

Projovem trabalhador e *Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*

Análise comparativa dos programas brasileiro e argentino

Amandino Teixeira Nunes Junior

Sumário

1. Introdução. 2. Metodologia. 3. Revisão da literatura. 3.1. Aspectos conceituais e teóricos no campo da avaliação. 3.1.1. Conceito de avaliação. 3.1.2. Tipos de avaliação. 3.1.3. Distinção entre avaliação e monitoramento. 3.2. A questão do desemprego entre os jovens. 4. Descrição dos programas. 4.1. Projovem trabalhador. 4.2. *Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*. 5. Análise comparativa dos programas. 6. Conclusão.

1. Introdução

As reformas de Estado levadas a cabo a partir dos anos 90 enfatizaram a necessidade de desenvolver e implementar a avaliação das políticas públicas e dos programas governamentais. O interesse pela avaliação tomou grande impulso com a modernização da Administração Pública, sendo seguida pela adoção de princípios de gestão pública empreendedora, como descentralização e desconcentração, e pelas mudanças das relações entre Estado e sociedade.

Nesse contexto, a avaliação tornou-se instrumento fundamental na gestão administrativa pública, auxiliando, a partir de seus resultados, a tomada de decisões sobre a formulação de novas políticas e programas, a melhoria ou o abandono daquelas que não contribuíram para a solução do problema público ou do atendimento da demanda social, ou a manutenção de esfor-

Amandino Teixeira Nunes Junior é mestre em Direito pela UFMG, doutor em Direito pela UFPE, doutorando em ciência política pela UnB, Professor universitário e Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados.

ços e a continuação da alocação de recursos para aquelas que alcançaram seus objetivos.

Nos países desenvolvidos a avaliação é amplamente praticada e, no decurso dessa experiência, modelos teóricos e propostas metodológicas foram geradas por instituições internacionais como o Banco Mundial (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Para Hartz (2001), nesses países os processos de avaliação de programas e projetos de desenvolvimento se tornam crescentes e institucionalizados, o que exige o empenho das estruturas político-governamentais na adoção da avaliação como prática regular e sistemática de suas ações, na regulação das práticas avaliativas e no fomento de uma cultura de avaliação integrada aos processos gerenciais.

No Brasil, a importância da avaliação é também reconhecida. O Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado em 1995 pelo então Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, deu o passo inicial nesse sentido quando consignou como um dos seus objetivos aumentar a governança do Estado, isto é, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.

Mas esse reconhecimento formal não se traduz, necessariamente, em processos sistemáticos e consistentes que subsidiem a gestão pública (HART; POUVOURVILLE, 1998), muito embora o Governo Federal venha realizando nos últimos anos a avaliação de seus programas, mormente os contidos nos Planos Plurianuais.

O objetivo deste trabalho é apresentar uma análise comparativa dos programas desenvolvidos no Brasil e na Argentina de preparação e estímulo à inserção dos jovens no mercado de trabalho e à sua escolarização. No caso brasileiro, cite-se o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), criado pela Lei nº 11.692, de 10

de junho de 2008, e integrado em conjunto com quatro modalidades destinadas à população juvenil, dentre as quais o Projovem Trabalhador. No caso argentino, mencione-se o Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, instituído pela Resolução nº 497, de 15 de maio de 2005, do Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridad Social.

Para alcançar esse objetivo, primeiramente são apresentadas a metodologia e a revisão de literatura, com enfoque nos instrumentos utilizados na pesquisa, nos principais conceitos utilizados no campo da avaliação e nas questões relacionadas ao desemprego entre os jovens. Em seguida, são descritos os programas brasileiro e argentino. Finalmente, é feita uma análise comparativa de ambos os programas, com ênfase na avaliação dos resultados até agora apresentados.

2. Metodologia

A metodologia é entendida como a explicação minuciosa, pormenorizada, rigorosa e exata de todas as ações desenvolvidas no método do trabalho de pesquisa. Método, por sua vez, é definido como “[...] o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros –, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista” (LAKATOS; MARCONI, 1991, p. 40-41).

Nesse sentido, é possível compreender a metodologia como a explicitação do conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos usados para se alcançar os objetivos previamente definidos no trabalho de pesquisa.

Como observa Mezzaroba e Monteiro (2006, p. 49), “[...] o vocábulo ‘método’ está associado ao termo metodologia, que é o estudo dos métodos utilizados no processo de conhecimento”.

Para classificar a pesquisa realizada neste trabalho foi utilizada a taxionomia

apresentada por Vergara (1998), considerando os aspectos de fins e meios. Assim, quanto aos fins, a pesquisa enquadra-se como exploratória, tendo em vista que busca identificar e ampliar o conhecimento sobre os programas brasileiro e argentino de preparação e estímulo à inserção dos jovens no mercado de trabalho e à sua escolarização.

Os estudos exploratórios não elaboram hipóteses a serem testadas no trabalho de pesquisa, restringindo-se a buscar mais informações sobre determinado assunto. Tais estudos têm por objetivo familiarizar-se com o objeto da pesquisa ou obter nova percepção deste e descobrir novas ideias.

