

QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL DE JOVENS NO GOVERNO LULA: O QUE SE ESPERA AFINAL?

Carlos Soares Barbosa¹

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPFH/UERJ)

No atual contexto de redefinições das funções do Estado face ao aprofundamento da desigualdade social e da pobreza nos países de capitalismo dependente, das crescentes dificuldades de inserção dos jovens no mercado de trabalho e das novas atribuições dadas à educação a partir do ano 2000 pelos organismos multilaterais, como o Banco Mundial e a Cepal, o objetivo do trabalho é analisar as políticas de formação de jovens implementadas no primeiro mandato do governo Lula, a fim de perceber as articulações entre estas políticas e as recomendações daquelas agências como estratégia para conformar os trabalhadores à nova sociabilidade do capital. Entre tais políticas, privilegio o Consórcio Social da Juventude, uma das ações do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), destinado à qualificação e inserção profissional de jovens de 16 a 24 anos, principalmente aqueles que em virtude de suas condições socioeconômicas apresentam maiores dificuldades de inserção no mercado. Constatada a não linearidade entre qualificação e inserção, e tendo por base a concepção de Estado “educador” de Gramsci, o trabalho busca perceber as contradições e se estas políticas se orientam no sentido de promover o projeto de sociabilidade formulado pelas Políticas do Desenvolvimento do Milênio, cujas características centrais são a negação do conflito de classes, a conciliação dos interesses plurais, o trabalho voluntário e o envolvimento das populações com questões ligadas às suas localidades.

Palavras-chave: jovens – Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego – governo Lula - agências multilaterais.

Introdução

Estudos empíricos têm evidenciado as drásticas conseqüências à classe trabalhadora da adoção do Brasil a agenda neoliberal. Revelam que não só as promessas da era neoliberal não se realizaram, como a diminuição da ação estatal e a liberalização da economia acentuaram a desigualdade social e a situação de pobreza de grande parte da população. As políticas sociais encaminhadas pelo Estado não ignoram as crescentes mazelas sociais produzidas pela ordem econômica vigente, o que têm exigido dos

¹ Historiador, doutorando do Programa de Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e mestre em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). É professor da Faculdade de Educação/UERJ e integrante da equipe de formadores da Fundação Darcy Ribeiro.

intelectuais e das organizações do capital a elaboração de novas medidas e ajustes como meios de assegurar a posição de classe dominante-dirigente e garantir a governabilidade. Fez-se necessário à reconstrução do padrão de sociabilidade, o que demandou a atualização de estratégias pré-existentes e a produção de estratégias de novo tipo.

O fomento a produção de capital social insere-se neste contexto. Tendo sido utilizado pelos cientistas políticos das últimas décadas como uma propriedade de todo sistema social que favorece a democracia e o desenvolvimento, passou a ser recomendado aos países em desenvolvimento, a partir do ano 2000, pelas principais agências multilaterais de fomento, como o Banco Mundial (2000, 2001), o Bid (2001, 2003) e a Cepal (2002, 2007). Os trabalhos mais importantes nessa direção são os de Putnam (2002), Coleman e Fukuyama (1996). Para Coleman (1988), “capital social” é a capacidade de as pessoas trabalharem juntas visando a objetivos comuns em grupos e organizações. Esta capacidade de associação é uma porção distinta do capital humano e depende do grau em que as comunidades compartilham normas e valores e mostram-se dispostas a subordinarem interesses individuais aos de grupos maiores. Segundo Putnam (2002), trata-se da capacidade de uma sociedade estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos.

A educação tem papel relevante neste processo, já que é por meio dela que se dá a construção de valores, atitudes e comportamentos (individuais e sociais). Assim, através de ações em parceria com as organizações da sociedade civil, a educação contemporânea, além de capital humano, tem a função de produzir também capital social (MOTTA, 2007), o que a priori é algo bastante positivo diante da importância de ações de solidariedade e cooperação entre os povos para a construção de uma sociedade mais justa e fraterna. Ocorre que para os defensores da ideologia do capital social tais ações são utilizadas como estratégias para camuflar o conflito de classes e desvincular o agravamento da desigualdade e das questões sociais ao modo de produção capitalista. No Brasil, tais estratégias parecem estar sendo colocadas em prática desde o final do governo de Fernando Henrique Cardoso e acentuadas no governo de Lula da Silva - especialmente com a retomada da agenda desenvolvimentista - através de programas de qualificação profissional destinados a jovens trabalhadores, como o Consórcio Social da Juventude (CSJ), uma das ações do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE).

O objetivo deste trabalho é analisar o referido programa a fim de verificar os nexos existentes entre as políticas de qualificação profissional implementadas no governo Lula da Silva no atual contexto de retomada da política desenvolvimentista e as recomendações das agências multilaterais, sobretudo quanto ao fomento de capital social como elemento importante, segundo Kliksberg (1998, 2003) e Guiddens (2005), ao desenvolvimento econômico e social e a garantia da governabilidade. Trata-se do resultado de pesquisa empírica realizada em três Organizações Não-Governamentais (ONGs) participantes do CSJ/RJ, ocorrida em 2008/2009, tendo o universo da coleta de dados se constituído pela análise documental, entrevistas semi-estruturadas (realizadas com as coordenadoras das entidades) e três grupos focais realizados com jovens, sendo um destes formado por egressos.

