se o curso contribuiu para a inserção no mercado de trabalho, quem conseguiu o trabalho se foi a instituição, o governo ou o próprio aluno)

Infraestrutura e equipamentos

- Como era a sala de aula? Você acha que o curso tinha todos os equipamentos necessários? O material didático utilizado era adequado? O que você acha que poderia ser melhor?
- O que você avalia como principal ponto positivo no que diz respeito à infra-estrutura e equipamentos e o que pode ser considerado o ponto negativo?

Planejamento

- Como as aulas eram planejadas? O professor tinha um roteiro para ministrar as aulas ou era improvisado?
- Você acha que o curso que você fez foi planejado de acordo com as necessidades do mercado de trabalho existente no seu município?

Fluxo de caixa

- O curso tinha auxílio transporte? Tinha bolsa? Como eram feitos estes pagamentos e em que período? Eram feitos em datas programadas?
- Se não houvesse auxilio você escolheria fazer este curso?
- O material didático e a camiseta foram entregues no início do curso? Se houve atraso, você sabe o motivo?

Autonomia política

- Como você soube do curso?
- Foi você mesmo quem fez a inscrição no curso ou foi outra pessoa, se foi outra pessoa, quem?
- Você tinha opção para escolher outro curso? Se sim, porque você escolheu este? Se não, que curso você gostaria de ter feito? Por quê?

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

PRIMEIRO EMPREGO
ATITUDE. OPORTUNIDADE. CIDADANIA.

ANEXO A

PROJETO "JUVENTUDE CIDADÃ"

TERMO DE REFERÊNCIA

1. Histórico do Projeto

As graves conseqüências sociais decorrentes de duas décadas de baixo crescimento econômico tornam-se ainda mais sérias quando são combinadas com a insuficiência de cobertura da rede de proteção social. O jovem que se encontra fora do mercado de trabalho e da escola ou com baixa escolaridade é um daqueles atingidos mais rápida e diretamente por essas conseqüências. Entretanto, o processo de qualificação necessário para seu efetivo ingresso no mercado de trabalho foi se tornando cada vez mais exigente e excludente.

1.1 Em 1996, a idéia do Projeto **Serviço Civil Voluntário - SCV** surgiu como uma das respostas a esse desafio no âmbito do **Programa Nacional de Direitos Humanos**, com a preocupação de criar alternativas de qualificação profissional para os jovens com idade a partir de 18 anos, especialmente àqueles de baixa escolaridade, vivendo em situação de risco iminente e que foram excluídos do serviço militar obrigatório. Os Ministérios do Trabalho e Emprego e da Justiça uniram-se para definir um programa específico para esse público, com a participação de várias autoridades, inclusive militares, representantes de governos estaduais, Organizações Não-Governamentais - ONGs e especialistas em programas para a juventude.

1.2 Em 2003, o SCV passou a integrar o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens - **PNPE**, com base em algumas diretrizes do Plano Nacional de Qualificação – PNQ do Ministério do Trabalho e Emprego. Ampliou-se então a faixa etária, incorporando jovens a partir de 16 anos e priorizando o atendimento a jovens egressos de medidas sócio-educativas. O SCV passou a ser submetido às diretrizes do MTE para as políticas públicas de emprego de forma mais incisiva: a qualificação social e profissional adquire peso mais expressivo e inclui a exigência de inserção do jovem no mercado de trabalho.

1.3 Para cumprimento desse objetivo foi incorporada ao Termo de Referência a obrigatoriedade de os convenentes inserirem no mercado de trabalho uma parcela de, no mínimo, 30% (trinta por cento) dos jovens beneficiários do programa. Tal medida provocou impactos de diversas naturezas: adequação dos cursos de qualificação às demandas do mercado de trabalho local, articulação entre os

diversos atores e instituições (comissões de emprego, entidades executoras, organizações patronais de jovens e adolescentes, sindicatos, SINE, etc) interessados nas questões da valorização do jovem e das ações de apoio à escolarização, incorporação de diretrizes na qualificação social e profissional que tenham um caráter de focalização no desenvolvimento regional, respeito à cultura local e no protagonismo da juventude na resolução de questões de interesse de sua comunidade.

1.4 Neste mesmo ano o MTE celebrou convênio com vinte e cinco unidades da federação e com o Distrito Federal, estabelecendo como meta atender cinco mil jovens e adotando como critério para distribuição da cota de jovens por estados, o tamanho da População Economicamente Ativa (PEA) - Jovem e seu grau de vulnerabilidade social. A execução do SCV ocorreu ao longo dos anos de 2004 e 2005.

2. Justificativa

A situação da juventude mundial e brasileira, em um quadro de crise do sistema de produção cujo padrão de geração de postos de trabalho se restringe, somado ao fato de atravessarmos há décadas um forte processo de concentração das riquezas do País e o de termos a maior porcentagem de jovens de 16 a 24 anos de toda a nossa história, exige que as políticas de inclusão social voltadas para a juventude desenvolvam um conjunto de ações formativas e as combine com ações criativas e incisivas de conquista ou mesmo criação de postos de trabalho.

2.1 O Governo Federal continuamente efetua estudos técnicos com o objetivo de aprimorar e articular as políticas públicas que implementa, procurando maior eficácia e efetividade na difícil tarefa de combater a miséria e a exclusão social, sem deixar de promover a emancipação da camada mais vulnerável da população.

2.2 Certos de que a escolha deste caminho nos levará a alcançar melhores resultados nos objetivos pretendidos no Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens - PNPE, que é uma política com o objetivo de inserção produtiva de jovens em postos formais de trabalho ou em atividades empreendedoras para a geração de renda, o MTE implementará alterações nos pontos que considera fundamentais para o alcance dos objetivos que se pretende atingir.

2.3 Em primeiro lugar, o antigo Serviço Civil Voluntário, passa a chamar-se **"Juventude Cidadã".** A adoção de um novo nome que se aproxime mais da concepção atual do projeto, voltada para a construção da cidadania e do protagonismo jovem por meio da qualificação sócio-profissional para a inserção na atividade produtiva, vem acompanhada das seguintes mudanças:

I - expansão do projeto aos municípios, que passam a ter o direito de celebrar convênios diretamente com o MTE;

II - o investimento em qualificação sócio-profissional estará atrelado ao comportamento do mercado de trabalho local, monitorado pelo MTE. Isto significa que os municípios que apresentem mais condições de absorver a mão-de-obra qualificada pelo Juventude Cidadã poderão receber mais recursos e assim oferecer mais vagas aos jovens de baixa renda;

III - a principal obrigação das instituições conveniadas será a inserção de, no mínimo, **30%** (trinta por cento) dos jovens em atividades produtivas ao final do período de qualificação sócio-profissional;

IV - critérios para a seleção de jovens, além da obrigatoriedade de correspondência com o perfil definido pela Lei 10.748, de 2003, que criou o PNPE, nos seguintes termos:

> *a)* até trinta por cento dos jovens selecionados para o projeto deverão, preferencialmente, ser membros de famílias beneficiárias do *PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA;* e
>
> b) o restante das vagas deverá ser preenchida, preferencialmente, por jovens já cadastrados no PNPE, nas unidades descentralizadas do MTE.

V - para cumprir a obrigatoriedade de inserção efetiva de, no mínimo, 30% (trinta por cento) de jovens, firmada em convênio, as instituições conveniadas poderão contar com o apoio da equipe gestora do Programa, que fará a articulação interna do Juventude Cidadã com outras ações do PNPE voltadas para a inserção de jovens, tais como:

> a) concessão de incentivo econômico às empresas que criarem novos postos de trabalho para os jovens com o perfil do PNPE;
>
> b) concessão do SELO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL às empresas que criarem novos postos de trabalho para os jovens cadastrados no PNPE;
>
> c) encaminhamento preferencial de jovens qualificados pelo Projeto às empresas que celebram acordos de cooperação técnica com o MTE se comprometendo a cumprir a obrigação de contratarem aprendizes com o perfil PNPE;e
>
> d) encaminhamento e análise de projetos de atividades empreendedoras de jovens egressos do Projeto Juventude Cidadã, com o objetivo de facilitar a concessão de crédito.