Quanto aos meios de investigação, a pesquisa, por sua vez, enquadra-se como bibliográfica e documental, de natureza qualitativa. Assim, a etapa bibliográfica buscou identificar as informações presentes na literatura que versassem sobre avaliação de políticas e programas governamentais, seus aspectos conceituais e tipológicos, bem como as avaliações existentes dos programas objeto do trabalho de pesquisa.

Por fim, a etapa documental buscou identificar os objetivos, os beneficiários e o arcabouço legal (leis e atos normativos) que constam dos documentos oficiais dos programas brasileiro e argentino.

Nessas etapas colheram-se informações em fontes disponíveis impressas, como livros, revistas e periódicos, e eletrônicas, como bases de dados acessíveis por meio da rede mundial de computadores – a Internet.

3. Revisão da literatura

3.1. Aspectos conceituais e teóricos no campo da avaliação

3.1.1. Conceito de avaliação

O conceito do que seja avaliação parece consensual entre os autores. Com efeito, segundo Theodoulou e Kofinis (2004, p. 192), “[...] policy evaluation can be better defined as a process by which general

judgments about quality, goal attainment, program effectiveness, impact, and costs can be determined”.

Para Costa e Castanhar (2003, p. 972-973),

“[...] o propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa [...]. Se a avaliação é uma forma de mensurar o desempenho de programas, é necessário definir medidas para a aferição do resultado obtido.”

Conforme Secchi (2010, p. 49-50),

“[...] a avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. É o momento-chave para a produção de ‘feedback’ sobre as fases antecedentes [...]. A avaliação de uma política pública compreende a definição de critérios, indicadores e padrões [...]. Os critérios são mecanismos lógicos que servem como base para escolhas ou julgamentos. Os critérios se fundamentam em entendimentos valorativos da realidade e abastecem o avaliador de parâmetros para julgar se uma política pública funciona bem ou mal.”

Rua (2009, p.109) observa que

“[...] este termo é empregado em muitos e diversos contextos, sempre se referindo a julgamentos. A avaliação de políticas públicas, entretanto, diferencia-se porque consiste estritamente na avaliação formal que é o exame de quaisquer intervenções planejadas na realidade, baseado em critérios explícitos e mediante procedimentos reconhecidos de coleta e análise de informação sobre

seu conteúdo, estrutura, processo, resultados, qualidade e/ou impactos. Assim, podemos afirmar que a avaliação formal é: um julgamento (porque envolve valores); sistemático (porque se baseia em procedimentos e indicadores previamente reconhecidos); incide sobre o conteúdo (problemas eleitos e suas soluções), as estratégias, desenho ou concepção (estrutura), os processos (insumos, atividades, capacidades, hierarquias de precedência e mecanismos de coordenação), produtos (preliminares, intermediários e finais), efeitos e impactos; uma política, programa ou projeto, tendo como referência critérios explícitos; e a fim de contribuir para o seu aperfeiçoamento, a melhoria do processo decisório, o aprendizado institucional e/ou o aumento da *accountability*.”

Como se depreende dos conceitos acima expostos, a avaliação implica, em síntese, o exame sistemático e objetivo de uma política ou programa público, concluído ou em curso, que contemple, a partir de critérios explícitos, seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, eficácia, efetividade, impacto e relevância de seus objetivos. Daí por que envolve julgamentos (atribuição de valores), que orientam os tomadores de decisão sobre o futuro dessas intervenções governamentais.

A avaliação permite julgar processos, produtos, efeitos e impactos de ações realizadas num processo de apoio a um aprendizado contínuo, tendo em vista a busca do acerto de decisões e do amadurecimento da gestão pública.

3.1.2. Tipos de avaliação

Para Secchi (2010), as avaliações podem ser identificadas, segundo seu momento de realização, como avaliação *ex ante* (anterior à implementação) e avaliação *ex post* (posterior à implementação). Há ainda a avaliação *in itinere*, também conhecida como

avaliação formativa ou monitoramento, que acontece durante a implementação para fins de ajustes imediatos.

A avaliação *ex ante*, realizada no início da política ou do programa, objetiva dar suporte à decisão de implementar ou não a intervenção governamental, e tem como elemento central o diagnóstico, que auxilia na alocação dos recursos disponíveis de acordo com os objetivos traçados. Para a avaliação *ex ante*, podem ser utilizadas as técnicas de análise custo-benefício e de análise custo-efetividade, mais afeita aos programas sociais.

A avaliação *ex post* ocorre durante a implementação da política ou do programa, ou ao seu final, quando as decisões são baseadas nos resultados alcançados. Na avaliação *ex post* julga-se, quando a política ou o programa está na fase de implementação, se a intervenção governamental deve continuar ou não, com base nos resultados obtidos até o momento; se a resposta for positiva, deve-se manter a formulação original ou realizar modificações na política ou no programa.

Para Cohen e Franco (2004), as avaliações podem ser classificadas, segundo os tipos de problemas ou perguntas que respondem, como *avaliação de processos* e *avaliação de impactos* (ou resultados).

