

# 1

## Juventude e Políticas Públicas

Atualmente, as questões que perpassam o tema da juventude têm ganhado visibilidade, no que tange às suas demandas e políticas públicas voltadas para este grupo. Além disso, o tema passou a incentivar estudos em várias áreas do conhecimento como: Psicologia, Sociologia, Medicina, Democracia, Direito e Políticas Públicas.

Assim, neste capítulo abordaremos a discussão a respeito da juventude e políticas públicas, iniciando com as diferentes concepções a respeito da juventude. E apresentando de que forma estas concepções foram se modificando no decorrer do tempo e influenciando as políticas públicas.

No segundo item deste capítulo, faremos uma contextualização a respeito da trajetória das políticas públicas de juventude, a partir das primeiras ações realizadas pelo Estado até os dias atuais, quando se alteram as formas de se compreender as demandas deste grupo, entendendo-os como sujeitos de direito.

E por fim, no terceiro item do capítulo, destacamos a Política Nacional de Juventude (PNJ) e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem). A PNJ significa um importante avanço no que concerne aos direitos juvenis. E o ProJovem, como uma ação integrante desta política, se desenvolve hoje como ProJovem Integrado se articula a partir de duas noções básicas: oportunidades para todos e direitos universalmente assegurados.

Nesta dissertação destacaremos a modalidade ProJovem Urbano, que apresenta como objetivo: a conclusão do ensino fundamental, a qualificação profissional e a participação em ações de cidadania.

## 1.1 As diferentes concepções de Juventude

Em relação à juventude, a questão dos direitos e o seu reconhecimento têm passado por transformações, possibilitando que os jovens, atualmente, comecem a ser vistos como alvo de políticas sociais. Isto porque ao longo do tempo e em diferentes sociedades foram utilizadas diversas visões conceituais de juventude. Segundo Regina Novaes e Christina Vital (2005), as definições de juventude dependem de aspectos culturais e regras construídas em determinadas sociedades. As autoras citam como exemplo as sociedades Greco-romanas que consideravam como faixa etária de juventude, entre os 22 e os 40 anos, pois de acordo com a origem, a palavra “juvenis” vem de “aeoum” que tem como significado aquele que está em plena força da idade.

Hoje a definição de juventude passa por mudanças sendo apresentada como uma fase transitória, como um período de preparação para as responsabilidades da vida adulta. Porém Netto (2006, apud Machado e Tenório, 2009) afirma que *“juventude, hoje, é um conceito tão vago que dificilmente pode ser usado para denominar de fato um recorte da população. Se a juventude é uma questão etária, será complicado determinar quando ela se encerra.”* (p. 24)

De acordo com Pais (2009), uma característica presente na juventude na atualidade é a situação de impasse, que os jovens vivenciam em relação ao seu futuro:

(...) Eles até poderão galgar as fronteiras que, supostamente, permitem a passagem simbólica da juventude para a idade adulta; contudo – porque a precariedade pauta as suas trajetórias de vida – muitos deles não conseguem reunir condições de independência econômica estável. E não obstante, independentemente de as fronteiras entre as várias fases de vida se encontrarem sujeitas a uma crescente indeterminação, continuam a ser valorizados determinados marcadores de passagem entre as várias fases de vida, havendo um reconhecimento genérico quanto às idades mínimas para se ter relações sexuais, deixar a escola, casar ou ter filhos. (p. 374)

No que tange a faixa etária de juventude ocorrem algumas diferenças. Por exemplo, a Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), considera jovens as pessoas entre 15 e 24 anos; a Organização Pan

Americana de Saúde (OPS) e a Organização Mundial de Saúde (OMS) incluem a faixa de idade entre 15 e 19 anos; já o Conselho Nacional da Juventude (Conjuve) no ano de 2007 amplia a faixa etária, considerando jovens pessoas de 15 a 29 anos, considerando o seguinte esquema: adolescentes-jovens, entre 15 e 17 anos; jovens-jovens, entre 18 e 24 anos; e os jovens-adultos, entre 25 e 29 anos. Apesar de no Brasil ainda não existir consenso em relação à faixa etária de juventude, esta delimitação proposta pelo Conjuve serve de base para as políticas atuais de governo.

Assim, como podemos perceber não existe consenso em relação a faixa etária de juventude, como também em relação as concepções sobre este grupo. A juventude pode ser percebida de diferentes maneiras: fase de transição, como problema, como solução ou ainda como sujeitos de direitos.

A juventude percebida como fase transitória, tempo de “moratória social”, como preparação para a vida adulta, como construção de identidade e definição de projetos para o futuro, tem a perspectiva da inserção dos jovens nas diferentes dimensões da vida social como: a formação da própria família, a inserção no mundo do trabalho e como exercício de direitos e deveres de cidadania (Novaes e Vital, 2005).

A sociedade “cobra” dos jovens seu posicionamento no mundo adulto. A transição passa a ser uma necessidade. Ao jovem que não conseguiu concluir os estudos nem tampouco estruturar-se no mercado de trabalho resta a transição através da paternidade/maternidade. A condição paterna/materna passa a ser a forma de o jovem mostrar ao mundo que cresceu, que já é pai/mãe e que por isso merece ser ouvido e respeitado. Com a vinda dos filhos, concluir os estudos e estruturar-se no mercado de trabalho passa ser um sonho cada vez mais distante para muitos jovens (Pereira e Rizzini, 2007, p. 27 e 28)

De acordo com a pesquisa “*Transição para vida adulta ou vida adulta em transição*”<sup>5</sup> (Camarano, 2006), atualmente a questão das transições pode se processar de maneira diferenciada para os grupos etários. Em relação à juventude, as transições podem ser afetadas por mudanças na sociedade como, por exemplo, a revolução eletrônica, econômica e tecnológica, das condições de saúde, e nos sistemas de valores, como também ocorre influência do aumento da escolaridade,

---

<sup>5</sup> Que teve como objetivo analisar a juventude a luz do seu processo de transição para a vida adulta, apresentando uma comparação entre os anos de 1980 e 2000.