3. CONCEPÇÃO DO PROJETO

Dados da Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar - PNAD 2004 já apontavam que cerca de 19% (dezenove por cento) dos jovens entre 16 a 24 anos apenas estudam (não trabalham e não procuram trabalho), enquanto 19% (dezenove por cento) estudam e trabalham e 5% (cinco por cento) estudam e estão à procura de emprego. Por outro lado, cerca de 37% (trinta e sete por cento) apenas trabalham e não estudam e 7% (sete por cento) estão à procura de emprego e não estudam. Causa maior preocupação o dado de que cerca de 13% (treze por cento) não estudam, não trabalham e tampouco procuram trabalho.

3.1 Pretende-se que o alcance desses objetivos contribua para o desenvolvimento de cada jovem como:

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

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

III - trabalhador, qualificado social e profissionalmente para a inserção ativa, cidadã, no mundo social e do trabalho e para o exercício do protagonismo, do empreendorismo e da economia solidária.

3.2 A integração dessas três dimensões do seu desenvolvimento − como pessoa, como cidadão e futuro trabalhador −, sob a perspectiva de uma educação para a solidariedade social e para a cidadania fundada no protagonismo juvenil, são o que faz do projeto "Juventude Cidadã", no contexto da preparação para o primeiro emprego, um observatório de experimentação de política pública voltada ao desenvolvimento integral das novas gerações, assegurando-lhe o estatuto de um elemento estruturante na construção de uma política de juventude para o Brasil.

3.3 Nesse sentido, o Projeto Juventude Cidadã adota uma estratégia de qualificação social e profissional que privilegia a aprendizagem pela experiência, sem negligenciar a preparação prévia, adequada e cuidadosa do jovem para "o fazer". Nesse caso, a formação de saberes necessários à inserção do jovem no mercado de trabalho e à vida em sociedade se dá, principalmente, por meio do seu engajamento efetivo na prestação de serviços comunitários, precedido, complementado e articulado com o desenvolvimento de conhecimentos referidos no item 6 - "Conteúdo e Duração dos Projetos" - deste Termo de Referência.

3.4 Essa estratégia é coerente com a concepção de qualificação como uma construção social, relacionada ao aprendizado que vai além da aquisição de conhecimentos técnicos e habilidades específicas limitadas ao desempenho de uma ocupação.

3.5 O Projeto Juventude Cidadã pretende contribuir para ampliar as oportunidades de qualificação, expandindo as possibilidades de inserção e permanência dos jovens no mundo do trabalho.

4. OBJETIVOS

4.1 GERAL

Oferecer oportunidades formativas inovadoras e criativas de desenvolvimento pessoal, social e profissional para que os jovens participantes possam construir um caminho ao exercício pleno da cidadania, mediante sua formação integral aliada à vivência concreta da prestação de serviços voluntários à comunidade, por meio de ações de qualificação sócio-profissional para inserção na atividade produtiva.

4.2 ESPECÍFICOS

I - contribuir para a efetiva inserção de jovens no mercado de trabalho, inserindo

ao final do projeto o mínimo de 30% (trinta por cento) do total de jovens qualificados em atividades produtivas;

II - promover ações que contribuam para o reconhecimento e a valorização dos direitos humanos e da cidadania, e à superação das desigualdades e diferenças de classe, raça, orientação sexual, etnia, gênero e geração, mediante a prestação de serviços voluntários à comunidade; e

III - estimular e criar condições objetivas para elevação da escolaridade dos jovens participantes do projeto.

5. PÚBLICO PARTICIPANTE

Nos termos das políticas públicas de juventude já desenvolvidas ou em fase de desenvolvimento no atual governo, o projeto deverá destinar-se à parcela da juventude brasileira caracterizada pela alta vulnerabilidade frente ao mercado de trabalho, segundo perfil definido pela Lei nº 10.748, de 2003.

5.1 Tal orientação respalda-se nas diretrizes, concepções e estratégia geral de implementação do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens.

5.2 O público prioritário do projeto é formado por jovens com idade entre 16 a 24 anos, em sua maioria com escolaridade inferior ao ensino médio completo, conforme cota estabelecida na Lei 10.748, de 2003, renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo, que não tenham tido vínculo empregatício anterior e que não sejam os beneficiários diretos do Programa "Bolsa-Família", do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ou seja, que o cartão de recebimento não esteja em seu nome.

6. CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS PARTICIPANTES

Em conformidade com a Lei 10.748, de 2003, que criou o PNPE, os beneficiários devem ser jovens com idade entre dezesseis a vinte e quatro anos em situação de desemprego involuntário, que atendam cumulativamente aos seguintes requisitos:

I - não tenham tido vínculo empregatício anterior;

II – sejam membros de famílias com renda mensal *per capita* de até 1/2 (meio) salário mínimo, Incluídas nesta média eventuais subvenções econômicas de programas congêneres e similares, nos termos do disposto no art. 11 desta Lei;

III – estejam matriculados e freqüentando regularmente estabelecimento de ensino fundamental ou médio, ou cursos de educação de jovens e adultos, nos termos dos arts. 37 e 38 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, ou que tenham concluído o ensino médio; e

IV – estejam cadastrados nas unidades executoras do Programa, nos termos desta Lei.

6.1 Uma das principais responsabilidades do Projeto “Juventude Cidadã”, a mobilização e seleção dos jovens, deverá será realizada em articulação com outras políticas em desenvolvimento pelo Governo Federal, como o Bolsa Família e as outras ações de qualificação e inserção do PNPE, de forma a garantir:

I - inclusão, sempre que possível, de até trinta por cento dos jovens pertencentes à famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família;

II - destinação do restante das vagas, preferencialmente, a jovens já cadastrados nas unidades descentralizadas do Ministério do Trabalho e Emprego e nas unidades do SINE;

III - concessão de incentivo econômico às empresas que criarem novos postos de trabalho para os jovens com o perfil do PNPE;

IV - inclusão, respeitado o limite previsto em lei, de jovens com ensino médio completo, com o objetivo de dar continuidade a outras políticas;

V - preferência aos jovens qualificados para o encaminhamento às empresas que celebram acordos de cooperação técnica com o MTE se comprometendo a cumprir à obrigação de contratarem aprendizes com o perfil PNPE;

VI - facilidade de encaminhamento para a concessão de crédito a Projetos de atividades empreendedoras de jovens egressos do Projeto Juventude Cidadã; e

VII - concessão do SELO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL às empresas que criarem novos postos de trabalho para os jovens com o perfil do PNPE;

7. CONTEÚDO DOS PROJETOS

A fim de dar cumprimento aos objetivos do “Juventude Cidadã”, o projeto, devidamente articulado, terá como eixos principais:

I - formação em cidadania e direitos humanos;

II - prestação de serviços voluntários à comunidade

III - qualificação social e profissional;;

IV - estímulo e apoio efetivo à elevação da escolaridade;

V - inserção no mercado de trabalho.

7.1 FORMAÇÃO EM CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS

A Secretaria Especial de Direitos Humanos e o MTE, por meio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, atuarão em parceria nas ações dos segmentos dos

Direitos Humanos e Cidadania e da Prestação de Serviços Voluntários à Comunidade.

7.1.1 Os conteúdos e atividades a serem desenvolvidas durante as horas destinadas a este segmento devem estar de acordo com as Diretrizes do Quadro Referencial de Conteúdos, em anexo, definido conjuntamente pelo MTE e pela Secretaria Especial de Direitos Humanos, e em consonância com o Plano de Trabalho apresentado.

