

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL  
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

**MÔNICA PAULINO DE LANES**

**PROJOVEM TRABALHADOR NO MUNICÍPIO DE SERRA-ES:  
ANÁLISE DE CONCEPÇÕES, AÇÕES E POLÍTICAS SOCIAIS PARA  
A JUVENTUDE**

VITÓRIA  
2013

**MÔNICA PAULINO DE LANES**

**PROJOVEM TRABALHADOR NO MUNICÍPIO DE SERRA-ES:  
ANÁLISE DE CONCEPÇÕES, AÇÕES E POLÍTICAS SOCIAIS PARA  
A JUVENTUDE.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social – Mestrado em Política Social, da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para obtenção do título de Mestre em Política Social.  
Orientador: Prof.<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup> Rogério Naques Faleiros.

VITÓRIA  
2013

Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)

---

Lanes, Mônica Paulino, pôr ano de nascimento- 1976  
L267p ProJovem trabalhador no município de Serra/ES: análise concepções, ações e políticas sociais para a juventude / Mônica Paulino Lanes. - Vitória (ES), 2013.  
151 f.

Orientador: Rogério Naques Faleiros.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Políticas Sociais 2. Juventude e trabalho I. Lanes, Mônica Paulino II. Faleiros, Rogério Naques III. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. IV. Título.

**MÔNICA PAULINO DE LANES**

**PROJOVEM TRABALHADOR NO MUNICÍPIO DE SERRA-ES:  
ANÁLISE DE CONCEPÇÕES, AÇÕES E POLÍTICAS SOCIAIS PARA  
A JUVENTUDE.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social –  
Mestrado em Política Social, Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito  
para obtenção do título de Mestre em Política Social.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Naques Faleiros.

Aprovada em 13 de Setembro de 2013.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Rogério Naques Faleiros  
Universidade Federal do Espírito Santo  
Orientador

---

Prof. Dr<sup>a</sup> Vania Maria Manfroi  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Dr<sup>a</sup> Edinete Maria Rosa  
Universidade Federal do Espírito Santo

Dedico este estudo a todos (as) os/as jovens das periferias brasileiras

## **AGRADECIMENTOS**

É difícil sintetizar o que significou todo o processo. Foram momentos muito intensos, de alegrias, realizações, descobertas, conquistas, mas também de lágrimas, decepções, perdas, conflitos e sacrifícios... Muitas madrugadas de estudo, em frente ao computador, e tantas outras, buscando soluções para as situações frente as quais nos deparamos na pesquisa. Mas valeu a pena! As marcas me ajudaram a crescer. Por isso, tenho muito a agradecer.

Primeiro a Deus e à espiritualidade, sempre presentes em todos os momentos, seja no silêncio das madrugadas, ou no silêncio turbulento dos dias.

À Darcy, minha mãe; Catarina, minha filha e Arthur meu sobrinho, por terem suportado os momentos mais tensos, estressantes e as dificuldades financeiras, sempre com alegria e bom humor! À minha irmã, Cláudia, que mesmo de longe e a seu modo, cuida de mim. Aos meus irmãos que torceram por mim, sempre. Amo todos vocês!

Aos amigos da Fraternidade Espírita de Laranjeiras (Feslar) e da Federação Espírita do Espírito Santo (Feees) pela compreensão, cuidado e as boas vibrações durante esses anos. O carinho de vocês foi sempre um aquecedor nos momentos mais difíceis.

Aos amigos novos e os antigos que encontrei na turma de mestrado 2011 do Programa de Política Social da UFES. É bom encontrar solidariedade e amizade. As nossas discussões sempre foram muito produtivas e enriquecedoras. Ter feito parte dessa turma fez toda diferença para mim.

Ao meu orientador pela ousadia em aceitar o desafio de uma nova temática de pesquisa; pelas contribuições sempre pertinentes e o apoio incondicional em todo o processo.

Ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da UFES, em especial à Adriana e à Keydma.

Obrigada à Camila Taqueti pela partilha de alguns textos que foram essenciais para a pesquisa.

Às professoras Edinete Maria Rosa e Vanda Valadão pelas contribuições na qualificação que nos permitiram observar outros ângulos e aprofundar outros aspectos direcionando a pesquisa.

À professora Vania Maria Manfroi por ter me apresentado a temática de juventude, evidenciando a pesquisa como um instrumento da prática profissional e de mediação para compreender a realidade.

Aos jovens do ProJovem Trabalhador de Serra, em especial aos jovens do bairro Vila Nova de Colares, com os quais trabalhei diretamente. Peço desculpas por não poder, por razões alheias à nossa vontade, expressar nesse estudo as suas falas, desejos e anseios. Estar com vocês foi muito importante para o processo da pesquisa, mas, sobretudo, foi extremamente prazeroso. Aprendi muito com cada um de vocês; com suas histórias de vida e de luta; com a alegria, ironia e rebeldia com que lidaram com todas as dificuldades. Somos pares na vida!

À equipe da Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda de Serra e à equipe do Instituto Mundial de Desenvolvimento e Cidadania (IMDC).

Agradeço aos professores da banca pela disponibilidade e contribuições para o estudo.

Não poderia deixar de agradecer ao professor Reinaldo Carcanholo que tive o prazer de conhecer na graduação, estudando Marx, em sala de aula e no Grupo Rosa Luxemburgo. Reencontrá-lo no mestrado foi extremamente enriquecedor. Ainda posso ouvir sua voz grave na sala de aula! Saudades...

Às minhas queridas amigas Sislene, Livia e Jorgelene. Vocês não estavam aqui presencialmente, mas contraditoriamente estavam, pois, desejei muito que estivessem. Fazer junto é muito melhor! Amo muito vocês!

E, finalmente agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo financiamento que permitiu a realização desta pesquisa. Muito obrigada a todos vocês! Entrei no programa de mestrado acreditando que faria um grande mergulho; saio dele tendo a certeza de que apenas molhei as pontas dos pés!

*Agosto de 2013.*

*Mônica Paulino de Lanes*



“A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.”

Eduardo Galeano

## RESUMO

Esta dissertação de mestrado tem por objetivo analisar o programa *ProJovem Trabalhador* de Serra-ES identificando as concepções de juventude presentes, buscando capturar se essas concepções influenciam nas ações do programa no município. Para isso iniciamos o trabalho com uma discussão sobre as configurações históricas e atuais sobre as políticas sociais, especialmente das políticas de juventude no Brasil. Realizamos ainda uma pesquisa bibliográfica sobre as concepções juvenis desde os anos 1950 buscando problematizar a categoria social juventude de forma ampla. Para identificar as concepções no município, realizamos entrevistas com a equipe técnica que executa o programa, bem como pesquisa documental. Os resultados indicam que apesar dos avanços nas políticas de juventude, há aspectos que ainda precisam ser superados tais como: a fragmentação, a superposição das ações públicas, a descontinuidade administrativa, a insuficiência de orçamento e a despreocupação com as pesquisas e não construção de indicadores sociais sólidos; sendo extremamente necessário e urgente abrir os canais de diálogo com a juventude, de modo a construirmos uma política que represente os interesses juvenis. Identificamos, ainda, que o programa é a expressão síntese das políticas sociais – descentralização, privatização e focalização. No que se refere às concepções de juventude no programa ProJovem Trabalhador de Serra percebemos que ainda sobressai a percepção de juventude como sintoma de problema social, como consequência do contexto no qual o programa se insere.

Palavras-chave: Políticas Sociais. Juventude e Trabalho.

## ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the program *Projovem Worker Serra-ES* identifying conceptions of youth present, seeking to capture whether these conceptions influence the actions of the program in the city. For this work began with a discussion of the historical and current settings on social policies, especially of youth policies in Brazil. We also performed a literature search about the conceptions youth since the 1950s seeking to confront the social category of youth broadly. To identify the concepts in the municipality conducted interviews with the crew that runs the program, as well as documentary research. The results indicate that despite advances in youth policies there are aspects that still need to be overcome such as fragmentation, overlap of public actions, the lack of administrative, insufficient budget, lack of concern with research and not construction of social indicators solid; being extremely necessary and urgent to open channels of dialogue with youth in order to build a policy that represents the interests of youth. Identified, further, that the program is an expression synthesis of social policies - decentralization, privatization and focusing. With regard to the concepts of youth in the program ProJovem Worker Sierra realized that still stands the perception of youth as a symptom of social problems as a result of the context in which the program operates.

Keywords: Social Politic. Youth and Work.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Perfil dos Programas.....	19
Quadro 2 - Programas para Juventude no período de 1999 a 2002 .....	53
Quadro 3 - Programas para Juventude em 2011 .....	57
Quadro 4 - Evolução do perfil do preso no Brasil no período de 2005 a 2011 .....	85
Quadro 5 - Distribuição dos jovens de 16 a 29 anos ocupados segundo posição na ocupação, Brasil e Grandes regiões 2009.....	104
Quadro 6 - Distribuição da carga horária ProJovem Trabalhador .....	113
Quadro 7 - Carga horária Qualificação social.....	113
Quadro 8 - Perfil dos Instrutores .....	114
Quadro 9 - Arcos Ocupacionais.....	115
Quadro 10 - Saldo de emprego formal nas famílias ocupacionais que mais geraram empregos para as mulheres jovens 16 a 29 anos Brasil 2010 .....	115
Quadro 11 - Saldo de emprego formal nas famílias ocupacionais que mais geraram empregos para os homens jovens 16 a 29 anos Brasil 2010 .....	116
Quadro 12 - Atendimento das modalidades do ProJovem Integrado .....	119
Quadro 13 - Número de Jovens cadastrados no ProJovem 2010.....	122
Quadro 14 - Proporção de jovens cadastrados que tem algum membro da família que recebeu auxílio do governo .....	124
Quadro 15 - Renda familiar do Jovem cadastrado no programa 2010.....	125

## LISTA DE SIGLAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
CEJUVENT - Comissão Especial de Políticas Públicas de Juventude da Câmara dos Deputados  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina  
CONJUVE - Conselho Nacional de Juventude  
CRAS – Centro de Referência em Assistência Social  
CTJ – Câmara Técnica de Juventude  
EC – Emenda Constitucional  
ECRIAD – Estatuto da Criança e do Adolescente  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
OIT - Organização Internacional do Trabalho  
ONG – Organização Não Governamental  
ONU- Organização das Nações Unidas  
PEC – Projeto de Emenda Constitucional  
PL – Projeto de Lei  
PPJ – Política Pública de Juventude  
Pronasci - Programa Nacional Segurança com Cidadania  
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
SETER - Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda  
SNJ - Secretaria Nacional de Juventude  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura  
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO E CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS</b> .....	13
1.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	17
<b>CAPÍTULO 1 - POLÍTICAS SOCIAIS E AS POLÍTICAS DE JUVENTUDE NO BRASIL</b> .....	25
1.1 POLÍTICA SOCIAL: GÊNESE E FUNDAMENTOS .....	25
1.2 POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL: BREVES CONSIDERAÇÕES .....	34
1.3 POLÍTICAS DE JUVENTUDE NO BRASIL .....	50
<b>CAPÍTULO 2 - AS CONCEPÇÕES DE JUVENTUDE E SEUS IMPACTOS NAS POLÍTICAS</b> .....	63
2.1 FAIXA ETÁRIA .....	63
2.2 PERSPECTIVA GERANCIONAL E PERSPECTIVA CLASSISTA .....	66
2.3 MORATÓRIA SOCIAL E MORATÓRIA VITAL.....	71
2.4 CONCEPÇÕES DE JUVENTUDE: DE 1950 À ATUALIDADE .....	74
2.5 AS CONCEPÇÕES NAS POLÍTICAS DE JUVENTUDE .....	78
<b>CAPÍTULO 3 - PROJovem TRABALHADOR: AÇÕES E CONCEPÇÕES</b> .....	93
3.1 JUVENTUDE E TRABALHO .....	93
3.2 APRESENTANDO O PROJovem.....	105
3.3 PERFIL DO JOVEM INSERIDO NO PROJovem .....	122
3.4 CONCEPÇÕES DE JUVENTUDE NO PROJovem TRABALHADOR DE SERRA .....	125
<b>3.4.1 Juventude como problema</b> .....	126
<b>3.4.2 Juventude como moratória social</b> .....	128
<b>3.4.3 E a juventude como sujeito social?</b> .....	131
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	134
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	138
<b>APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO PARA PESQUISA EM CAMPO</b> .....	148
<b>APÊNDICE 2 - DADOS PARA COLETAR COM A GESTÃO</b> .....	149
<b>QUESTIONÁRIO COM JIVENS - PESQUISA EM CAMPO</b> .....	150

## 1 INTRODUÇÃO E CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

O interesse pela temática de juventude surgiu na graduação quando me inseri no Núcleo de Estudos de Juventude e Protagonismo (NEJUP)<sup>1</sup> onde estagiei por 1 ano, iniciando as discussões sobre o assunto, que se estenderam no estágio da Prefeitura Municipal de Serra, junto à Secretaria de Direitos Humanos no Departamento de Juventude (SEDIR).

Depois de graduada, o contato com a temática se deu no Projeto Mulheres da Paz de Vitória. Esse projeto é uma das ações do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), carro-chefe da política de Segurança Pública no Brasil. Um dos objetivos do projeto mencionado é a redução dos índices de violência através do trabalho conjugado entre as “mulheres da paz” e os jovens inseridos no Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável (PROTEJO)<sup>2</sup>.

O contato com as comunidades, denominadas de Territórios de Paz (Forte São João, Ilha do Príncipe e Grande São Pedro) e com a rede de atendimento nos colocou algumas questões: de que forma a juventude é percebida nesse e em outros programas? Como problema? Como criminosa? Quais os canais de participação desse jovem de periferia? Quais as possibilidades de lazer? Como esse jovem se percebe?

Assim, nos aproximamos das perguntas norteadoras deste estudo: qual a concepção de juventude nas políticas de juventude? Elas contribuem para fortalecer uma visão de juventude que estigmatiza a juventude?

Com o objetivo de compreender os possíveis nexos, buscamos pensar como as políticas são concebidas, com quais objetivos, como são executadas, relacionando o momento em que se deu a explosão da temática juventude, e a ampliação das ações voltadas para esse segmento populacional. Assim, identificamos que a partir

---

<sup>1</sup>Núcleo criado em 2003 e é vinculado ao Departamento de Serviço Social e Mestrado em Política Social da UFES.

<sup>2</sup> Projeto vinculado ao Ministério da Justiça, cujo objetivo maior é prestar assistência, por meio de programas de formação e inclusão social, a jovens adolescentes expostos à violência doméstica ou urbana ou que vivam nas ruas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013).

dos anos 1990 houve um aumento significativo das intervenções para a juventude, em grande parte, estabelecendo uma vinculação entre juventude e violência.

As primeiras experiências dessa década emergem como resposta aos altos índices de mortes juvenis (a juventude é vista como ator principal nos casos de homicídios, seja como autor, seja como vítima) e, ainda, por conta da repercussão do assassinato do índio Galdino por jovens da classe média, em Brasília, no ano de 1997 (SPOSITO, 2003). É também nesse período que a classe jovem atingiu os maiores índices de desemprego. Segundo Quiroga (2001), 45% do desemprego desse período estava entre o público desse segmento.

Apesar das políticas juvenis não terem sido demandadas pela juventude, surgindo com a função de minimizar a potencial ameaça juvenil (SPOSITO, 2003), nesse período houve muitos avanços no campo das políticas de juventude no Brasil, quando se organizaram as primeiras conferências e a Política Nacional de Juventude começa a ser estruturada e discutida. Alguns espaços são criados como o Conselho Nacional de Juventude e a Secretária Nacional de Juventude, vinculadas diretamente à Presidência da República.

De 1999 a 2002 houve uma grande explosão de políticas destinadas para o público juvenil, contudo, nos questionamos qual é o real objetivo delas: “[...] manter a paz social ou preservar a juventude? Controlar a ameaça que os segmentos juvenis oferecem ou considerá-los como seres em formação ameaçados pela sociedade e seus problemas? [...]” (SPOSITO; CARRANO, 2003, p. 19).

Considerando que elas emergem num período de contrarreforma do Estado, de redefinição das políticas sociais, não podemos desconsiderar o impacto do neoliberalismo sobre tais políticas que já carregam um histórico estigmatizador do jovem. Por esta razão, entendemos que tal processo faz parte do processo de naturalização da questão social e de criminalização do pobre (IAMAMOTO, 2007; NETTO; BRAZ, 2006; WACQUANT, 2007).

É por esta razão que Abramo (1997, p. 30) assegura que não é por acaso que a problematização da juventude vem sempre presidida do medo, que segundo ela, é



uma “[...] categoria social frente à qual se pode (ou deve) tomar atitudes de contenção, intervenção ou salvação, mas com a qual é difícil estabelecer uma relação de troca, de diálogo, de intercâmbio”.

Carrano (2012) lembra que os jovens foram vistos como possibilidade de corrupção dos costumes na década de 1950 (a juventude transviada); como foco de agitação e subversão da ordem nos anos de 1960 e 1970; como promotores e vítimas de situações de violência nos anos de 1980 e 1990, e hoje, como sujeitos vulneráveis diante do desemprego, da desocupação e da quebra de vínculos institucionais. Para o autor até mesmo essa preocupação com o desemprego juvenil revela uma visão que associa o desemprego dos jovens com o risco em potencial do envolvimento deles com o crime ou tráfico de drogas. Isto porque as jovens sempre viveram situações de desemprego e esse dado nunca foi preocupante. Carrano (2012) afirma que tais representações são dominantes em determinados períodos, mas transcendem as próprias épocas, e em determinadas situações são encontradas hibridizadas em concepções do presente.

O atual contexto das políticas sociais interfere significativamente no modo como a juventude é concebida, pois, as ações para esse segmento ainda são vistas como "caixinhas", cada esfera defendendo a sua, o que impede o diálogo, coloca as ações em disputa e ainda prejudica a construção de um projeto mais amplo de transformação do país que agregue as bandeiras específicas (SPOSITO, 2012).

Tal fragmentação corrobora com a manutenção do abismo entre as concepções e as práticas. Como lembra Carrano (2012) surge o “jovem temático” como expressão do público-alvo: “o jovem-aluno”, o “jovem-filho”, o “jovem-infrator”, a “jovem-mãe”, “a jovem-que-não-queremos-que-seja-mãe”, o “jovem-rural”. Essa divisão resulta em um dualismo: de um lado políticas que atendem à demanda da juventude, e de outro, políticas que expressam interesses do mundo adulto.

Podemos dizer que as políticas de juventude, em sentido geral, começam mais na esfera dos direitos e menos na dos problemas sociais (SPOSITO, 2012). Contudo, ainda “[...] não se constituíram em suportes suficientes para que os jovens brasileiros possam viver com dignidade o tempo de juventude e, também, caminhar em

transições não tão acidentadas para a autonomia da vida adulta [...]”, isto porque permanecem aspectos como a fragmentação, a superposição das ações públicas e a descontinuidade administrativa, a insuficiência de orçamento, a despreocupação com as pesquisas e não construção de indicadores sociais sólidos (CARRANO, 2012, p. 231).