A avaliação de processos ocorre durante a implementação da política ou do programa e detecta as dificuldades surgidas para efetuar correções ou adequações. Refere-se à dimensão de gestão e serve de suporte para melhorar a eficiência operativa.

A avaliação de impactos (ou resultados) verifica em que medida a política ou o programa atinge seus objetivos e quais são seus efeitos, indagando se houve modificações no problema público quer lhe deu origem, após sua implementação. Serve de suporte para a decisão sobre a continuação da política ou do programa e a formulação de outras ações.

De acordo com Rua (2009), as avaliações podem ainda ser identificadas, segundo

a origem da equipe que as realiza, como *avaliação interna*, *avaliação externa* e *avaliação mista* (Rua, 2009).

A avaliação interna ocorre quando a política ou programa é avaliada por uma equipe envolvida com a sua implementação. Assim, o objeto avaliado é a intervenção, seus processos, produtos, objetivos e metas, e não o desempenho da equipe.

A avaliação externa é realizada por uma equipe que não tem envolvimento com a política ou programa, como os consultores externos e os agentes ou órgãos do controle interno e do controle externo.

A avaliação mista envolve a participação de duas equipes: uma interna em parceria com outra, externa. Ambas as equipes “[...] formulam o plano de avaliação e constroem os instrumentos juntas. Em seguida, se separam para aplicar os instrumentos e analisar os dados. Depois se unem para comparar as conclusões e chegar a um termo comum” (RUA, 2009, p. 114).

3.1.3. *Distinção entre avaliação e monitoramento*

Os autores chamam a atenção para a distinção entre *avaliação* e *monitoramento*, visto que, embora funcionem como mecanismos de *feedback* sobre as fases antecedentes do ciclo de políticas públicas, essas atividades não se confundem.

Nesse sentido, Rua (2009, p. 111) observa que

“[...] O monitoramento diferencia-se da avaliação sob vários aspectos. Primeiro, enquanto a avaliação é o exame discreto de processos, produtos, qualidade, efeitos, impactos, das ações realizadas, o monitoramento é o exame contínuo de processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas [...]. Em consequência dessa distinção, o escopo das duas atividades é diferente: a avaliação deve explorar em profundidade os aspectos sobre os quais incide, já o monitoramento não tem como

alcançar tal profundidade, devido à sua necessidade de celeridade dos achados, para que possa subsidiar decisões sobre a condução das políticas, programas e projetos [...]. Também pelo mesmo motivo, uma vez que a avaliação produz relatórios mais complexos e densos, o monitoramento irá produzir pequenos sumários de dados parciais [...]. Em quarto lugar, enquanto a avaliação pode ser usada ou não para subsidiar a tomada de decisões, o monitoramento sempre terá de ter essa aplicação.”

Em síntese, pode-se afirmar que o monitoramento é o exame contínuo dos insumos, atividades, processos e produtos, com o objetivo de corrigir qualquer desvio dos objetivos traçados, produzindo pequenos sumários de dados parciais. A avaliação é conduzida em um ponto específico do ciclo de vida de uma política ou programa, e consiste no estudo em profundidade dos aspectos sobre os quais incide, mas o monitoramento frequentemente gera dados que são usados na avaliação.

3.2. *A questão do desemprego entre os jovens*

As elevadas taxas de desemprego entre os jovens têm provocado grave crise social, cujas consequências podem ser a ampliação do círculo de pobreza e o aumento da vulnerabilidade juvenil.

A experiência nacional e internacional revela que os jovens são mais afetados pelo desemprego do que os adultos, tanto nos países centrais quanto nos países periféricos. No entanto, a situação é mais grave nos países em desenvolvimento, em face da precária rede de proteção social.

Em 2009, segundo o relatório Tendências Globais de Emprego para a Juventude 2010, organizado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), o índice de desemprego entre pessoas com idade entre 15 e 24 anos chegou a 13% – ou 81 milhões dos 632 milhões de jovens economicamente

ativos. A taxa de desemprego entre pessoas maiores de 25 anos foi de 4,9%. Na comparação com os adultos, a taxa de desemprego entre jovens foi 2,8 vezes superior. Entre os jovens desempregados, as maiores taxas se encontravam nos países periféricos.

Segundo esse relatório, no Norte da África a taxa de desemprego nessa faixa etária foi de 23,3% em 2009, enquanto na União Europeia foi de 17,3%. Na América Latina, a taxa ficou em 14,3% e no Sul da Ásia, em 14,5%. A região com a menor taxa de desocupação entre os jovens foi no Leste da Ásia, de 8,6%.

No Brasil, conforme dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), cerca de 54% dos desempregados no País são jovens com idades entre 18 e 29 anos. Embora se esforcem para ingressar no mercado, 45% desses jovens estão procurando trabalho há mais de seis meses e 25% deles estão desempregados há mais de um ano. Na Argentina, 25,1% da população jovem ativa está desempregada, de acordo com dados do Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social.