7.2 QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL

A qualificação social e profissional inclui, mas não se limita, à aquisição de conhecimentos técnicos e habilidades específicas necessárias ao desempenho de uma ocupação, relacionando-se ao aprendizado da vida. Consiste, portanto, em uma construção social importante para a inserção e atuação cidadã do jovem no mercado de trabalho e na vida em sociedade.

7.2.1 Nesse sentido, adquirem importância conteúdos e metodologias que levem o jovem a estudar, analisar e refletir sobre:

I - a realidade social, a fim de que possa situar-se no seu tempo e contexto (local e nacional);

II - as transformações no mercado de trabalho - inovações tecnológicas, novas formas de organização e gestão do trabalho e o novo perfil do trabalhador; e

III - as oportunidades e heterogeneização das formas de trabalho e renda, trabalho formal, auto-emprego; formas de empreendedorismo individual e coletivo, dentre outras.

7.2.2 A construção curricular deve incluir, de forma transversal, conteúdos de formação geral e específica, observando-se o caráter complexo da qualificação em um mundo onde as desigualdades e diferenças de classe, raça, orientação sexual, etnia, gênero e geração exercem influência sobre as oportunidades de inserção social.

7.2.3 Nesse sentido, a lista dos temas abaixo, utilizada como referência no MTE, no âmbito do *Programa Nacional de Qualificação – PNQ*, *do PNPE* e do *ProJovem - Programa Nacional de inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária*, implementado pela Presidência da República em parceria com outros Ministérios, dentre eles o MTE, é uma construção coletiva que deve orientar o processo de qualificação dos jovens para inserção no mercado de trabalho. Vejamos:

I - Administração

II - Agro Extrativista

III - Alimentação

IV - Arte e Cultura

V - Beleza e Estética

VI - Comunicação e Marketing Social

VII - Construção e Reparos (Revestimentos e Instalações)

VIII - Educação

IX - Empreendedorismo e Economia Solidária

X - Esporte e Lazer
XI - Gestão Pública e Terceiro Setor

XII - Gráfica

XIII - Joalheria

XIV - Madeira e Móveis

XV - Meio Ambiente, Saúde e Promoção da Qualidade De Vida

XVI - Metalmecânica

XVII - Pesca / Psicultura

XVIII - Promoção da Igualdade Racial e Eqüidade e Gênero

XIX - Promoção dos Saberes Indígena e Popular

XX - Segurança Alimentar e Promoção da Qualidade de Vida no Campo

XXI - Serviços Domiciliares

XXII - Telemática

XXIII - Transporte

XXIV - Turismo e Hospitalidade

XXV - Vestuário

XXVI - Voluntariado e Trabalho Social

7.2.4 Os conteúdos e atividades desenvolvidas nas duzentas horas destinadas à qualificação sócio-profissional, além de estarem em sintonia com o projeto técnico encaminhado junto com o plano de trabalho, deve ser definido com base na Classificação Brasileira de Ocupações – CBO. Solicita-se, também, a adequação dos cursos aos processos de desenvolvimento local, o que pressupõe uma anterior avaliação das potencialidades do mercado de trabalho local.

7.3 PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS VOLUNTÁRIOS À COMUNIDADE

Eixo estruturador do projeto, a prestação de serviços voluntários à comunidade, regida pela Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, regulamentada pelo Decreto nº 5.313, de 16 de dezembro de 2004, destina-se a oferecer aos participantes oportunidades de vivências e práticas em projetos e atividades sociais e propiciar aos jovens momentos de reflexão sobre a importância do papel da juventude na transformação social e na promoção e defesa dos direitos humanos.

7.3.1 O estímulo ao protagonismo dos jovens deverá permear o trabalho educativo em todas as vertentes do projeto. Neste sentido, o tipo de serviço prestado deve ser definido segundo as necessidades de cada comunidade, com a participação dos jovens em todas as etapas, desde o diagnóstico da situação, até o planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações.

7.4 ESTÍMULO E APOIO EFETIVO À ELEVAÇÃO DA ESCOLARIDADE

Nenhum programa social dirigido a jovens pode prescindir de exercer um impacto positivo sobre a escolaridade de seus destinatários. As ações de estímulo e apoio à elevação da escolaridade dos participantes pressupõem encontrar caminhos alternativos que possam levar à motivação para o ingresso, regresso e permanência do jovem na escola. Essas ações devem estar articuladas com as atividades pertinentes aos demais objetivos específicos do projeto.

7.4.1 Desse modo, dentre as atribuições e responsabilidades básicas das Secretarias Estaduais de Trabalho e das Prefeituras, na condição de contrapartida, estão a de criação de oportunidades de acesso e permanência dos jovens na escola, no ensino regular ou na modalidade de Educação de Jovens e Adultos, ou ainda em programas alternativos disponíveis em seu meio, de educação presencial ou à distância.

7.4.2 Com esse propósito, deve ser pactuado com os jovens que ainda não tenham concluído a Educação Básica e se encontram fora da escola um prazo de carência, dentro do qual eles deverão estar matriculados e freqüentando a escola, como condição de permanência no projeto.

7.4.3 Uma lição que os programas de apoio ao regresso e à permanência dos jovens na escola têm ensinado é que este não é um trabalho que possa ser satisfatoriamente desempenhado por atores isolados. Nesse propósito se inclui a mobilização das famílias e do entorno sócio-comunitário dos jovens através da participação em atividades como:

I - articulação regular com a escola garantindo o ingresso, reingresso e acompanhamento da permanência e do desempenho dos jovens;

II - práticas e vivências com familiares e amigos engajados na escola;

III - realização de reuniões com lideranças significativas da comunidade, além de profissionais, atletas, artistas etc., que possam debater com os jovens sobre a

importância e o papel da escola em seu processo de desenvolvimento pessoal e profissional;

IV - realização de atividades ou apresentações voltadas para a questão da orientação profissional, buscando ampliar a visão dos jovens em relação às suas possibilidades de inserção social; e

V - compromisso na participação de atividades pedagógicas de reforço escolar, que também se constituem em contrapartida das executoras.

7.4.4 Por fim, o projeto deve mobilizar também a contribuição de órgãos governamentais e não governamentais, especialmente as secretarias, delegacias, conselhos e comissões de educação, trabalho e outros.

7.5 INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO

Conforme estabelecido em convênio, a cota de inserção de jovens no mercado de trabalho é de, no mínimo, 30% (trinta por cento) dos jovens atendidos pelo projeto, posto que serão consideradas nesta cota, todas as modalidades já implementadas no PNPE, o que inclui, além da contratação formal e dos contratos especiais de aprendizagem, as formas alternativas de ocupação e geração de renda, definidas a partir das ações de empreendedorismo, associativismo e cooperativismo, o que inclui possibilidades de acesso a linhas de crédito para criação de empreendimentos.

8. DISTRIBUIÇÃO DA CARGA HORÁRIA

O projeto será desenvolvido em seiscentas horas, assim distribuídas:

I - formação em cidadania e direitos humanos.....100 horas

II - qualificação social e profissional.....200 horas

III - planejamento e prestação do serviço voluntário pelo jovem à

Comunidade.....125 horas

IV - estímulo e apoio à elevação da escolaridade.....100 horas

V - ações para inserção do jovem no mercado de trabalho.....75 horas

8.1 Propõe-se que as atividades do projeto sejam iniciadas pela dimensão intitulada "Formação em Cidadania e Direitos Humanos", com o objetivo de sensibilizar e mobilizar os jovens para a prestação de serviços voluntários à comunidade, que deverá acontecer durante todo o processo, de acordo com a legislação que dispõe sobre o assunto.

8.2 É recomendável que sejam desenvolvidas no mínimo 20 horas dessa formação inicial de preparação do jovem (1/5 da carga horária) antes da efetiva prestação do

serviço voluntário à comunidade e, conseqüentemente, início do recebimento do auxílio financeiro de que trata o art. 3º-A da Lei nº 9.608, de 1998, conforme preceitua o art. 3º do Decreto 5.513, de 16 de dezembro de 2004. Dessa forma garante-se que o jovem esteja melhor preparado e possa desenvolver as ações conforme especificado no item “Prestação de Serviços Voluntários à Comunidade” tratado neste Termo de Referência.