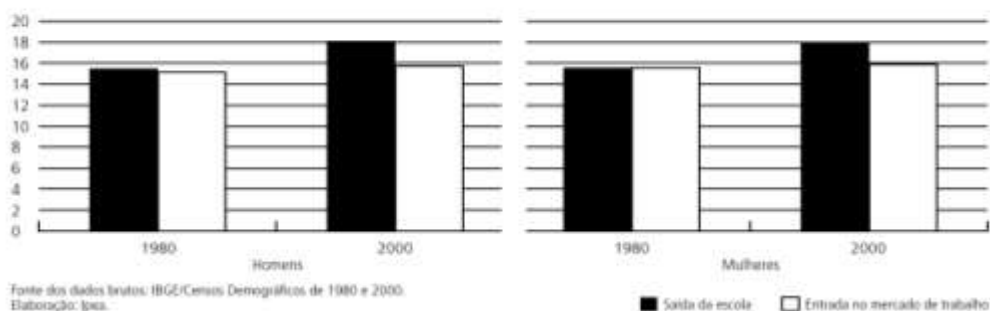
das transformações no mercado de trabalho e nos modelos de relações afetivas (casamentos, dissoluções, recasamentos e não-casamentos).

(...) muitas das características do mercado de trabalho que eram típicas da inserção juvenil estão sendo experimentadas, também, pelos adultos. (...) observa-se que a participação simultânea na escola e no trabalho, que também era uma marca da juventude, hoje se extrapola para as demais idades. Por outro lado, mudanças na nupcialidade, tais como separações conjugais, iniciaram-se na população adulta e já estão atingindo a população mais jovem. A proporção de mulheres jovens já separadas aumentou de 1,7% para 6,6% entre 1980 e 2000. Já a mortalidade por causas externas, notadamente por homicídios, apesar de incidir muito mais sobre a população jovem, parece estar atingindo outros grupos populacionais (...). (Camarano, 2006, p. 15).

Vejamos os gráficos abaixo, extraídos da pesquisa mencionada acima.

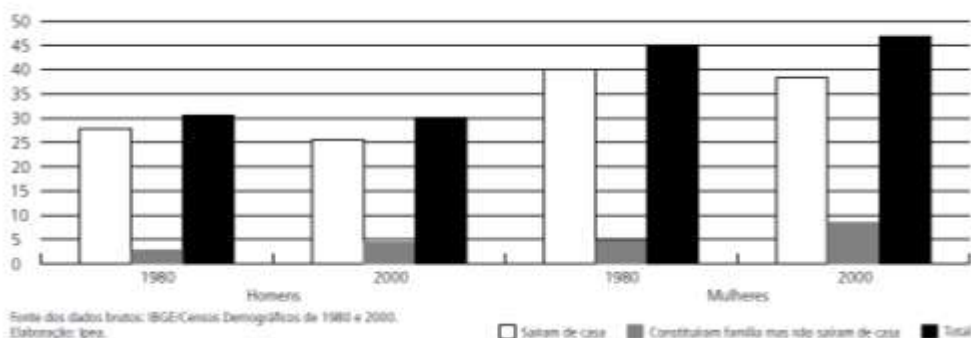
### Gráfico 1

**Brasil: idades medianas à saída da escola e entrada no mercado de trabalho – jovens de 15 a 29 anos de idade – 1980 e 2000**



### Gráfico 2

**Brasil: proporção de jovens que constituíram família – 1980 e 2000**



Os gráficos apresentados, revelam as mudanças ocorridas em relação a transição dos jovens para a vida adulta. No gráfico 1, que trata da saída da escola e entrada no mercado de trabalho, percebemos uma mudança de 1980 para o ano 2000, tanto para os homens quanto para as mulheres. Acontece um maior tempo dedicado aos estudos. Isto pode ser consequência da exigência por mais qualificação para inserção no mercado de trabalho.

No gráfico 2, que apresenta a proporção de jovens que constituíram família, percebemos uma diminuição no que tange à saída da casa dos pais; e um aumento daqueles que constituíram família e continuaram na casa dos pais. Anteriormente, a saída da casa dos pais fazia parte de eventos que marcam o processo de transição para a vida adulta. Porém, atualmente existe uma parcela considerável de jovens que casam e tem filhos e que não saem da casa dos pais.

Vale acrescentar ainda, segundo Danilo Moreira em palestra proferida na I Conferência Estadual de Juventude (Rio de Janeiro, 2008), nesta concepção de juventude como fase transitória e moratória, a ênfase está na educação e a educação para o trabalho. O jovem é visto como alvo de políticas públicas percebidas como universais, mas estas políticas acabam voltadas para as classes médias e altas.

Outra concepção sobre os jovens apresenta-os como um problema. Desta forma, está presente a idéia da juventude como risco social, e a necessidade está em ocupar o seu tempo.

A tematização da juventude pela ótica do “problema social” é histórica e já foi assinalada por muitos autores: a juventude só se torna objeto de atenção quando representa ameaça de ruptura com a continuidade social: ameaça para si própria ou para a sociedade. Seja porque o indivíduo jovem se desvia do seu caminho em direção à integração social - por problemas localizados no próprio indivíduo ou nas instituições encarregadas de sua socialização ou ainda por anomalia do próprio sistema social -, seja porque um grupo ou movimento juvenil propõem ou produz transformações na ordem social ou ainda porque uma geração ameaça romper com a transmissão da herança cultural. (Abramo, 2007, p. 79)

De acordo com Machado e Tenório (2009), esta idéia tem relação e é construída, em grande parte, pela abordagem dos meios de comunicação. Estes, muitas vezes, associam a juventude com questões como a violência, crime,

exploração sexual, drogadição etc. (Abramo, 1997 apud Machado e Tenório, 2009).

E esta questão ainda está ligada a classe social a que pertence o jovem. Muitas vezes são aqueles mais pobres que são enquadrados na categoria de risco social. Se este jovem pertence às classes mais altas o tratamento ou abordagem é completamente diferente.