1. Capital Social e o Consorcio Social da Juventude: estratégias para a nova sociabilidade capitalista?

Sem dúvida, o desemprego e a precarização das condições de vida são fenômenos mundiais que atingem os trabalhadores de várias faixas etárias, no entanto, caem de maneira muito peculiar sobre a população juvenil dos países periféricos. O estudo “Tendências Mundiais do Emprego Juvenil”² da Organização Internacional do Trabalho (OIT) mostrou que na América Latina e no Caribe a taxa de desemprego entre pessoas com 15 a 24 anos passou de 14,4% para 16,6% na última década. No mundo há 85 milhões de jovens desempregados, 124 milhões que trabalham e ganham menos de U\$ 1 (um dólar) por dia e 308,4 milhões que vivem com menos de U\$ 2 (dois dólares). Segundo o referido estudo (BRANCO, 2005), no período entre 1993 e 2003, a oferta de empregos para a faixa de trabalhadores entre 15 e 24 anos expandiu apenas 0,2%, enquanto o crescimento da população mundial das pessoas dessa faixa etária foi de 10,5%, levando a taxa desemprego entre jovens, ser o dobro da taxa geral.

No Brasil diversas pesquisas empíricas têm demonstrado as dificuldades vivenciadas pelos jovens – cerca de 20% da população total do país, em torno de 35 milhões de brasileiros, segundo os dados do Censo Demográfico 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Entre tais dificuldades está a conquista do

² Dados publicados no Jornal O Globo, segunda feira, 30/10/2006.

primeiro emprego, especialmente para os jovens das camadas populares, uma vez que se encontram nas piores condições de competição em relação aos adultos que, com frequência, acabam preenchendo as vagas já que possuem, na maioria das vezes, escolaridade mais elevada, alguma experiência profissional e qualificação.

Pochmann (2000) salienta que na década de 1990 as ocupações por conta própria foram as mais geradas para os jovens, tornando-se a possibilidade cada vez mais viável de inserção dos jovens no mercado de trabalho. Elas tiveram um aumento de 51% ao passo que o emprego assalariado para os jovens foi reduzido em 22,8%. Ao final daquela década, a média entre dez ocupados com idade entre 15 e 24 anos era de quatro autônomos para seis assalariados vivendo toda a precariedade do trabalho autônomo: baixos rendimentos, instabilidade ocupacional, altas jornadas de trabalho, alta rotatividade e ausência de mecanismos de proteção social e trabalhista. Ainda segundo o autor (2007), isto pouco se alterou durante o primeiro mandato do governo Lula da Silva (2003-2006), pois só uma, em cada dez vagas com carteira assinada abertas no Brasil, foi ocupada por alguém que procurava se colocar no mercado pela primeira vez. De acordo com o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)³, apenas 15% das novas oportunidades que surgiram nesse período foram ocupadas por pessoas na faixa etária de até 24 anos.

Assim, em 2005, de um universo de 3,241 milhões de trabalhadores desempregados com mais de 16 anos, 1,473 milhão estava na faixa etária entre 16 e 24 anos, o correspondente a 45,5% do total, segundo o Dieese (2005)⁴, sendo as mulheres as mais afetadas pelo desemprego. Naquele ano, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) contabilizou que a taxa de desemprego entre as mulheres jovens era de 24,7%, enquanto para os homens jovens era de 15%⁵. A questão étnica não pode também ser negligenciada, posto que as estatísticas relativas à inserção dos jovens no mercado de trabalho revelam desvantagens à população negra.

Quanto à escolaridade da população juvenil, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2005), realizada em 2003, revelou que dos 23,4 milhões de jovens de

³ As pesquisas evidenciam que as mulheres são as mais afetadas pelo desemprego. No Brasil, segundo dados da OIT, em 2005, a taxa de desemprego entre as mulheres jovens era de 24,7%, enquanto para os homens jovens era de 15% (O GLOBO, 30/10/06). Sposito (2005) alerta que não se pode subestimar as diferenças entre os sexos nas relações com escola e trabalho. A autora adverte que as diferenças entre os sexos aliados à variável “idade” também são importantes, pois

⁴ Os resultados foram publicados no jornal O GLOBO, Caderno Economia, Rio de Janeiro, p. 29, de 14/09/06.

⁵ Os Dados foram publicados no Jornal O GLOBO, Rio de Janeiro, 30/10/06.

18 a 24 anos, 15,4 milhões estavam fora da escola, sendo que 4,9% (em torno de 753,4 mil) eram analfabetos e 35,3% (5,4 milhões) não haviam concluído o Ensino Fundamental. Em relação ao Estado do Rio de Janeiro, os dados sobre analfabetismo indicam que 6,27% da população residente em domicílios particulares permanentes são analfabetas. Do total da população analfabeta, 8,4% são jovens de 15 a 24 anos (ANDRADE; PAIVA, 2004).

Os dados aqui apresentados se agravam quando se cruzam os dados sobre as taxas de renda, homicídios e violência juvenil. Publicação divulgada pela UNESCO mostra que, em 2002, a taxa de homicídios na população jovem de 15 a 24 anos foi de 54,5 para cada 100 mil, contra 21,7 para o restante da população. Essa taxa era a terceira maior do mundo, ficando atrás apenas da Colômbia e de Porto Rico, e quase oito vezes maior que a da Argentina (SALGADO, 2005). Sendo assim, o jovem brasileiro encontra-se em grande estado de risco social, sujeito a diferentes tipos de violência, como a prostituição, o narcotráfico e o crime organizado.

Esses indicadores demonstram que não só as promessas da era neoliberal não se realizaram, como a diminuição da ação estatal na esfera pública em setores fundamentais para a vida em sociedade traz a sensação de se correr o risco do retorno ao estado de guerra hobbesiano. Isso se justifica face à acentuação da situação de pobreza das classes trabalhadoras, sobretudo dos jovens, em decorrência das políticas neoliberais adotadas. Situação esta que tende a explodir como uma bomba relógio, como bem alerta o ex-presidente do Banco Mundial (*apud* LEHER, 1996), tornando imperativo aos intelectuais orgânicos do capital a reformulação dos discursos e a produção de novos modos de dominação como meios de garantir a governabilidade. Tratam-se de tensões sociais mundiais acumuladas que forçam a necessidade dos governos repensarem as funções do Estado e as políticas públicas implementadas.