8.3 Do mesmo modo, sugere-se que as ações do projeto sejam avaliadas durante todo o processo e que ao final os jovens tenham a oportunidade de realização de um balanço crítico do Projeto Juventude Cidadã como um todo.

9. PAPEL DOS ATORES ENVOLVIDOS

9.1 DA SECRETARIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO - SPPE/MTE:

I - definir, em articulação com a SEDH/PR, a formatação e a operacionalização do projeto;

II - proceder à análise técnico-pedagógica dos projetos do “Juventude Cidadã”;

III - orientar as equipes técnicas das Secretarias de Trabalho e das prefeituras para implementação do “Juventude Cidadã”, bem como para sua correta divulgação, de acordo com o modelo previamente definido;

•IV - formular orientações relativas aos conteúdos de qualificação social e profissional do projeto;

V - prover informações gerenciais sobre o projeto, por meio de sistema informatizado;

VI - financiar parcialmente as ações do projeto mediante a celebração de convênios com os estados e prefeituras;

VII - identificar e articular fontes alternativas de financiamento, públicas ou privadas;

VIII - coordenar a gestão do projeto junto as convenentes; e

IX - elaborar o sistema de avaliação e monitoramento da modalidade, em articulação com a SEDH/PR.

9.2 DA SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS - SEDH/PR:

As atribuições da SEDH/PR serão definidas em Acordo de Cooperação Técnica a ser firmado entre o MTE, por intermédio da SPPE, e a SEDH/PR.

9.3 DAS DELEGACIAS REGIONAIS DO TRABALHO – DRTs:

I - apoiar a execução do plano de avaliação e monitoramento dos projetos do "Juventude Cidadã", em articulação com a SPPE/MTE e a SEDH/PR; e

II - acompanhar *in loco*, monitorar e supervisionar a execução dos convênios firmados pelo MTE com os estados e municípios no âmbito do "Juventude Cidadã", mantendo o MTE informado de todos os fatos que lhe sejam pertinentes.

9.4 DA PREFEITURA:

I - elaborar e encaminhar à SPPE/MTE o projeto de implementação do "Juventude Cidadã" – Plano de Trabalho, de acordo com as orientações deste Termo de Referência e da Instrução Normativa STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997, acompanhado da documentação necessária à celebração do convênio;

II - selecionar as entidades públicas ou privadas que irão executar as ações constantes no Plano de Trabalho, de acordo com os procedimentos normativos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e da IN/STN nº 1, de 1997;

III - coordenar o processo seletivo de jovens de acordo com o "Item 6" - **CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS PARTICIPANTES –** deste Termo de Referência;

IV - apoiar e orientar as entidades executoras na formação de parcerias para o projeto;

V - garantir ao jovem egresso ou em cumprimento de medidas sócio-educativas, se for o caso, acompanhamento psicológico e de assistência social durante a duração do Projeto;

VI - promover e facilitar a articulação do projeto com outras secretarias e organismos públicos, bem como com entidades sem fins lucrativos;

VII - incluir o "Juventude Cidadã" em foros de debates regionais ou locais, que visem mobilização de parceiros, divulgação, discussão e aprimoramento da qualificação social e profissional, bem como apresentação de seus resultados às comunidades beneficiadas e à sociedade como um todo;

VIII - garantir a contrapartida às ações do projeto, conforme estabelecido no item financiamento;

IX - coordenar a divulgação do projeto no âmbito local;

X - acompanhar e monitorar a implementação do projeto;

XI - disponibilizar informações qualitativas de resultados do projeto;

XII - acompanhar a execução físico-financeira do projeto;

XIII - articular com as instituições públicas ou privadas sem fins lucrativos locais a viabilização da prestação do serviço voluntário pelo jovem participante do Projeto;

XIV - promover e acompanhar a inserção dos egressos do “Juventude Cidadã” em outros projetos públicos de emprego ou no mercado de trabalho; e

XV - acompanhar, fiscalizar e comprovar, periodicamente, perante o MTE, o cumprimento da carga horária do serviço voluntário prestado pelo jovem à comunidade.

10. CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS, SELEÇÃO DE MUNICÍPIOS E NÚMERO DE VAGAS POR MUNICÍPIO.

O critério de distribuição de recursos e de disponibilização de número de vagas por município terá por parâmetro o saldo de movimentação do CAGED nos últimos 12 meses, de acordo com as faixas a seguir:

Saldo do CAGED	**Número de vagas**
Menor que 0	60
De 1 até 100	75
De 101 a 250	200
De 251 a 500	400
De 501 a 1000	750
De 1001 a 2500	2.000
De 2501 a 5000	3.000
De 5001 a 10.000	5.000
Maior que 10.000	7.000 (*)

(*) Terão direito a 7.000 vagas APENAS as prefeituras que acumularem duas condições:

- saldo CAGED maior que 10.000 E
- População igual ou maior que 250.000 habitantes.

10.1 Os municípios que apresentaram saldo CAGED menor em função de algum desvio provocado por fatores sazonais ou ambientes econômico desfavoráveis poderão optar pelo critério de vagas por número de habitantes, de acordo com a tabela abaixo:

Municípios com população	**Número de vagas**
Entre 50 mil a 300 mil habitantes	120
Entre 300 mil e 600 mil habitantes	240
Maior que 600 mil habitantes	480

11. SELEÇÃO DAS ENTIDADES EXECUTORAS

A seleção e contratação das entidades que irão executar as ações constantes no Plano de Trabalho será feita pelo município, com base nas disposições da Lei 8.666, de 1993.

12. OPERACIONALIZAÇÃO

A operacionalização das ações do Juventude Cidadã se dará por meio de celebração de convênio entre o MTE e a Prefeitura Municipal, que executará as ações através de entidades privadas ou públicas, de acordo com procedimentos normativos da Lei nº 8.666, de 1993 e da IN/STN nº 1, de 1997.

13. REFERÊNCIAS LEGAIS

- Lei nº 10.748, de 22 de outubro de 2003, que Cria o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens - PNPE.

- Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998. que Dispõe sobre o Serviço Voluntário e dá outras providências.

- Decreto nº 5.313, de 16 de dezembro de 2004, que. Regulamenta o art. 3º-A da Lei nº 9.608, de 1998, que dispõe sobre o serviço voluntário.

- Instrução Normativa STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997, que disciplina a celebração de convênios de natureza financeira, que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos.

- Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

- Resolução nº 333, de 10 de julho de 2003, do CODEFAT.

- Portaria nº 356, de 08 de julho de 2005, que regulamenta o pagamento do auxílio financeiro ao jovem participante do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego.

ANEXO B
PROJOVEM TRABALHADOR – JUVENTUDE CIDADÃ
TERMO DE REFERÊNCIA

1. INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem foi concebido pelo Governo Federal, com o objetivo de ampliar o atendimento aos jovens excluídos da escola e da formação profissional. O programa permitirá que os jovens sejam reintegrados ao processo educacional, recebam qualificação profissional e tenham acesso a ações de cidadania, inserção no mundo do trabalho, esporte, cultura e lazer.

Foram unificados seis programas já existentes voltados para a juventude – Agente Jovem, Projovem, Saberes da Terra, Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (Consórcio Social da Juventude e Juventude Cidadã) e Escola de Fábrica – em um único Programa, nos termos da Medida Provisória nº 411, de 28 de dezembro de 2007, convertida na Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008, cuja regulamentação consta do Decreto nº 6.629, de 4 de novembro de 2008.

A gestão do Projovem é compartilhada entre a Secretaria-Geral da Presidência da República, por meio da Secretaria Nacional de Juventude e os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Educação e do Trabalho e Emprego.

O Programa tem quatro modalidades: Projovem Urbano; Projovem Campo – Saberes da Terra; Projovem Trabalhador; e Projovem Adolescente.

Cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, por intermédio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE/MTE, a coordenação e a execução da modalidade Projovem Trabalhador que é composta pelas seguintes submodalidades: Juventude Cidadã, Consórcio Social da Juventude, Empreendedorismo e Escola de Fábrica.

Este Termo de Referência trata especificamente da submodalidade Juventude Cidadã de que trata o inciso II do art. 39 do Decreto nº 6.629, de 2008, doravante denominada Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã, a ser executada em parceria com os Estados, Distrito Federal e Municípios, doravante denominados Entes.

2. PÚBLICO ALVO

O Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã beneficiará jovens de 18 a 29 anos que estejam em situação de desemprego e sejam membros de famílias com renda mensal *per capita* de até um salário mínimo, que, em virtude de suas condições sócio-econômicas, têm maior dificuldade de inserção na atividade produtiva, ou seja, de maior vulnerabilidade frente ao mundo do trabalho e que:

I – estejam cursando ou tenham concluído o ensino fundamental; ou

II – estejam cursando ou tenham concluído o ensino médio, e não estejam cursando ou tenham concluído o ensino superior.

3. OBJETIVOS

3.1 GERAL

Promover a criação de oportunidades de trabalho, emprego e renda para os jovens em situação de maior vulnerabilidade frente ao mundo do trabalho, por meio da qualificação sócio-profissional com vistas à inserção na atividade produtiva.

3.2 ESPECÍFICOS

I - promover ações que contribuam para o reconhecimento e valorização dos direitos humanos da cidadania e com a redução das desigualdades;

II - preparar e inserir os jovens no mundo do trabalho, em ocupações com vínculo empregatício ou em outras atividades produtivas legais geradoras de renda.

4. DEFINIÇÃO DE METAS

Com o intuito de fazer uma distribuição transparente e justa das ações de qualificação do Projovem Trabalhador, foi elaborado um modelo para a definição de distribuição das metas de qualificação, por unidade federativa, em conformidade com as disposições do art. 41 do Decreto nº 6.629, de 2008.

Após análise de diversos indicadores, decidiu-se utilizar no referido modelo as seguintes variáveis: taxa de desemprego juvenil; taxa de participação na vulnerabilidade sócio-econômica juvenil; a média do saldo do Cadastro-Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) dos últimos três anos e; Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), como indicadores para a ponderação da meta de qualificação para cada unidade federativa. A seguir, foi estabelecida uma proporção da população economicamente ativa (PEA) juvenil desocupada pela PEA total. Tais dados foram obtidos através da Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio (PNAD), de 2006, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. A taxa encontrada foi transformada em índice de ponderações.

Como indicador de mercado de trabalho local, foi utilizado o saldo CAGED dos últimos três anos por unidade da federação, servindo para ponderar a tendência de absorção dos jovens qualificados em relação ao mercado de trabalho.

O IDH foi utilizado devido à sua peculiaridade em mensurar a questão da renda, educação, longevidade e abrangência nacional.

Com os indicadores definiu-se a meta para cada unidade federativa com base na seguinte fórmula:

Meta por Unidade Federativa (MUF) = Meta Ponderada (MP) X Meta Física Consignada (MF)

Entende-se como Meta Física Consignada (MF) o número de jovens a serem atendidos pelo ProJovem Trabalhador com base na Lei Orçamentária Anual – LOA.

A Meta Ponderada (MP) será composta por indicadores sociais e econômicos aplicados na formula abaixo:

MP = (Saldo CAGED X 0,4) + (IDH X 0,2) + (Distribuição da MF pela PEA jovem vulnerável X 0,4)

Caso não exista demanda por parte de entes públicos ou privados, as Metas por Unidade Federativa (MUF) poderão ser redistribuídas de acordo com o quantitativo de demandas existentes.

Para fins de estabelecimento das metas do Distrito Federal serão acrescidos os municípios da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE/DF, sendo os mesmos excluídos do cálculo das respectivas metas dos estados de localização desses municípios.

5. QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL

Como elemento orientador e facilitador do processo de qualificação e inserção dos jovens no mundo do trabalho, o Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã utilizará a metodologia dos arcos ocupacionais, que já vem sendo utilizada pela Presidência da República, Ministério do Trabalho e Emprego e outros ministérios que trabalham com projetos de qualificação de jovens. Os arcos ocupacionais abrangem as esferas da produção e da circulação (indústria, comércio e prestação de serviço), garantindo assim um maior campo de atuação, visando aumentar as possibilidades de inserção ocupacional dos jovens.

Durante a execução das ações de qualificação social e profissional serão abordados temas transversais como empreendedorismo e economia solidária, eqüidade de gênero, gestão pública, terceiro setor, português, matemática e língua estrangeira.

Na programação dos cursos, o conteúdo da qualificação social será o primeiro a ser ministrado, e, na seqüência, o conteúdo da qualificação profissional, observadas as respectivas cargas horárias de que trata o item 5.1.

5.1. CARGA HORÁRIA

O Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã terá uma carga horária de 350 horas/aula custeadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, sendo 100 horas/aula de Qualificação Social e 250 horas/aula de Qualificação Profissional.

A carga horária será distribuída em 24 (vinte e quatro) semanas, sendo 15 (quinze) horas/aula por semana, conforme o quadro a seguir:

Qualificação Social	Qualificação Profissional	Total
100 horas/aula em 07 semanas	250 horas/aula em 17 semanas	350 horas/aula em 24 semanas
15 horas/aula por semana		

5.2. ITENS DO CONTEÚDO PROGRAMÁTICO DAS AÇÕES DE QUALIFICAÇÃO SOCIAL

Os cursos de qualificação social do Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã terão o seguinte conteúdo:

- Inclusão digital – 40 horas/aula.
- Valores humanos, ética e cidadania – 10 horas/aula.
- Educação ambiental, higiene pessoal, promoção da qualidade de vida – 10 horas/aula.
- Noções de direitos trabalhistas, formação de cooperativas, prevenção de acidentes de trabalho – 20 horas/aula.
- Estímulo e apoio à elevação da escolaridade: 20 horas/aula.

5.3. ITENS DO CONTEÚDO PROGRAMÁTICO DAS AÇÕES DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

A oferta de cursos de qualificação profissional deverá estar em consonância com a demanda de empregabilidade que será parte integrante do Plano de Implementação do Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã.

Caso haja aula prática, esta deverá ser desenvolvida em condições laboratoriais, ou seja, as pessoas jurídicas públicas ou privadas contratadas para prestarem os serviços de qualificação profissional poderão utilizar tanto instalações próprias com reprodução das condições reais, de acordo com o curso, bem como fazer parcerias com outras pessoas jurídicas, desde que, quando da execução das aulas, o parceiro não utilize os jovens para o funcionamento regular de suas atividades.

O conteúdo da oferta dos cursos de qualificação profissional deverá ser elaborada com base na seguinte relação de arcos ocupacionais:

- Administração
- Agro Extrativista
- Alimentação
- Arte e Cultura
- Beleza e Estética
- Comunicação e Marketing Social
- Construção e Reparos
- Educação

- Esporte e Lazer
- Gráfica
- Joalheria
- Madeira e Móveis
- Metalmecânica
- Pesca / Piscicultura
- Saúde
- Serviços Domésticos
- Serviços Pessoais
- Telemática
- Transporte
- Turismo e Hospitalidade
- Vestuário
- Outros

O MTE disponibilizará a matriz do material pedagógico que será aplicada pelos Entes que aderirem ao Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã.

6. INSERÇÃO DO JOVEM NO MUNDO DO TRABALHO

Fica estabelecida para os Entes Executores do Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã a meta mínima obrigatória de 30% de inserção de jovens no mundo do trabalho.