Nos meios de comunicação, a pobreza é muitas vezes retratada como o cerne da violência, da sujeira e do que é indesejável à sociedade. Se entre as famílias pobres uma jovem fica grávida é porque é desinformada, ignorante. Se um jovem pobre entra no tráfico de drogas é delinqüente, bandido e marginal. Se ele não é pobre a mídia não se refere a ele como bandido e até tenta achar razões de ordem psicológica que justifiquem seu comportamento. (Pereira e Rizzini, 2007, p. 30 e 31)

No que tange à questão da violência o quadro que se apresenta é preocupante. De acordo com o “Mapa da Violência 2010 – Anatomia dos homicídios no Brasil” (Waiselfisz, 2010):

Segundo as estimativas do IBGE, contidas em sua Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2007, contávamos para esse ano com um contingente de 49,8 milhões de jovens na faixa de 15 a 29 anos de idade, o que representa pouco mais de um quarto – 26,5% – do total de 189 milhões de habitantes do país. Mas, sua participação na violência homicida excede acentuadamente sua representatividade populacional: nesse ano de 2007, as vítimas de homicídio na faixa de 15 a 29 anos de idade representaram 54,7% do total de homicídios. Além disso, e mais preocupante ainda, essa participação vem aumentando ao longo do tempo. (p. 89)

Com isso podemos afirmar que o grupo juvenil não é somente agente da violência, mas principalmente vítima dela.

Apesar desta visão de risco, há a concepção que trata a juventude como solução. Nesta, a ênfase está posta na participação juvenil. O jovem é percebido como agente de transformação e revolucionário. Desta forma a juventude é pensada como futuro e refletem todos os desejos e esperanças da sociedade.

De acordo com Moreira (2008)<sup>6</sup>, esta visão do jovem como solução pensa este grupo como fundamental para a construção de políticas para a juventude.

---

<sup>6</sup> I Conferência Estadual de Juventude (Rio de Janeiro, 2008).

Por fim, ligada a questão da participação juvenil, temos presente, em nossa sociedade, a concepção da juventude como ator e sujeito de direitos, onde está presente que o jovem tem um papel na sociedade.

A noção de “sujeito de direitos” ressalta tanto a proteção legal como a promoção de facilitadores econômicos, políticos e culturais, além da prestação de serviços para necessidades diversas, o que se entrelaça com a moderna concepção de cidadania que abarca, inclusive, a noção de direitos difusos ou de diversos tipos de ser e de estar na sociedade. (Castro, Abromovay e Leon, 2007, p. 22)

A partir desta percepção de sujeitos de direitos, utiliza-se atualmente o termo “Juventudes”, com o objetivo de abarcar a diversidade de perfis que caracterizam o segmento juvenil. Isso ocorre porque vivemos em uma sociedade onde estão presentes grandes distâncias sociais, onde também são desiguais as formas de viver a juventude como ‘moratória social’. (Novaes, 2007)

É importante mencionar que, entender a juventude na perspectiva de diversidade, não pode considerá-la atada a critérios rigorosos, mas que esta pertence a um processo de crescimento mais totalizante, que serão determinados de acordo com as experiências vivenciadas pelos indivíduos no seu contexto social.

Como podemos perceber, no decorrer do tempo, as concepções sobre a juventude se modificaram apresentando uma evolução no que tange aos seus direitos. Porém, temos presente com esse resgate das concepções que a juventude como todas as fases da vida também merece atenção. E isso se dá a partir da adoção de políticas que contemplem as suas demandas e necessidades, e que priorizem a participação juvenil.

Neste sentido, a abordagem presente nesta pesquisa compactua com a concepção dos jovens como sujeitos de direitos, assim como está presente na Política Nacional da Juventude, ressaltando a característica múltipla da juventude. E compreendendo o jovem como sujeito, podemos percebê-los como um ator social e por isso um ser singular que possui uma história, que interpreta o mundo dando-lhe sentido. E é neste sentido que ele se constrói e se constitui na relação com o outro. Além disso, de acordo com Novaes (2007):

(...), considerando os jovens como “sujeitos de direitos”, evitam-se generalizações frágeis que produzem o entendimento de que a juventude é uma faixa-etária problemática (seja como principal vítima dos problemas socioeconômicos do país, seja como expressão maior do individualismo consumista do mundo atual). Evita-se também sua idealização como a única protagonista da mudança, em uma nova interpretação heróica de seu papel mítico. Como “sujeito de direitos”, universais e específicos, a juventude não só refletirá a sociedade, mas está desafiada e reinventá-la. Compreender estas especificidades é essencial para a elaboração e implementação de políticas públicas de juventude. (p. 9)

Assim o momento apresenta-se propício para a formulação de políticas mais democráticas e que privilegiem a representação dos jovens no desenho e gestão dessas políticas, em que a atenção a juventude seja dada mais por suas potencialidades do que por aquilo que se apresenta negativa em relação a suas características.

Podemos afirmar que presenciamos um avanço no que tange ao entendimento de juventude, mas ainda temos um longo caminho a percorrer em relação a garantia dos direitos dos jovens. E o mecanismo que possuímos para isso são as políticas públicas. Para tanto, no próximo item deste trabalho abordaremos a trajetória das políticas públicas para o grupo juvenil.

## **1.2 A Trajetória das Políticas Públicas de Juventude**

De acordo com o Documento Base da I Conferência Estadual de Políticas Públicas de Juventude do Rio de Janeiro (2008), a questão juvenil ganha visibilidade na agenda pública a partir dos processos de democratização que aconteceram na América Latina no final da década de 1980, onde os jovens foram os principais protagonistas, a partir da sua participação em movimentos estudantis, partidos políticos e movimentos sociais.

A juventude não era percebida como um segmento específico pelas ações governamentais, mas, a partir da década de 1990, quando suas questões ganham visibilidade, se apresentam de forma negativa, através de projetos voltados para



jovens em situação de risco social, com mecanismos que priorizam o controle e prevenção.