Para analisar o ProJovem Trabalhador no município de Serra e identificar as concepções de juventude nesse programa propusemos este estudo. Foi um grande exercício, pois, não há muitas pesquisas e produções acerca dos impactos das concepções de juventude nas políticas voltadas a esse segmento. Assim, apesar de trabalhoso, se revelou necessário, pois, é de fundamental importância conhecer como a juventude é pensada na construção e elaboração das políticas.

Outro aspecto extremamente relevante foi sobre a configuração das políticas sociais na atualidade, expressas no primeiro capítulo deste estudo, destacando a gênese e as configurações delas na contemporaneidade no ProJovem Trabalhador, quais sejam: privatização – que separou a formulação da execução das políticas, cabendo ao Estado, a formulação e às instituições privadas, a execução; descentralização – quando a gestão municipal recebe a responsabilidade de executar as ações e programas que foram planejadas na esfera Federal; focalização – a destinação dos serviços sociais aos comprovadamente pobres. Esse trinômio das políticas sociais atuais é a expressão e explicação do ProJovem Trabalhador de Serra, e com certeza não só o de Serra. Tais características marcam profundamente o programa, e reforçam o modo de conceber a juventude.

Dividimos este estudo em três capítulos. No primeiro apresentamos a discussão sobre política social abordando a sua emergência no contexto, bem como as configurações no Brasil contemporâneo, buscando capturar o momento em que as políticas de juventude surgem e as conformações atuais.

No segundo capítulo apresentamos o resultado da pesquisa bibliográfica sobre as concepções de juventude, enfatizando-a como uma categoria social complexa que possui múltiplas faces: regional, de gênero, de orientação sexual, de classe, pois, entendemos que é esse reconhecimento que permite o contraponto aos velhos

discursos que associam juventude à violência ou reproduzem que a juventude atual não é tão avançada como a de outrora (SPOSITO, 2012).

Apresentamos no terceiro capítulo, a discussão sobre trabalho e mercado de trabalho dos jovens, para em seguida, expor o ProJovem Trabalhador de Serra e o perfil do jovem inserido no programa em âmbito brasileiro. Encerramos o capítulo apresentando as concepções de juventude no município, relacionando as concepções encontradas em âmbito local com as concepções discutidas no capítulo anterior. Aqui se evidenciou os impactos das configurações das políticas sociais contemporâneas, mostrando todos os limites enfrentados.

## 1.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A finalidade de uma pesquisa é conhecer a realidade, ou minimamente oferecer caminhos para o conhecimento dessa realidade. No entanto, o resultado desse processo está condicionado à metodologia utilizada para trilhar o caminho de desvelamento dessa realidade. Ao fazer tal afirmação queremos dizer que metodologia não é apenas um conjunto de etapas coordenadas para se alcançar o objetivo, mas também, e acima de tudo, uma opção teórica, que vai nortear o caminho metodológico e o modo como o pesquisador irá se apropriar das informações e percepções colhidas no caminho para explicar, ou buscar explicar, essa realidade.

Nossa opção metodológica se deu pelo método crítico-dialético, pois, essa abordagem teórica nos permite uma maior aproximação com a realidade, na aparência e essência, uma vez que o sujeito procura “[...] reproduzir idealmente o movimento do objeto, extrai as suas características, reconstruindo-o no nível do pensamento como um conjunto rico de determinações que vão além das suas sugestões imediatas” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.38).

O conhecimento para o método crítico-dialético não se dá através da sobreposição do objeto ao sujeito, tampouco do sujeito ao objeto, mas num movimento dinâmico onde “[...] o homem conhece a realidade à medida que ele cria a realidade humana e

se comporta antes de tudo como ser prático [...]” (KOSIK, 2002, p.28)<sup>3</sup>.

Para tal abordagem, a realidade é entendida como uma unidade dialética e contraditória que se constitui em aparência e essência, e que na cotidianidade a aparência (ou fenômeno) esconde a essência, mas não o elimina e nem impede o seu desvelamento. Assim, é necessário primeiro conhecermos o fenômeno para chegarmos à essência, fato que se torna possível, pois esse movimento é feito a partir da própria realidade, capturando o seu movimento (KOSIK, 2002).

Nesse sentido, buscamos compreender a totalidade dos fenômenos. Totalidade, segundo Kosik (2002, p. 44) significa a “[...] realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classes de fatos, conjunto de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido [...]”. A totalidade não é a soma de todos os fatos, não é o real, e sim, um aspecto do real: que nos leva à concreticidade.

Para esse autor, acumular todos os fatos não significa ainda conhecer a realidade, e todos os fatos (reunidos em conjunto) não constituem, ainda, a totalidade. Logo, para Kosik (2002) a totalidade concreta não é um método para esgotar todos os aspectos, é a teoria da realidade como totalidade concreta que requer um

[...] processo de concretização que procede do todo para as partes e das partes para o todo, dos fenômenos para a essência e da essência para o fenômeno, da totalidade para as contradições e das contradições para a totalidade; e justamente neste processo de correlações em espiral no qual todos os conceitos entram em movimento recíproco e se elucidam mutuamente, atinge a concreticidade. [...] a compreensão dialética da totalidade significa não só que as partes se encontram em relação de interna interação e conexão entre si e com o todo, mas também que o todo não pode ser petrificado na abstração situada por cima das partes, visto que o todo se cria a si mesmo na interação das partes (KOSIK, 2002, p. 50).

Deste modo, se quisermos conhecer as políticas sociais em suas múltiplas determinações é necessário fazer o esforço para desvendar o significado real da política social sob o véu fenomênico da aparência. Para isto, é preciso ultrapassar os limites que ancoram o surgimento e o desenvolvimento das políticas sociais apenas aos fatores econômicos ou apenas ao processo das lutas sociais. Para compreendê-la dentro de uma perspectiva dialética é preciso articulá-la tanto à política econômica

---

<sup>3</sup> Para Kosik o conhecimento é uma forma de apropriação do mundo pelo homem. Apropriação no sentido objetivo e subjetivo.

quanto ao processo da luta de classes, não esquecendo a dimensão cultural, que segundo Behring e Boschetti (2007), se relacionam com a política, que considera os sujeitos políticos portadores de valores e do *ethos* de seu tempo. Ou nas palavras de Behring (2002, p. 174): “[...] o significado da política social não pode ser apanhado nem exclusivamente pela sua inserção objetiva no mundo do capital, nem apenas pela luta de interesses dos sujeitos [...] mas, historicamente, na relação desses processos na totalidade [...]”.

Tendo como base essas considerações, definimos o nosso problema de pesquisa da seguinte forma: *Quais as concepções de juventude presentes nas políticas de juventude?* Partindo dessa questão norteadora iniciamos o processo de escolha do programa a ser analisado. O primeiro recorte foi o município, quando escolhemos a cidade de Serra, no Espírito Santo, por ser um município da Região Metropolitana do Estado, que tem um grande percentual de jovens, e que tem grande parte dos programas para a juventude executados pelo Governo Federal, mas que apesar disso, não tem muitas produções sobre o assunto.

Em seguida realizamos um levantamento dos programas e ações voltados para a juventude. Na sequência realizamos uma triagem de modo a escolher o programa que mais nos aproximasse das questões levantadas: **1)** que o público alvo fosse essencialmente o jovem, de preferência de 15 a 29 anos, que é a idade padrão definida internacionalmente e utilizada pela Política Nacional de Juventude (BRASIL, 2006); **2)** que tivesse abrangência no território nacional, permitindo um diálogo diversificado e ampliado; **3)** e programas que estivessem em execução. A organização dessa triagem encontra-se exposta no quadro abaixo.

PROGRAMAS	PÚBLICO DO PROGRAMA
<b>Bolsa Atleta; Proeja; Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos; Projeto Rondon; ProUni (05)</b>	Adultos e jovens
<b>Praças da Juventude; Brasil Alfabetizado; Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio; Reforço às Escolas Técnicas e Ampliação das vagas em Universidades Federais (04)</b>	Instituições

Continua

Continuação

<b>PROGRAMAS</b>	<b>PÚBLICO DO PROGRAMA</b>
<b>Programa Segundo Tempo; Escola Aberta (02)</b>	Público escolar em geral, não especificamente o jovem
<b>Programa Cultura Viva (01)</b>	Atendem ao público de baixa renda, especialmente, mas, não exclusivamente, os jovens de 17 a 29 anos
<b>Projeto Soldado Cidadão; Pronaf Jovem; Juventude e Meio Ambiente (03)</b>	Jovem - público muito específico
<b>Ampliação do Bolsa Família (01)</b>	Atende aos adolescentes de 15 a 17 anos
<b>Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci (01)</b>	Atendem jovens de 15 a 24 anos com foco na prevenção da violência
<b>Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) (01)</b>	Atendem o público juvenil de 15 a 29

#### **QUADRO 1 - PERFIL DOS PROGRAMAS**

Fonte: Guia de Políticas Públicas Juventude (BRASIL, 2010)

Identificamos que dos 18 programas apresentados no Guia de Políticas de Juventude, apenas 6 deles se destinam especificamente aos jovens: Projeto Soldado Cidadão; Pronaf Jovem; Juventude e Meio Ambiente; Programa de Ampliação do Bolsa Família; Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI) e o ProJovem. Porém, desses retiramos os três primeiros, pois, adotam um público ou temas muito específicos. Já o Programa de Ampliação do Bolsa Família se destina aos jovens adolescentes de 15 a 17 anos, o que nos levou a desconsiderá-lo como possível objeto de estudo.

Os outros dois programas (Programas do Pronasci e ProJovem) têm abrangência nacional, com ações em grande parte das capitais e regiões metropolitanas<sup>4</sup>. No

<sup>4</sup> **Programas do Pronasci:** Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo, Sergipe e Tocantins (Fonte: [www.pronasci.gov.br](http://www.pronasci.gov.br)). **ProJovem:** Depende da modalidade (MINISTÉRIO JUSTIÇA, 2013).

entanto, no que se refere à execução, nem todas as ações do Pronasci estiveram em execução em 2011 e 2012.

Chegamos, assim, ao Programa ProJovem, nosso objeto de pesquisa, por ser o programa em execução que tem como público alvo os jovens de 15 a 29 anos, e ainda, por ter abrangência nacional, sendo considerado como o carro-chefe da Política Nacional de Juventude (BRASIL, 2008b).

A ideia inicial era trabalhar com o ProJovem Urbano, por já constar de um número maior de estudos e avaliações em outros estados, mesmo que estudos institucionais, bem como por não estabelecer um critério de renda para a inserção do jovem no programa. No entanto, foi necessário fazer uma alteração na modalidade do programa, pois, o programa ProJovem Urbano no município de Serra não estava mais em execução<sup>5</sup>.

Assim, voltamos os estudos para o ProJovem Trabalhador do município de Serra, tendo como objetivo geral analisar as concepções de juventude presentes no Programa ProJovem Trabalhador, realizado no município de Serra/Espírito Santo. Os objetivos específicos são: 1) Identificar as concepções de juventude na literatura sobre o tema; 2) Identificar as concepções de juventude presentes no Programa analisando de que modo tais concepções se materializam nas ações do Programa; 3) Relacionar o público-alvo do Programa, apresentando o perfil do jovem inserido no Programa do município de Serra/ES, com as concepções identificadas de juventude.

Importante ressaltar que participei do programa como instrutora na qualificação social, tendo atuado no processo de capacitação, em reuniões e trabalhado diretamente com os jovens do turno matutino do bairro Vila Nova de Colares, fato esse que permitiu uma aproximação maior com o programa, com os instrutores e, principalmente com os jovens.

Por sugestão da banca de qualificação inserimos na análise da pesquisa,

---

<sup>5</sup> O fato do Programa ser executado por Organização Não Governamental dificulta o acesso às informações, principalmente, se o programa não estiver em execução no momento da pesquisa.

concepções de juventude da equipe técnica que executa o programa, bem como, dos jovens inseridos no programa, pois, a princípio pretendíamos apenas fazer uma pesquisa documental. Contudo, acessar as informações sobre o programa foi extremamente complicado.

Primeiramente, pelo atraso no início do programa. O convênio só foi assinado em julho de 2012, apesar de ter sido aprovado em 2010. A entidade que ganhou a licitação para executar o programa foi o Instituto Mundial de Desenvolvimento e Cidadania (IMDC), com sede em Belo Horizonte, Minas Gerais. As atividades foram iniciadas em setembro de 2012, com a divulgação em algumas instituições municipais (Centro de Referência da Assistência Social, Unidade de Saúde, Escolas e outras). Após o período eleitoral, a divulgação foi mais ostensiva. As atividades com jovens começaram em dezembro de 2012.

Nos primeiros meses de 2013 com a troca da gestão municipal, muitas atividades ficaram paralisadas e o acesso à informação ficou comprometido. Esse fato se justifica, porque, no início do ano, a equipe ainda não estava toda formada<sup>6</sup>, faltando vários instrutores para a qualificação social e principalmente, faltavam os jovens. Assim, em março de 2013 o programa abriu novamente as inscrições formando novas turmas.

Passado esse período de organização, fizemos diversas tentativas junto ao IMDC para realizar a pesquisa de campo com os jovens e os instrutores. Não recebemos uma negativa, mas também não conseguimos chegar aos possíveis entrevistados, e nem mesmo ter acesso aos relatórios sobre o perfil dos jovens. Dada a dificuldade, optamos por realizar entrevista com a equipe técnica, quando aplicamos questionários em três espaços: à Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda (SETER) do município, à coordenação técnica do programa no município, à coordenação pedagógica e aos técnicos do programa, totalizando 06 entrevistados.

---

<sup>6</sup> Uma das principais razões em manter os instrutores capacitados, pois, inicialmente o pagamento dos instrutores seria por Recibo de Pagamento a Autônomo (RPA), que já é uma forma precária de contratação, mas, ao final da capacitação, os profissionais foram informados que precisariam estar inscritos na forma Micro Empreendedor Individual (MEI), estimulando, assim, o “empreendedorismo” o que fez com que alguns instrutores se desligassem imediatamente. Outros se desligaram posteriormente, dada a dificuldade em cumprir os pré-requisitos para a inscrição no MEI.



Em uma das entrevistas, a informação recebida foi de que o número de jovens estava muito abaixo do número que foi contratado. O IMDC recebeu o valor de R\$ 3.86 milhões para capacitar 2500 jovens, no entanto, não havia nem mesmo 600 jovens cadastrados. Essa seria a razão que dificultou o acesso às informações, especialmente aos jovens. Por essa razão, nossa pesquisa analisará apenas as concepções de juventude no ProJovem Trabalhador de Serra baseado nas informações colhidas junto à equipe técnica, bem como nos documentos sobre o programa que foram disponibilizados no site do Ministério do Trabalho e da Prefeitura Municipal de Serra.

O nosso percurso mostra que o objeto de estudo é um caminho que está sendo construído, não está pronto, pois à medida que nos aproximamos da realidade estudada novos ângulos se apresentam e novas possibilidades ou impossibilidades ajudam a desvelar o objeto (MINAYO, 2002).

Cabe ressaltar que esse caminho deve ser percorrido com base na teoria, por essa razão a pesquisa bibliográfica foi um dos instrumentos utilizados para estudar o objeto proposto, uma vez que não há ciência sem pesquisa teórica, já que ela é a ordenação da realidade ao nível mental (DEMO, 2004).

Utilizamos desse método teórico para responder o primeiro objetivo dessa pesquisa, cujos resultados foram explicitados no capítulo dois desta pesquisa, quando discutimos as concepções de juventude, e os impactos delas nas políticas para o segmento juvenil. Apresentando as concepções de juventude no Brasil desde 1950 até os dias atuais buscamos capturar como essas concepções impactam as políticas sociais, e ainda como as novas configurações das políticas sociais interferem nesse processo, articulando as discussões que foram feitas no primeiro capítulo sobre política social.

Recorremos à técnica de questionário como procedimento metodológico, isto porque ele é um recurso primordial na investigação qualitativa, uma vez que os discursos intelectuais, burocráticos e políticos, os detalhes não estão escritos em lugar algum (MINAYO; SANCHES, 1993). Assim, infere-se que os dados “[...] não existem isolados, mas precisam ser situados em uma estrutura teórica para que o seu

conteúdo seja entendido” (MAY, 2004, p. 222).

No que se refere à abordagem da pesquisa, optamos pela abordagem qualitativa por acreditarmos ser o método mais adequado para atender às nossas expectativas, buscando associar os dados do referencial bibliográfico, com os resultados das entrevistas e dos documentos encontrados (BAUER; GASKELL; ALLUM, 2002).

Agrupamos as concepções como sujeito social em dois aspectos: 1) **Juventude como problema social**; 2) **Juventude como momento de moratória social ou vital**; e questionamos a inexistência de uma concepção de juventude como sujeito social. Apresentamos o resultado desses conteúdos no capítulo três quando discutimos sobre trabalho e mercado de trabalho juvenil, discutindo, outrossim, o ProJovem Trabalhador e as concepções encontradas.

## CAPÍTULO 1 - POLÍTICAS SOCIAIS E AS POLÍTICAS DE JUVENTUDE NO BRASIL

### 1.1 POLÍTICA SOCIAL: GÊNESE E FUNDAMENTOS

As primeiras experiências de política social surgem no mundo no século XIX como consequência da ascensão do capitalismo e da Revolução Industrial. Contudo, ela só se legitima a partir da intensificação da luta de classes como expressão das manifestações da questão social (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

O termo "questão social" foi utilizado pela primeira vez por volta de 1830 por críticos da sociedade e filantropos, e surge para dar conta de um fenômeno evidente na Europa Ocidental: o pauperismo oriundo da primeira onda de industrialização. Era a primeira vez que a miséria se generalizava, apesar da desigualdade não ser algo novo na história, e dessa vez, não mais se vinculava à escassez. A pobreza e a capacidade de produzir riquezas cresciam em proporção direta (NETTO, 2005).

O uso do termo "questão social" para designar esse pauperismo relaciona-se com os seus desdobramentos sociopolíticos. Os pauperizados se manifestaram de diversas formas: greves, manifestações, e ainda através de outros movimentos como: *Ludismo*, *Cartismos* e os *Trades-Unions*, todos em busca de condições de vida mais dignas, jornadas de trabalho mais humanas e melhores salários. Esse cenário, do ponto de vista do capitalista, representava uma ameaça à ordem burguesa e às instituições existentes.