A pauperização deflagrada com a globalização neoliberal exigiu dos intelectuais e das organizações do capital apresentar possíveis “soluções” para os problemas gerados pelas políticas neoliberais, ou seja, a elaboração de novas medidas e ajustes com vistas a assegurar a posição de classe dominante-dirigente. Para Fukuyama (2005), por exemplo, os países pobres não entenderam bem o significado do ‘Estado mínimo’. Ao reduzir seu tamanho enfraqueceram dimensões do Estado que são imprescindíveis para a estabilidade econômica e política. Ele, assim como Kliksberg (1998, 2003) e Guiddens (2005),

defendem a necessidade de construção de um novo Estado democrático cuja eficiência administrativa consista na capacidade de administrar riscos. Um Estado gerenciador que articule desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, que esteja atento sobre às incidências da globalização e do mercado sobre a problemática social e que seja agressivo no desenvolvimento de capital humano e capital social.

O que se verifica é que os intelectuais orgânicos do capital elaboram novos "conceitos" com a finalidade de dar coerência à manutenção do ideário neoliberal. Isso não é algo novo, pois Marx e Engels já nos mostraram a capacidade do capitalismo em tempos de crises de promover reajustes criando elementos necessários ao processo de expansão de acumulação de riquezas. A literatura tem demonstrado o quanto o "capital social" cumpre esta função, passando a ser utilizado pelos cientistas políticos das últimas décadas e sendo recomendado aos países em desenvolvimento, a partir do ano 2000, pelas principais instituições multilaterais, como o Banco Mundial, a ONU e a Cepal..

As "políticas de desenvolvimento do milênio", elaboradas durante o encontro da "Cúpula do Milênio da Organização das Nações Unidas", realizado em Nova York em 2000, e que contou com a participação de chefes de Estado e de governo de 189 países, inclusive o Brasil, visam o combate (ou alívio?) à pobreza com a produção de capital social. De acordo com a definição dos "Objetivos de Desenvolvimento", cabem as organizações da sociedade civil a função de formar redes solidárias para atenuar os efeitos das políticas econômicas neoliberais e a ineficiência gestora do Estado, o que requer a construção de uma sociedade harmônica e coesa para a qual se faz necessária um tipo de educação e de participação da sociedade civil que contribua com a transmissão de valores de solidariedade, cooperatividade e civismo. (MOTTA, 2008).

Embora nos círculos acadêmicos o uso do termo "capital social" ocorra desde 1916, a partir do trabalho de Hanifan (1916), quando chamou a atenção para a importância do envolvimento comunitário para o sucesso escolar e invocou a idéia de capital social para explicar isso, foi, entretanto, no começo dos anos 1990, a partir das obras de Coleman (1988) e Putnam (1993) que o capital social aparece como um instrumento de análise muito promissor, principalmente para o estudo dos fenômenos econômicos, por se tratar de um conceito que permite aplicações no plano microsociológico. Trata-se, porém, de um "conceito" completamente diferente do formulado por Bourdieu (1983). Enquanto este

autor centra no indivíduo, compreendendo o capital social como a consequência das relações sociais das pessoas, cujo foco é a capacidade do indivíduo em contribuir e utilizar os recursos coletivos para seus próprios fins, o que o leva a transformar esse capital em outras formas de capital (econômico, por exemplo), para Putnam e Coleman, capital social é um conjunto de recursos possuído pelo grupo.

Para Coleman (1988), “capital social” é a capacidade das pessoas trabalharem juntas visando a objetivos comuns em grupos e organizações. Esta capacidade de associação é uma porção distinta do capital humano e depende do grau em que as comunidades compartilham normas e valores e mostram-se dispostas a subordinarem interesses individuais aos de grupos maiores. Identifica múltiplas formas de capital social, entre elas, as obrigações e as desobrigações que ligam os indivíduos, o grau de confiança da estrutura, o fluxo de comunicação que transita nas relações sociais e facilita a ação, as relações de reciprocidade que favorece a confiança interpessoal e a disponibilidade de ajuda mútua.

Putnam (2002), ao retomar o conceito de capital social formulado por Coleman, elabora sua definição de capital social durante 20 anos de pesquisa na Itália moderna, entre 1970-1980. Tendo como pergunta central “por que alguns governos democráticos têm bom êxito e outros não”, seu objetivo foi verificar, empiricamente, as restrições que o contexto social impõe ao desempenho institucional, isto é, se o êxito de um governo democrático depende de quão próximo seu meio se acha do ideal de uma comunidade cívica. Na sua obra não há uma definição clara do termo “capital social”, mas sim um conjunto de variáveis “estruturais” e “atitudinais” que levam à formação de redes de cooperação visando à produção de bens coletivos e à capacidade de estabelecer laços de confiança interpessoal. Apesar das distintas definições que utiliza, Putnam privilegia uma dimensão do capital social: as redes de compromisso cívico, isto é, o associacionismo.

Portanto, ao se estabelecerem múltiplas associações “horizontais” no interior da população, multiplicam-se os laços de interdependência recíproca entre os habitantes. As regras de reciprocidade generalizada e os sistemas de participação cívica estimulam a cooperação e a confiança social que resultam em equilíbrios sociais. Todavia, para o autor, o pré-requisito indispensável para a produção e estabilização de capital social é que as relações sociais de solidariedade e cooperação se estendam para além do confinamento da família e de parentesco.