Para fins de comprovação da inserção dos jovens no mundo do trabalho, descriminamos abaixo as modalidades de inserção aceitas pelo MTE e os documentos comprobatórios a serem apresentados:

I - Inserção via Emprego Formal. Serão aceitos como comprovantes cópias legíveis das páginas das carteiras de trabalho dos jovens, onde constam os dados (nome, CPF, Carteira de Identidade) e o registro pela empresa contratante. Serão aceitos, também, comprovantes originários dos sistemas informatizados disponibilizados pelo MTE;

II – Inserção via Estágio ou Jovem Aprendiz. Será aceito como comprovante cópia legível do contrato celebrado com a empresa ou órgão onde o jovem for inserido; e

III – Inserção via Formas Alternativas Geradoras de Renda (FAGR). Serão aceitos os seguintes comprovantes:

a) registro e abertura de microempresa pelo jovem ou participação como sócio ou cotista: comprovante de registro ou protocolo e ou licença municipal ou estadual de funcionamento;

b) registro como profissional autônomo: comprovante do registro ou inscrição;

c) financiamento para implantação de empreendimento próprio: comprovante do empréstimo, parecer favorável ou financiamento e/ou carta de aprovação do projeto;

d) aquisição de espaço físico para funcionamento do negócio: contrato de comodato do imóvel, contrato de aluguel do imóvel e/ou termo de parceria para concessão de espaço físico com comprovação da titularidade do imóvel;

e) prestação de serviço a terceiros, mediante contrato de prestação de serviços;

f) participação em associação ou cooperativa em funcionamento: contratos sociais, estatutos, ata de diretoria e/ou lista de associados; e

g) aquisição, pelo jovem, de equipamentos e insumos produtivos: nota fiscal de compra e/ou termo de doação com especificação.

O não cumprimento da meta mínima de inserção de que trata o item anterior obrigará o Ente Executor a restituir cinqüenta por cento do valor gasto na qualificação social e profissional por jovem não inserido no mundo do trabalho.

7. EVASÃO E SUBSTITUIÇÃO DE JOVENS

Para efeito do cumprimento da meta de inserção, será aceita a taxa de evasão de até 10% nos cursos de qualificação do Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã.

O valor total da qualificação gasto com o que excedeu à taxa de evasão de que trata o parágrafo anterior será objeto de restituição pelo Ente Executor ao MTE.

A substituição dos jovens que porventura desistirem de freqüentar os cursos, somente poderá ser efetivada caso tenha sido executado até 25% do total de horas/aula de qualificação social e/ou profissional.

8. EGRESSOS

Os jovens do Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã que não foram inseridos no mundo do trabalho durante a participação no Programa, serão inscritos junto ao Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego – SINE.

Esses jovens serão denominados de “Egressos do Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã", para efeitos de monitoramento, acompanhamento e avaliação da inserção posterior no mundo do trabalho.

Constitui obrigação do Ente Executor, providenciar a inscrição dos jovens egressos do Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã junto às unidades de atendimento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

9. AUXÍLIO FINANCEIRO

O MTE custeará o auxílio financeiro ao jovem participante do projeto, no valor de R$ 600,00 (seiscentos reais), distribuídos em 6 (seis) parcelas de R$ 100,00 (cem reais), comprovadas por meio da freqüência de, no mínimo, 75% nas atividades do mês. Não haverá prejuízo da alocação adicional de recursos do proponente para também custear novos auxílios financeiros.

O jovem que venha a substituir outro jovem evadido, até o limite de 25%, conforme Item 6, receberá o número de parcelas do auxílio financeiro correspondentes a quantidade de horas que freqüentar.

É vedada a cumulatividade da percepção do auxílio financeiro do Projovem Trabalhador com benefícios de natureza semelhante recebidos em decorrência de outros programas federais, permitida a opção por um deles.

Consideram-se de natureza semelhante ao auxílio financeiro mensal a que se refere o parágrafo anterior os benefícios pagos por programas federais dirigidos a indivíduos da mesma faixa etária do Projovem.

10. AGENTES

10.1. São agentes do Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã neste Termo de Referência:

I – o MTE, por intermédio da SPPE/MTE na condição de gestora do Projovem Trabalhador e executora de suas transferências financeiras; e

II – os Estados, os Municípios com população a partir de vinte mil habitantes e o Distrito Federal na condição de Entes Executores.

10.1.1. São obrigações do MTE:

I – supervisionar a execução do Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã, mantendo o acompanhamento, o monitoramento, o controle, a fiscalização e a avaliação da execução do Plano de Implementação, inclusive no que diz respeito à qualidade dos serviços prestados;

II – analisar e aprovar as propostas de Planos de Implementação apresentados pelos Entes Executores que tenham aderido ao Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã;

III – analisar e aprovar as propostas de reformulação do Plano de Implementação, mediante aditamento, desde que apresentadas, por escrito, dentro do prazo de execução do Plano, acompanhadas de justificativas e que não impliquem mudança do objeto do Plano ;

IV – fornecer dados, informações e orientações às equipes técnicas dos Entes Executores, para o bom desenvolvimento do Plano de Implementação e consecução dos objetivos nele explicitados;

V – providenciar, junto ao Banco do Brasil S/A, a abertura de conta específica para movimentação dos recursos do Plano de Implementação;

VI – transferir ao Ente Executor, depositando na conta especifica do Plano de Implementação, os recursos financeiros previstos para a execução das ações, conforme cronograma de desembolso do Plano aprovado;

VII – exercer a atividade normativa, o controle e a fiscalização sobre a execução do Plano de Implementação, inclusive, se for o caso, reorientando as ações, transferindo a responsabilidade pela execução do mesmo, no caso de paralisação das atividades por força de qualquer fato relevante que venha a ocorrer, de modo a evitar a descontinuidade das ações pactuadas;

VIII – orientar a correta divulgação do Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã;

IX – analisar e aprovar as prestações de contas encaminhadas pelo Ente Executor;

X – disponibilizar ao Ente Executor, bem como às pessoas jurídicas, públicas ou privadas, por ele contratadas para prestar serviços na qualificação social e profissional, o acesso ao Sistema de Informações do Projovem Trabalhador, para execução dos procedimentos estabelecidos referente ao pagamento do auxílio financeiro e inserção de informações sobre a execução das ações;

XI – disponibilizar os recursos necessários na Conta Suprimento do Auxílio Financeiro, para pagamento das parcelas do auxílio financeiro aos jovens beneficiários do Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã;

XII – formular orientações sobre os conteúdos de qualificação social e profissional do Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã; e

XIII – outras obrigações que vierem a ser definidas em atos normativos competentes.

10.1.2. São obrigações dos Entes Executores:

I – executar, com rigorosa observância do Plano de Implementação aprovado e das normas expedidas pelo MTE, o Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã, zelando pela boa qualidade das ações e serviços prestados, buscando alcançar efetividade pedagógica e social;

II –cumprir os procedimentos estabelecidos pelo MTE referente ao pagamento do auxílio financeiro;

III – acompanhar e avaliar o cumprimento das ações de qualificação e inserção, mantendo cadastro individualizado e atualizado dos beneficiários, bem como listas de presença assinadas pelos jovens, que comprovem a freqüência dos mesmos nos cursos realizados;

IV – utilizar os recursos de forma eficiente, observando o valor hora/aula que não poderá ultrapassar a referência de valor estabelecida pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT no âmbito do Plano Nacional de Qualificação – PNQ;

V – promover as medidas necessárias para inserção no mundo do trabalho de, no mínimo, 30% dos jovens beneficiários;

VI – encaminhar ao MTE os relatórios indispensáveis ao acompanhamento e à avaliação das ações, bem como da aplicação dos recursos do Plano de Implementação;

VII –garantir a manutenção da equipe técnica em quantidade e qualidade adequadas ao bom desempenho das atividades;

VIII – arcar com quaisquer ônus de natureza trabalhista, previdenciária ou social, decorrentes dos recursos humanos utilizados nos trabalhos, bem como ônus tributários ou extraordinários decorrentes das atividades desenvolvidas para execução das ações;