Por essa razão se afirma que a questão social é expressão do processo de formação, desenvolvimento da classe operária<sup>7</sup> e de seu ingresso no cenário político

---

<sup>7</sup> A Revolução de 1848 trouxe à luz o antagonismo da sociedade de classes e dissolveu o ideário do utopismo. O proletariado passou da condição de classe em si a classe para si; assim, no processo de luta evidenciou que "[...] a 'questão social' está necessariamente colocada à sociedade burguesa: somente a supressão desta conduz a supressão daquela" (NETTO, 2005, p.156). O autor lembra que a partir daí o termo passou a identificar uma expressão conservadora, e o pensamento revolucionário passou a utilizá-la somente para mostrar o seu traço mistificador. A "questão social" (agora percebida como forte desigualdade, desemprego, fome, doenças, penúria, desamparo) passa, então, a ser naturalizada e vista como desdobramento da sociedade moderna de características inelimináveis e que podem, no máximo, ser objeto de uma intervenção política limitada capaz de amenizá-las e reduzi-las, que só são possíveis através de uma reforma moral do homem e da sociedade, e deve ser feita de modo a preservar a propriedade privada e os meios de produção (NETTO, 2005).

da sociedade, o que exigiu o seu reconhecimento enquanto classe por parte do Estado e dos capitalistas (IAMAMOTO; CARVALHO, 2005).

Tal reconhecimento da classe operária requisitou ações que transitaram entre a repressão estatal e o reconhecimento de alguns direitos, tais como a legislação fabril que normatizou a jornada de trabalho, representando algumas conquistas para os trabalhadores. Assim, as políticas sociais emergem nesse processo de mudanças nas configurações do papel do Estado<sup>8</sup>, como uma das formas de enfrentamento das expressões da questão social (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Essas primeiras ações são consideradas pelas autoras, como as protoformas das políticas sociais, que eram percebidas como caridade privada e de responsabilidade da sociedade. Elas tinham como principal objetivo a punição da vagabundagem e a manutenção da ordem<sup>9</sup>. Nesse escopo existia um conjunto de leis assistencialistas, conhecidas como Leis Seminais, na Inglaterra: Estatuto dos Trabalhadores (1349); Estatuto dos Artesões – Artífices (1563); Leis dos Pobres elisabetanas (1531 e 1601); Lei de Domicílio – Settlemente Act (1662); Speenhanland Act (1795); Lei Revisora das Leis dos Pobres, ou Nova Lei dos Pobres – Poor Law Amendent Act (1834).

Até 1795 as Leis dos Pobres (Estatuto dos Artífices, Lei de Domicílio, Estatuto dos Trabalhadores), formavam um conjunto de regulações, da sociedade pré-capitalista<sup>10</sup>, destinadas às pessoas sem trabalho (idosos, inválidos, órfãos, crianças carentes, desocupados voluntários e involuntários e outros), com o claro objetivo punitivo e referenciado no trabalho. A partir desse molde é que surgem as *Workhouses*, casas de trabalhos, que funcionavam como verdadeiras prisões para onde eram encaminhados os indigentes considerados aptos para o trabalho (PEREIRA, 2007).

Um novo conceito de regulação da pobreza surgiu em 1795 com a Lei

---

<sup>8</sup> Para aprofundar a questão consultar: Netto; Braz, (2006); Netto (2005); Behring (2003).

<sup>9</sup> Essas leis puniam exemplarmente a vagabundagem e mendicância: todos que se enquadravam a essas leis, eram obrigados a trabalhar, em troca de qualquer salário e somente os inválidos, crianças carentes e idosos tinham direito à assistência social.

<sup>10</sup> Entendemos assim, que Pereira (2007) se aproxima da definição dessas leis como protoformas das políticas sociais, como definiu Behring e Boschetti (2007).

Speenhamland (Speenhamland Law), inédita na história até aquele momento, pois, reconhecia o direito social, da assistência, a todos os homens, indissociando-a do trabalho, ou seja, todos que necessitassem teriam direito a um mínimo (PEREIRA, 2007). Em contrapartida, como afirma a autora, com essa Lei houve um o rebaixamento de salários abaixo do mínimo. E cabe destacar que tal lei era suplementada através de fundos públicos, o que beneficiava mais o empregador que o trabalhador.

Pereira (2007) ressalta, ainda, que essa lei já nasceu fadada ao fracasso, pois, proclamava que nenhum homem deveria temer a fome, pois, a paróquia o sustentaria, constituindo-se, desse modo, em um obstáculo à formação do proletariado industrial, mesmo sendo o seu benefício irrisório e repleto de contradições.

Por conta das pressões, em 1834, a Speenhamland foi revogada e instituída a Lei Revisora das Leis dos Pobres (Poor Law Amendment Act), tornando a assistência seletiva e residual, mais afinada com o perfil liberal. Tal lei promoveu, ainda, a quebra da territorialização do domicílio e da servidão paroquial, o que permitiu a mobilidade espacial do trabalhador, favorecendo, assim, a construção de um mercado de trabalho que atendesse as necessidades capitalistas: um trabalhador desprotegido, obrigado a vender sua força de trabalho a um preço baixo. Esse fato consolidou o vínculo histórico e moralista, entre assistência e trabalho.

Esse período é permeado por lutas sociais, greves e questionamentos sobre a jornada de trabalho e salários. A resposta por parte dos capitalistas foi a repressão e concessões pontuais nas legislações fabris (que em sua maioria eram burladas). Esse processo de lutas se estendeu por séculos, mas é com a Lei Fabril de 1833<sup>11</sup> (que abrangia a indústria algodoeira, de linho e seda) que nasceu uma jornada de trabalho, o embrião dos direitos sociais (MARX, 2003; BERHRING; BOSCHETTI,

---

<sup>11</sup> “A Lei de 1833 declara que a jornada de trabalho fabril deveria começar às 5 ½ da manhã e terminar às 8 ½ da noite, e dentro desses limites, um período de 15 horas. É legal utilizar adolescentes (isto é, pessoas entre 13 e 18 anos) a qualquer hora do dia, pressupondo-se sempre que um mesmo adolescente não trabalhe mais que 12 horas num mesmo dia, com exceção para certos casos previstos [...]. O emprego de crianças menores de 9 anos, com exceções que mencionaremos mais tarde, foi proibido, o trabalho de crianças entre 9 e 13 anos limitado a 8 horas diárias. Trabalho noturno, isto é, segundo essa lei, trabalho entre 8 ½ horas da noite e 5 ½ da manhã, foi proibido para toda pessoa entre 9 e 18 anos” (MARX, 2003 p. 221).

2007).

Tal cenário explicita o movimento realizado pelos capitalistas e trabalhadores, em que ambos não aceitaram passivamente as determinações legais; os fatos se desenrolaram em um intenso momento de lutas<sup>12</sup>. Contudo, esse movimento ganhou grande força com as Revoluções de 1848<sup>13</sup>, uma vez que se expunha claramente como um movimento de ruptura com o modelo burguês. As conquistas realizadas nesse período (fim do século XIX) são importantes, mas se dão de forma muito superficial, recortada e repressiva, incorporando apenas “[...] algumas demandas da classe trabalhadora, transformando as reivindicações em leis que estabeleciam melhorias tímidas e parciais nas condições de vida dos trabalhadores [...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 63).

Isso porque todo esse processo se dá no marco histórico do ideário liberal<sup>14</sup>, logo de um Estado liberal, que afirma buscar do bem-estar individual como forma de se alcançar o bem-estar coletivo, assim a intervenção estatal deve se restringir ao mínimo, de forma a garantir o mercado livre, fato que evidencia que a intervenção estatal “[...] na garantia de direitos sociais sob o capitalismo não emanou de uma natureza predefinida do Estado, mas, foi criada e defendida deliberadamente pelos liberais, numa disputa política forte com os reformadores sociais” (BEHRING; BOSCHETTI, p. 61).

---

<sup>12</sup> Outras informações consultar Marx (2003) capítulo VIII - A Jornada de Trabalho.

<sup>13</sup> As Revoluções de 1848 expressam a conversão total da burguesia ao conservadorismo. Marx (2003b p. 18) afirma que “a revolução social do século XIX não pode tirar sua poesia do passado, e sim do futuro. Não pode iniciar sua tarefa enquanto não se despojar de toda veneração supersticiosa perante o passado”. Ou seja, essas lutas não poderiam se inspirar no passado – aludindo à Revolução Francesa. Essas revoluções marcaram não só a derrota do proletariado (a destruição do movimento Ludista e em seguida do movimento Cartistas, com uso extremado da força), mas também expressam o abandono dos valores da cultura ilustrada e sua subsunção ao conservadorismo; e o mais importante: marcam a ultrapassagem do proletariado de *classe em si* em *classe para si* (NETTO; BRAZ, 2006).

<sup>14</sup> É bom que se diga que nos primórdios do liberalismo, no século XIX, existia um claro componente transformador nessa maneira de pensar a economia e a sociedade: tratava-se de romper com as amarras parasitárias da aristocracia e do clero, do Estado absoluto, com seu poder discricionário. [...] Ou seja, havia um componente utópico (Lowy, 1987) na visão social de mundo do liberalismo, adequado ao papel revolucionário da burguesia, tão bem explorado por Marx e Engels, em seu Manifesto do Partido Comunista (1998). É evidente que essa dimensão se esgota na medida em que o capital se torna hegemônico e os trabalhadores começam a formular seu projeto autônomo e a desconfiar dos limites da burguesia a partir das lutas de 1848, e das lutas pela jornada de trabalho (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 59).

A pressão, por um Estado liberal, na verdade, visava levar ao mercado, um trabalhador mais fragilizado para vender sua força de trabalho, que não contasse com nenhuma ‘ajuda’, ou seja, que só tivesse como opção vender sua força de trabalho a qualquer preço. O veio liberal do Estado se limitava à relação com os trabalhadores, pois como afirma Netto (2005, p. 24) “nada é mais estranho ao desenvolvimento do capitalismo do que um Estado arbitrário”.

A emergência do movimento operário, no final do século XIX e início do século XX, e a eclosão da Revolução Russa em 1917 (que resultam na conquista de alguns direitos políticos para os trabalhadores) colabora para que haja um enfraquecimento do ideário liberal, fato que é acentuado com a crescente concentração e monopolização do capital (BEHRING; BOSCHETTI, 2007), caindo por terra a ideia liberal do indivíduo empreendedor com valores morais.

Com a entrada da nova fase capitalista, no início do século XX, o Estado é redimensionado, já que “as funções políticas do Estado imbricam-se organicamente com suas funções econômicas” (NETTO, 2005, p. 23). Assim, estabelece-se uma tensão entre o Estado redimensionado e o ideário liberal<sup>15</sup>. Mas, deve-se ter claro que o Estado que emerge no início do século XX não rompe com a lógica liberal<sup>16</sup>, há um movimento contraditório onde o giro efetuado pelo Estado corta e recupera o ideário liberal<sup>17</sup> (NETTO, 2005).

---

<sup>15</sup> Há uma redefinição do público e do privado, reafirmando o *ethos* individualista do liberalismo, uma vez que o enfrentamento público da questão social se dá por meio da intervenção privada. Outro aspecto importante é a psicologização que para Netto (2005) não se esgota na responsabilização do sujeito, mas que implica numa relação entre ele e as instituições próprias da ordem monopólica, que se constituiu “em verdadeira ‘pedagogia’ psicossocial, voltada para sincronizar as impulsões individuais e os papéis sociais propiciados aos protagonistas” (NETTO, 2005, p. 42), substituindo o espaço de realização autônoma que lhe foi subtraído.

<sup>16</sup> Behring e Boschetti (2007) apresentam uma síntese do que seria os elementos essenciais do liberalismo: a) predomínio do Individualismo; b) o bem-estar individual maximiza o bem-estar coletivo; c) predomínio da liberdade e competitividade; d) naturalização da miséria; e) predomínio da lei da necessidade; f) manutenção de um Estado mínimo; g) as políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício; h) a política social deve ser um paliativo.

<sup>17</sup> [...] A própria consideração dos direitos sociais, corolário da legitimação das políticas sociais, contribui para erodir pela base o *ethos* individualista que é componente indissociável do liberalismo econômico e político. Entretanto, seria um grave equívoco supor que o giro em questão derruiu o conjunto de representações sociais (e de práticas a ele conectadas) pertinente ao ideário liberal. [...] o caráter público do enfrentamento das refrações da “questão social” incorpora o substrato individualista da tradição liberal, ressitua-o como elemento subsidiário no trato das sequelas da vida social burguesa (NETTO, 2005, p. 35).

É nesse período que uma das estratégias de organização dos trabalhadores para se manterem em greve, é utilizada como modelo inspirador para a construção do modelo alemão de seguridade social<sup>18</sup>: são as caixas de poupança, através do mutualismo. O Chanceler Otto Von Bismarck que, em 1883<sup>19</sup>, criou o primeiro seguro-saúde nacional obrigatório, que se destinava apenas a algumas categorias de trabalhadores; era obrigatório; garantia a substituição de renda em caso de incapacidade laborativa - em caso de doença, idade ou incapacidade para o trabalho (BEHRING e BOSCHETTI 2007). Esse modelo, chamado de bismarckiano se identifica com o modelo de seguro social privado, pois, o seu acesso é condicionado à uma contribuição anterior e há proporcionalidade entre as prestações e a contribuição efetuada; são financiados com os recursos das contribuições de empregados e empregadores; a gestão era realizada em caixas (caixa de aposentadoria, caixa de pensões, caixa de seguro saúde); a cobertura era para o trabalhador contribuinte de algumas categorias, e em alguns casos, a sua família (BEHRING; BOSCHETTI 2007).

Apesar de terem começado timidamente, os seguros sociais se espalharam no final do século XIX e início do século XX. Na virada do século XIX, as bases materiais do liberalismo perdem força, com a entrada de novos processos políticos e econômicos. Um deles é a Revolução de 1917, quando “a burguesia se viu obrigada a entregar os anéis para não perder os dedos”, reconhecendo os direitos políticos e sociais da classe trabalhadora (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Outro elemento é o próprio movimento do capital que dada às características assumidas com o imperialismo e o monopólio, evidenciam a concorrência feroz que se explicita através das Grandes Guerras. Em 1929-1932 há uma crise do capital, expressa no Crack de 1929, deixando a situação, ainda mais tensa e colocando em xeque os princípios e pressupostos do liberalismo, e nesse sentido, a legitimidade política do capitalismo (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

---

<sup>18</sup> O termo Seguridade Social foi utilizado oficialmente pela primeira vez em 1935 por Roosevelt nos Estados Unidos - Social Security, mas em sentido ainda bem restrito (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

<sup>19</sup> Behring e Boschetti (2007) afirmam que antes da implantação do seguro social de Bismarck aconteceu uma série de legislações pontuais de assistência social aos pobres. A primeira a responsabilizar as prefeituras alemãs foi em 1842.



Esse fato favorece a emergência das ideias de um pensador capitalista heterodoxo, que aposta na intervenção estatal como estratégia para se superar os períodos de crise capitalista. Nos referimos às ideias de John Maynard Keynes<sup>20</sup>, e a teoria keynesiana. A sua heterodoxia residia não apenas na proposta de uma intervenção estatal no mercado, mas residia na discordância do conceito liberal de autorregulação da economia.

Keynes pensa o Estado como um agente que deve intervir na economia através de medidas econômicas e sociais a fim de gerar uma demanda efetiva, domando assim o *animal spirit*<sup>21</sup> dos empresários. Essas medidas podem variar desde a disponibilização de meios de pagamentos, garantias no investimento e o controle da moeda e das flutuações da economia. Assim, cabe ao Estado o papel de restabelecer equilíbrio por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Fica evidente, assim, a forte ligação entre o Keynesianismo e o *pacto fordista*. Para Behring e Boschetti (2007) o fordismo vai além da mera mudança técnica com a introdução da linha de montagem e da eletricidade, introduzindo uma nova forma de regulação das relações sociais. As mudanças efetuadas na linha de produção trouxeram um aumento brutal de produtividade, mas o novo do fordismo foi a possibilidade de combinação de produção em massa com consumo em massa. Isso implicou em nova forma de relações sociais, “um novo homem inserido numa ‘nova’ sociedade capitalista” (BEHRING; BOSCHETTI, p. 87).

A experiência de Ford se deu nas primeiras décadas do século XX, mas só após a Segunda Guerra Mundial que esse modelo é exportado e ganha o mundo. Claro que essa disseminação pelo mundo só pode existir porque houve um giro sofrido pelo Estado e um abalo nas relações de classe. Behring e Boschetti (2007) afirmam que

---

<sup>20</sup> Keynes, “liberal insurreto”, rompe com a naturalização da economia do liberalismo e, sem pretender romper com a lógica capitalista, defende um estado regulador e produtor. Em 1936 publica seu livro “Teoria geral do emprego, do juro e da moeda”, preocupado em apontar saídas democráticas para a Crise de 1929 (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

<sup>21</sup> Para as autoras esse animal spirit se refere, em Keynes, às decisões tomadas pelos empresários que decorrem de sua visão de curtíssimo prazo, que mobilizam grandes volumes de recursos com expectativa de retorno rápido, o que gera as inquietações sobre o futuro, resultando em desemprego e recessão. E disso decorre o caráter instável da economia capitalista, reafirmando que a mão invisível não produz harmonia (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

o movimento operário abriu mão de um projeto mais radical em troca de conquistas mais imediatistas e reformistas. Sem dúvidas, representou uma mudança significativa na qualidade de vida dos trabalhadores com acesso ao consumo e ao lazer, com maior estabilidade, e esse foi chamado o *pacto fordista*<sup>22</sup>.

Dentro da perspectiva do Keynesianismo, surgiram diversos movimentos reformadores, que também tentavam dar conta das lacunas do liberalismo, mas, sem romper com a ordem capitalista. Dentre eles o movimento fabiano,<sup>23</sup> que teve como expoentes Beatrice e Sidney que foram convidados para dirigir uma comissão real, na Inglaterra, que estudaria a reforma da assistência pública. Em 1909 foi publicado sob nome de *Minority Report* um relatório, realizado por eles, apontando a necessidade de uma política de prevenção social que “concretizasse a doutrina da obrigação mútua entre indivíduo e a comunidade” (PEREIRA, 2007, p. 109).

Em 1908, na Inglaterra, Loyd George criou a lei de assistência aos idosos, sem contrapartida para os beneficiários e comprovação “autoritária” de pobreza (PEREIRA, 2007). Uma das primeiras inovações aconteceu em 1911, na Inglaterra, quando se criou o sistema de seguro-doença e seguro-desemprego. Esses benefícios eram obrigatórios, apenas para os que ganhassem menos de 320 libras por ano. Eram geridos pelo Estado e cobria o risco de invalidez. Esse plano foi alterado em 1923, abrangendo também um sistema de pensões para viúvas e órfãos, e, ainda, em 1920 e 1931 abarcou os planos de desemprego (PEREIRA, 2007). Contudo, a concepção de Seguridade Social surge em 1942 com William Beveridge, um dos secretários de Beatrice e Sidney, que quando deputado criou o Plano Beveridge<sup>24</sup> sobre Seguro Social e serviços afins (*Report on Social Insurance and Allied Services*), que inspirou diversos modelos de seguridade social em todo mundo.