Como resultado da pesquisa, para Putnam dois fatores são essenciais para promover melhores desempenhos produtivos e sociais, e promover o crescimento econômico: a “consciência cívica” e as intervenções voluntárias de indivíduos associados na cobrança por melhor desempenho das instituições políticas. O autor identifica a “consciência cívica” como a difusão de uma ampla confiança interpessoal que facilita a cooperação entre os cidadãos para objetivos comuns, o que favorece o funcionamento das instituições políticas e das atividades econômicas. Portanto, a cultura cívica e a confiança interpessoal formam um recurso fundamental de poder para os indivíduos e a sociedade.

São as associações cívicas que fazem com que os hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público, isto é, o “capital social”, sejam inculcadas nos membros de uma comunidade. Conforme o autor, é 'a consciência que cada um tem de seu papel e de seus deveres como cidadão, aliado ao compromisso com a igualdade política, que constitui o cimento cultural da comunidade cívica' (ibid., p.192).

Para Putnam a dotação de capital social de uma determinada sociedade tem profunda influência no funcionamento das instituições. Quanto mais elevado é o capital social, melhor é o funcionamento das instituições e, conseqüentemente, do sistema econômico. Por este motivo, o norte da Itália com uma forte tradição cívica e uma ampla dotação de capital social tem conhecido o desenvolvimento econômico e obtido as melhores (prestaciones) das instituições políticas. No sul da Itália, por sua vez, onde as redes de compromisso cívico que poderiam favorecer a ação coletiva é deficiente, carente ou inexistente e as dotações de capital social é baixa devido ao familismo, o clientelismo e a ilegalidade, fez com que as regiões tivessem instituições ineficientes, governos ineficazes, atraso econômico e um escasso desenvolvimento da sociedade civil.

Tendo como base à análise sócio-cultural da teoria da governança de Tocqueville, para o referido autor o problema das desigualdades econômico e social, em qualquer formação histórico-social, pode ser superado pondo no centro a questão da cultura cívica e o papel das associações locais, ou seja, está relacionada à capacidade de o indivíduo adquirir virtudes cidadãs (capital social), limitando a questão da desigualdade a uma questão de moralidade e de administração eficaz e eficiente. A mesma conclusão pode ser encontrada em Saegert, Thompson e Warren (2001), para os quais o capital social, através de suas relações de cooperação e reciprocidade, confiança, civismo, normas, obrigações

sociais, pode ser uma ferramenta importante para pensar a diminuição da vulnerabilidade social.

Uma perspectiva similar a de Putnam encontra-se na obra de Fukuyama (1996). Para este autor, o bem estar de uma Nação, bem como sua capacidade de competir, é condicionado a uma abrangente característica cultural: o nível de confiança inerente à sociedade. Assim, adverte aos economistas levar em conta os dotes relativos de capital social, pois para ele há uma relação entre sociedades de alta confiança, com abundante capital social, como a Alemanha, os Estados Unidos e o Japão, e a capacidade de criar grandes organizações de negócios privadas. Essas três sociedades foram as primeiras a desenvolverem grandes corporações modernas profissionalmente administradas. Em contrapartida, as economias de sociedades de confiança relativamente baixa, como a Tailândia, Hong Kong, França e Itália, impediram a emergência de corporações modernas profissionalmente geridas. Neste sentido, o argumento central da obra de Fukuyama é de que ‘antes de poderem criar riquezas, os seres humanos têm de aprender a trabalharem juntos’ (ibid, p.61), visto que existem hábitos éticos, tais como a capacidade de associação espontânea, que são cruciais para a inovação organizacional e, conseqüentemente, para a criação de riqueza.

O capital social, além de ser defendida também pela política da terceira via formulada por Guiddens (2005), é fomentado pelos organismos multilaterais, pois é concebido como uma saída à crise que está posta nos anos finais da década de 1990, de forma a aliviar as tensões e combater (leia-se aliviar) a pobreza que se ampliam e globalizam. Assim, ao invés de pessoas egoístas que só pensam em si, é preciso construir uma nova teleologia de cooperação e solidariedade.

A educação tem papel relevante nesse processo. Para os agentes das instituições financeiras mundiais a educação é tida como instrumento para que as camadas populares se ajustem às mudanças próprias do capitalismo, ou seja, é fundamental para conformar as pessoas à nova sociabilidade capitalista. Mézaros (2005) já denunciara a dupla função da educação na sociedade capitalista, qual seja, a de produzir conhecimento e qualificação de pessoal para acumulação do capital, e internalizar nos indivíduos os valores do capital a fim de legitimar a posição que lhes foi atribuída na hierarquia social, induzindo-o, através de condutas certas e expectativas adequadas, a um conformismo generalizado. Neste sentido, a

função que era atribuída à educação escolar nos anos 1970-1990, de produzir capital humano, é ampliada com a introdução de uma nova atribuição, a de produzir capital social, pois na etapa do capitalismo globalizado não basta investir em capital humano, é preciso também gerar capital social no sentido de amenizar os efeitos do alto custo social decorrente das políticas macroeconômicas adotadas (MOTTA, 2007).

O Banco Mundial defende que para o enfrentamento da questão social faz-se necessária uma reforma intelectual e moral, com atuação direta nas esferas microssociais e individuais, tendo a educação um papel fundamental. Para o referido Banco, “capital social” significa a capacidade de a sociedade civil se associar para cumprir compromissos e produzir “estoques pessoais de ativos”, que vão refletir “na melhoria das condições de trabalho, no aumento da produtividade e, conseqüentemente, na capacidade das pessoas de produzirem bem-estar para si próprio e para suas famílias” (MOTTA, 2008, p. 37).