Convém assinalar que os jovens, muitas vezes, enfrentam verdadeiros obstáculos para ingressarem e se manterem no mercado de trabalho, os quais vão desde o baixo crescimento econômico, que gera poucos postos de trabalho, até o grande número de exigências das empresas, como experiência profissional anterior e elevados requisitos de escolaridade e de qualificação. Esse cenário torna mais difícil aos jovens a conquista do primeiro emprego ou de um novo posto de trabalho. Além disso, em muitas empresas, há a equivocada concepção de que a mão de obra juvenil seria menos responsável e comprometida com o trabalho e menos produtiva.

Importa acrescentar que as transformações que se operam na economia e nas empresas têm provocado a reestruturação produtiva e a adoção de novas de novas tecnologias e formas de gestão da força de trabalho, tornando as empresas menos

dependentes de mão-de-obra e demandantes de maior capacitação profissional no momento de contratar um trabalhador. Destarte, há uma responsabilidade central do sistema produtivo na geração e ampliação do desemprego entre os jovens.

O desemprego juvenil coloca em risco o desenvolvimento da sociedade, pois obriga os jovens a retardarem o ingresso no mercado de trabalho e amplia a dependência em relação às famílias e às políticas públicas. Acarreta consequências perversas, visto que ameaça a integração social e o desenvolvimento sócio-econômico dos jovens.

Segundo Quadros (2001), por meio do desemprego juvenil e da ampliação da exclusão social, os jovens passam a ter obstáculos crescentes, em muitos casos intransponíveis, para sustentar as condições de vida e trabalho de suas famílias de origem. Nesse sentido, assinala Pochmann (1998) que, a partir dos anos 90, há, no Brasil, a ampliação da crise social juvenil relacionada aos processos de integração à vida adulta, pelo fato não mais ocorrer facilmente a passagem da escola ao mercado de trabalho. O desemprego entre os jovens tem como consequência o aumento da vulnerabilidade juvenil.

Ainda, conforme Pochmann (1998), o desemprego, no início da vida ativa de um indivíduo, pode afetar profundamente seu potencial produtivo – e, portanto, suas possibilidades de emprego e renda futuras. Quando é de longa duração, o desemprego juvenil pode prejudicar a conquista de um novo emprego, acarretar aumento da pobreza e da exclusão social, além de causar diminuição da autoestima dos jovens, desestimulando-os, em muitas situações, a procurar emprego ativamente, o que os torna desempregados ocultos por desalento ou mesmo inativos (Pochmann, 1998).

Assim, em razão de atingir centenas de milhões de pessoas numa vasta gama de países (no Brasil e na Argentina, inclusive) e de ampliar o círculo de pobreza, além de colocar os jovens em situação de desespero, impotência e risco, o desemprego precisa de

atenção especial do Estado por meio de políticas ou programas interventivos que preparem e estimulem a inserção dos jovens no mercado de trabalho, especialmente no que toca à ampliação do emprego formal, que lhes assegure direitos trabalhistas e previdenciários.

4. Descrição dos programas

4.1. Projovem trabalhador

Em 22 de outubro de 2003, foi promulgada a Lei nº 10.748, que instituiu o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens – PNPE, vinculado a ações dirigidas à promoção da inserção de jovens no mercado de trabalho, ao fortalecimento da participação da sociedade no processo de formulação de políticas e ações de geração de trabalho e renda, com o objetivo de, especialmente, promover a criação de postos de trabalho para jovens ou prepará-los para o mercado de trabalho e ocupações alternativas, geradoras de renda, bem como a qualificação do jovem para o mundo laboral e inclusão social.

Originariamente, o público-alvo do PNPE era formado por jovens com idade de 16 a 24 anos, em situação de desemprego involuntário, que atendessem aos seguintes critérios de elegibilidade: i) não tivessem tido vínculo empregatício formal anterior; ii) fossem membros de famílias com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo, incluídas nessa média eventuais subvenções econômicas de programas congêneres e similares; iii) estivessem matriculados e frequentando regularmente estabelecimentos de ensino fundamental ou médio, ou cursos de educação de jovens e adultos; iv) estivessem cadastrados nas unidades executoras do programa.

O PNPE não abrangia o trabalho doméstico nem o contrato de experiência e incluía a diretriz de atender prioritariamente os jovens inscritos no Sistema Público de Emprego, por meio do Sistema Nacional de Emprego (SINE).

Em 30 de junho de 2005, foi promulgada a Lei nº 11.129, que instituiu o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) e criou o Conselho Nacional da Juventude (CNJ) e a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ). Na sua concepção original, o Projovem apresentava caráter emergencial e experimental e tinha por público-alvo os jovens com idade entre 18 e 24 anos, que não tivessem concluído o ensino fundamental mas que tivessem cursado até a 4ª série, além de não terem vínculo empregatício. Destinava-se a executar ações integradas que propiciassem aos jovens a elevação do grau de escolaridade, com vistas à conclusão do ensino fundamental, a qualificação profissional voltada a estimular a inserção produtiva cidadã e o desenvolvimento de ações comunitárias com práticas de solidariedade, exercício da cidadania e intervenção na realidade local

Segundo dados do Ministério do Trabalho e do Emprego, de 2005 a 2007 o Projovem original atendeu a mais de 240 mil jovens nas capitais e regiões metropolitanas do país. Para ampliar ainda mais esse atendimento, foi promulgada, em 10 de junho de 2008, a Lei nº 11.692, que revogou a Lei nº 10.748, de 2003, e alterou a Lei nº 11.129, de 2005, estabelecendo a unificação dos seis programas já existentes voltados para a juventude: o próprio Projovem, Agente Jovem, Saberes da Terra, Escola de Fábrica, Juventude Cidadã e Consórcio Social da Juventude. Sua regulamentação veio com o Decreto nº 6.629, de 4 de novembro de 2008.