---

<sup>22</sup> As autoras lembram que esse processo só foi possível porque se verificou uma capitulação das lideranças operárias às demandas do monopólio (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

<sup>23</sup> Os fabianos eram “um grupo inglês de centro-esquerda que, contra o liberalismo, propunha reformas econômicas e sociais como condição para a melhoria de vida da população pobre” (PEREIRA, 2007, p. 109).

<sup>24</sup> Para Marshall (apud BEHRING; BOSCHETTI, 2007) é um equívoco apontar apenas Beveridge como autor do modelo inglês de seguridade. Afirmam, ainda, que tal plano se constituiu na fusão de várias medidas esparsas já existentes que foram ampliadas e padronizadas, incluindo novos benefícios.

Partindo da identificação, por meio dos estudos feitos, chegou-se a conclusão de que os projetos de Seguridade Social deveriam ter três direções: a) estender seu alcance, a fim de abranger pessoas excluídas da proteção social pública; b) ampliar os seus objetivos de cobertura de riscos, e c) aumentar as taxas de benefício (PEREIRA, 2007, p. 18). Foi previsto ainda um ajustamento de rendas, em que a família receberia o benefício mesmo em períodos que estivessem recebendo o salário. O principal objetivo era evitar a reprodução da miséria, dado os baixos salários dos trabalhadores, e o dispêndio, no futuro, de grandes recursos públicos no combate à miséria em períodos de desemprego (PEREIRA, 2007).

As principais diferenças que permeiam o modelo beveridgiano diz respeito a: direitos são universais (incondicionalmente ou submetidos a teste de meio); o Estado deve prover o mínimo social a todos em necessidade; é financiado pelos impostos fiscais (não há contribuição direta de empregados e empregadores); gestão pública estatal e um dos princípios básicos é a unificação institucional e a uniformização do benefício (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

O fato é que a partir desses modelos se passou a utilizar o termo *Welfare State*. Entender as diferenças entre os dois modelos explicitados acima é de fundamental importância, pois o que marca a emergência do *Welfare State* é a superação da lógica securitária pela noção ampliada de Seguridade Social contida no *Plano Beveridge* (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Outro ponto importante é que não se pode confundir *Welfare State* com a compreensão genérica de política social, pois não é toda política social que o exprime. Como destaca Pereira (2009, p. 57) apesar das políticas sociais e o *Welfare State* terem se imbricado em dado momento histórico, fica evidente que eles não são a mesma coisa, “[...] as políticas sociais não morreram, mas se reestruturaram, para seguir novos desígnios que extrapolam os limites institucionais do *Welfare State*, enquanto este sim entrou em crise”.

O modelo de regulação das políticas sociais na perspectiva Keynesiana, expresso no *Welfare State*, se esgotou na entrada da nova fase do capital, em meados dos anos 70, com as crises do capital desse período, e a entrada da fase de

mundialização do capital, que retoma o ideário liberal. Trataremos dos efeitos do neoliberalismo nas políticas sociais no item seguinte quando estivermos analisando a realidade brasileira.

## 1.2 POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL: BREVES CONSIDERAÇÕES

Para entendermos as políticas sociais no Brasil, precisamos analisar o processo de formação do Estado brasileiro. O primeiro ponto se refere à Revolução Burguesa no Brasil, uma vez que as peculiaridades da nossa Revolução Burguesa vão estruturar a burguesia nacional e moldar as políticas sociais.

A chamada Revolução Burguesa implicaria numa radical transformação da estrutura agrária, “nesse caso, não só desaparecem as relações de trabalho pré-capitalistas, fundadas na coerção extraeconômica sobre o trabalhador, mas também é erradicada a velha classe rural dominante [...]” (COUTINHO, 1989, p. 118). Já a Via Prussiana

[...] a velha propriedade rural conservando sua grande dimensão, vai se tornando progressivamente empresa agrária capitalista, mas no quadro da manutenção das formas de trabalho fundadas na coerção extraeconômica, em vínculos de dependência ou subordinação que se situam fora das relações ‘impessoais’ do mercado, que vão desde a violência aberta até intromissão na vida privada do trabalhador [...] (COUTINHO, 1989, p. 118).

A Via Prussiana seria a entrada para o capitalismo por meio da “modernização conservadora”, pois como explicitado acima, ela mantém estruturas antigas e avança na introdução dos móveis capitalistas (MOORE JUNIOR, 1983).

Para Fernandes (2006) a Revolução Burguesa no Brasil, não é um episódio, mas sim, um processo estrutural: “[...] um conjunto de transformações econômicas, tecnológicas, sociais, psicoculturais e políticas que só se realizam quando o desenvolvimento capitalista atinge o clímax de sua evolução industrial [...]” (FERNANDES, 2006, p. 239), e que é marcado por três momentos principais: Independência (1822), Abolição da Escravatura (1888) e Proclamação da República (1889).

A Independência representou a oportunidade de acumulação para a nascente burguesia nacional, mesmo mantendo-se as relações de heteronomia<sup>25</sup> e dependência com os países de capitalismo central, uma vez que a burguesia local não precisava mais remeter ao exterior todo o lucro.

Foi a partir daí que se pôde formar o Estado nacional, instrumento fundamental para a construção do capitalismo no Brasil. Constituiu-se, segundo Fernandes (2006), um “Estado amálgama”, isto é, um Estado híbrido, ambíguo, situado “[...] entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios estamentais” (BEHRING, 2003, p. 95). O Brasil, assim, como outros países capitalistas, também tiveram que recorrer ao Estado para consolidar o capitalismo. Segundo Fernandes (2006) o Estado é criado para estabelecer a correlação entre o “velho” e o “novo”, os estamentos senhoriais precisavam dele.

É importante ressaltar que a ordem social escravocrata e senhorial não cedeu facilmente aos requisitos econômicos, sociais, culturais, jurídicos e políticos do capitalismo, uma vez que o desenvolvimento desses representava a gradativa extinção daquela. A Abolição da Escravatura no Brasil só ocorreu mais de trinta anos após a proibição do tráfico negreiro (1850). Ela surge não como uma revolução social, mas como uma “[...] revolução dos ‘brancos’ e para os brancos [...]” (FERNANDES, 2006, p. 36), representando, assim, uma estratégia para a expansão do mercado externo e interno.

Com a Proclamação da República há alteração no regime político, condição necessária para que a burguesia consolidasse sua posição de dominação. Segundo Fernandes (2006), muitos autores chamam esse processo de crise do poder oligárquico. Todavia, não é propriamente a falência da oligarquia, “[...] mas o início de uma transição que inaugurava, ainda sob a hegemonia da oligarquia, uma recomposição das estruturas do poder, pela qual se configurariam, historicamente, o poder burguês e a dominação burguesa [...]” (FERNANDES, 2006, p. 239). Assim, coexiste no Brasil a sociabilidade colonial (patrimonialismo, mandonismo, patriarcalismo) com o padrão competitivo da ordem social capitalista nascente.

---

<sup>25</sup> Para Fernandes (2006, p. 84): “[...] o país livrou-se da condição legal de Colônia, mas continuou sujeito a uma situação de extrema e irredutível heteronomia econômica”.

Esse processo não se deu a partir dos anseios e da participação das massas, nem do uso organizado da violência. É fruto dos interesses e do empenho das elites nativas, que não contestavam a estrutura da sociedade colonial, mas não toleravam as implicações sociopolíticas e econômicas que a subordinação ao Estatuto Colonial engendrava. Essa é uma marca da formação social brasileira: ausência das classes populares.

Isso faz que a nossa democracia seja uma “democracia restrita”, aberta e funcional, apenas àqueles que têm acesso à dominação burguesa (FERNANDES, 2006). Dificilmente, segundo o autor, esse capitalismo dependente e periférico produzirá uma revolução democrática e nacional. Para o autor há um acordo tácito entre as elites para manter o caráter autocrático, mesmo que ferindo a filosofia da livre empresa, o que ressalta o caráter conservador e reacionário de nossa burguesia.

Tais particularidades na formação social brasileira se materializam, também, nas políticas sociais, como buscaremos analisar. Desde seu surgimento na década de 1930, no período do Populismo de Vargas, as políticas sociais brasileiras carregam a marca da lógica do favor e da filantropia. Para Behring; Boschetti (2007) essas políticas se expandem nos períodos da autocracia burguesa se configurando como benesses e não como direitos conquistados pelos trabalhadores, acentuando, assim, o caráter de tutela e favor. Nesse sentido, há uma tentativa de construção de consenso na classe trabalhadora nos períodos de restrição dos direitos civis e políticos.

Outro traço importante, que é apresentado por Behring e Boschetti (2007), se refere às marcas do escravismo que, segundo elas, fizeram, no Brasil, com que as classes dominantes nunca tivessem um compromisso democrático e redistributivo, o que retoma a análise de Fernandes (2006) sobre “democracia restrita”.

Até 1930, quando surgem as primeiras experiências de políticas sociais no Brasil, o Estado quase não se colocava como provedor social, sendo a questão social posta à mercê do mercado (que se limitava às preferências e demandas individuais); da iniciativa privada (que respondia pontual e informalmente), e da polícia (que agia de

forma repressiva). As poucas medidas destinadas à área social no Brasil até a década de 1930 foram, principalmente: a criação dos Departamentos Nacionais de Trabalho e Saúde, do Código Sanitário, de leis inconsistentes relacionadas ao trabalho (acidentes, férias, trabalho do menor e da mulher, velhice, invalidez, morte, doença e maternidade) e, da Lei Eloy Chaves de 1923<sup>26</sup> (PEREIRA, 2002).

Para Behring e Boschtti (2007), o ano de 1930 é imprescindível para entender o perfil das políticas sociais no Brasil. Historicamente a formação do Brasil se deu de forma heteronômica, uma vez que nossa economia cafeeira agroexportadora correspondia a cerca de 70% do PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro. Sendo assim, com a crise do capital em 1929 e 1932, a economia ficou fragilizada, dando abertura para o movimento das oligarquias não ligadas ao café, já há tempos insatisfeitas com a predominância desse produto no mercado brasileiro. Essas insatisfações alteraram as correlações de forças das classes dominantes e diversificaram a economia brasileira. Chega ao poder, além dessas oligarquias, o setor industrialista com a pauta de uma agenda modernizadora (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Getúlio Vargas, que esteve à frente de uma forte coalizão de forças na Revolução de 1930, assume o governo brasileiro nesse ano e os primeiros sete anos de seu governo foram marcados pela disputa de hegemonia e de direção do processo de modernização (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). Tal revolução foi chamada por Fernandes (2006) de “contrarrevolução autodefensiva” que culminou com a conquista de posição de força e barganha, o que permitiu à burguesia brasileira ir além, se relacionando com o capital financeiro internacional.

Nesse período, a acumulação capitalista passa a ser dominada pelo capital industrial, e o Estado começa a se colocar enquanto interventor na proteção social, a fim de responder a algumas reivindicações dos trabalhadores sem sacrificar a lucratividade do capital. As mudanças ocorridas no Brasil no pós 1930 evidenciam as bases da intervenção social do Estado brasileiro (MOTA, 2005).

---

<sup>26</sup> A Lei Eloy Chaves marca o início das políticas de Seguridade Social no Brasil. Essa Lei instituiu as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). Behring e Boschetti (2007) afirmam que as primeiras categorias atendidas pelas CAP's, a exemplo dos ferroviários e marítimos, não o foram por acaso, e sim porque neste período a economia cafeeira de exportação tinha estas categorias como centrais.

Nessa década foi criado também o Ministério da Educação e Saúde Pública. A saúde pública era conduzida pelo Departamento Nacional de Saúde (1937) e no que se refere ao atendimento médico hospitalar era conduzida pela iniciativa privada e filantrópica. Mas foi nas políticas destinadas à proteção trabalhista que a Era Vargas se destacou com a criação do Ministério de Trabalho, Indústria e Comércio (1930), da Carteira de Trabalho (1932) e dos direitos previdenciários como os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP's), já supracitados. Além dessas conquistas, foi criada, concomitantemente, a Constituição de 1934 (com princípios políticos liberais e econômicos reformistas), na qual se legitimava a regulamentação do salário mínimo, e posteriormente promulgou-se a Constituição de 1937, (inspirada nos modelos corporativos fascistas), fechando esse ciclo evolucionário, com a Consolidação das Leis Trabalhistas, em 1943 (BEHRING; BOSCHETTI, 2007; PEREIRA, 2002).

Vale ressaltar que eram portadores de direitos apenas os que possuíam a Carteira de Trabalho assinada, demonstrando assim o caráter fragmentado e corporativo do reconhecimento dos direitos no Brasil, caracterizando uma “cidadania regulada”. Além disso, é importante lembrar, que essas políticas tinham como fim último conter os movimentos trabalhistas. Até mesmo a participação dos operários na gestão dos IAP's se constituía em forte mecanismo de cooptação dos mesmos (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Pereira (2002, p. 130) reforça essa ideia lembrando que as políticas sociais no período Varguista funcionavam muitas das vezes como uma “[...] espécie de zona cinzenta, onde se operavam barganhas populistas entre Estado e parcelas da sociedade e onde a questão social era transformada em querelas reguladas jurídica ou administrativamente e, portanto, despolitizada”.

O período de 1940 a 1944 é marcado por grande ascensão industrial, os números de empregos crescem e o salário dos trabalhadores sofre acentuado declínio com a precarização de suas condições de trabalho e intensificação da exploração. O Estado atua como um agente de regulamentação das condições favoráveis ao capitalismo industrial, intervindo no mercado de trabalho. Por um lado, reprime as



formas de organização trabalhistas que só poderiam atuar com autorização do Ministério do Trabalho, e, por outro, restringe a aplicação de aspectos importantes das leis trabalhistas (IAMAMOTO; CARVALHO, 2004).

Nesse período os empresários criaram o Serviço Social do Comércio (SESC), o Serviço Nacional de Aprendizagem (SENAI) e o Serviço Social da Indústria (SESI), influenciados por um ideário de paz social e diante da argumentação de colaborar institucionalmente para a redução do pauperismo. O financiamento era regulamentado pelo Estado como uma forma de contribuição social obrigatória das empresas. O Estado, então, no exercício de sua função de defender as condições propícias para o desenvolvimento capitalista, não atuou somente como receptor de pressões do empresariado. Diante da escassez de recursos também os induz a interessar-se pela formação da força de trabalho e daí se institui o SENAI, com os objetivos de adequação da força de trabalho às necessidades do sistema industrial e da produção de trabalhadores ajustados psicossocialmente ao estágio de desenvolvimento capitalista (MOTA, 2005).

A criação dessas instituições, atenderia às necessidades típicas da atividade industrial e também contemplaria novos objetivos do empresariado, fortalecendo a organização patronal, socializando os custos dos serviços oferecidos pelas grandes empresas com as empresas menores e ampliando a prática assistencial das empresas para a família operária fora do espaço fabril (MOTA, 2005).

O período de 1943 a 1945 foi o anoitecer da Era Vargas. Algumas circunstâncias como a inserção do Brasil na Segunda Grande Guerra Mundial em 1942, a falta de controle sobre as heterogêneas frações burguesas e sobre a situação da classe trabalhadora e de suas lutas foram fundamentais para esse processo (PERERIA, 2002).

O período do Governo Dutra (1945-1950) foi chamado de fase da redemocratização. Destacou-se nesse período a promulgação da Constituição Federal de 1946 (portadora de ideias liberais) e a criação do Plano Salte (Saúde, Alimentação, Transporte e energia), o primeiro plano a incluir os setores da saúde e da alimentação (PEREIRA, 2002). Representa uma adaptação à nova fase de

aprofundamento do capitalismo sob uma conjuntura política diferenciada e sua adesão à novas formas de dominação e controle do movimento operário, cuja especificidade será dada pelo populismo e desenvolvimentismo, onde a procura do consenso se sobrepõe à coerção (IAMANOTO e CARVALHO, 2002).

Vargas volta ao poder em 1950 por meio de eleições diretas. Retomando o ideário nacionalista, investiu na diversificação industrial e na produção de bens intermediários e de capital. O Estado intensifica sua intervenção na economia o que explica a criação de empresas estatais nesse período, a saber: Petrobrás, Eletrobrás e Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE) (PEREIRA, 2002).

Nesta segunda fase de governo, segundo Behring e Boschetti (2007), não houve nenhuma inovação significativa nas políticas sociais. Foram criados novos IAP's e houve a separação entre os Ministérios da Saúde e da Educação em 1953. Com a morte de Vargas em 1954, o país é governado por governos provisórios até 1956.

É no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) que o processo de desenvolvimento econômico volta a se intensificar. A expressão maior desse processo foi o chamado Plano de Metas, que objetivava um crescimento econômico de “50 anos em 5”. Esse processo de salto para a economia brasileira acirrava a luta de classes, pois implicava o aumento numérico e a concentração da classe trabalhadora, com suas consequências em termos de maior organização política e consciência de classe (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Nesse período, também crescem as tensões no campo, com a organização das Ligas Camponesas, em função da inexistência de uma reforma agrária consistente e de imensa concentração da terra. Também cresce a tensão das camadas médias urbanas, com destaque para os estudantes universitários e suas reivindicações pela ampliação do ensino público superior (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Segundo Pereira (2002) foi nesse período que se iniciou o deslocamento no eixo trabalhista para as demais áreas sociais, mas sem expressões muito significativas. É desse período, a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), em 1960, proposta desde o Governo Vargas.

Nos Governos de Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964) o contexto herdado do período anterior era de estagnação econômica e de endividamento externo. Nesse período se destacou: na previdência, a aprovação de mais uma proposta da Era Vargas, qual seja a previdência para os trabalhadores rurais, em 1963; na educação, a Lei de Diretrizes e Bases, o Programa de Alfabetização de Adultos e o Movimento de Educação de Base; e, na saúde, a transformação do Serviço Especial de Saúde Pública em fundação e a criação de um novo Código Sanitário, com uma concepção mais orgânica da saúde (PEREIRA, 2002).

O período de 1946 a 1964 foi marcado por uma forte disputa de projetos e intensificação da luta de classes, o que acarretou em uma secundarização das políticas sociais nos planos dos respectivos governos. Em 1964, a disputa do projeto nacional desenvolvimentista e do projeto de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro culminou no Golpe militar de 1964, que deu início a um período de 20 anos de autocracia burguesa e impulsionou uma nova fase do processo de modernização brasileira (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Cabe destacar que no plano internacional, as burguesias dos países capitalistas centrais promoviam formas de enfrentamento à crise do capital, já adentrando em novos modelos de produção e de regulação social, enquanto que o Brasil vivenciava a expansão do modelo de produção fordista – a população passa a ter mais acesso a carros, casa própria, eletrodomésticos – num contexto de crescimento econômico que ficou conhecido como “Milagre Brasileiro”. O processo de produção em massa de automóveis e eletrodomésticos já vinha desde 1955, com o Plano de Metas, mas no projeto desenvolvimentista da Ditadura Militar esse movimento de intensificou (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

O significado do período da ditadura, para Netto (1998), transcende os limites territoriais do país. Orquestrada por centros imperialistas com hegemonismo norte-americano, o ciclo da ditadura militar ou a “contrarreforma preventiva”, inserida num processo global, atingiu diversos países, especialmente os ditos de Terceiro Mundo. Seus propósitos específicos e articulados eram adaptar o desenvolvimento desses países ao novo movimento transcendente da economia capitalista, enquadrando-os

à internacionalização do capital bem como combater o avanço de grupos insurgentes que se mobilizavam frente à subalternidade engendrada pelo sistema capitalista.