Para a Cepal, a educação, junto com as organizações da sociedade civil e a comunidade, também tem um papel fundamental no processo de redução das desigualdades sociais e na “inclusão social” e é por isso que no conjunto de suas orientações também estão incluídas políticas de acesso e melhoria do ensino público. Não só porque atende as camadas mais pobres da população, mas porque os programas educacionais, com as mudanças curriculares e as formas de gestão que proporcionam a escola pública uma maior relação com a comunidade e, mais amplamente, com a chamada sociedade civil, podem ser fundamentais para a criação do capital social. Além de possibilitar a elevação do nível de instrução (básico) das camadas mais pobres e o desenvolvimento de programas que visem capacitá-las a participarem das decisões comunitárias com a formação de dirigentes, condições fundamentais a construção de capital social, segundo os cepalinos.

Não há dúvidas de que o panorama e as dinâmicas das políticas sociais mudaram, uma vez que as ameaças assumiram outros contornos ideológicos, mais sutis do que os que caracterizaram a era da bipolarização mundial. O que nos cabe investigar é se o governo Lula com políticas como o Consorcio Social da Juventude, uma das linhas de ações do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), está avançando na área social ou operando com os postulados do capital social das agências multilaterais com o intuito de educar para a nova sociabilidade capitalista e garantia da governabilidade com vistas à coesão social.

Reconhecendo o emprego juvenil como um dos principais desafios a ser enfrentado pelo governo Lula, o PNPE, inicialmente, foi criado em 2003, com o propósito de estimular o primeiro emprego de jovens trabalhadores da faixa etária de 16 a 24 anos que estavam fora do mercado de trabalho, preferencialmente para aqueles que não tiveram ainda uma experiência de emprego formal. Já no primeiro ano de existência constatou-se o seu não sucesso, onde foram contratados cerca de 15 mil jovens quando a meta inicial anual era superior a 150 mil, segundo dados do Ministério do Trabalho (MTE). Diante disso, o governo decidiu congelar o Programa e transferir os recursos para o Consórcio Social da Juventude na tentativa de oferecer qualificação aos jovens desempregados, com prioridade para os que em virtude de suas condições sócio-econômicas têm maior dificuldade de acesso a oportunidades de trabalho. Seus objetivos eram:

- a) inserir jovens no mundo do trabalho por meio da intermediação de mão-de-obra e promoção de atividades autônomas;
- b) preparar os jovens para o mercado de trabalho e ocupações alternativas, geradoras de renda;
- c) proporcionar qualificação e atividades que possam despertar o espírito empreendedor dos jovens;
- d) elevar a auto-estima e incentivar a participação cidadã da juventude na vida social e econômica do País;
- e) fomentar experiências bem-sucedidas da sociedade civil organizada;
- f) constituir um espaço físico, denominado "Centro de Juventude", como ponto de encontro das ações desenvolvidas pelas entidades da sociedade civil consorciada em sua base social;
- g) incentivar a prestação de serviço voluntário e social pelos jovens;
- h) estimular a elevação da escolaridade.

Em 2004, os Consórcios foram implantados como projetos-piloto em cinco estados e no Distrito Federal. Em 2006 foram estendidos a todas as capitais do país e às principais regiões metropolitanas. Entre 2004 e 2006, segundo o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), 90.282 jovens participaram dos Consórcios em diversas cidades do Brasil. Para realização dos objetivos estabelecidos, os jovens passam por um processo de qualificação, durante cinco meses, com carga horária de 500 horas, assim distribuídas: 200 horas são

destinadas as ações da qualificação básica - que inclui aulas de informática, valores humanos, saúde, promoção da igualdade racial e equidade de gênero, estímulo à escolaridade (competências em Língua Portuguesa e Matemática), ética e cidadania e educação ambiental -, 200 horas de capacitação e 100 horas de trabalho voluntário em projetos comunitários (distribuídas em 20 horas/mensais).

A operacionalização dos cursos se dá por meio de convênio entre o MTE e uma entidade da sociedade civil, denominada entidade âncora, responsável por selecionar e contratar as demais entidades participantes do Consorcio. No Rio de Janeiro, o Consorcio foi implementado desde a primeira etapa, em 2004. Segundo dados oficiais, naquele ano foram qualificados 842 jovens, dentro os quais 337 foram inseridos no mercado de trabalho. Em 2005, foram 2.135 alunos e 767 encaminhados para o primeiro emprego. Na terceira etapa (2006) foram qualificados 1700 jovens e mais de 50% foram inseridos no mercado de trabalho. Para a execução da quarta etapa, em 2007, foram selecionadas 17 entidades⁶ da sociedade civil para executar as ações previstas no Plano de Trabalho e atingir a meta daquele ano que era qualificar 2000 jovens e inserir 600 no mercado de trabalho. A cada entidade foram destinados em torno de 100 mil reais para realização dos cursos de qualificação.