Rua (1998, apud Sposito e Carrano, 2003), propõe uma compreensão de políticas públicas “*como conjunto de decisões e ações destinadas à resolução de problemas políticos.*” (p. 17). Esta concepção se contrapõe à idéia de “problemas políticos”, que expressam o “estado de coisas”. “*Assim, somente quando alcançam a condição de problemas de natureza política e ocupam a agenda pública, alguns processos de natureza social abandonam o ‘estado de coisas’.*” (Sposito e Carrano, 2003, p. 17).

Essas observações são importantes para a compreensão da trajetória recente das políticas públicas destinadas aos jovens no Brasil, uma vez que, de modo diferente do conjunto da América Latina, elas permanecem muito mais como estado de coisas do que como problemas de natureza política que demandam respostas. Por essas razões, ao examinar, sobretudo no nível federal, as políticas setoriais de educação, saúde e trabalho, Rua constata que nenhuma delas estava, naquela conjuntura, contemplando ações especialmente voltadas para os jovens: no Brasil os jovens são abrangidos por políticas sociais destinadas a todas as demais faixas etárias, e tais políticas não estariam sendo orientadas pela idéia de que os jovens representariam o futuro em uma perspectiva de formação de valores e atitudes das novas gerações. (Sposito e Carrano, 2003, p. 17)

Castro e Abramovay (2002) traçam uma trajetória das políticas públicas de juventude no Brasil. Afirmam que estas são recente no Brasil, sendo assumidas de forma explícita e intencional. Porém existem registros sobre esta preocupação, na América Latina na década de 1970. As autoras destacam eventos que contribuíram para uma visão mais atentas para o público juvenil:

Por exemplo, a ONU instituiu o ano de 1985 como o Ano Internacional da Juventude, adotando um Programa Mundial de Ação para a Juventude para além do Ano 2000 e realizando uma série de conferências. No Brasil, entre outras iniciativas, a Organização Brasileira da Juventude – OBJ, com a colaboração da Fundação Konrad-Adenauer, realizou em junho de 2002 o Seminário “Agenda Jovem 2002”. A Fundação Ayrton Senna promoveu a assinatura de um Manifesto aos Candidatos à Presidência da República, em julho de 2002, intitulado “Por uma Política de Juventude para o Brasil” (Senna, 2002). Vale destacar que as estratégias oficiais têm mostrado o crescente aumento da população juvenil. (...) (Castro e Abramovay, 2002, p. 08)

A intervenção do Estado brasileiro com relação a população mais jovem, crianças e adolescentes, teve como preocupação inicial o “saneamento social”.

Deste período destaca-se o Primeiro Código de Menores (1927), também conhecido como Código Mello Mattos, que tinha como base a moralização e a manutenção da ordem social, sendo consolidadas as leis de assistência e proteção aos menores. Pode-se dizer que este código orientou até a década de 1970, as políticas voltadas para os mais jovens.

Em 1947 é criado o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), que reforça a estratégia tutelar do Estado, atuando junto aos chamados menores delinquentes e desvalidos. Pode-se dizer que até a década de 1980 as políticas tinham o cunho de tutela, buscando adequar o comportamento do jovem a um estado de normalidade.

No ano de 1964 o SAM é substituído pela Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM), sendo gerida pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM).

A ação da FUNABEM estava em consonância com a Lei de Segurança Nacional e representou a perpetuação da lógica do SAM e, por conseguinte, do Código de Menores, segundo a qual o jovem pobre era potencialmente um infrator, que deveria ser reconduzido às malhas do sistema. As políticas elaboradas para a juventude, não só no Brasil mas em outros países da América Latina, em particular nas décadas de 60 e 70 (Rodriguez, 2002), quando do período de ditaduras militares, tenderiam a assumir um caráter de controle político-ideológico dos jovens militantes e atuantes no movimento estudantil e também de controle dos estudantes e outras populações, como na Lei de Segurança Nacional (1964). (Castro e Abramovay, 2002, p. 11)

Na década de 1950, as políticas atendiam à lógica desenvolvimentista “50 anos em 5”. Com isso as políticas estavam voltadas à integração da juventude a sociedade a partir da profissionalização. Neste sentido o jovem também seria responsável pelo progresso do país.

Assim, ocorre um investimento em educação, que funciona como mecanismo de mobilidade e ascensão social. Porém, esta estratégia acaba perdendo o sentido devido à deterioração da qualidade do ensino.

Nos anos de 1960, com a ditadura militar, a questão era “juventude e segurança nacional”, a partir de uma ideologia de controle político. Porém, os jovens “(...) influenciados pela Revolução Cubana, pelo movimento de crítica à intervenção americana no Vietnã, eram mais visíveis no protesto público contra o Estado e no questionamento da modelagem capitalista da sociedade.” (Castro e

Abramovay, 2002, p. 12). Os jovens participantes do movimento estudantil assumiram claramente um perfil contestatário e desafiador ao sistema político.

Um olhar mais atento sobre as representações juvenis, principalmente nos setores populares (movimentos camponeses, agrupamentos políticos de esquerda) se acentua na década de 1970. Mas é nos anos 1980 que começam a se fortalecer novos movimentos populares juvenis (rurais e urbanos). A ideologia de controle e tutela promovida pelo Estado não termina. E no fim dos anos 1980, esta ideologia se expande para os jovens das classes populares, considerados “marginais organizados” e violentos. Cresce a preocupação em relação a juventude e violência e juventude e drogas. O que despertou ações de cunho disciplinar.

No entanto, em fins dos anos 1980, com a campanha das *Diretas Já* e a Constituição de 1988, a questão dos direitos para os jovens, ganha novo ânimo. Tem como resultado deste processo a criação do Fórum Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente.

A criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em julho de 1990, inaugura um novo olhar sobre as crianças e adolescentes brasileiros, que passam a ter prioridade absoluta no que tange aos seus direitos como cidadãos. O ECA promove uma ampliação da gestão para a participação na sociedade civil, através dos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares. Além da busca por articulação e integração entre os setores e as políticas.