O Brasil, neste período, não havia ainda solucionado problemas estruturais de sua “descolonização incompleta”, ao contrário disso, aprofundou tais problemas de forma a torná-los ainda mais complexos: refuncionalização e integração de formas econômico-sociais na dinâmica do capitalismo, por exemplo, a manutenção dos latifúndios e o bloqueio da participação dos segmentos subalternos da sociedade nos processos políticos decisórios em face de soluções vindas “pelo alto” (NETTO, 1998). O país caminhava em direção à expansão de suas indústrias, abandonando o modelo de substituição de importações<sup>27</sup> para dar lugar às indústrias pesadas, que frente ao desafio de elevar a capacidade produtiva do país, implementou a reunião de recursos advindos do tripé sustentado pelo Estado, capital privado e por empresas transnacionais.

Tal modelo de acumulação em curso no país contrastava com as demandas das classes subalternas (representadas por setores democráticos e camadas intelectuais), que fez emergir tensões e lutas sociais nesse período, rebatendo-se numa ofensiva da classe burguesa que optou pela via repressiva, instaurando o que Netto (1998) chama de “movimento cívico-militar”.

O Estado teve um papel funcional nesse processo assegurando o espaço para o desenvolvimento do capitalismo monopolista no Brasil, numa perspectiva altamente antinacionalista e antidemocrática, pois, aprofundou e ampliou a heteronomia e excluiu grande parte da sociedade do protagonismo político. O Estado autocrático burguês não somente favoreceu como também produziu o processo de concentração e centralização política e econômica sob a modernização conservadora.

A década de 1970, ainda sob a lógica da autocracia burguesa, foi para o Brasil um momento de crescimento econômico em vista do incremento da produção industrial que possibilitou um aumento nas taxas de lucro. Por outro lado, sua sustentação por

---

<sup>27</sup> Esse processo se iniciou na década de 1950 com o Plano de Metas.

um longo período era inviável “[...] diante dos limites de ampliação do mercado interno de massas, cuja constituição, evidentemente não era o projeto da ditadura [...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p.135). Aliado a esses fatores, a conjuntura externa da acumulação capitalista passava por um período de saturação e investidas especulativas que culminaram nas Crises do Petróleo (1974 e 1979), que resultaram nas medidas restritivas dos anos 80 (MOTA, 2008).

Esse contexto significou para o Brasil, a implantação de ajustes, dado à dependência do país ao capital estrangeiro, no governo do presidente Geisel (1974-1979) que, a partir disso instaurou o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) - uma política que não se efetivou por falta de uma articulação (devido às disputas setoriais) para desenvolver a indústria pesada, que ficou a cargo da privatização dos fundos públicos e endividamento externo. Externamente, o país é influenciado por fatores relacionados aos resultados da crise de 1970 (MOTA, 2008).

O resultado desse processo foi um saldo negativo para a maior parcela da sociedade que vivenciou o aumento da concentração de renda, a precarização do trabalho e elevação do número de empobrecidos, culminando com a crise do chamado “Milagre Econômico”. Esse processo de estagnação na economia brasileira reservou à década de 1980 o título dado por alguns estudiosos de “A década perdida”, haja vista a inexpressiva taxa de crescimento do PIB, a disparidade na concentração de renda e o rebaixamento dos salários. Diversos planos econômicos de enfrentamento à crise foram criados, mas que não surtiram o efeito esperado (BEHRING, 2003).

As características próprias da formação social brasileira fazem com que as políticas sociais aqui sejam fortemente influenciadas pelas mudanças políticas e econômicas internacionais. As exigências do processo de acumulação promovem algumas mudanças no âmbito das políticas sociais, procurando funcionalizar essas demandas de acordo com o seu projeto político por meio da expansão seletiva de alguns serviços sociais, em que se incluíam as políticas de Seguridade Social (MOTA, 2008).

Segundo Mota (2005), com a emergência do capitalismo monopolista, concomitantemente à autocracia burguesa no país, constatou-se, então, a retomada da Seguridade própria das empresas e, paralelamente, a expansão do sistema público de proteção social, que foi unificado no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

O sistema de proteção social no pós 1964 era constituído de alguns agentes principais: serviços próprios ou agenciados pelas empresas, pelas entidades empresariais, pelos complexos filantrópicos e pela Previdência Social Pública (MOTA, 2005). Como afirma Pereira (2007) a proteção social no Brasil não se firmou nas pilstras do pleno emprego, dos serviços universais e de uma rede social de proteção da população na extrema pobreza, e se ampliou justamente nos momentos mais avessos à cidadania.

A partir de 1975 diversas mobilizações sociais contra o regime militar se aglutinaram em busca pelas mudanças no âmbito da prática democrática em relação ao regime político autocrático que finalizava seu ciclo de autoritarismo e repressão.

Esse processo culminou no reconhecimento de princípios fundamentais como participação popular, controle social e implementação de políticas públicas instituídas na Constituição de 1988 que se apresentou como um avanço na história brasileira, principalmente no modelo de Seguridade Social.

A participação da sociedade civil nas decisões governamentais passou a ser reconhecida no plano legal legitimando espaços deliberativos e consultivos como fóruns, referendo, audiência pública, movimentos associativos e conselhos gestores. Mas como lembra Behring e Boschetti (2007) no bojo de todas essas mudanças já estavam presentes expectativas em outra direção: a agenda neoliberal.

Dentre os avanços trazidos com a Constituição estão: a maior responsabilidade do Estado na regulação, financiamento e provisão de políticas sociais; universalização do acesso aos benefícios e serviços, ampliação do caráter distributivo da Seguridade Social, redefinição dos patamares mínimos dos valores dos benefícios

sociais e adoção de mínimos sociais como direito de todos (PERERIA, 2007, p. 153).

Para o trabalhador empregado também houve conquistas importantes tais como: a redução da jornada semanal; férias anuais remuneradas acrescidas de 1/3 do salário; extensão do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para todos os trabalhadores; direitos iguais para os trabalhadores rurais e urbanos; vinculação do salário mínimo à aposentadoria; extensão aos aposentados dos mesmos benefícios concedidos aos trabalhadores da ativa; ampliação da licença maternidade; ampliação da idade mínima para começar a trabalhar; reconhecimento do direito de greve e da autonomia da organização sindical; inclusão do seguro desemprego como um direito dos trabalhadores urbanos e rurais (PEREIRA, 2007, p. 154).

Na área da Educação também obteve-se progressos significativos, tais como: a reafirmação da universalidade do Ensino Fundamental; a previsão de recursos públicos para esse nível de ensino, com ampliação do percentual mínimo a ser aplicado na educação, e, por fim, manteve-se a gratuidade do ensino público (PEREIRA, 2007).

Mas, foi no campo da Seguridade Social que se avançou um pouco mais, introduzindo o conceito de proteção social pública na perspectiva da cidadania, elegendo as políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social<sup>28</sup>, como mecanismos indispensáveis na concretização de direitos. No âmbito da Saúde, implantou-se o Sistema Único de Saúde (SUS), que operaria em rede integrada, descentralizada e regionalizada, de modo a prestar o atendimento igualitário a toda população. Com relação à Previdência os seus avanços já foram elencados acima, no que se refere ao trabalhador empregado (PEREIRA, 2007).

Todavia, as mudanças mais significativas estão contidas na Assistência Social<sup>29</sup>,

---

<sup>28</sup> Alguns autores sustentam a necessidade de ampliação das políticas da Seguridade Social, incluindo a educação, a habitação e emprego.

<sup>29</sup> A princípio pode parecer pouco os avanços feitos na Assistência Social, contudo, se analisarmos os traços históricos de tal política (descontinuidade, pulverização e paralelismos, forte subjugação clientelista no âmbito das ações e serviços, centralização tecnocrática, fragmentação institucional,

uma vez que tais avanços caminhavam na direção de tornar direito aquilo que sempre fora tratado como favor. Ao ser incluída no campo da Seguridade Social, a Assistência passa a ser reconhecida como parte do sistema de proteção social tornando obrigatória e indispensável, a sua articulação com as demais políticas, sendo condicionada e condicionando, as demais políticas sociais (PERERIA, 2007; BOSCHETTI, 2003).

Mas a Constituição de 1988 representou o resultado contraditório das lutas hegemônicas<sup>30</sup>, configurando-se, assim, uma grande arena de disputas contemplando avanços, mas que manteve traços conservadores, na perpetuação do hibridismo entre velho e novo como já sinalizado por Fernandes (2006). Behring (2003) afirma que a Constituição não se tornou a expressão ideal para nenhum grupo, expressando a tendência societal de “entrar no futuro de olhos no passado” (2003, p. 143).

A Seguridade Social brasileira representa bem esse processo, pois, ela não se constitui em um modelo hegemônico, mas num modelo híbrido que mescla características securitarista da lógica bismarckiana na Previdência Social, e características da lógica beveridgiana que está presente tanto na Saúde, quanto na Assistência Social.

Neste sentido, materializou-se, na Seguridade Social do Brasil, políticas com características próprias, que mais se excluem que se complementam, deixando o conceito de Seguridade Social no meio do caminho, entre o seguro e a assistência. A fragmentação da Seguridade Social fica evidente, ainda, na sua institucionalidade, uma vez que não se constituiu um Ministério da Seguridade Social, e sim, manteve-se um ministério para cada política (BOSCHETTI, 2003).

O Brasil mal acabara de inaugurar seu modelo de proteção social (repleto de tensões, de avanços e continuidades) e já teria que submetê-lo às mudanças no cenário internacional. A partir de 1990 temos vivenciado o que Behring (2003) chama

---

ausência de mecanismos de participação popular e opacidade entre o público e o privado), veremos que esses são avanços significativos. Para maior aprofundamento, consultar: BOSCHETTI (2003).

<sup>30</sup> Para ampliar o debate sobre Hegemonia e Contra Hegemonia consultar: Calvi (2006), Coutinho (1989), Mota (2005), Simionatto (1999) e Filgueiras (2000).



de *contrarreforma*<sup>31</sup> do Estado, redirecionando as conquistas de 1988.

A partir do período descrito acima há uma expansão do neoliberalismo, sendo este a expressão política da crise do capital dos anos de 1970, com o fim da onda expansiva dos *Trinta Anos Gloriosos do capital*. Essa estratégia política, o neoliberalismo, foi acompanhada das outras estratégias de enfrentamento à crise: a reestruturação produtiva e a financeirização<sup>32</sup>.

Dentre o rol das estratégias da contrarreforma do Estado estão os ajustes fiscais e as privatizações. Behring e Boschetti (2007) afirmam que houve uma entrega de parte significativa do patrimônio nacional ao capital estrangeiro, atrelado a uma não obrigatoriedade dessas empresas de comprarem os insumos no Brasil, o que resultou no desmonte do parque industrial nacional, na enorme remessa de dinheiro para o exterior, no aumento do desemprego e no desequilíbrio da balança comercial. Segundo as autoras, esses resultados são exatamente o contrário do que a proposta da contrarreforma anunciava.

Precisamos destacar ainda que no bojo dessa contrarreforma está o Programa de Publicização, que regulamentou o terceiro setor para a execução das políticas públicas, fomentando a criação de agências de executivas e organizações sociais para esse fim. Surgiram desse processo os Termos de Parcerias entre as Organizações não governamentais (ONGs) e Instituições filantrópicas e o Estado, de modo a permitir a essas a implementação das políticas públicas, ignorando, assim, o conceito constitucional de Seguridade Social (BEHERING; BOSCHETTI, 2007).

Como consequência disso, há uma separação entre a formulação e a execução das políticas. Ao Estado caberia a formulação, partindo de sua capacidade técnica, e às agências cabiam a implementação (BEHERING; BOSCHETTI, 2007). Os resultados da reforma, no que se referia a aumentar a capacidade de implementação eficiente das políticas, acabaram sendo mínimos. Na verdade, houve uma forte tendência à desresponsabilização da política social e o abandono do padrão constitucional da

---

<sup>31</sup> Para Behring (2003) a contrarreforma do Estado é síntese da expressão das reformas que o Estado faz na direção dos interesses do mercado, caminhando o forte enxugamento da máquina do Estado.

<sup>32</sup> Para aprofundamento sobre a crise de 1970 e as formas de enfrentamento consultar: Caracanhó; NaKatani (1999); Harvey (2003) e Netto; Braz (2006).

Seguridade Social, o que foi acompanhado pelo aumento do desemprego e da pobreza, aumentando a demanda social. Para Soares (2000) algumas políticas, tais como a saúde, a educação, a alimentação e o trabalho perderam a condição de direitos e se transformam em recursos, agora geridos pelo mercado.

Cabe agora pensar como tudo rebateu nas políticas sociais diretamente. A tendência geral observada é a redução de direitos, transformando as políticas sociais em ações pontuais, compensatórias e direcionadas ao atendimento dos efeitos mais perversos da crise. O que prevaleceu nesse cenário foi o trinômio do ideário liberal: privatização, focalização e descentralização.

A descentralização tem se constituído em simples transferência de responsabilidade dos serviços, que muitas vezes já estão deteriorados e sem financiamento, para o nível municipal da gestão (SOARES, 2000), diferentemente do que está previsto nos princípios constitucionais da Seguridade Social brasileira, que visa garantir uma gestão compartilhada entre governo, trabalhadores e prestadores de serviços, abrindo espaço na tomada de decisão para aqueles que usufruem dos direitos. O que se observa é, na verdade, um processo de descentralização, significando apenas o repasse de recursos entre os níveis de gestão, onde os municípios recebem um pacote de programas do governo federal para executar esses programas.

O segundo tripé do ideário neoliberal é a privatização total ou parcial dos serviços, quando parte dos serviços, ou todos os serviços passam a ser ofertados, também pelo mercado, que é o caso da Previdência, da educação e da saúde. Esse traço, aliado ao ajuste fiscal e o aumento do desemprego, fez com que a qualidade dos serviços prestados pelo Estado diminuísse, e que houvesse um aumento da demanda social. A principal consequência tem sido a “dualidade discriminatória”, ou seja, serviços melhores a quem pode pagar e os piores ou a inexistência de serviços destinados às classes inferiorizadas, que compõem a maior parte do público (BEHRING; BOSCHETTI, 2007; BEHRING, 2003; MOTA, 2005).

Importante destacar ainda que a privatização nas políticas sociais sinaliza também o movimento de transferências patrimoniais e a supercapitalização propiciando um nicho lucrativo para o capital.

Outro aspecto importante da privatização que pode ser percebida pela *refilantropização* da questão social é através das análises das fundações e ONGs na execução das políticas sociais. Isto favoreceu o processo de mercantilização das políticas sociais quando essas deixam de ser direitos sociais e retomam características já ultrapassadas com a promulgação da Constituição de 1988, como clientelismo, focalização, estímulo à “solidariedade” e mobilização de organizações filantrópicas.

O terceiro e último aspecto, referentes às tendências atuais das políticas sociais - a focalização, diz respeito à ideia de que os serviços sociais devem ser dirigidos exclusivamente aos pobres, ou melhor, “os comprovadamente pobres” (SOARES, (2000). A focalização é vista por Yasbek (2001), também, como a falta de articulação entre as políticas sociais.

Percebemos, desse modo, que o sistema de seguridade social avançado, construído no Brasil na década de 1980, não resistiu ao processo de americanização da década de 1990. Segundo Boschetti (2008) a partir desse período há uma ênfase maior em programas de transferência de renda, em detrimento nos investimentos produtivos e geração de emprego, o que para a autora, “[...] revela uma tendência das políticas sociais de minorar a pobreza e indigência e compensar sua incapacidade de reduzir as desigualdades com políticas estruturais” (BOSCHETTI, 2008, p. 193).

Berhring (2008) sinaliza para um processo de “assistencialização” da seguridade social, quando há uma maior alocação do fundo público para as ações de enfrentamento ao pauperismo. Segundo a autora, de 1990 para cá a discussão sobre pobreza se desloca da discussão da questão social, passando a se constituir em ausências de capacidades individuais. Neste sentido, a política social transforma-se numa estratégia política para lidar com aqueles que não têm condições de ingressar no mercado formal de trabalho. Para a autora, o cenário atual é de redução de direitos e de limitação da capacidade preventiva e

redistributiva das políticas sociais.

Pensaremos agora as políticas sociais voltadas para a juventude, buscando capturar como as atuais configurações das políticas sociais refletem nas ações voltadas para a juventude.

### 1.3 POLÍTICAS DE JUVENTUDE NO BRASIL

Até a década de 1950 as ações destinadas à juventude no Brasil eram pontuais, e não atendiam especificamente à juventude, pois eram voltadas para criança, adolescência e juventude. As políticas sociais existentes se embasavam em perspectiva de tutela e coerção, atendendo preferencialmente à criança e ao adolescente pobre, com vista a escondê-los da sociedade e promover uma “limpeza” social (ABRAMO, 1987). Um bom exemplo disso é a constituição do Primeiro Código de Menores em 1927, que associava diretamente pobreza à delinquência, estabelecendo medidas privativas de liberdade para as crianças, adolescentes e jovens pobres, que eram reconhecidos como abandonados por sua condição social.

Entre as décadas de 1950 e 1970, quando a América Latina vivencia o desenvolvimentismo, as ações destinadas a esse segmento giravam em torno da ampliação da educação e do controle do tempo livre (SPOSITO; CARRANO, 2003). Há também nesse período algumas ações voltadas para a saúde, numa perspectiva de prevenção ao uso de drogas e à gravidez na adolescência (UNESCO, 2004).

As ações voltadas para educação se encaixam dentro da necessidade de se formar mão de obra qualificada que atendesse às necessidades da fase do desenvolvimentismo no Brasil, momento de grande expansão da industrialização no Brasil. Nesse período, a educação ganha um grande destaque, se constituindo como direito até o Ensino Secundário, e há uma massiva campanha de alfabetização de adultos. A educação profissional, com vista à formação para o mercado de trabalho, também ganha maior destaque (NETTO, 2005).

Para Abad (2002) esse cenário é favorável à juventude, pois, foram construídas

estratégias de ascensão e melhorias das condições de vida, que atendiam à juventude. Para ele, essa ampliação e estímulo à educação fortalece o conceito de moratória social<sup>33</sup>, propiciando a esse jovem, um tempo maior para o estudo e o preparo para o mercado de trabalho.