1.1.1 Capital Social e Governabilidade: a efetividade política e social das ações de qualificação profissional do CSJ.

O discurso hegemônico segue sustentando que a educação e a qualificação profissional são as chaves que abrem o caminho para a empregabilidade e para a ascensão social. No entanto, diversos autores, sejam pelo exame de estudos teóricos sobre o capital humano (FRIGOTTO, 1993), sejam por análises empíricas sobre a relação entre escolaridade e inserção no mundo do trabalho (POCHMANN, 2000), já mostraram ser falsa a suposta linealidade imediata entre qualificação-inserção profissional na ordem econômica vigente. Se os estudos não corroboram o referidonexo, então por quê o investimento de

⁶ Entre elas estão a Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião, Cooperação para o Desenvolvimento e Morada Humana (CDM), Centro de Articulação de Populações Marginalizadas (CEAP), Centro de Assessoria ao Movimento Popular (CAMPO), Instituto Beneficente Brasil-Itália, Instituto de Qualidade e Vida (IQUAVI) e Grupo de Aposentados e Pensionistas Unidos Venceremos (GAPUVE), Instituto Imagem e Cidadania (IMAC), entre outros. Segundo informação disponível em www.acaocomunitaria.org.br/institucional/historico.asp Consulta realizada em 11/08/07.

significativos recursos públicos para a qualificação profissional de jovens através de parceria com as organizações da sociedade civil? Que outros “valores” podem ser agregados em decorrência dessa experiência não-escolar, na maioria das vezes, realizada dentro de comunidades marcadas fortemente pelo narcotráfico e pela violência, inclusive do aparato policial do Estado? Teria esse processo educativo relações com a nova forma de gestão das políticas sociais como meio de garantir a governabilidade?

O presente trabalho discute o significado das políticas do PNPE/CSJ a fim de perceber se elas estão inscritas nos marcos do capital social. Por isso, preliminarmente, questionamos: teriam às 100 horas de serviço social voluntário que os participantes do PNPE/CSJ são obrigados a cumprirem o propósito de produzir capital social e (re)estabelecer os laços danificados pela lógica neoliberal, como o sentimento de pertencimento à comunidade e à sociedade? Entendendo o Estado na perspectiva de Gramsci - Estado “ampliado” e “educador” -, cuja função educativa é dirigir e organizar a sociedade para uma determinada vontade política, as ações desenvolvidas no referido programa teriam o objetivo de promover nos jovens o fortalecimento de responsabilidade social, tornando-os colaborativos com a ordem econômica, política e social instituída?

Sem garantir a inserção dos participantes no seu primeiro emprego, sobretudo no mercado formal, a qualificação passa a ter um caráter mais voltado para mudanças de comportamentos sociais. Busca, como propõe os teóricos do capital social, a formação de um (novo) indivíduo propositivo para operar sistematicamente com vistas à coesão social.

Por meio dos grupos focais verificamos que as ações de qualificação profissional orientam-se para o desenvolvimento de competências atitudinais e procedimentais: como se comportar em uma entrevista, ser mais responsável, sociável, tolerante as diferenças, ter “consciência crítica”, entre outros. Com os egressos constatamos que para a grande maioria o curso não rendeu alguma oportunidade de emprego, trabalho e renda, corroborando os dados de pesquisas empíricas sobre o PNPE, como a realizada por Mesquita (2006). Baseando-se no desemprego dos jovens e as políticas públicas no Brasil pós 1990, o estudo aponta que o PNPE estimulou 38 mil empregos de 2003 a 2005, enquanto o universo no país é de 4 milhões de jovens desempregados. Segundo o autor, os contemplados pelo Programa trabalham por um ano e ainda assim encontram dificuldades de inserção no mercado, pois não há uma política de continuidade.

Assim, em nossa pesquisa constatamos que a efetividade social e política dos cursos oferecidos pelo PNPE/CSJ restringem-se a benefícios como maior sociabilidade, responsabilidade e autoconfiança. Ainda que não tenham sido inseridos no mercado de trabalho e nem vislumbrem esta possibilidade em um futuro próximo (especialmente o mercado formal), tais valores são concebidos como ganhos importantes para os jovens pesquisados - o que mostra a eficácia ideológica do programa para a produtividade (pela lógica do mercado) e para a governabilidade (pela lógica do Estado).

O investimento em capital social conforme postulado pelas agências internacionais visa o fortalecimento da sociedade civil em harmonia solidária entre o Estado e o mercado, totalmente contrário ao conceito gramsciano de sociedade civil como arena de lutas. Nesta relação harmônica é importante a colaboração de todos na capacitação produtiva da camada mais pobre da população, de forma a propiciar a autonomia econômica e aliviar sua condição material. O que se pretende com a produção de capital social é que os diferentes atores atuem na sociedade, defendam seus interesses imediatos e, a priori, compatíveis com a sua condição de ser social que vive e viverá no estado permanente de exceção, mas sem apelar para o poder central. Quanto maior o capital social menor é a necessidade que os indivíduos têm do Estado.

Putnam (2002) afirma que as regras de reciprocidade generalizada e os sistemas de participação cívica estimulam a cooperação e a confiança social que resultam em equilíbrios sociais. É por isso que as ações de solidariedade e cooperação devem se estender para além do confinamento da família e de parentesco. Daí a exigência dos jovens em cumprir 100 horas de trabalho voluntário, sendo para muitos a primeira ação coletiva de que participam. Não há muita orientação de como este serviço deva acontecer, pois nem mesmo as coordenadoras têm clareza dos seus reais objetivos. Para algumas, trata-se apenas de uma contrapartida da bolsa auxílio recebido pelos jovens e, por isso, orientam que a ação seja uma atividade que traga benefício para a própria comunidade.

Para nós, a prática do serviço social voluntário corresponde ao fomento da produção de capital social, pois visa despertar aquilo que Putnam (2002, p.192) denominou de “a consciência que cada um tem de seu papel e de seus deveres como cidadão”. Visa a formação de indivíduos associados na cobrança por melhor desempenho das instituições políticas, o que traz, conseqüentemente, benefícios ao sistema econômico, segundo os

teóricos do capital social. Com base no referido autor, a “consciência cívica” e as intervenções voluntárias de indivíduos associados na cobrança por melhor desempenho das instituições políticas são dois fatores essenciais para se promover melhores desempenhos produtivos e sociais e o crescimento econômico. Fukuyama (2005) também advoga nesta direção. Para ele, instituições fortes (originadas pela cobrança de seus usuários) geram um Estado forte, capaz de promover o desenvolvimento econômico e social.