Em relação ao grupo juvenil, somente no final da década de 1990, se tem em vista a idéia de “protagonismo juvenil”, onde está previsto que o jovem passe a intervir no seu contexto social em questões ligadas ao bem comum, como colaboradores e partícipes nos processos educativos, passando com isso a ser visto como sujeito de direitos. Surge assim, a idéia de emancipação e participação dos jovens em assuntos que lhe dizem respeito.

Nesse período também são reconhecidos problemas que afetam a juventude: saúde, violência e desemprego. No ano de 1997, são implementados programas pelo Ministério da Justiça. Estes programas foram motivados principalmente por dois fatos: pelo assassinato do índio Galdino, por jovens das camadas médias de Brasília; e o aumento das mortes juvenis por homicídio.

Também no final da década de 1990, ocorreu o aparecimento dos programas de inclusão, que têm como público alvo os jovens pobres. Estes programas

surtem a partir do reconhecimento do desemprego e o aumento dos processos de exclusão. Além disso, ocorre maior mobilização em relação à discussão sobre uma Política Nacional da Juventude, buscando elaborar um Plano Nacional de Políticas Públicas voltadas para os jovens. Além de um Estatuto dos Direitos da Juventude.

Não obstante a diversidade de programas – em 2002, último ano do governo Fernando Henrique, existiam 33 programas federais atingindo os jovens – e sem negar que um volume significativo de recursos esteve envolvido, as práticas empreendidas apresentaram características recorrentes da cultura política brasileira. Rua considera cinco regularidades no modo de execução das políticas públicas no Brasil: fragmentação, competição interburocrática, descontinuidade administrativa, ações a partir da oferta e não da demanda e, finalmente, a existência de uma clara clivagem entre a formulação/decisão e a implantação (Rua, 1998 apud Sposito, 2003, p. 66)

Nos anos 2000, presencia-se uma evolução no que tange às políticas públicas de juventude. Castro e Abromovay (2002) destacam os porquês das políticas públicas voltadas para os jovens: a representação que os jovens adquiriram em relação à população do país, pois no ano de 2001 os jovens de 15 a 24 anos representavam 20% da população do Brasil; ocorrência de vulnerabilidades negativas dos jovens em relação a outras populações; maior atenção no que tange aos direitos humanos da juventude; presença de ideais de democracia e a socialização dos jovens com a cultura política e a cidadania; e a responsabilidade do Estado com a sustentabilidade social.

Em 2003 é realizado o Projeto Juventude pelo Instituto Cidadania. Este realiza uma extensa pesquisa nacional, promove seminários regionais e internacionais, além de interlocuções entre movimentos juvenis, especialistas e organizações não governamentais.

Também neste ano ocorre a formação da Comissão Especial de Políticas Públicas de Juventude, que promoveu uma Conferência Nacional em Brasília, e visitas para conhecer experiências internacionais. Assim, neste caminho, foi organizada uma proposta de emenda constitucional, um Plano Nacional da Juventude e o Estatuto da Juventude.

Em 2004 criou-se um Grupo Interministerial, por solicitação do Presidente e do Ministro da Secretaria-Geral da Presidência, para realizar um exame a respeito

das políticas voltadas para a juventude. Desta forma, no ano de 2005 é lançada a Política Nacional de Juventude.

Apesar do avanço, as políticas de juventude caminham de forma lenta. De acordo com Danilo Moreira (2007)<sup>7</sup>, em 2001, 80% dos países do mundo já tinham políticas de juventude, mas a Secretaria Nacional de Juventude e o Conselho Nacional de Juventude só foram criados em 2005.

A Secretaria Nacional de Juventude está vinculada à Secretaria Geral da Presidência da República, foi criada por medida provisória e posteriormente transformada na lei 11.129 de 30 de junho de 2005. Sua responsabilidade é promover a articulação de programas e projetos voltados para os jovens na faixa etária de 15 a 29 anos; favorecer a elaboração de políticas públicas para este segmento, tanto em nível municipal, quanto estadual e federal; além de interagir na elaboração dessas políticas com os poderes Judiciário e Legislativo; e também promover a participação dos jovens nos espaços onde se realiza este processo.

A Secretaria Nacional de Juventude surgiu após a formação de um Grupo de Trabalho (GT) Interministerial, instituído em 2004, com a participação de 19 Ministérios. O GT realizou um diagnóstico da juventude brasileira e relacionou os programas federais existentes para a população jovem. O Grupo, coordenado pela Secretaria-Geral, recomendou a criação da Secretaria e do Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), além do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem).<sup>8</sup>

O Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) constitui-se como um espaço de interlocução entre a sociedade civil e o Estado, tendo como objetivo principal a construção de políticas públicas de juventude. O Conjuve é composto por 1/3 de representantes do poder público e 2/3 da sociedade civil. Estes representantes alternam-se na presidência do Conselho.

Juntamente com a Secretaria e o Conselho Nacional de Juventude, instituiu-se em 2005, a Política Nacional de Juventude (PNJ), vinculada a Secretaria-Geral da Presidência da República, coordenada pela Secretaria Nacional da Juventude e executada por diversos ministérios.

---

<sup>7</sup> Informação extraída do debate ocorrido no Seminário Juventude: tempo presente ou tempo futuro? Dilemas em propostas de políticas de juventude, Brasília, 1º de agosto de 2007.

<sup>8</sup> Informações obtidas no site: <http://www.secretariageral.gov.br/Juventude/Atribuicoes>. Acesso em 12 de maio de 2010.

Somando-se as intenções dessas duas instituições (SNJ e Conjuve) e da Política Nacional de Juventude, criadas para assegurar os direitos dos jovens, afirmando o pressuposto da diversidade juvenil e pensando os jovens como sujeitos de direitos, Castro e Abromovay (2002) apresentam um novo paradigma de políticas para a juventude, as políticas De / Para / Com a juventude. Esta concepção objetiva políticas:

- De – juventude e juventudes; jovens como sujeitos de direitos e atores do desenvolvimento; construção de autonomia e formação de capital cultural.
- Para - destacar o lugar do Estado na construção de políticas públicas.
- Com – pensamento na articulação das agências, adultos e jovens; ações imediatas, dando destaque para princípios integradores; vontade política para mudar a forma de fazer política; lidar com complicadores políticos, econômicos, culturais e históricos.