As mudanças no contexto da América Latina entre as décadas de 1970 e 1980 trazem novas formas de ações para a juventude. Nesse período de consolidação do capitalismo monopolista e de emergência dos governos totalitários em toda a América Latina (NETTO, 2005), emergem movimentos sociais revolucionários onde os jovens se inserem, ocupando um papel central. Podemos citar não só os movimentos estudantis, mas também as Comunidades Eclesiais de Bases (CEBs), da Igreja Católica. Esses movimentos foram duramente reprimidos, com o uso extremado da violência.

As ações voltadas para a juventude nesse período visavam o controle social da juventude, buscando reprimir o perfil questionador do jovem, restringindo a liberdade civil e introduzindo formas de construção de hegemonia nos espaços educacionais. A forte participação da juventude nesses espaços de contestação e enfrentamento marca profundamente a forma como a juventude é vista pela sociedade. Os jovens tiveram um papel fundamental no processo de redemocratização a partir da década de 1980, e muito deles foram vitimados durante todo o processo de emergência e declínio da autocracia burguesa no Brasil.

Na década de 1980, já em um cenário de abertura democrática, mas em meio à uma grande recessão, aliado à diminuição dos gastos públicos, como já relatado acima, há um quadro de expansão da pobreza. Segundo a UNESCO (2004) nesse contexto outras formas de organizações juvenis se constroem, com a participação de jovens em situação de marginalidade social e econômica, em sua maioria sem acesso à educação e aos serviços coletivos. Tais movimentos são chamados de “distúrbios nacionais”, que incluíam entre as ações, saques a supermercados e ocupações de prédios públicos.

---

<sup>33</sup> Desenvolveremos o conceito no capítulo 02.

Como uma estratégia paliativa para dar conta desses problemas sociais, emergem, em toda América Latina, diversos programas de combate à pobreza, que segundo a UNESCO (2004), esses programas eram sustentados pela transferência direta de recursos para a população atendida, vinculados à permanência da criança ou adolescente na escola, apesar, dessas iniciativas não terem sido definidas como políticas para juventude, mesmo atendendo a milhares de jovens, com vistas a prevenir “condutas delituosas”.

No Brasil, as estratégias também são parecidas. Pereira (2002) lembra o lema da gestão de Sarney “Tudo pelo Social”, que iam desde ações emergenciais (especialmente as de combate à fome e desemprego) até ações de caráter mais estruturais de fortalecimento do crescimento econômico. Além dos programas de enfrentamento à pobreza recebe destaque também as ações no campo da saúde.

A década de 1980 é de intensa mobilização social. A proteção social ganha espaço nos debates enquanto um marco conceitual e legal, que pode ser percebido nos avanços com relação à temática da criança e do adolescente que culmina com a promulgação da política de proteção integral da criança e do adolescente, consolidada a partir da institucionalização do Estatuto da Criança do Adolescente (ECRIAD). A proteção ao idoso começa, já nessa década, a ser discutida, entrando na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), um artigo que estipula um mínimo social para o idoso. O mesmo não se dá com a categoria juventude, ela não entra nas discussões da proteção social.

Na década de 1990 há uma explosão das ações voltadas para a juventude. Antes do Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), até 1995, havia apenas 03 projetos voltados para a juventude<sup>34</sup> (SPOSITO; CARRANO, 2003). Já no período do Governo de FHC, de 1995 a 2002, identificamos mais de 30<sup>35</sup> programas

---

<sup>34</sup> Programa Saúde do Adolescente e do Jovem (Ministério da Saúde), Programa Especial de Treinamento (PET - Ministério da Educação) e Prêmio Jovem Cientista (Ministério da Ciência e Tecnologia).

<sup>35</sup> Dos 30 programas estritamente governamentais, cinco se localizavam no Ministério da Educação, seis no Ministério de Esporte e Turismo, seis no Ministério da Justiça, um no Ministério de Desenvolvimento Agrário, um no Ministério da Saúde, dois no Ministério de Trabalho e Emprego, três no Ministério de Previdência e Assistência Social, dois no Ministério de Ciência e Tecnologia, dois no Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, um no Gabinete do Presidente da República (Projeto Alvorada) e, por último, um de caráter interministerial especificamente voltado para

governamentais, divididos em diversos ministérios, que incluíam não só os jovens, mas também adolescentes e 03 ações não governamentais de abrangência nacional.

O ponto alto dessa explosão se dá no intervalo de 1999 a 2002, quando foram ativados 18 programas, que seguem listados no Quadro 1, abaixo. Para Sposito; Carrano (2003, p. 22) esse momento é “[...] uma verdadeira explosão na temática de juventude e adolescência [...]”, porém, sem muita consistência conceitual.

01	PEC-G Programa de estudante em convênio de Graduação	Ministério da Educação e Ministérios das Relações Exteriores
02	Projeto Escola Jovem	Ministério da Educação
03	Jogos da Juventude	Ministério do Esporte e Turismo
04	Olimpíadas Colegiais	Ministério do Esporte e Turismo
05	Projeto Navegar	Ministério do Esporte e Turismo
06	Serviço Civil Voluntário	Ministério da Justiça
07	Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei	Ministério da Justiça
08	Promoção de Direitos de mulheres jovens vulneráveis ao abuso sexual e à exploração sexual comercial no Brasil	Ministério da Justiça
09	Programa de Saúde do Adolescente e do Jovem	Ministério da Saúde
10	Jovem Empreendedor	Ministério do Trabalho e Emprego
11	Programa Brasil Jovem	Ministério da Assistência e Providencia Social
12	Centros da Juventude	Ministério da Assistência e Providencia Social
13	Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano	Ministério da Assistência e Providencia Social
14	Prêmio Jovem Cientista	Ministério da Ciência e

---

a integração das ações de 11 projetos/ programas focados em jovens, localizado no Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (Programa Brasil em Ação) (SPOSITO; CARRANO, 2003).

		Tecnologia
15	Prêmio Jovem Cientista do Futuro	Ministério da Ciência e Tecnologia
16	Comunidade Solidária	Presidência da República
17	Programa Capacitação Solidária	-----
18	Rede Jovem	Conselho da Comunidade solidária e Ministério da Ciência e tecnologia
19	Brasil em Ação/Grupo Juventude	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

**QUADRO 2 - PROGRAMAS PARA A JUVENTUDE NO PERÍODO DE 1999 A 2002**

Fonte: Sposito; Carrano (2003)

Apesar dessa efervescência nas políticas de juventude para Sposito e Carrano (2003) no período de 1995 a 2002 não se pode falar de políticas estratégicas orientadas para os jovens, mas de algumas propostas, que segundo as autoras, partem da “[...] ideia de prevenção, de controle, ou efeito compensatório de problemas que atingem a juventude, transformada, em algumas situações, ela mesma num problema para a sociedade” (2003, p. 08). Esse fato talvez explique a ausência da juventude nas ações de proteção social. Importante destacar que a saúde, a segurança pública e o trabalho expressam a materialidade imediata para se pensar as políticas de juventude nesse período.

Esse quantitativo expressivo não significa, contudo, que há um aumento na qualidade dos serviços prestados à juventude. Comparando as ações do Ministério da Saúde e o Ministério dos Esportes, nesse período, percebemos que o primeiro possui um único programa, mas cujas ações “[...] se mostram institucionalmente orgânicas, racionalmente focalizadas, refletidas teoricamente e articuladas com redes governamentais e da sociedade civil [...]” (SPOSITO; CARRANO, 2003, p.23). Já o segundo “[...] que contava com seis programas, demonstrou baixa capacidade de coordenação de suas ações, incipiente reflexão sobre a problemática juvenil e baixíssima sinergia com atores coletivos da sociedade civil [...]” (SPOSITO; CARRANO, 2003, p.23).

Mas porque essa explosão das políticas de juventude na década 1990? Segundo Quiroga (2001) os jovens são os mais atingidos pelo desemprego, pelas ocupações



precárias ou simplesmente a falta de proteção laboral. Nesse período o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos (DIEESE)<sup>36</sup> apresentou uma pesquisa que mostrou que 45,5% dos desempregados eram jovens na faixa etária entre 16 a 24 anos.

A década de 1990 é a expressão das profundas mudanças no mundo do trabalho, que são consequências das formas de enfrentamento à crise do capital de 1970 (NETTO; BRAZ, 2006). Nesse período há um crescimento exponencial da violência urbana no Brasil, e parte significativa dessa violência aparece atrelada ao jovem. Na década de 1970 a participação dos jovens no total das mortes por homicídios foi de 28,8%, já na década de 1980 os índices sobem para 31,9% e na década de 1990 os índices chegaram a 34,7% (POCHANN, 2004, p. 236).

Esse cenário fomenta a necessidade de políticas sociais para a juventude, mas em grande parte esses programas “[...] buscam de certa forma minimizar a potencial ameaçador que os jovens trazem para a vida social, alguns deles considerados, a ‘nova classe perigosa’, que precisa estar sob um campo de forte controle” (SPOSITO, 2003, p. 67). O perigo, para a autora, passa a ser visto não mais nos estudantes das classes médias (como nos anos 60), mas nos jovens pobres, marginalizados e moradores da periferia das grandes cidades.

A partir de 2003, com o Governo Lula, há um salto de qualidade<sup>37</sup> nas ações voltadas a esse público, dentre elas: a criação do Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE), em 2004; a criação do Grupo Interministerial; a criação da Secretaria Nacional de Juventude, em 2005 e a realização da Conferência Nacional de Juventude. Tais avanços sinalizam para o início do processo de construção e consolidação de uma Política Nacional de Juventude, no intento de despertar o diálogo com a juventude.

Porém, em nosso entendimento, esse processo ainda está inconcluso, uma vez que os instrumentos legais, como o Projeto de Lei nº 4.530/04 que prevê a criação do

---

<sup>36</sup> Pesquisa: “A ocupação dos jovens nos mercados de trabalho metropolitano”.

<sup>37</sup> O Grupo Interministerial, descrito acima, identificou 131 ações vinculadas a 45 programas, e destes, 19 são específicos para os jovens.

*Plano Nacional de Juventude* e o Projeto de Lei nº 4.529/04 que prevê a criação do *Estatuto da Juventude*, ainda seguem sem aprovação nas esferas federais, mantendo, assim, as concepções históricas já apresentadas aqui (IPEA, 2009)<sup>38</sup>.

Cabe destacar que o *Plano Nacional de Juventude* é o documento que visa fundamentar a construção de uma Política Nacional de Juventude com vigência de dez anos a partir de sua aprovação, criando objetivos e metas à concretização de cada um dos eixos temáticos: emancipação juvenil, bem-estar juvenil, desenvolvimento da cidadania e a organização política juvenil, apoio à criatividade juvenil e equidade de oportunidades para jovens em condição de exclusão (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004).

Já o Estatuto da Juventude, quando aprovado, possuirá força de lei, responsabilizando o Estado e o obrigando a tomar medidas que garantam a promoção e proteção dos jovens. Esse documento define, ainda, o público alvo das ações: pessoas entre 15 e 29 anos, e que necessitam de políticas específicas em áreas específicas, porém, sem prejuízo da normatização do ECRIAD que também incorpora o adolescente até completar 18 anos de idade.

Outro avanço importante se deu em 2010 quando foi editada a Emenda Constitucional nº 65 que altera o contexto incluindo o jovem, onde se constava apenas da família, da criança, do adolescente e do idoso no Capítulo VII do Título VII (Da Ordem Social). Essa modificação da Emenda nº65/2010 coloca a obrigação do Estado na satisfação dos direitos básicos da juventude, fato que representa uma conquista para os jovens brasileiros, uma vez que esse é o maior instrumento jurídico do país, que passa a assegurar os direitos “[...] à vida, à saúde, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária [...]” (BRASIL, EC Nº 65/2010), e assegura a criação de políticas públicas para esse segmento.

---

<sup>38</sup> O Estatuto da Juventude foi aprovado na Câmara dos Deputados no dia 10/07/2013, representando uma grande vitória nas lutas sociais juvenis, inaugurando novas perspectivas para as políticas de juventude, uma vez que o Estatuto institucionaliza o jovem como sujeito de direitos. O texto sofreu algumas modificações e foi enviado para sanção.

Desse modo a proteção social ao jovem começa a se constituir enquanto dever do Estado, e a aprovação da Emenda nº 65/2010 assegura que tanto o Estatuto quanto o Plano Nacional de Juventude sejam aprovados, a depender dos interesses e da correlação de forças na Câmara dos Deputados Federais e do Senado Federal para aprovação. Gostaríamos de salientar, ainda, que cabe à aprovação de uma Política Nacional, o papel de inovar na perspectiva de conceituar juventude, e incluir novos eixos temáticos.

Podemos perceber, assim, que esse período foi de grandes avanços, no entanto, esses avanços não foram o suficientes para minorar os problemas da juventude. Precisamos, ainda, avançar no sentido de garantir direitos; de não só dialogar com as necessidades juvenis, mas também com as suas vontades; definir recurso orçamentário para a juventude, como prevê o projeto de lei para Estatuto da Juventude; de construir políticas não só de qualidade, mas que também sejam tanto atrativas quanto acessíveis aos jovens nas suas diferenças (TAQUETI, 2010).

Analisando as políticas de juventude no Brasil em 2010 identificamos através do Guia de Políticas Públicas de Juventude (BRASIL, 2010) que existiam 18 programas voltados para o público jovem e que se desenvolvia várias ações, em diversos Ministérios e secretarias (observar quadro abaixo), o que já evidencia uma dificuldade em construir uma Política Nacional de Juventude, já que cada ministério desenvolve a sua ação.

1.	Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem): Projovem Urbano, Projovem Campo, Projovem Trabalhador e Projovem Adolescente.	Secretaria Nacional de Juventude, da Secretária-Geral da Presidência da República, Ministério da Educação, Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)
2.	Programa Cultura Viva	Ministério da Cultura
3.	Bolsa Atleta	Ministério do Esporte
4.	Programa Segundo Tempo	Ministério do Esporte
5.	Praças da Juventude	Ministérios do Esporte e da Justiça

6.	Projeto Rondon	Ministério da Defesa em parceria com diversos ministérios
7.	Projeto Soldado Cidadão	Comandos da Marinha, Exército e Aeronáutica
8.	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci: Protejo, Jovem Detento, Geração Consciente, Pelc, Projeto Praça da Juventude, Pintando a Liberdade e Pintando a Cidadania, Pontos de Leitura, Pontos de Cultura, Projeto Museus, Projeto Farol, Projovem Prisional	Ministério da Justiça, tendo alguns parceiros: Ministério Cultura, Esporte, Igualdade Racial e Secretaria Nacional de Juventude.
9.	Pronaf Jovem	Ministério do Desenvolvimento Agrário
10.	Juventude e Meio Ambiente	Ministérios da Educação e do Meio Ambiente, com a parceria da Secretaria Nacional de Juventude
11.	Escola Aberta	Cooperação técnica entre o Ministério da Educação e a UNESCO
12.	ProUni	Ministério da Educação
13.	Reforço às Escolas Técnicas e Ampliação das vagas em Universidades Federais	Ministério da Educação
14.	Brasil Alfabetizado	Ministério da Educação
15.	Proeja	Ministérios da Educação e do Trabalho e Emprego.
16.	Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM)	Ministério da Educação
17.	Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos	Ministério da Educação
18.	Ampliação do Bolsa Família	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**QUADRO 3 - PROGRAMAS PARA A JUVENTUDE EM 2011**

Fonte Brasil (2011)

Um aspecto importante das políticas listadas acima, é que parte significativa delas tem como estratégia a transferência de renda articulada ao cumprimento de algumas condicionalidades, que de maneira geral, se relacionam com a ampliação da

escolaridade e a qualificação profissional.

No que se refere à ampliação da escolarização, essa pode ser um aspecto positivo, entretanto, precisamos ponderar que o simples acesso à escola por si só, não garante educação de qualidade; e ainda, que não se resolve o problema com os jovens, tornando-os mais “empregáveis”, se novos empregos não são criados.

Precisamos considerar, ainda, que [...] a maioria não é pobre porque não tem boa educação, mas, na realidade, não consegue boa educação porque é pobre (FRIGOTTO, 2004, p. 192). Não queremos negar a educação como um direito elementar e muito menos o potencial de emancipação que a educação comporta, pretendemos, apenas, alertar que um diagnóstico equivocado pode trazer respostas equivocadas. Concordamos com Frigotto (2004, p.194) quando afirma que “[...] a crença de que o problema é conjuntural pode conduzir a políticas públicas focalizadas e de natureza filantrópica ou de 'administração e controle da pobreza', sem atentar para políticas que atacam as estruturas produtoras da desigualdade”. A pobreza nesse contexto passa a ser vista com ausência de capacidades individuais, logo, a política social se transforma numa estratégia para inserir os pobres no mercado de trabalho (BEHRING, 2009).

No que se refere à transferência de renda, Stein (2008) destaca que na América Latina os programas de transferência entram como substituto da ausência de rendimentos provocada pelo desemprego ou o emprego precarizado, confirmando, segundo a autora, a centralidade do indivíduo e a responsabilização da sociedade.

Cabe lembrar, ainda, que os programas de transferência de renda ganham maior destaque como forma de diminuir a incapacidade de reduzir as desigualdades (BOSCHETTI, 2009) que afetam de forma especial a juventude, diante da crise do trabalho e da ausência de direitos efetivamente “[...] assegurados de acesso ao lazer e aos bens culturais, e de um sistema educativo capaz de acolher seu novo público, ocorrem os programas de transferência de renda aos jovens, incapazes por si só de assegurar transformações mais densas nessas esferas [...]” (SPOSITO; CORRACHANO, 2005, p. 20).

Apesar disso, Sposito e Corrachano (2005) afirmam que algumas avaliações apontam o quanto essa renda tem sido importante para os jovens, mesmo que seja ainda percebida como privilégio e não como direito. No capítulo 03 quando analisaremos juventude e trabalho ficará mais claro o porquê dessa afirmativa, mas sobre a juventude recai o grande impacto das mudanças no mundo do trabalho.

Outro ponto que merece destaque é o caráter transitório das ações (em média 02 anos), não se configurando enquanto uma política pública, mantendo o cariz de programa, numa proposta de política emergencial para a juventude que mina a construção de uma política pública nacional. Esse fato dificulta, ainda, a avaliação séria de tais programas<sup>39</sup>.

Outro aspecto importante é a fragmentação, uma vez que as políticas de juventude ainda são vistas como um conjunto de "caixinhas isoladas", em disputa, o que impede o diálogo entre elas (SPOSITO, 2012).

Uma estratégia utilizada para ultrapassar a fragmentação é a transversalização, que tem sido buscada, porém, ela não pode ser feita através da distribuição das políticas entres os ministérios, como ocorre atualmente com as ações para a juventude. Elas devem ser transversais, mas, é preciso “[...] repensar e fortalecer um pacto pela juventude, que parta da Secretaria Nacional da Juventude e consiga chegar até onde o jovem está, no município, no bairro, e o conecte com o governo federal” (SPOSITO, 2012, p. 225).