O Projovem integrado tem como público-alvo os jovens de 15 a 29 anos e objetiva promover sua reintegração ao processo educacional, sua qualificação profissional e seu desenvolvimento humano. É desenvolvido por meio de quatro modalidades integradas, a saber: Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo, Projovem Urbano, Projovem Campo – Saberes da Terra e Projovem Trabalhador.

Os objetivos do Projovem integrado são: i) complementar a proteção social básica à

família, criando mecanismos para garantir a convivência familiar e comunitária; ii) criar condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional; iii) elevar a escolaridade dos jovens do campo e da cidade, visando a conclusão do ensino fundamental, integrado à qualificação social e profissional e ao desenvolvimento de ações comunitárias; iv) preparar o jovem para o mundo do trabalho, em ocupações com vínculo empregatício ou em outras atividades produtivas geradoras de renda.

Para a implementação das modalidades do Projovem integrado, a União poderá transferir diretamente recursos financeiros aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sem a necessidade de convênios, acordos ou contratos, por meio de depósito em conta-corrente específica, sem prejuízo da devida prestação de contas da aplicação dos recursos. O montante desses recursos é repassado em parcelas e calculado com base no número de jovens atendidos, destinando-se à promoção de ações de elevação da escolaridade e qualificação profissional dos jovens, bem como à contratação, remuneração e formação de profissionais.

Tendo em vista a consecução do Projovem integrado, a União poderá conceder auxílio financeiro, no valor de cem reais mensais, aos seus beneficiários na seguinte proporção: na modalidade Projovem Urbano, até vinte auxílios financeiros; na modalidade Projovem Campo - Saberes da Terra, até doze auxílios financeiros; e na modalidade Projovem Trabalhador, até seis auxílios financeiros.

A gestão e a implementação do Projovem integrado ocorrem mediante conjugação de esforços da Secretaria-Geral da Presidência da República e dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Educação e do Trabalho e Emprego, observada a intersetorialidade, sem prejuízo da participação de outros órgãos e entidades da administração pública federal. Nesse sentido, foi instituído o Conselho Gestor do Projovem, coordenado

pela Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República, e composto pelos Secretários-Executivos desses Ministérios, além de um Secretário Nacional.

A modalidade Projovem Trabalhador – que interessa a este trabalho – 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. Pretende atender a jovens com idade de 18 a 29 anos, em situação de desemprego, e que sejam membros de famílias com renda mensal *per capita* de até um salário mínimo.

O Projovem Trabalhador prevê as seguintes submodalidades: i) consórcio social de juventude, caracterizada pela participação indireta da União, mediante convênios com entidades privadas sem fins lucrativos para atendimento aos jovens; ii) juventude cidadã, caracterizada pela participação direta dos Estados, Distrito Federal e Municípios no atendimento aos jovens; iii) escola de fábrica, caracterizada pela integração entre as ações de qualificação social e profissional com o setor produtivo; e iv) empreendedorismo juvenil, caracterizada pelo fomento de atividades empreendedoras como formas alternativas de inserção do jovem no mundo do trabalho.

Na implementação do Projovem Trabalhador, o Ministério do Trabalho e Emprego poderá efetuar, mediante convênios, transferências de contribuições correntes e de capital aos órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual e municipal, bem como a entidades de direito público e de direito privado sem fins lucrativos.

4.2. *Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*

Em 15 de maio de 2005, foi editada a Resolução nº 497 do Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridad Social da Argentina, instituindo o Programa *Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*, cujo objetivo é

gerar oportunidades de inclusão social e emprego dos jovens por meio de atividades integradas que lhes permitam construir o perfil profissional que desejam desempenhar, concluir a escolaridade obrigatória, realizar experiências de formação e práticas qualificadoras em ambientes de trabalho, iniciar uma atividade produtiva de forma independente ou inserir-se num emprego.

O Programa *Jóvenes con Más y Mejor Trabajo* tem por público-alvo os jovens de 18 a 24 anos de idade, que tenham residência permanente no país, não hajam completado o nível primário e/ou secundário de escolaridade e se encontram desempregados. Os jovens que ultrapassarem o limite máximo de idade durante sua participação no programa, poderão realizar suas atividades até o prazo de 24 meses, contados do momento de sua incorporação.

Os jovens interessados em participar do programa devem solicitar uma entrevista com um Orientador no Escritório Municipal de Emprego, correspondente ao seu domicílio, que completará ou atualizará seu histórico de trabalho. Após esse registro, ambas as partes firmam um acordo de adesão, a ser validado pela Gerência de Emprego e Capacitação de Trabalho do Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridad Social.