A realização de trabalhos comunitários não é exclusiva do CSJ/PNPE. Está presente no currículo de outros programas educacionais do governo federal, como, por exemplo, o Projovem Urbano, o que demonstra estarem as políticas executadas para a formação de jovens das camadas populares em consonância com as recomendações feitas pelas agências multilaterais aos países em desenvolvimento, sobretudo, quanto ao fomento de capital social como estratégia para administração dos riscos e redução da pobreza em nome da governabilidade.

Contudo é preciso estar atento às contradições a fim de perceber as possibilidades existentes. Se compreendermos as entidades na concepção gramsciana, isto é, não de modo único, já que são constituídas por jovens, coordenadoras e educadores com perfis diferentes, e se as analisarmos como espaço de disputa de diferentes concepções da realidade e de projetos individuais e societários em busca da hegemonia, podemos vislumbrar algumas possibilidades. Assim, embora o PNPE/CSJ esteja estruturado conforme os postulados do ideário neoliberal, com cursos fragmentados e de curta duração cujas ações de qualificação profissional se conduzam pela perspectiva da empregabilidade, elas podem propiciar experiências educativas que favorecem a construção de novos projetos pessoais. Mas isso não ocorre de modo generalizável e, fundamentalmente, sem envolver processos sociais organizados a partir da condição de classe dos sujeitos, embora permitam o surgimento de germes de práticas sociais que entram em atrito com as práticas sociais esperadas para esses jovens ou, ainda, evitando as conseqüências imediatas de um contexto de áspera violência.

Assim, apesar de não ser suficiente uma formação profissional em cinco meses, trata-se de um momento importante para os jovens e se constitui para alguns a possibilidade de uma nova trajetória de vida. Principalmente por grande parte dos que freqüentam os cursos serem jovens que, na maioria, (con)vivem a violência no seu cotidiano e estão

sujeitos a diferentes tipos de violência, como a prostituição, o narcotráfico e o crime organizado.

Não obstante as possibilidades apontadas, em geral, as ações das entidades executoras participantes do PNPE/CSJ cumprem o papel reservado à educação básica, formação técnico-profissional e dos processos de qualificação e requalificação orientados pelo Banco Mundial, que é de “mormente, produzir cidadãos que não lutem por seus direitos e pela desalienação do/no trabalho, mas cidadãos “participativos”, não mais trabalhadores, mas colaboradores” (FRIGOTTO, 1998, p.48). Mais do que garantir a inserção dos jovens no mercado de trabalho formal, como era a proposta central da criação do PNPE, o que as ações de qualificação profissional executadas pelas entidades pesquisadas promovem é a sociabilidade pacífica e conformada de massa de jovens trabalhadores à nova ordem do capital.

Considerações Finais:

Face ao alto custo social gerado pelas medidas neoliberais e dos perigos que elas ocasionam para a governabilidade, o presente artigo buscou evidenciar o fomento do capital social como uma das novas estratégias utilizadas para educar os jovens das camadas populares para a nova sociabilidade capitalista.

A crise mundial no final dos anos 1990 exigiu dos intelectuais orgânicos do capital reajustes e elaboração de novas estratégias com vistas à manutenção do sistema. Se antes o foco era a sociedade, hoje busca-se a construção de um novo individualismo que resgata o sentido do coletivismo, da solidariedade, mas de forma muito conservadora. Com o desenvolvimento do capital social, recomendado como mecanismo para o combate à pobreza pelas agências multilaterais e pelas "políticas de desenvolvimento do milênio" elaboradas no encontro da "Cúpula do Milênio da Organização das Nações Unidas" realizado em Nova York em 2000, o que se busca é construir uma sociedade harmônica e coesa para a qual se faz necessária um tipo de educação e de participação da sociedade civil que contribua com a transmissão de valores de solidariedade, cooperatividade e civismo (MOTTA, 2008). Os dados empíricos da pesquisa nos mostraram que a qualificação passa a ter um caráter mais voltado para mudança de comportamentos sociais. Ao naturalizarem o fenômeno do desemprego, a inserção profissional se secundariza - nas prioridades

apontadas pelas coordenadoras das entidades - diante das mudanças em relação à sociabilidade individualista, à responsabilidade, à tolerância e à autoconfiança. Tornam-se os aspectos positivos dos cursos na concepção dos jovens pesquisados.

A maioria deles vivencia os problemas causados pelo crescente desemprego, pauperização e desalento quanto à possibilidade de uma melhor vida advinda de um emprego que lhes garantam condições dignas de sobrevivência. Possuem um cotidiano marcado pelo tráfico e pela criminalização da pobreza por parte de aparatos repressivos formais (estatais) e não formais (as chamadas milícias e outras modalidades não institucionais). Neste sentido, compartilhamos a avaliação da importância de que os jovens adquiram formas mais democráticas de diálogo, solidariedade e companheirismo, bases de uma sociedade emancipada, mas problematizamos que os valores da convivência sejam apenas comportamentais e individualistas, expressos na fórmula da tolerância, que recusa os conflitos encaminhados conjuntamente na forma da luta social que são indispensáveis para a mudança da ordem social injusta, segregadora e violenta que, na prática, inviabiliza a liberdade, a autonomia e o agir comunicativo e solidário.