As autoras destacam que estas políticas não se tratam de um somatório de programas, mas acima de tudo “*A perspectiva é que se tenha um elenco de intenções ou princípios ético-políticos e projetos sensíveis a identidades juvenis. Tais princípios integrariam ações dispersas e programas variados.*” (Castro e Abromovay, 2002, p. 42). Assim, neste novo paradigma o destaque está na existência de um elemento integrador, seja nas políticas universais ou nas políticas específicas para jovens.

Podemos dizer desta forma que se avançou no que tange às políticas públicas para a juventude brasileira. Ou como afirma Castro e Abramovay (2002):

Hoje se vive um momento propício para se firmar a legitimidade de políticas gestadas por formas mais democráticas, sensíveis à diversidade de juventudes e ao direito de representação dos próprios jovens no desenho e na gestão de políticas que lhe tenha como sujeitos. Isto considerando o apelo da democracia, o maior exercício da crítica social, e o privilégio do tema juventude na mídia e em discursos políticos. (p. 07)

Temos como exemplo do avanço em relação às políticas, a Secretaria e o Conselho Nacional de Juventude, além da Política Nacional de Juventude que destaca em seu texto a prioridade em relação à diversidade do grupo juvenil. Porém o que mais se destaca em relação a estas políticas é a perspectiva do jovem

como sujeito de direitos, que de acordo com Novaes precisa ser o pressuposto para o desenho das políticas públicas de juventude na atualidade.

No próximo item abordaremos a Política Nacional de Juventude e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem). Este Programa surge como uma ação integrante da Política. Ambos se desenvolvem a partir da perspectiva do jovem como sujeito de direitos.

### 1.3

#### **A Política Nacional de Juventude e o ProJovem**

Podemos perceber que atualmente existe uma maior visibilidade no que diz respeito ao tema juventude. No plano internacional, os jovens ganham cada vez mais prestígio sendo apontados como aqueles que possuem uma importância fundamental no desenvolvimento de qualquer país. A ONU, por exemplo, designou o ano de 2010 como o Ano Internacional da Juventude, e com destaque nas Metas de Desenvolvimento do Milênio, busca incentivar o diálogo entre as gerações, estimulando os jovens a fomentar o desenvolvimento. Para incentivar esta discussão a respeito da juventude, registra-se a realização da Conferência Mundial (México) e da Pré-Conferência das Américas (Salvador – BA), além de outros eventos com a temática da juventude, como ocasiões de grande importância para a discussão das demandas dos jovens e seu papel na sociedade.

Mas estes mesmos jovens que ganham importância também são aqueles que sofrem com a dificuldade na garantia de seus direitos, além de serem vítimas da violência nas cidades. Ainda há o registro de mazelas que permeiam a faixa etária de 18 a 29 anos como: altos índices de desemprego, evasão escolar, falta de formação profissional, envolvimento com drogas e criminalidade.

A partir disso é instituída no ano de 2005 a Política Nacional de Juventude, buscando fazer frente ao quadro que se apresenta em relação à juventude brasileira. A lógica da juventude como sujeito de direitos permeia sua criação. Com a atuação do Conselho Nacional da Juventude (Conjuve), busca-se abrir caminho para a garantia dos direitos dos jovens, a elaboração, implementação e

avaliação de políticas públicas. Assim a juventude possui direitos universais e específicos.

A Juventude é uma condição social, parametrizada por uma faixa etária que no Brasil congrega cidadãos e cidadãs com idade compreendida entre os 15 e os 29 anos. Sendo tema de interesse público, a condição juvenil deve ser tratada sem estereótipos e a consagração dos direitos dos/das jovens precisa partir da própria diversidade que caracteriza a(s) juventude(s). Em termos políticos e sociais, os e as jovens são sujeitos de direitos coletivos. Sua autonomia deve ser respeitada, suas identidades, formas de agir, viver e se expressar valorizadas. (Política Nacional da Juventude, 2006, p. 05)

A Política Nacional de Juventude é uma ação intersetorial, combina políticas estruturantes com programas específicos. É coordenada pela Secretaria Nacional da Juventude, que está ligada a Secretaria-Geral da Presidência da República, sendo executada por diversos Ministérios.

Desta forma, a Política, vem no sentido de garantia dos direitos do grupo juvenil, cujo desafio no reconhecimento está relacionado com as contraditórias representações sociais dos mesmos. Na sociedade são construídos estereótipos sobre a juventude que acabam impedindo a sua participação social, como também dificulta a ação política.

O conteúdo do texto da Política Nacional foi elaborado pelos conselheiros e conselheiras do Conjuve. E construído a partir do trabalho de três Câmaras Temáticas, criadas a partir da articulação de temas que estivessem de acordo com dimensões da vida da juventude: CT1 - Desenvolvimento Integral (que contempla a articulação entre Educação, Trabalho, Cultura e Tecnologia de Informação, nos moldes do século XXI); CT2 - Qualidade de Vida (contempla a necessidade de ampliar acessos dos e das jovens aos equipamentos de saúde, esporte, lazer e à sustentabilidade sócio-ambiental); CT3 - Vida Segura (articulação entre a universalidade dos direitos humanos e a valorização da diversidade para fazer frente às violências físicas e simbólicas). Trata-se de um subsídio para concepção, acompanhamento e avaliação das políticas públicas de juventude no Brasil.

Assim a Política busca apresentar um recorte a respeito da questão juvenil, uma análise das soluções que foram implantadas até a data da publicação do texto (2005), um levantamento das demandas do grupo juvenil, além de recomendações



que poderão colaborar para reduzir as vulnerabilidades a que estão expostos os jovens.