O Programa *Jóvenes con Más y Mejor Trabajo* é implementado de maneira descentralizada nas Províncias argentinas por meio dos Escritórios Municipais de Emprego integrantes da Rede de Serviços de Emprego, com a coordenação da Secretaria Nacional de Emprego do Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridad Social.

As ações do programa devem ser concebidas no sentido de dar suporte à construção dos projetos de formação profissional dos jovens, de modo a proporcionar-lhes oportunidades para desenvolver trajetórias de trabalho pertinentes e de qualidade, adequadas a seus perfis, expectativas e ambientes.

Essas ações integradas incluem: orientação e indução dos jovens ao mundo do trabalho, formação para certificação dos

estudos primários e/ou secundários, realização de cursos de formação profissional, certificação de competências ocupacionais, geração de empreendimentos individuais e independentes, práticas de qualificação em ambientes de trabalho, apoio à busca de emprego, intermediação de empregos, apoio à inserção no mercado de trabalho, auxílios financeiros aos jovens por meio de pagamentos diretos e incentivos financeiros às micro, pequenas e médias empresas que contratarem os jovens integrados ao programa.

5. *Análise comparativa dos programas*

O Programa Nacional de Inclusão de Jovens surgiu, inicialmente, com a Lei nº 11.129, de 2005, tendo como eixos estratégicos a elevação da escolaridade, a qualificação profissional e a participação cidadã de jovens de idade entre 18 a 24 anos que não haviam concluído o ensino fundamental e que não tinham vínculo empregatício. A partir da Lei nº 11.692, de 2008, foi ampliada a abrangência do programa para os jovens de 15 a 29 anos, com o objetivo de promover sua reintegração ao processo educacional, sua qualificação profissional e seu desenvolvimento humano. Atualmente, ao Projovem integram-se quatro políticas destinadas à população juvenil: Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo, Projovem Urbano, Projovem Campo – Saberes da Terra e Projovem Trabalhador.

O Projovem Trabalhador destina-se à preparação de jovens entre 18 e 29 anos, em situação de desemprego e que sejam membros de famílias com renda mensal *per capita* de até um salário mínimo, para o mercado de trabalho e ocupações alternativas geradoras de renda, por meio da qualificação social e profissional e do estímulo à sua inserção.

O Programa *Jóvenes con Más y Mejor Trabajo* objetiva gerar oportunidades de inclusão social e emprego dos jovens entre 18 e 24 anos que tenham residência permanen-

te no país, não hajam completado o nível primário e/ou secundário de escolaridade e se encontram desempregados, por meio de atividades integradas que lhes permitam construir o perfil profissional que desejam desempenhar, concluir a escolaridade obrigatória, realizar experiências de formação e práticas qualificadoras em ambientes de trabalho, iniciar uma atividade produtiva de forma independente ou inserir-se num emprego.

Observando-se conjuntamente os objetivos e o público-alvo dos programas brasileiro e argentino, percebe-se a semelhança de propósitos, em que se destaca a questão da responsabilidade do Estado e da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas, com vistas à preparação e estímulo à inserção de jovens a partir dos 18 anos no mercado de trabalho e sua escolarização, com a conseqüente diminuição da pobreza e da exclusão social desses jovens.

Os critérios para participação em ambos os programas são nitidamente de inclusão social, uma vez que beneficiam jovens de baixa renda, de menor escolaridade e em situação de desemprego. Nesse sentido, desenvolvem ações de elevação da escolaridade e qualificação profissional dos jovens, de incentivo à sua inserção na estrutura produtiva e de concessão de auxílios financeiros.

Os programas são implementados de forma descentralizada mediante parcerias do Ministério do Trabalho e Emprego com

os Estados e Municípios brasileiros, no caso do Projovem Trabalhador, e do Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social com as Províncias argentinas, no caso do Programa *Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*.

Outro aspecto relevante da análise comparativa é a participação da iniciativa privada na implementação de ambos os programas. No programa brasileiro, o Ministério do Trabalho e Emprego poderá, mediante convênios, efetuar transferências de contribuições correntes e de capital a entidades privadas sem fins lucrativos. No programa argentino, poderão ser concedidos incentivos financeiros às pequenas e médias empresas que contratarem os jovens que o integrarem. Cabe lembrar que, quanto maior for a receptividade dada a essas entidades, maior será a sua adesão aos programas dessa natureza.

Os quadros 1 e 2 a seguir evidenciam as principais características de ambos os programas, no que concerne aos órgãos responsáveis pela implementação, à disciplina legal, aos objetivos e aos beneficiários.