O que os teóricos orgânicos do capital (e aí incluem as agências multilaterais) pretendem é evitar o conflito, pois estão cientes de que o desemprego estrutural ocasionado pelas políticas implementadas colocou sem perspectiva milhares de pessoas e, conseqüentemente, a perspectiva que se abre são as guerrilhas, o narcotráfico, as convulsões sociais. É preciso, por isso, estabelecer a coesão social e melhorar as sociedades fracas (violenta, corrupta...) e a educação tem papel fundamental, pois cria uma nova referência valorativa que contribui para o fortalecimento dos laços de confiança.

O que se percebe nos países do capitalismo periférico no contexto atual são as políticas sendo implementadas para a administração de riscos e a contenção social. Trata-se, agora, não mais de política de direitos constitucionalmente garantidos, mas sim de governabilidade, de gerenciamento do social, onde a lógica da exceção prevalece sobre a lógica dos direitos. O PNPE/CSJ insere-se neste contexto e circunscreve-se as políticas denominadas de alívio à pobreza e não de superação da pobreza. Não é uma forma populista clássica, cuja função era o controle sobre a nova classe da época (os operários), mas sim uma política dita de cidadania social, que não viabiliza, contudo, a participação de diferentes atores na esfera pública, apesar do crescimento quantitativo das organizações

sociais e da abertura de novos canais de participação - ainda olhados pelos jovens trabalhadores com total desconfiança.

Referências Bibliográficas:

BRANCO, Pedro Paulo Matoni. Juventude e trabalho: desafios e perspectivas para as políticas públicas. In: ABRAMO, H. W.; BRANCO, P.P. M.(org.). Retratos da Juventude Brasileira: análises de uma pesquisa nacional. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005..

ANDRADE, Eliane Ribeiro; PAIVA, Jane. Políticas Públicas de Direito à Educação de Jovens e Adultos no RJ: Estudos da Região Metropolitana. 27ª Reunião Anual da Anped, GT 18, Caxambu, M.G., 2004

BOURDIEU, Pierre. The forms of capital. In: RICHARDSON, J.G. (ed.). Handbook of theory and research for the sociology of education. New York: Greenwood Press, 1986.

BANCO MUNDIAL. Do confronto à colaboração: relação entre a sociedade civil, o governo e o Banco Mundial. Washington D.C., 2000

BANCO MUNDIAL. O combate à pobreza no Brasil: relatório sobre pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza (volume 1: resumo relatório). março de 2001.

BID. Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación: La acción reciente del Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago do Chile, 20 de setiembre de 2001.

BID. Modernización del Estado: documento de estratégia. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC, julio de 2003.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Termo de Referência/Consortio Social da Juventude, 2003.

CEPAL. Secretaria Ejecutiva. Abril, 2002. Capítulo 10: “Globalización y desarrollo social” (pp.307-348).

CEPAL. Coesão Social: Inclusão e Sentido de Pertencer na América Latia e no Caribe: Síntese. Santiago do Chile: ONU; CEPAL, 2007.

COLEMAN, James S. Social Capital in the Creation of Human Capital. American Journal of Sociology, v. 94, Supplement, p. S95-S120, 1988.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação, Crise do Trabalho Assalariado e do Desenvolvimento: teorias em conflito. In: FRIGOTTO, G. (org.). Educação e Crise do Trabalho. Petrópolis-RJ: Vozes, 1998, p. 25-54.

FRIGOTTO, G. A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista. 4 ed., São Paulo: Cortez, 1993.

FUKUYAMA, Francis. Confiança: as virtudes sociais e a criação da prosperidade. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.

_____. Construção de Estados: governo e organização mundial no século XXI. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

GUIDDENS, Anthony. 2005. A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. 5 edição, Rio de Janeiro: Record.

HANIFAN, Lyda Judson. The rural school community center. Annals of the American Academy of Political and Social Science, nº67, 1916.

KLIKSBERG, Bernardo. Repensando o estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. Falácias e Mitos do desenvolvimento social. 2ª edição. São Paulo/SP: Cortez; Brasília/DF: UNESCO, 2003.

LEHER, Roberto. Educação e tempos desiguais: reconstrução da problemática trabalho-educação. 19ª Reunião Anual da Anped, GT 09, Caxambu, M.G, 1996.

MESQUITA, M. R. O desemprego dos jovens e as políticas públicas no Brasil pós 1990. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, Campinas, 2006.

MÉSZAROS, I. A educação para além do capital. São Paulo: Boitempo, 2005.

MOTTA, Vânia Cardoso. Da ideologia do capital humano à ideologia do capital social: as políticas de desenvolvimento do milênio e os novos mecanismos hegemônicos de educar para o conformismo. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro: Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

_____. “Capital Social”: solução para os males do capitalismo mundializado? Boletim Técnico do Senac. Rio de Janeiro, v. 34, n.2, 2008, p. 26-45.

POCHMANN, M.. A batalha pelo primeiro emprego: as perspectivas e a situação atual do jovem no mercado de trabalho brasileiro. São Paulo: Publisher Brasil, 2000.

_____. Emprego, só para maiores. O Globo, 26 fev. Caderno de Economia, 2007, p. 13.

PUTNAM, Robert D. Comunidade e Democracia a experiência da Itália moderna. 3ª ed. Rio de Janeiro/RJ: FGV, 2002.

SAERGET, S.; THOMPSON, P.J.; WARREN, M.R. Capital and poor communities. New York: Rousset Sage Foundation, 2001.

SALGADO, Maria Umbelina (org.). Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem): Manual do Educador. Brasília, Presidência da República, Secretaria Geral, 2005.

SPOSITO, M. P. Algumas reflexões e muitas indagações sobre as relações entre juventude e escola no Brasil. In: ABRAMO, H.W; BRANCO, P.P.M. Retratos da Juventude Brasileira: análises de uma pesquisa nacional. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.