Esse processo de transversalização precisa considerar também o local, com suas referências e diferenças, pois é extremamente importante construir uma rede de atenção aos jovens que conectem as políticas municipais, estaduais e federais, num diálogo permanente; neste sentido, as políticas para esse segmento não devem simplesmente reproduzir as políticas de âmbito nacional, elas devem ser efetivadas e assumidas em todos os âmbitos de ação (SPOSITO, 2012, p. 226). Carrano (2012) afirma que o caráter fragmentário das políticas de juventude se explicita na focalização das diretrizes, que o autor chama de “jovem temático”, que expressa o

---

<sup>39</sup> No caso do ProJovem Trabalhador o programa tem previsão para ser executado em 06 meses.

público alvo das ações desenvolvidas nos diferentes ministérios, assim, tem-se: “o jovem-aluno”, o “jovem-filho”, o “jovem-infrator”, a “jovem-mãe”, “a jovem-que-não-queremos-que-seja-mãe”, o “jovem-rural” e outros.

Percebemos, ainda, que as políticas destinadas aos jovens têm se destinado muito mais a oferecer o que se instituiu como necessidades dos jovens e não aquilo que o jovem apresentou ou demandou como uma necessidade sua. Como afirmou Carrano (2012) os jovens precisam de espaço não só para receber os projetos já preconcebidos, mas, sobretudo, para dizer o que precisam individual e coletivamente. Para esse autor as ações destinadas aos jovens emergem simultaneamente à criação de personagens sociais (protagonistas, empreendedores e outros) de pouco diálogo que atendam muito mais aos interesses e modelos de políticas das agências internacionais de desenvolvimento.

Para Carrano (2012) há um dualismo entre as políticas concebidas dentro de uma lógica da cabeça dos jovens e outra pelo mundo do adulto e suas instituições. A Secretaria Nacional de Juventude, apesar de suas limitações, sintetizaria as políticas pensadas com a cabeça do jovem, e uma expressão dessa perspectiva é o programa ProJovem. Já o Ministério da Educação sintetizaria as políticas do mundo adulto, pois, se recusa a ver jovens e juventude onde sempre viu alunos e estudantes, ou seja, “[...] individualidades dirigidas ao intencionado sucesso escolar, e não sujeitos culturais completos para os quais a escolarização é apenas uma, e não menos importante, faceta de suas vidas” (CARRANO, 2012, p, 240).

Observando as políticas de juventude podemos afirmar que elas caminham mais na direção dos direitos sociais e menos na direção do risco social, contudo, é preciso ter um otimismo moderado, uma vez que esse discurso não é hegemônico na esfera pública e no âmbito governamental (SPOSITO, 2012, p. 326). Por essa razão é necessário observar mais de perto, e buscar conhecer as concepções de juventude e suas relações com as políticas para a juventude.

Analisaremos de que modo as concepções de juventude influenciam tais políticas. Isto porque o conceito “[...] é a pedra angular do conhecimento e da formulação de políticas consistentes e coerentes com as necessidades e demandas sociais que a

requerem” (PEREIRA, 2009, p. 18). No entanto, conceitos não são meras palavras, mas categorias teóricas que expressam as relações existentes no mundo real (PEREIRA, 2009). Logo, as concepções de política social pressupõem, sempre, uma perspectiva teórico-metodológica (ROMERO, 1998; BEHRING; BOSCHETTI, 2007) que buscaremos analisar no próximo capítulo.



## CAPÍTULO 2 - AS CONCEPÇÕES DE JUVENTUDE E SEUS IMPACTOS NAS POLÍTICAS

“Quem define o problema, define também as suas estratégias de solução”  
(Miguel Abbad, 2003)

A juventude tem múltiplas faces e só podemos entender essa categoria se a considerarmos em sua diversidade, regional, de gênero, de orientação sexual, de classe e de etnia. É esse reconhecimento que nos permite ultrapassar velhas formas e discursos de pensar a juventude (SPOSITO, 2012). Por essa razão, nesse capítulo analisaremos algumas das abordagens sociológicas sobre juventude, pois, existem várias formas de visualizar as diferenças do ser jovem, o que nos permitirá, ainda, sair da observação concreta e objetiva da juventude, para uma forma teórica e abstrata. É este movimento que nos permitirá contribuir para transformar os problemas da juventude em problemas sociológicos.

### 2.1 FAIXA ETÁRIA

O conceito de juventude, em princípio, aparece fortemente associado aos aspectos biológicos e cronológicos, contudo, a definição etária, que à primeira vista, um fator homogêneo e puramente biológico, sofre influência e implicações do contexto histórico e social. Portanto, ao tratarmos em juventude não falamos apenas em idade, mas, sobretudo, em representações sociais sobre a juventude.

Como ressalta Léon (2005, p.13) há uma diversidade de classificações etárias nos países ibero-americanos: 7 a 18 anos em El Salvador; 12 a 26 na Colômbia; de 12 a 35 na Costa Rica; 12 a 29 no México; 14 a 30 na Argentina. Alguns organismos internacionais adotam o ciclo entre os 15 e os 24 anos, como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial e a Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Carrano (2012) relatou que o Iard, instituto de pesquisa italiano – um dos principais institutos de pesquisa italiano, segundo o autor, utilizou recentemente o corte etário de 34 anos.

No Brasil há basicamente duas classificações etárias: a utilizada pelo Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE) que adota o ciclo entre 15 a 29 anos, e a do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que utiliza o ciclo de 15 a 24 anos. As duas classificações estão presentes nas formulações de políticas para juventude, havendo uma tendência recente pela utilização do ciclo de 15 a 29 anos, por orientação do próprio CONJUVE.

Tal fato ressalta a importância de uma classificação etária, pois, a juventude passa pelo enquadramento sócio-histórico-cultural, mas também passa por uma classificação etária, sendo essa última, um parâmetro elementar. Isso porque o corte etário é que permite uma diferenciação entre adolescência e juventude, de modo a considerar nas formulações das políticas públicas, dois segmentos, que são: as especificidades do ser jovem e do ser adolescente. E ainda por que a associação recorrente entre juventude e adolescência, muitas vezes tornando-os sinônimos (LEÓN, 2005), acaba por excluir das formulações públicas a população jovem de 18 a 29 anos<sup>41</sup>, e como veremos no próximo capítulo, os jovens entre 18 a 24 anos são os que mais recebem os impactos do contexto social contemporâneo, como por exemplo, as mudanças no mundo do trabalho.

Abramo (2005) lembra que uma dissociação entre adolescência e juventude é recente (por volta da década de 1990) e está ligada ao aparecimento de novos atores juvenis, principalmente, os jovens dos setores populares, e é justamente nesse período que começam a surgir propostas específicas para o segmento juvenil. Para a autora o pós segunda Grande Guerra introduziu uma extensão da juventude em vários sentidos: na duração do ciclo de vida; na abrangência do fenômeno para vários setores sociais, ultrapassando os limites apenas dos rapazes da burguesia (como no início)<sup>42</sup>; nos elementos constitutivos da experiência juvenil e nos

---

<sup>41</sup> Sposito et all (2006, p. 14) afirma que: é possível reunir adolescentes e jovens em um mesmo programa, o que seria, provavelmente, uma ação mais adequada do que trazer os adolescentes para o universo da infância, o que acabaria por descaracterizar não só a infância, tal qual foi concebida pela modernidade, como a própria adolescência e juventude como momentos diversos construídos historicamente na sociedade moderna a partir do século XIX. No entanto, outras implicações existem, porque os marcos legais da maioridade são arbitrários, produto de consensos provisórios, e não deveriam implicar restrição da ação do Estado, pois deixam à sombra categorias significativas de jovens sobre as quais o Poder Público no Brasil não assume qualquer responsabilidade.

<sup>42</sup> A autora cita a inclusão escolar como um dos fatores principais para a ampliação da juventude para além dos rapazes burgueses.

conteúdos das concepções das noções socialmente construídas. Tal ampliação, segundo ela, divide esse ciclo em dois momentos: a adolescência, mais relacionada às mudanças biológicas, com consequências psicossociais, e a juventude propriamente dita, mais voltada para o processo de inserção social (ABRAMO, 2005).

Analisando a Pesquisa "O Perfil da Juventude Brasileira do Instituto de Cidadania e da Fundação Perseu"<sup>43</sup>, Abramo (2005) afirma que as demandas dos dois segmentos são diferentes. Os adolescentes identificam como maior necessidade dos direitos individuais (liberdade), e para os jovens (acima de 20 anos, nos dados analisados por ela) a maior necessidade é por direitos sociais. Ou seja, para o adolescente o crucial é a possibilidade de viver experiências formativas e da conquista da autonomia, e para o jovem, propriamente dito, o mais importante são questões de inserção social que remetem ao plano das políticas sociais.

Entendemos ser de suma importância essa diferenciação até mesmo como um processo de distinção das demandas desses segmentos de modo que as políticas sociais possam atender verdadeiramente às demandas dos sujeitos a quem se destinam. Mesmo que cumprindo apenas uma função operacional, essa classificação etária é de suma importância para a execução das políticas de juventude.

Neste sentido, reconhecemos a importância de uma classificação etária, até mesmo porque, como bem lembrou Groppo (2000), mesmo a negando, dificilmente se chega à uma definição de juventude sem passar por uma classificação de idade. Contudo, não podemos esquecer que o dado biológico é socialmente manipulável e manipulado, logo, potencialmente problemático. E ao enfatizarmos esse aspecto, corremos o risco de pensar a juventude como uma unidade social, dotada de interesses comuns (BOURDIEU, 1983). Neste sentido, precisamos pensar a questão etária como parte da conceituação, e não o conceito em si, porque "[...] os indivíduos não pertencem a grupos etários: eles os atravessam [...]" (LEVI et al, 1996, p. 9).

---

<sup>43</sup> Abramo (2005) analisou os dados da pesquisa que se referem aos direitos.

Por esta razão adotamos a diferenciação feita no documento "Política Nacional de Juventude: Diretrizes e Perspectivas" que entende "[...] os adolescentes-jovens (cidadãos e cidadãs com idade entre os 15 e 17 anos), os jovens-jovens (com idade entre os 18 e 24 anos) e os jovens adultos (cidadãos e cidadãs que se encontram na faixa-etária dos 25 aos 29 anos)" (BRASIL, 2006, p. 05). Entendemos que essa definição diferencia os dois públicos e mantém ampliado o entendimento de juventude.

Desse modo podemos afirmar que juventude é uma categoria social; e como tal ela se torna uma representação social e uma situação social, ou seja, ela é entendida como "[...] uma concepção, representação ou criação simbólica fabricada pelos grupos sociais ou pelos próprios indivíduos tidos como jovens, para significar uma série de comportamentos e atitudes a ela atribuídos" (GROPPO, 2000, p. 08).

Ampliar as combinações para se pensar a questão juvenil colabora para que possamos responder quando alguém começa e deixa de ser jovem. Mas devemos ter sempre a clareza de que essa resposta não é definitiva, dependerá de fatores do campo biológico, mas, sobretudo, dos dados sociais objetivos e das representações que a sociedade empresta ao conceito juventude (CARRANO, 2012).

## 2.2 PERSPECTIVA GERACIONAL E PERSPECTIVA CLASSISTA

Pais (2003) é um dos autores que buscam interpretar o conceito de juventude dentro de uma perspectiva sociológica. Para ele a sociologia da juventude tem oscilado entre uma perspectiva que toma a juventude, ora como geracional, o qual compreende

[...] indivíduos pertencentes a uma dada «fase da vida», prevalecendo a busca dos aspectos mais uniformes e homogêneos que caracterizariam essa fase da vida, aspectos que fariam parte de uma «cultura juvenil», específica, portanto, de um geração definida em termos etários [...] (PAIS, 1990, p. 140),

ora oscilado entre a tendência que toma a juventude como "[...] um conjunto social necessariamente diversificado, [...] em função de diferentes pertencas de classe, diferentes situações econômicas, diferentes parcelas de poder, diferentes

interesses, diferentes oportunidades ocupacionais [...]” (1990, p. 140) – expressando, assim, a perspectiva classicista.

Segundo Pais (1990; 2003) a perspectiva geracional parte da ideia de que a juventude é uma “fase da vida”, conseqüentemente, enfatiza o aspecto individual de ser jovem. Em qualquer sociedade há várias culturas que se desenvolvem no quadro de valores dominantes. A questão central para essa corrente é a relação de continuidade ou descontinuidade dos valores e normas intergeracionais (PAIS, 2003; GROppo, 2000).

O quadro teórico da perspectiva geracional, segundo Pais (1990; 2003) divide-se em duas tendências: uma que se baseia na teoria da socialização desenvolvida pelo funcionalismo, e outra que se baseia na teoria das gerações. Para a teoria da socialização funcionalista, os conflitos, também, chamados de descontinuidades intergeracionais, são percebidos como disfunções no processo de socialização da juventude, que é tomada como fase da vida. Já para os defensores da perspectiva geracional tais conflitos, ou descontinuidades, são naturais, uma vez que se não houvesse conflitos e descontinuidades não haveria uma teoria das gerações (PAIS, 1990, 2003).

Para a perspectiva geracional (seja no quadro teórico da socialização ou das teorias das gerações) os conflitos ou descontinuidades intergeracionais estão na base da formação da juventude como uma geração social, assim, cada geração social só é determinada mediante uma autorreferência a outras gerações (PAIS, 1990).

Nesse sentido, para essa perspectiva teórica, os indivíduos vivenciam a realidade de uma geração, e não de classe, logo as experiências de uma geração são comuns ou similares aos membros dessa geração, independente de outros fatores. Logo, há uma única cultura juvenil que é comum a toda juventude (PAIS, 1990; 2003).

Essa cultura juvenil admite a possibilidade de que em determinados momentos históricos uma cultura juvenil se oporia à cultura de outras gerações. Tal oposição pode resultar em diferentes tipos de descontinuidades. Intergeracionais, alternando períodos de descontinuidades, rupturas, e outros períodos de socialização contínua.

Esta última pode ser entendida como os períodos históricos em que as gerações são socializadas sem grandes fricções e predominam os valores sociais das gerações anteriores. Quando as discontinuidades se expressam em graves tensões entre as gerações e os valores dominantes podem ser abalados, estamos diante de crises ou conflitos intergeracionais (PAIS, 1990; 2003).

Pais (1990) ressalta que para a perspectiva geracional os indivíduos experienciam o mundo como partes de uma geração e não como membros de uma classe social, assim, as experiências são compartilhadas por outros indivíduos da mesma geração, que vivem, circunstâncias semelhantes. No entanto, o autor ressalta que essa afirmativa não quer dizer que diferentes perspectivas de vida não possam ser específicas de jovens de uma mesma geração. Do mesmo modo que certas perspectivas de vida são propriedade comum de todos os membros de uma geração, e outras perspectivas de vida seriam comuns a todas as gerações.

Desse modo, para a perspectiva geracional, a problemática da juventude se justifica pelos signos de continuidade e discontinuidade entre as gerações. Tal problemática vem sendo polarizada entre duas posições: uma que destaca a reprodução da cultura adulta na cultura juvenil, e outra que destaca os aspectos da discontinuidade entre as gerações. Segundo Pais (1990) essa problemática apresenta duas possibilidades, uma que percebe os jovens como fenômeno uniforme e homogêneo, e outra que admite entre os jovens a possibilidade de subculturas juvenis. Porém, essas subculturas estariam sempre relacionadas e filiadas à cultura juvenil – que é entendida como a oposição à cultura de outras gerações (PAIS, 1990). Neste sentido, as possibilidades de diversidades estão sempre subordinadas à cultura social dominante.

Nesta perspectiva, a juventude aparece apenas como uma categoria etária, onde a idade é considerada como uma das variáveis mais importantes ou a mais importante (PAIS, 2003). Esse caráter de transitoriedade evidencia aos jovens como um “vir a ser”, o que agrega um caráter negativo a esse segmento, pois, o jovem ainda não chegou a ser, negando o presente vivido (DAYRELL, 2009).

Para Abramo (1997) a continuidade social expressa um momento crucial para a manutenção da coesão social. Por esta razão, segundo a autora, os temas mais abordados pela sociologia têm sido o processo de socialização dos jovens, bem como as disfunções encontradas, fato que faz com que a juventude sempre apareça como problema, pois, se juventude é compreendida como esse processo de desenvolvimento social as falhas desse processo é que aparecem e precisam ser debatidas.

Tal problematização tem quase sempre um foco moral: a coesão moral da sociedade e a integridade moral do indivíduo, que muitas vezes vem acompanhada por uma “[...] espécie de “pânico moral” que condensa os medos e angústias relativos ao questionamento da ordem social como conjunto coeso de normas sociais” (ABRAMO, 1997, p. 29).

Peralva (2011) ressalta que a contribuição da sociologia funcionalista é inegável, porém, destaca que é também inegável não reconhecer o caráter quase caricatural de uma sociologia para a “[...] qual valores e arcabouço normativo da ordem social constituem, não categorias de análise, mas, *a priori*, a partir da qual a análise será desenvolvida [...]” (2011, p. 21). A autora lembra, ainda, que os temas da ordem e da normatividade estão longe de serem exclusividade do funcionalismo.

Percebemos nessa perspectiva que há uma visão homogeneizadora da juventude que não considera outros aspectos que perpassam o ser jovem, tais como as questões de classe, gênero, etnia, segmento social e outros fatores. Para uma aproximação dessa categoria social de forma clara e eficiente é preciso “[...] sempre combinar a categoria social juventude ou geração com outras categorias sociais, procurando tornar mais inteligível as reconhecidas multiplicidades sociais [...]” (GROPPO, 2000, p. 23).

Na perspectiva classista, de acordo com Pais (1990; 2003), a reprodução social é vista na dimensão da reprodução social de classes, por esta razão, o conceito de juventude, nessa perspectiva, busca sempre ultrapassar a visão de fase da vida, e encontra-se sempre fundamentada na reprodução das classes sociais. E neste sentido, as culturas juvenis serão sempre culturas de classe, entendidas como

produto das relações antagônicas de classe, e muitas vezes, segundo o autor, as culturas juvenis são apresentadas como culturas de resistência, pois, são negociadas em um quadro de relações de classe. Assim, as culturas juvenis têm sempre um significado político.

Pais (1990; 2003) afirma que essa perspectiva acabou engessando a análise da cultura juvenil apenas ao jovem operário do sexo masculino, e depois, as feministas incluíram o debate das jovens operárias, porém, mesmo dentro dessa perspectiva não havia uma interação, ficando o debate sobre os jovens isolados do debate sobre as jovens. Tal engessamento limitou a capacidade explicativa dessa teoria, para o autor, o que distanciou o debate às diferentes condições e dimensões da vida dos jovens, tais como sexualidade e a arte.