IX – manter equipamento de informática suficiente para a utilização do sistema informatizado, disponibilizado pelo MTE;

X – garantir a freqüência mínima obrigatória dos jovens beneficiários de 75% do total das 350 horas de qualificação social e profissional;

XI – lançar, nos prazos e condições fixados, as informações no Sistema disponibilizado pelo MTE, arcando com os ônus do uso inadequado do Sistema e das informações, por si ou pelos terceiros por ele contratados;

XII – efetuar os pagamentos aos contratados, após a efetiva realização das ações de qualificação ou entrega de produtos com a respectiva alimentação no Sistema disponibilizado pelo MTE, alimentação esta a ser procedida tanto pelo Ente Executor como pelos contratados, quando for o caso;

XIII – apresentar, relativamente à aplicação dos recursos do Plano de Implementação, prestação de contas conforme as normas estabelecidas pelo MTE;

XIV – especificar, nos contratos firmados com as pessoas jurídicas públicas e privadas para execução do Plano de Implementação, os serviços a serem prestados ou bens/produtos, os custos unitário e total de cada um, e, no caso de serviços prestados na execução dos cursos de qualificação, especificar por curso, o número de vagas oferecidas, a carga horária, o local, com endereço completo, os custos unitário e total, e o período de realização;

XV – atestar as notas fiscais/faturas somente após a comprovação da efetiva prestação de serviços ou entrega de bens/produtos contratados, desde que as notas fiscais/faturas contenham a identificação precisa dos serviços executados ou bens/produtos entregues, datas e locais de execução dos serviços ou entrega de bens/produtos, e, no caso dos serviços prestados na execução dos cursos de qualificação, deverá acompanhar as notas fiscais/faturas documento que explicite por curso contratado e realizado:

a) ações de qualificação realizadas;

b) quantidade de vagas contratadas, oferecidas, ocupadas e de objeto de evasão, informando-se o percentual de evasão;

c) carga horária efetiva;

d) número de jovens, com seus respectivos nomes, CPF, RG e percentual de freqüência;

e) apresentação de listas assinadas pelos jovens comprovando o fornecimento de vale-transporte e dos certificados de conclusão dos cursos;

XVI – assegurar a qualidade pedagógica das atividades de qualificação social e profissional desenvolvidas no âmbito Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã;

XVII – comprovar junto ao MTE o cumprimento da freqüência mínima exigida nos cursos de qualificação para fins de recebimento do auxílio financeiro;

XVIII – realizar as contratações com base nos procedimentos previstos na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002;

XIX – recolher, nos termos informados pelo MTE, o valor corrigido da contrapartida quando não comprovar a sua aplicação conforme previsto no Plano de Implementação;

XX – recolher, nos termos informados pelo MTE, o valor correspondente a rendimentos de aplicação no mercado financeiro, referentes ao período compreendido entre a liberação do recurso e a data prevista para sua utilização, quando não comprovar o seu emprego no objeto do Plano de Implementação, ainda que não tenha feito a aplicação;

XXI – incluir, em seu orçamento, os recursos transferidos pelo MTE e os rendimentos de sua aplicação no mercado financeiro, para execução do Plano de Implementação;

XXII – proceder à devolução de recursos nos casos apontados pelo MTE;

XXIII – movimentar os recursos transferidos pelo MTE, da contrapartida e oriundos de suas aplicações no mercado financeiro, em conta específica do Plano de Implementação cuja abertura será providenciada pelo MTE junto ao Banco do Brasil S/A;

XXIV – depositar, na conta específica do Plano de Implementação, os recursos da contrapartida, de acordo com o Cronograma de Desembolso constante do Plano aprovado;

XXV – aplicar e gerir os recursos transferidos pelo MTE concomitantemente com os correspondentes à sua contrapartida, bem como os rendimentos de suas aplicações no mercado financeiro, exclusivamente nas ações do Plano de Implementação aprovado;

XXVI – garantir que, servidores do MTE, do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, do Tribunal de Contas da União – TCU e do Ministério Público, ou representantes por eles indicados, e membros das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, todos devidamente identificados, tenham acesso aos documentos e informações relativas à execução do Plano de Implementação;

XXVII – fornecer, ao MTE, sempre que solicitadas, quaisquer informações relativas ao Plano de Implementação, estejam ou não previstas nas normas que regem o Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã, garantida a concessão de razoável prazo para atendimento da solicitação;

XXVIII – manter registros, arquivos e controles contábeis para os dispêndios relativos ao Plano de Implementação;

XXIX – registrar, em sua contabilidade analítica, em conta específica do grupo vinculado ao ativo financeiro, os recursos transferidos pelo MTE, tendo como contrapartida, conta adequada no passivo financeiro, com subcontas identificando o Plano de Implementação e a especificação da despesa;

XXX – arquivar o cadastro dos beneficiários do Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã e os documentos comprobatórios das receitas e despesas realizadas, em ordem cronológica, em sua sede, ainda que utilize serviços de contabilidade de terceiros, juntamente com os documentos de prestação de contas, pelo prazo de cinco anos contados da data de aprovação da tomada de contas anual da SPPE/MTE pelo Tribunal de Contas da União – TCU referente ao exercício de transferência dos recursos, ficando toda essa documentação à disposição do MTE, do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, do Tribunal de Contas da União – TCU, do Ministério Público e das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego;

XXXI – designar, formalmente, Gestor Estadual, ou Distrital, ou Municipal, conforme o nível do Ente, para o Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã que ficará responsável pela execução do Plano de Implementação; e

XXXII – outras obrigações que vierem a ser definidas em atos normativos competentes.

11. OPERACIONALIZAÇÃO

Para se habilitarem a Entes Executores do Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assinar Termo de Adesão e apresentar Plano de Implementação do Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã, nos termos disciplinados em Portaria do MTE.

Após preenchido e assinado o Termo de Adesão pelo responsável pelo Ente ou seu representante legal, deverá ser encaminhada uma via impressa para a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE/MTE, acompanhada da proposta de Plano de Implementação do Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã e documentação do seu responsável ou representante legal, para o seguinte endereço:

Ministério do Trabalho e Emprego
Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
Departamento de Política de Trabalho e Emprego para Juventude
Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, 2º andar, sala 217.
CEP: 70059-900 – Brasília – DF

Assinado o Termo de Adesão e aprovado o Plano de Implementação pelo MTE, o Ente Executor receberá os recursos mediante transferência automática de recursos sem a necessidade de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere, por meio de depósito em conta-corrente específica aberta, sem prejuízo da devida prestação de contas da aplicação desses recursos, nos termos da Lei nº 11.692, de 2008, do Decreto nº 6.629, de 2008, e de normas estabelecidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Nas ações do Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã, caso existam demandas concorrentes entre órgãos do mesmo Ente, serão priorizados aquelas oriundas das Secretarias de Juventude ou Trabalho.

As ações do Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã constantes do Plano de Implementação aprovado poderão ser executadas diretamente pelo Ente Executor do Plano e/ou por pessoas jurídicas públicas ou privadas por ele contratadas, observada a norma vigente aplicável a contratos e licitações no âmbito da Administração Pública Federal.

Os Entes Executores deverão utilizar o Sistema de Informações Projovem Trabalhador, para cadastramento dos jovens, das entidades executoras, das oficinas-escolas de qualificação, bem como para liberação do pagamento do auxílio financeiro aos jovens, dentre outras ações necessárias para o acompanhamento da execução do objeto do Plano de Implementação. Esse sistema será disponibilizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

O MTE providenciará as orientações aos Entes Executores quanto à operacionalização e aos prazos para execução das ações no referido Sistema.

O lançamento de dados no Sistema de Informações Projovem Trabalhador será obrigatório tanto para os Entes Executores quanto para os contratados por eles para execução das ações previstas no Plano de Implementação.

O MTE disponibilizará aos Entes Executores manual de procedimentos para operacionalização do Sistema de Informações Projovem Trabalhador, bem como providenciará treinamento para os operadores do mesmo no início da execução do Plano de Implementação.