Por fim, ainda no texto da PNJ, é destacada a necessidade de que a política juvenil torne-se uma política de Estado. E enfatiza três matérias que constituem o marco legal da juventude: A PEC 042/2008, O Plano Nacional da Juventude e o Estatuto da Juventude.

A PEC 042/2008, também conhecida como PEC da Juventude, inclui o termo jovem no texto da Constituição Federal, no capítulo dos direitos e garantias fundamentais. O Plano Nacional de Juventude – Projeto de Lei 4.530, aponta metas que deverão ser cumpridas pela União, em parceria com os estados e municípios brasileiros, no que tange à política juvenil, em um período de dez anos. Além disso, ainda apresenta mecanismos de participação direta da população na formulação de políticas. O Estatuto da Juventude tem como proposta um sistema de juventude, de responsabilidade das três esferas de governo para o estabelecimento das políticas para a juventude.

A PEC 042/2008, foi promulgada e agora é Emenda Constitucional nº 65, desta maneira proporciona segurança jurídica ao Estatuto e ao Plano, além de reforçar a necessidade da construção de um marco legal para a juventude no país.

Como já mencionado, a Política Nacional da Juventude inclui diversos programas. Podemos citar como exemplo: o Prouni (Programa Universidade para Todos), que concede bolsas de estudos, possibilitando o acesso ao ensino superior; e o ProJovem (Programa Nacional de Inclusão de Jovens), que será detalhado a seguir, pois se constitui o campo empírico desta pesquisa.

O ProJovem foi criado em 2005, sendo uma ação integrante da Política Nacional de Juventude. Sua realização e gestão acontecem a partir da união de esforços da Secretaria Geral da Presidência da República e dos Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

No ano de 2008 o Programa foi reformulado e desenvolve-se como ProJovem Integrado, que surgiu da junção de outros programas destinados a juventude: o Projovem; Agente Jovem; Saberes da Terra e Escola de Fábrica; Juventude Cidadã e Consórcio Social da Juventude. De acordo com informações

do site da Secretaria Geral da Presidência da República, esses programas, juntos, atenderam 683,7 mil jovens entre 2007 e 2008.

O ProJovem se articula por 2 noções básicas: oportunidades para todos; e direitos universalmente assegurados. Após a integração, o ProJovem atua a partir da constituição de 4 modalidades: Projovem Urbano (Secretaria Nacional de Juventude); Projovem Campo (Ministério da Educação); Projovem Adolescente (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) e Projovem Trabalhador (Ministério do Trabalho e Emprego). De acordo com informações do site da Secretaria geral da Presidência *“Em 2008/2009, o Programa atendeu mais de 1 milhão de jovens em todo o Brasil. Em 2010, o governo espera atender mais 1 milhão de beneficiários, superando a marca de 2 milhões de jovens em todas as regiões do país.”*<sup>9</sup>

O Projovem Urbano, atende jovens na faixa etária de 18 a 29 anos, que não concluíram o ensino fundamental. O seu objetivo é oferecer elevação da escolaridade (conclusão do ensino fundamental), qualificação profissional e participação em ações de cidadania, como também uma bolsa mensal no valor de cem reais.

O Projovem Campo proporciona aos jovens de 18 a 29 anos: elevação da escolaridade (conclusão do ensino fundamental) e capacitação profissional para aqueles que atuam na agricultura familiar. O curso é oferecido de acordo com a alternância dos ciclos agrícolas. Tem a duração de 24 meses.

O Projovem Trabalhador objetiva a preparação para o mercado de trabalho, tendo como público o jovem entre 18 e 29 anos, desempregados e integrante de famílias cuja renda per capita seja de até meio salário mínimo. Durante o período de 6 meses o jovem recebe um auxílio financeiro no valor de cem reais, e os cursos de qualificação são de 600 horas/aula.

O Projovem Adolescente, tem como público alvo jovens de 15 a 17 anos, que estejam em situação de risco social, ou que sejam membros de famílias que recebam o benefício do Bolsa Família. O Programa oferece proteção social básica e assistência às famílias dos jovens, além da elevação da escolaridade e redução

---

<sup>9</sup> Informações extraídas do site: <http://www.secretariageral.gov.br/Juventude/ProJ>. Acesso em: 12 de maio de 2010.

dos índices de violência, uso de drogas, doenças sexualmente transmissíveis e gravidez precoce. Sua duração é de 24 meses.

Nesta dissertação priorizaremos a modalidade do ProJovem Urbano e os núcleos que atendem os jovens moradores dos bairros de Costa Barros e da Rocinha, buscando compreender os significados da educação profissional para a trajetória profissional dos jovens que cursaram este Programa.

ProJovem Urbano, cuja finalidade é promover a inclusão social dos jovens brasileiros de 18 a 29 anos que, apesar de alfabetizados, não concluíram o ensino fundamental, buscando sua re-inserção na escola e no mundo do trabalho, de modo a propiciar-lhes oportunidades de desenvolvimento humano e exercício efetivo da cidadania. (Salgado, 2008, p. 13)

A partir de um novo contexto de políticas governamentais para a juventude, o ProJovem Urbano incorpora, amplia e aprimora o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem<sup>10</sup>, utilizando resultados de avaliações internas e externas, de forma a reforçar os aspectos positivos e apresentar estratégias para ultrapassar as dificuldades encontradas em sua implementação. Assim o Programa passa a objetivar:

- Tratar a inclusão social no contexto do desenvolvimento humano e dos direitos de cidadania, o que implica: afirmar o jovem como sujeito de direitos; valorizar suas expressões culturais, seus saberes, suas emoções, sensibilidades, sociabilidades, ações éticas e estéticas; compreender a juventude na perspectiva de geração, que necessariamente aponta para novas relações inter e intrageracionais e pressupõe um diálogo produtor de escutas e aprendizados mútuos;
- Desenvolver um currículo integrado, interdisciplinar e interdimensional, em que o jovem atue como sujeito, construtor de um todo que faça sentido para ele (...).
- Propor novas formas de organização do trabalho escolar, envolvendo diferentes instâncias da administração pública e da sociedade, de modo a viabilizar o desenvolvimento do currículo integrado, (...).
- Definir estratégias de atuação na sala de aula com vistas a integrar as três dimensões do currículo, de acordo com os fundamentos e diretrizes do Programa, o que exige considerar o múltiplo e o plural implicados nas experiências e conhecimentos dos jovens, bem como em seu percurso escolar anterior (...).
- Formar educadores para responder os desafios que se apresentem durante a execução do ProJovem Urbano, o que lhes demanda a competência para planejar e agir cooperativamente e a capacidade de considerar as diferentes facetas do aluno como ser humano (...). (Salgado, 2008, p. 13 e 14)

<sup>10</sup> Que vigorou de 2005 a 2008, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005, sendo alterado pela Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008.