6. Conclusão

O desemprego é um dos mais graves problemas enfrentados pelas sociedades contemporâneas. No entanto, não alcança os países e os grupos sociais de forma homogênea. Nos países periféricos, em face da precariedade da proteção social às populações desempregadas, o desemprego

Quadro 1 – Órgãos responsáveis e disciplina legal

Programa/País	Órgãos responsáveis	Disciplina legal
Projovem Trabalhador/ Brasil	Governo Federal/Ministério do Trabalho e Emprego	Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008 Decreto nº 6.629, de 4 de novembro de 2008
Projóvenes com Más y Mejor Trabajo/ Argentina	Governo da República Argentina/ Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social	Resolución nº 497, de 15 de mayo de 2005, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Fontes: Ministério do Trabalho e Emprego/ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Quadro 2 – Objetivos e beneficiários

Programa/País	Objetivos	Beneficiários
Projovem Trabalhador/ Brasil	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.	Jovens com idade de 18 a 29 em situação de desemprego e que sejam membros de famílias com renda mensal per capita de até um salário mínimo.
Jóvenes con Más y Mejor Trabajo/ Argentina	Gerar oportunidades de inclusão social e emprego dos jovens por meio de atividades integradas que lhes permitam construir o perfil profissional que desejam desempenhar, concluir a escolaridade obrigatória, realizar experiências de formação e práticas qualificadoras em ambientes de trabalho, iniciar uma atividade produtiva de forma independente ou inserir-se num emprego.	Jovens com idade de 18 e 24 anos que tenham residência permanente no país, não hajam completado o nível primário e/ou secundário de escolaridade e se encontram em situação de desemprego.

Fontes: Ministério do Trabalho e Emprego/Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

manifesta-se de modo mais acentuado. Em relação aos grupos sociais, alguns estão mais propensos a ficarem desempregados, como os jovens.

Com efeito, estudos têm mostrado que, nas últimas décadas, tornou-se mais difícil a inserção na fase adulta e a integração social dos jovens por meio do ingresso e da permanência no mercado de trabalho, mormente em virtude do aumento do desemprego juvenil e dos obstáculos à obtenção de uma ocupação impostas pelas empresas e pelo mercado de trabalho, como experiência profissional anterior e elevados requisitos de escolaridade e de qualificação, além dos efeitos das transformações ocorridas no sistema produtivo.

O desemprego juvenil é o maior entre as várias faixas etárias, acarretando graves problemas sociais, como a maior dependência dos jovens em relação às famílias e às políticas públicas, além de colocá-los em situação de desespero, impotência e risco. O desemprego entre os jovens tem como consequência o aumento da vulnerabilidade juvenil.

No Brasil, conforme assinala Pochmann (1998), os jovens foram um dos segmentos sociais mais atingidos pelas mudanças

verificadas no mercado de trabalho e na estrutura produtiva a partir da década de 90 e início do século XXI, o que levou à formulação de políticas e programas governamentais para tentar reduzir o desemprego juvenil e a exclusão social.

Nesse cenário, foi criado, em 2003, o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens – PNPE, vinculado a ações dirigidas à promoção da inserção de jovens no mercado de trabalho e sua escolarização. Em 2005, surgiu, na sua primeira versão, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem, que se destinava a executar ações integradas que propiciassem aos jovens a elevação do grau de escolaridade, com vistas à conclusão do ensino fundamental e à qualificação profissional.

Para ampliar o atendimento aos jovens, foi lançado, em 2008, o Projovem integrado por quatro modalidades: Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo, Projovem Urbano, Projovem Campo – Saberes da Terra e Projovem Trabalhador.

A modalidade Projovem Trabalhador está sob responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego e tem por objetivo preparar os jovens de 18 a 29 anos para

o mercado de trabalho e para ocupações alternativas geradoras de renda, por meio da qualificação social e profissional e do estímulo à sua inserção. Podem participar jovens em situação de desemprego e que integram famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo. Entre os vários benefícios oferecidos, os jovens frequentam cursos de qualificação e recebem auxílios financeiros.

O quadro 3 abaixo evidencia o número de beneficiários do Projovem Integrado na sua totalidade e em cada uma de suas modalidades no período compreendido entre 2008 e 2010:

Como se observa, no caso da modalidade Projovem Trabalhador – que tem a parceria dos Estados e Municípios e da iniciativa privada e está hoje presente em um grande número de unidades federativas em todas as regiões do país –, segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego, foram atendidos 162.960 jovens no período de 2008 a 2009. Em 2010, foram beneficiados 216.779 jovens. No total, chega-se ao montante de 379.739 jovens.

Na Argentina, o Programa *Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*, criado em 2005, está sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridad Social e objetiva gerar oportunidades de trabalho e

de inclusão social para os jovens entre 18 e 24 anos de idade.

De acordo com dados do Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridad Social, de 2005 a 2011 mais de 300 mil jovens foram atendidos pelo Programa *Jóvenes con Más y Mejor Trabajo* nas suas diversas ações, entre as quais cursos de formação profissional e gestão de negócios, empreendimentos individuais e independentes, auxílios financeiros e apoio à busca de emprego. Atualmente, o programa está sendo implementado em onze Províncias – Buenos Aires, Santa Fé, Salta, Tucumán, Chaco, Misiones, Río Negro, Córdoba, Mendoza, Santiago del Estero e San Juan – e em mais de setenta Municípios argentinos.

Uma importante conclusão deste trabalho é que, considerando os resultados divulgados pelo Ministério do Trabalho e Emprego e pelo Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridad Social, pode-se afirmar que os programas desenvolvidos no Brasil e na Argentina, com vistas à preparação e estímulo à inserção dos jovens no mercado de trabalho e à sua escolarização, têm apresentado avanços e, por isso, devem permanecer e continuar a desenvolver suas ações.