12. RECURSOS

As ações do Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã serão custeadas com recursos alocados pelo MTE e com recursos de contrapartida dos Entes Executores.

12.1. Do MTE

As transferências de recursos do Ministério para os Entes Executores correrão à conta do Orçamento Geral da União, na Unidade Orçamentária 38101 – MTE, na Funcional Programática 11.366.8034.2A95.0001 – Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional, observada a disponibilidade orçamentária e financeira conforme a programação de execução de despesas estabelecida pelo Governo Federal.

12.2. Dos Entes Executores

Os Entes Executores deverão alocar ao Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã contrapartida em recursos financeiros, observado o disposto na norma vigente sobre a matéria, cuja disponibilidade desses recursos deverá ser comprovada mediante programação constante da Lei Orçamentária do Ente.

O aporte de recursos adicionais pelo Ente Executor, para pagamento de auxílio financeiro, não se considerará como contrapartida.

13. TERMO DE ADESÃO E PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO

13.1. Do Termo de Adesão

O Termo de Adesão consiste na manifestação formal do Ente em aderir ao Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã, submetendo-se, sem reserva de qualquer espécie, às normas regedoras dessa submodalidade. Esse instrumento deverá ser assinado e apresentado ao MTE uma única vez.

Nos caso em que for estabelecida pelo Ministério a necessidade de assinatura e apresentação de novo termo de adesão, o anterior deixará de ter vigência e o Ente não poderá receber novos recursos enquanto não assinar e apresentar o novo termo.

13.2. Do Plano de Implementação

O Plano de Implementação, elaborado de acordo com os critérios deste Termo de Referência, consiste no instrumento de materialização do planejamento das ações do Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã propostas pelo Ente para serem executadas no âmbito da unidade federativa ou do município representado.

Diferentemente do Termo de Adesão, o Plano de Implementação deverá ser apresentado para cada novo período de execução das ações do Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã, podendo ser aditado dentro do período de execução.

O Plano de Implementação do Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã deverá possuir o detalhamento das planilhas orçamentárias contendo os serviços a serem contratados ou prestados para a execução do objeto do Plano. Os custos apresentados pelo Ente Executor deverão ainda estar de acordo com os valores estabelecidos por rubricas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, despesas que poderão ser executadas de forma direta pelo ente ou de forma indireta mediante contratação de pessoas física e jurídica:

I – **Despesas de Qualificação** – contempla as despesas com a oferta de trezentas e cinqüenta horas/aula de qualificação social e profissional ao custo aluno/hora médio que

não poderá ultrapassar a referência de valor estabelecida pelo CODEFAT no âmbito do PNQ. Nesta rubrica estão contemplados os recursos destinados ao pagamento dos instrutores, material didático, lanche e transporte para os jovens; e

II – **Despesas de Gestão e Apoio** – nesta rubrica devem ser previstas obrigatoriamente as despesas com pessoal contratado, diárias e passagens, para participação nos Encontros Técnicos promovidos pelo MTE, seguro de vida e kit estudantil para os jovens, e despesas com publicidade e propaganda referente ao objeto do Plano de Implementação, podendo ainda haver previsão de contratação de outras despesas necessárias ao alcance dos objetivos e previstas no Plano, desde que o montante do custeio não ultrapasse a 15% do montante das despesas de qualificação.

A contratação de pessoal prevista nas despesas de gestão e apoio será para execução de serviços especializados, tais como: de coordenação pedagógica, de monitoramento e de inserção. Vedada a contratação de pessoal para as áreas administrativa, contábil, financeira, jurídica e gerencial.

Na contratação de pessoal, o ente deverá observar requisitos mínimos, como: currículo resumido, indicação de perfil do profissional a ser contratado, demonstração da imperiosa necessidade de tal profissional para a execução do Plano, vedada a indicação prévia de pessoal.

14. VIGÊNCIA

O termo de adesão ao Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã terá vigência a partir da data de assinatura pelo Ente e até que haja cancelamento do termo pelo Ministério do Trabalho e Emprego ou a pedido do Ente.

O Plano de Implementação terá prazo de execução de até doze meses, sendo suas atividades assim previstas: até quatro meses de estruturação do projeto; seis meses de qualificação dos jovens e pagamento do auxílio financeiro; e, no mínimo, dois meses de inserção de jovens no mundo do trabalho.

No Plano de Implementação em que o procedimento licitatório para contratação das pessoas jurídicas públicas ou privadas, que irão prestar serviços na qualificação social e profissional dos jovens, não tenha se iniciado até o quarto mês, a contar da data de aprovação do Plano, o Ministério do Trabalho e Emprego poderá cancelá-lo unilateralmente. O mesmo se dará para os projetos em que a qualificação dos jovens não tenha se iniciado até o sexto mês, tendo como base a data anteriormente mencionada.

15. ACOMPANHAMENTO DESCENTRALIZADO

As Superintendências Regionais de Trabalho e Emprego – SRTE executarão, em articulação com a SPPE/MTE, atividades de acompanhamento descentralizado dos Planos de Implementação, na condição de órgão de apoio na supervisão *in loco* da execução das ações do Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã, mantendo o Ministério do Trabalho e Emprego informado de todos os fatos que lhe sejam pertinentes.

A SPPE/MTE também poderá firmar parcerias, em regime de mútua cooperação, para auxiliá-la na supervisão do Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã, incluindo atividades de acompanhamento descentralizado.

16. CONTROLE SOCIAL

O controle social do Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã se dará com a participação das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, devendo os Entes Executores apresentarem seus Planos de Implementação a essas Comissões, previamente ao início da execução das atividades, para fins de conhecimento e acompanhamento.

17. DEVOLUÇÃO DE RECURSOS

Os Entes Executores do Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã ficarão sujeitos à devolução de recursos, com os devidos acréscimos legais, quando:

I – não executarem o Plano de Implementação nos termos aprovados pela SPPE/MTE;

II - realizarem despesas não previstas no Plano de Implementação;

III – não comprovarem a aplicação dos recursos da contrapartida;

IV – verificada a evasão de jovens superior a 10% do total da meta de qualificação pactuada;

V – não cumprirem a meta mínima de inserção dos jovens no mundo do trabalho em atividade assalariada, autônoma, empreendedora, aprendizagem, ou estágio conforme estabelecido neste Termo, obriga o Ente Executor a restituir 50% (cinqüenta por cento) do valor gasto na qualificação social e profissional ; e

VI – ocorrem outras situações que acarretarem prejuízo ao Erário e/ou configurem desvio de finalidade na aplicação dos recursos do Plano de Implementação.

18. SANÇÕES

18.1. Quaisquer irregularidades decorrentes do uso dos recursos ou outras pendências de ordem técnica ou legal suspenderá a liberação de recursos, fixando-se prazo de até trinta dias para saneamento ou apresentação de informações ou esclarecimentos pelos Entes Executores;

18.2 Constituem motivos para cancelamento do Plano de Implementação e/ou Termo de Adesão:

I – o inadimplemento de qualquer das cláusulas e condições pactuadas;

II – constatação, a qualquer tempo, de falsidade ou incorreção de informações em qualquer documento apresentado pelos Entes Executores; e

III – a verificação de qualquer circunstância que enseje a instauração de tomada de contas especial.

19. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

- Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008, dispõe sobre o estágio de estudantes;
- Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008, dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem;
- Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, dispõe sobre a realização da modalidade de licitação Pregão;
- Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, dispõe sobre normas para licitações e contratos da Administração Pública;
- Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, aprova a Consolidação das Leis do Trabalho
- Decreto nº 6.629, de 04 de novembro de 2008, regulamenta o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem;
- Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns;
- Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000, aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns;
- Resolução CODEFAT nº 577, de 11 de junho de 2008, estabelece o custo aluno/hora no âmbito do Plano Nacional de Qualificação – PNQ.