O Programa funciona a partir da divisão em núcleos, tendo sua gestão local organizada em pólos que congregam 16 núcleos<sup>11</sup> que variam de 2400 a 3200 alunos. Estes se localizam, na maioria dos casos, em escolas municipais.

O ProJovem Urbano possui um currículo integrado que prevê Educação (conclusão do Ensino Fundamental), Qualificação Profissional e Ação Comunitária. No contexto do Programa, o trabalho é interdisciplinar, *“os jovens têm aulas de diferentes conteúdos disciplinares, mas trabalham sobre eles para conectá-los entre si e com a sua própria vida.”* (Salgado, 2008, p. 36) A carga horária total é de 2.000 horas, sendo 1290 horas voltadas para a Formação básica, 830 horas para Qualificação profissional (horas presenciais e não-presenciais) e 78 horas para Participação cidadã.

Como a pretensão desse estudo é investigar a trajetória profissional dos jovens, lançaremos o olhar sobre a qualificação profissional. Esta funciona a partir da divisão em Arcos ocupacionais. Nos núcleos da cidade do Rio de Janeiro, são trabalhados 4 arcos: Arte e Cultura, Construção e Reparos, Turismo e Hospitalidade e Esporte e Lazer<sup>12</sup>.

A concepção de qualificação profissional no ProJovem Urbano objetiva uma aproximação do jovem com o mundo do trabalho, não tendo o cunho de empregabilidade<sup>13</sup>. Desta forma, compreende três aspectos: a Formação Técnica Geral (FTG), os Arcos de Ocupações e Projeto de Orientação Profissional (POP).

A Formação Técnica Geral tem lugar nas quatro primeiras unidades, e sua carga horária é decrescente. Por sua vez os arcos ocupacionais são estudados em todas as unidades, mas sua carga horária é crescente, indo de uma a três horas semanais até a Unidade Formativa IV e passando a cinco nas duas últimas. O motivo desse arranjo é dar tempo ao aluno para conhecer melhor os arcos disponíveis e amadurecer sua escolha. (Salgado, 2008, p. 101)

O Projeto de Orientação Profissional (POP) objetiva que o aluno tenha ao final do curso um conjunto de informações sobre a sua trajetória escolar e profissional, para estruturar um plano de continuidade de estudos e de formação

---

<sup>11</sup> De 2005 a 2008, o ProJovem funcionava em Estações da Juventude, que a partir de 2008 passou a se denominar Pólos. Atualmente na cidade do Rio de Janeiro existe apenas o Pólo Nelson Mandela que se localiza no bairro de Santa Cruz.

<sup>12</sup> Este encontra-se suspenso no momento para a revisão do material didático.

<sup>13</sup> Informações fornecidas pela coordenadora pedagógica do núcleo que atende jovens moradores de Costa Barros.

profissional. Nele existem fichas de registros individuais que serão desenvolvidas ao longo do curso, contendo um conjunto de reflexões, pesquisas e experiências de trabalho e escolhas pessoais.

A realização de pesquisa no banco de dados de dissertações e teses<sup>14</sup> nos revelou diversos estudos sobre o Programa em vários estados brasileiros. Esses estudos abordam diferentes aspectos do ProJovem como: a ação comunitária, participação, a evasão no Programa, etc. Porém, destacaremos os estudos de Luciléia Pereira e Adriana Gomes, que pesquisaram o ProJovem no Rio de Janeiro.

Luciléia Pereira, em sua dissertação de mestrado “Juventude, participação e Direitos: um olhar para as percepções dos jovens do Rio de Janeiro sobre sua participação no ProJovem (Programa Nacional de Inclusão de Jovens)”, realizou uma pesquisa no ano de 2006 em seis estações da juventude na cidade do Rio de Janeiro. O estudo apresentou os seguintes objetivos: conhecer a percepção dos jovens sobre o ProJovem, conhecer o perfil do jovem participante, identificar os motivos e expectativas que os levaram a ingressar no ProJovem, além de ouvir o que os jovens pensam da juventude brasileira e como avaliam a sua participação.

O estudo de Adriana Gomes “Política Social Pública e Juventude: análise dos processos de continuidade e descontinuidade” apresenta como objetivo analisar as políticas sociais voltadas para o público juvenil, bem como seu processo de continuidade e descontinuidade. Para isso, tem como foco o processo de reformulação do Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano para o Programa Integrado de Juventude (ProJovem Adolescente).

As dissertações de mestrado citadas acima trouxeram elementos para reflexão e desenvolvimento deste estudo. Porém apresentamos a opção pela educação profissional presente no ProJovem Urbano, buscando investigar os significados que ela possui em relação a trajetória profissional dos jovens oriundos do Programa. Apresentamos como objetivos específicos: identificar as motivações dos jovens ao buscar a inserção no ProJovem; conhecer o perfil e a trajetória dos jovens antes e depois de sua participação no ProJovem; entender o impacto da precarização e da falta de trabalho no cotidiano dos jovens.

---

<sup>14</sup> Site: <http://bdtd.ibict.br/>. Acesso em: 10 de janeiro de 2010.

As categorias que nortearam esta pesquisa são Educação Profissional e Trabalho. Para tanto, no próximo capítulo trataremos especificamente destas categorias, suas transformações e rebatimentos na realidade brasileira.