No entanto, deve-se buscar maior integração entre os vários níveis de governo, objetivando, principalmente, a comple-

Quadro 3 – Projovem Integrado: número de beneficiários em 2008-2010

Modalidade	Jovens atendidos	Total
Projovem Urbano	2008/2009: 350 mil 2010: 200.711	550.711
Projovem Adolescente	2008/2009: 511.675 2010: 859.275	1.370.950
Projovem Campo	2008/2009: 30 mil 2010: 80 mil	110.000
Projovem Trabalhador	2008/2009: 162.960 2010: 216.779	379.739
Os seis programas que deram origem ao Projovem Integrado	2003/2007: 684.844	684.844
Total Geral		3.096.244

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego

mentação das ações estratégicas federais com ações pontuais nos níveis estadual e municipal. Faz-se mister que essas iniciativas cheguem a todas as cidades brasileiras e argentinas mediante parcerias entre os governos nacionais e as entidades subnacionais.

Tais parcerias são importantes, pois, conforme observam Corrochano e Gouvea (2003), as intervenções realizadas pelos governos municipais e estaduais para enfrentar o desemprego juvenil não conseguiram, em muitos casos, atingir seus objetivos, porque essas instâncias não possuem recursos financeiros e político-institucionais para formular e implementar políticas e programas dessa natureza na escala necessária. Assim, é de fundamental importância a participação do governo federal, detentor de maior aporte de recursos e de maiores estruturas técnicas e de pessoal.

Torna-se imprescindível, neste momento, enfrentar o desafio de continuar a propor alternativas para enfrentar o grave desemprego juvenil e a exclusão social daí decorrente que levem em conta a dinâmica do sistema produtivo, as inovações tecnológicas, as formas de gestão da força de trabalho e, sobretudo, os interesses dos protagonistas principais: os jovens trabalhadores.

Finalmente, convém esclarecer que este trabalho de pesquisa não pretendeu analisar as dimensões de eficiência, eficácia e efetividade dos programas em apreço. Esse fato se deu principalmente em virtude da escassa bibliografia sobre esses parâmetros tanto no Brasil quanto na Argentina, no tocante a esses programas. A ênfase foi dada nos dados sobre o desemprego entre os jovens, colhidos nos sítios de organismos como a OIT e o IPEA, e os resultados dos programas em termos de número de beneficiários, obtidos nos sítios de órgãos públicos, como o Ministério do Trabalho e Emprego, no caso brasileiro, e o Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridad Social, no caso argentino.

Referências

ARGENTINA. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. *Programa jóvenes con más y mejor trabajo*. Disponível em: <<http://www.trabajo.gov.ar/jovenes/>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

_____. _____. *Resolución Nacional nº 497, de 13 de mayo de 2008*. Créase el programa jóvenes con más y mejor trabajo, con el objeto de generar oportunidades de inclusión social y laboral. Buenos Aires: [s.n.], 2008. Disponível em: <<http://www.dae.com.ar/leg/otras/o08/r497.html>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

BRASIL. Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nºs 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 jun. 2006. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/DetalhaDocumento.action?id=257229>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

_____. Decreto nº 6.629, de 4 de novembro de 2008. Regulamenta o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, e regido pela Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 nov. 2011. Seção 1, p. 4. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/DetalhaDocumento.action?id=257912>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

CORROCHANO, Maria Carla; GOUVEA, Jorge Luiz. A dança das cadeiras: os jovens e os mundos do trabalho no Brasil contemporâneo. In: TOKMAN, Victor E.; CORROCHANO, Maria Carla; GOUVÊA, Jorge Luiz (Org.). *Desemprego juvenil no Cone Sul: uma análise de década*. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2003.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

HARTZ, Zulmira Maria de Araújo; POUVOURVILLE, Gérard de. Avaliação dos programas de saúde: a eficiência em questão. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 68-82, 1998.

_____. Institucionalizando a avaliação em saúde: lições (inter) nacionais nas evocações da França. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 229-260, 2001.

- INSTITUTO de Pesquisa Econômica e Aplicada. *Ipeadata*. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 30 abr. 2012.
- LAKATOS, Eva María; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia científica*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de metodologia da pesquisa no direito*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- ORGANIZAÇÃO Internacional do Trabalho. *Tendências globais de emprego para a juventude 2010*. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.oit.org.br/content/tendências-globais-de-emprego-para-juventude-2010>>. Acesso em: 30 abr. 2012.
- POCHMANN, Márcio. *Inserção ocupacional e o emprego dos jovens*. São Paulo: ABET, 1998.
- QUADROS, Waldir José de. *O desemprego juvenil no Brasil dos anos noventa*. Cadernos do CESIT, Campinas, n. 31, dez. 2001.
- RUA, Maria das Graças. *Políticas públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, 2009.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- THEODOULOU, Stella Z; KOFINIS, Chris. *The art of the game: understanding American public policy making*. California: Thomson/Wadsworth, 2004.
- VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.