Outra crítica que o autor faz se refere à homogeneidade cultural dentro de uma mesma classe social. Para Pais (1990; 2003) não há um único modo de vida dentro de uma classe social; tal percepção é fruto de uma visão determinista que foi sendo apropriada dentro da teoria marxista, que o autor entende como um grande equívoco, já que mesmo pertencente a uma mesma classe social, há fatores que também precisam ser pensados, os que já citamos, como gênero e etnia, mas também as próprias condições de classe em si e classe para si. Caso contrário, corremos o risco de pensar que dentro de uma classe social também não há diversidade e subjetividades, culturas e contraculturas.

Apesar das limitações é preciso considerar que essa perspectiva amplia o debate sobre a categoria social juventude, ultrapassando o campo do individual, incluindo fatores que também precisam ser considerados, tais, como a reprodução das relações sociais de uma sociedade capitalista. Isso porque, para o autor, nessa perspectiva há um processo dialético entre a cultura dominante e a dominada quando a cultura é reproduzida de forma homogênea através das diversas instituições sociais (PAIS, 2003).

Pais (1990) sintetiza a questão analisando o problema do desemprego juvenil, já que essa é uma questão muito debatida entre as duas perspectivas. Segundo ele, para a perspectiva geracional o mais relevante nesse quesito é a idade, ou seja, os jovens



têm mais dificuldade de inserção no mundo do trabalho por serem jovens. Já para a perspectiva classista a explicação está no fato de que os jovens são de origem operária; tem relação com sua origem social.

Analisando mais de perto, podemos verificar que as duas perspectivas estão corretas, no que se refere à inserção no mundo do trabalho. Isto porque o jovem é o mais afetado em situações de desemprego justamente por ser jovem. Porém, o desemprego não atinge a juventude indistintamente, os jovens oriundos da classe trabalhadora, os mais pauperizados são os mais afetados pelo desemprego<sup>44</sup>.

Neste sentido, podemos afirmar que as duas perspectivas são complementares e não excludentes, pois, ambas trazem contribuições importantes para pensar a categoria juventude (PAIS, 2003). Nas palavras de Groppo (2000, p. 23) “[...] uma análise social eficiente deve sempre combinar a categoria social juventude ou geração com outras categorias sociais, procurando tornar mais inteligível as reconhecidas multiplicidades sociais [...]” (GROPPO, 2000, p. 23).

As culturas juvenis, agregando as duas perspectivas, assim, são processos de socialização, e como tal, acontecem tanto no âmbito macrossocial, no coletivo, quanto no âmbito microssocial, no espaço individual (PAIS, 2003). Desse modo, a categoria juvenil vai aparecendo como “[...] uma categoria socialmente construída, formulada no contexto de particulares circunstâncias econômicas, sociais ou políticas, uma categoria sujeita a modificar-se ao longo do tempo” (PAIS, 2003, p.37).

### 2.3 MORATÓRIA SOCIAL E MORATÓRIA VITAL

Outra abordagem explicativa da categoria social juventude é o conceito de moratória, que direta ou indiretamente está sempre presente na discussão de juventude, e marca as políticas de juventude.

---

<sup>44</sup> No próximo capítulo apresentaremos os dados que comprovam nossas afirmações.

O significado da palavra moratória é prorrogação do prazo. No caso da moratória social seria um tempo livre, um tempo a mais de preparação que o jovem teria para se ingressar no universo adulto. Camacho (2007) afirma que a ideia de moratória se solidifica no século XVIII com o prolongamento do período de instrução dos jovens, basicamente com os jovens do sexo masculino da classe burguesa. Ariés (1981) destaca que:

[...] a partir do século XVIII a escola única foi substituída por um sistema de ensino duplo, em que cada ramo correspondia não a uma idade, mas uma condição social: o liceu ou colégio para os burgueses (o secundário) e a escola para o povo (o primário). O primário durante muito tempo foi um ensino curto [...] (ARIES, 1981 p. 128).

É justamente nesse período que o conceito de juventude surge. Neste sentido, o jovem aparece como um signo que é condicionado às atividades produtivas, e ligadas ao corpo e à imagem, fazendo com que haja uma concorrência entre os jovens e não jovens sendo que os primeiros possuem tempo livre e estão protegidos pela moratória (MARGULIS, 1996).

Dentro dessa perspectiva, os jovens são indivíduos que possuem tempo livre, pois, eles estão sob a moratória social, um momento de preparo, quando é possível viver sem muitas preocupações e responsabilidades, pois, esse é o momento dos estudos, do preparo para a vida adulta (MARGULIS, 1996).

Contudo, precisamos ter clareza de que a moratória social não é a mesma para toda a juventude, uma vez que para os jovens das classes populares esse tempo livre da moratória social é visto como um tempo vazio, que precisa ser ocupado, e muitas políticas sociais voltadas para esse público revelam essa percepção, e se colocam como forma de ocupação desse tempo vago e potencialmente perigoso.

A moratória social aparece, assim, como um privilégio de parte da juventude, negado aos jovens de classes populares, pois, mesmo quando o desemprego possibilita o “tempo livre” a realidade vem carregada, não só de culpabilidade e impotência, frustração e sofrimento. É como se existissem jovens não juvenis, pois, esses não podem usufruir da moratória social (MARGULIS, 1996).

Como lembra Carrano (2012) nem todos os jovens vivem a situação de trânsito para a vida adulta. Para os jovens das classes populares a pressão com relação ao mercado de trabalho, a experiência da gravidez, chegam no momento em que estão passando por uma determinada vivência de juventude.

Por conta dessa impossibilidade de incluir as juventudes no conceito de moratória social é que Margulis (1996) inclui no debate a moratória vital. Para ele essa última existe para todos os jovens, pois, independente da classe social, capacidade produtiva, seria uma energia vital, um tempo futuro, como esperança. A juventude como moratória vital é um fato que depende da idade, e isso é inegável, e é a partir daí que começam as diferenciações entre o espaço social, classe, gênero, etnia que influenciarão o modo como esses sujeitos viverão essa moratória vital, como condicionantes para o futuro (MARGULIS, 1996).

Para Margulis (1996) a energia vital aparece como um crédito social, um tempo futuro, disponível de maneira diferencial de acordo com a classe social, e neste ponto é que reside a importância da articulação com a moratória social, uma vez que se tomarmos apenas o conceito de moratória vital recorreríamos à reprodução dominante de juventude. Nesse sentido, a moratória vital depende da idade, mas, partindo da idade, considera as diferenças de classe, posição social, que influenciará depois como ele viverá essa moratória e seus condicionantes (MARGULIS, 1996). Para o autor essa discussão sobre moratória social e vital é que recupera certa materialidade e historicidade ao uso sociológico da categoria social juventude.

Todos esses elementos são fundamentais para entendermos a categoria social juventude. Só poderemos nos aproximar com segurança dela se todos esses elementos forem analisados em conjunto, de modo que possamos pensar juventude em sua diversidade, ou como afirma Abbad (2002) pensando nos aspectos da condição (o modo como a sociedade imprime significado e constitui o ciclo de vida) e situação juvenil (que exprime os diversos recortes e coloridos da condição juvenil – classe, gênero, etnia, rural e urbana).

## 2.4 CONCEPÇÕES DE JUVENTUDE: DE 1950 À ATUALIDADE

Abramo (1997) faz uma retomada histórica de como a categoria social juventude vem sendo tematizada desde a década de 1950. Para ela pode-se verificar que tal categoria “[...] acabou sendo sempre depositária de um certo medo, categoria social frente à qual se pode (ou deve) tomar atitudes de contenção, intervenção ou salvação, mas com a qual é difícil estabelecer uma relação de troca, de diálogo, de intercâmbio [...]” (1997, p.30).

Na década de 1950 a transgressão e a delinquência são percebidas quase como uma condição juvenil (“os rebeldes sem causa”). Os atos de delinquência extrapolavam os limites dos “socialmente anômalos” e alcançam os jovens de setores operários e de classe média. A juventude passa a aparecer ela mesma como potencialmente delinquente, por sua condição etária. É nesse período, que segundo Abramo (1997), se consolida a visão da juventude como uma fase difícil e perturbadora em si mesma, necessitando, assim, da ajuda dos adultos para conduzir esses jovens, de modo a assegurar uma integração “normal” à sociedade.

Essa percepção, segundo a autora, se formou porque uma parte desses jovens que apresentavam condições objetivas de se ajustarem à sociedade, não a fizeram, o que gerou angústias quanto ao modelo de integração social, surgindo aí o processo de “*demonização*” do “*Rock’n’roll*”. Esse entendimento com o tempo cede lugar ao entendimento de “normalidade” desse desconforto juvenil, como parte do processo de integração à sociedade. Isto porque se passa a acreditar que se os jovens forem bem conduzidos, eles acabarão por integrar-se à sociedade. Desse modo, a percepção de juventude como transgressora se volta para os segmentos juvenis dos “anômalos”, para as quais se destinam ações de controle e ressocialização (ABRAMO, 1997).

Já nos anos de 1960 e parte dos anos de 1970 o problema surge como sendo de toda uma geração de jovens que passa a ameaçar a ordem social através de uma atitude crítica à ordem estabelecida por meio dos movimentos sociais e partidos políticos de oposição ao regime totalitário (ABRAMO, 1997).

É marcante a percepção de juventude, nesse período, como portadora de grande potencial de transformação, o que significava a uma certa parte significativa da sociedade, uma situação de pânico da revolução. Segundo Abramo (1997, p. 31) esse medo era duplo “[...] por um lado, o da reversão do “sistema”; por outro, o medo de que, não conseguindo mudar o sistema, os jovens condenavam a si próprios a jamais conseguirem se integrar ao funcionamento normal da sociedade [...]”.

No Brasil, segundo a autora, é nesse momento que a questão da juventude ganha maior visibilidade, justamente por conta do engajamento juvenil da classe média, essencialmente estudantes secundaristas e universitários, o que resultou em formas extremamente violentas de repressão: os jovens passam a ser perseguidos tanto pelo comportamento (uso de drogas, modo de vestir e outros) e também por suas ações e ideais políticos. Abramo (1997) ressalta que mesmo para parte dos segmentos descontentes com o sistema (esquerda e os agentes da “contracultura”) os jovens eram tidos como problema, pois, essas ações eram vistas como ações pequeno-burguesas inconsequentes que ameaçavam um processo sério de negociações de transformação gradual.

Para a autora somente após o refluxo desses movimentos é que a imagem da juventude inserida nesses processos de mobilização social é reelaborada de forma positiva, assim, construída uma imagem idealista, generosa dos Jovens dos anos 60 que ousou sonhar e lutar pela transformação social. Tal fato fixou, segundo ela, um modelo ideal de juventude que se caracterizava por uma rebeldia transformadora, pelo idealismo, a inovação e a utopia como fatores inerentes dessa idade, atributos dessa categoria social (ABRAMO, 1997).

Interessante observar que é em contraponto a essa imagem de juventude da década de 1960 que o jovem dos anos 80 aparece: individualista, consumista, conservadora e indiferente aos assuntos públicos, apática. O problema agora passa a ser a incapacidade da juventude em resistir às tendências da ordem societal; “[...] a juventude aparece aqui como depositária de certo medo relativo ao “fim da História”, uma vez que nega seu papel como fonte de mudança” (ABRAMO, 1997, p. 31).

A década de 1990 também apresenta mudanças quanto à percepção juvenil: a visão de apatia e de desmobilização cede lugar à presença juvenil nas ruas, envolvida em ações individuais e coletivas, no entanto, parte dessas ações continua sendo relacionada como traços do individualismo, da fragmentação social, da violência e do desregramento e desvio. O que mais aparece nesse momento é o jovem pobre da periferia que aparece dividido entre o hedonismo e a situação de risco social, para eles e a sociedade. Tal associação representa neste sentido, uma retomada às características identificadas como juvenis nos anos 50 que concentravam sua atenção nos problemas de comportamento que levam ao processo de integração social, que são resultados de uma situação anômala de falências das instituições de socialização, da cisão entre os excluídos e os integrados (ABRAMO, 1997).

Os jovens aparecem aqui como vítimas e promotores desse processo de cisão social, passando, assim, a serem depositários do medo e angústias, e por serem percebidos como a encarnação da impossibilidade de todos os dilemas e dificuldades que a sociedade tem enfrentado. Neste sentido, como expressão dessa impossibilidade “[...] eles nunca podem ser vistos, e ouvidos e entendidos, como sujeitos que apresentam suas próprias questões, para além dos medos e esperanças dos outros. Permanecem, assim, na verdade, semi-invisíveis [...]” (ABRAMO, 1997, p.32), não vistos e percebidos como agentes capazes de ação propositiva.

Essa breve contextualização só ressalta o caráter histórico das concepções de juventude. Por essa razão, Bourdieu (1983, p. 113) afirmou que “[...] a juventude e a velhice não são dados, mas construídos socialmente na luta entre os jovens e os velhos”.

Carrano (2012) afirma que uma das características da atualidade, principalmente nas sociedades urbanas, é que não há limites precisos para as fronteiras geracionais. Isto porque há uma impossibilidade do jovem conseguir meios para se tornar autônomo economicamente antes dos 30 anos – terminar os estudos, conseguir trabalho, sair da casa dos pais, constituir a própria moradia e outros – a perda dessa linearidade é um dos marcos da juventude contemporânea (CARRANO, 2012).

No que se refere à construção da identidade, o autor afirma que há maior autonomia do jovem em relação às instituições sociais do “mundo adulto”. Para ele, um dos principais processos produtores de identidade hoje, diz respeito à possibilidade de escolha das diferenças que o jovem quer ser reconhecido socialmente, sem desconsiderar o peso das estruturas e condicionamentos sociais. Neste sentido, a identidade é mais uma escolha que uma imposição, e um papel importante das instituições seria o de contribuir para que os jovens possam conscientemente realizar suas trajetórias. Assim, o jovem transita para o “mundo adulto” dentro de um contexto de uma sociedade produtora de riscos, mas também, podendo experimentar processos sociais com possibilidade de realização e apostas no futuro (CARRANO, 2012).

A aceleração temporal, segundo Carrano (2012), estaria criando uma nova juventude, que se desenvolve em contextos de novas alternativas de vida resultantes do desenvolvimento científico-tecnológico e de novos padrões culturais entre as gerações. Contudo, ele destaca, que esse processo é limitado pela globalização, marcada por desigualdades de oportunidades, pela fragilidade dos vínculos institucionais. Assim, “[...] a velocidade contemporânea tem consequências marcantes, não só para a vida das instituições, mas também para construções biográficas individuais, que são forçadas a uma contínua mistura” (CARRANO, 2012, p. 235).

Outra característica da atualidade é que os jovens assumem o status de sujeitos de direito, embora ainda seja como horizonte desejado. Como expressão desse fenômeno podemos citar a postergação da inserção no mundo do trabalho, a expansão da escola e todas as conquistas no plano das políticas para esses segmentos. Mesmo a condição de sujeito de direito estar longe de atingir a maioria dos jovens no Brasil, esse modelo de vivência do tempo da juventude existe visivelmente no plano simbólico (CARRANO, 2012).

Há uma tendência às representações positivadas sobre a juventude, que percebem o jovem como solução e não como problema, apesar de nunca pela via coletiva, sempre pela ótica individual. Trata-se dos: “jovens protagonistas”, “jovens

voluntários”, “jovens agentes do desenvolvimento local”, “jovens empreendedores”, “jovens voluntários”, entre outras denominações (CARRANO, 2012, p. 232).

Apesar dos avanços, a categoria social juventude ainda carrega representações estigmatizadas, que enxergam o jovem como problema social, e por sua vez, estimulam respostas públicas de “[...] caráter profilático, tutelam corpos, tempos e espaços e são poucos sensíveis às razões, sentimentos e vivências reais dos sujeitos aos quais se destinam as políticas” (CARRANO, 2012, p. 233).

Para Carrano (2012, p. 231) há “[...] um abismo entre as concepções e a prática, entre as demandas por direitos manifestadas pelos jovens e as respostas na forma de políticas públicas efetivas [...]”. Neste sentido, as políticas de juventude, para o autor, não asseguram suportes para viver com dignidade o tempo da juventude.

## 2.5 AS CONCEPÇÕES NAS POLÍTICAS DE JUVENTUDE

Pensaremos agora de que modo essas concepções e conceitos interferem nas políticas para os jovens. Isto porque o conceito “[...] é a pedra angular do conhecimento e da formulação de políticas consistentes e coerentes com as necessidades e demandas sociais que a requerem” (PEREIRA, 2009, p.18).

Sposito e Carrano (2003) ressaltam que no Brasil há uma ausência de estudos que demonstrem como as ações destinadas para esse público foram concebidas. Mas, afirmam que essas concepções são perceptíveis através da reiteração de algumas imagens, que de um modo geral, são marcadas pela visão de juventude como sintoma de problema, com o foco na contenção e ocupação do tempo livre. Os autores questionam ainda qual o real objetivo das políticas de juventude, “[...] manter a paz social ou preservar a juventude? Controlar a ameaça que os segmentos juvenis oferecem ou considerá-los como seres em formação ameaçados pela sociedade e seus problemas? [...]” (2003, p. 19).

Para Léon (2003) por trás de toda política há uma concepção determinada dos sujeitos a que se destinam, bem como uma concepção de suas problemáticas. Para



ele há, mesmo que de modo maniqueísta, uma percepção de que há um “jovem são” e um “jovem estragado”, sendo que boa parte das políticas de juventude estão impregnadas dessa segunda visão.

Para compreender melhor a influência das concepções nas políticas de juventude vamos retomar as contribuições de Loic Wacquant (1994; 2007). Para esse autor a crise do capital no final dos anos 70 impactou profundamente as relações e configurações no mundo do trabalho que colocou para o Estado a necessidade de uma tríplice transformação quais sejam: a) mercantilização dos bens públicos e a escalada do trabalho precário<sup>45</sup>; b) os descumprimentos dos esquemas de proteção social que levou à substituição do direito coletivo como recurso ao desemprego<sup>46</sup>; c) o reforço e a extensão do aparelho punitivo, principalmente, nos bairros de periferia (WACQUANT, 2007, p. 31).

Para o autor o Estado Keynesiano acoplado ao trabalho assalariado fordista (que operava como um vetor de solidariedade) tinha por missão contrapor-se aos ciclos recessivos e proteger as populações mais vulneráveis, reduzindo as desigualdades mais gritantes. Esse Estado foi sucedido por Estado neo-darwinista que se baseia na competição, na responsabilidade individual, e logo, tem como contrapartida a irresponsabilidade política (WACQUANT, 2007).

É importante fazermos uma pequena pausa para problematizarmos as configurações do Estado, uma vez que não concordamos com Wacquant (2007) quando ele afirma que o Estado Keynesiano tinha por missão proteger as populações vulneráveis. Isto porque em nosso entendimento há uma relação orgânica entre o Estado e o capital<sup>47</sup> e não uma relação de exterioridade, uma vez que

---

<sup>45</sup> Essa estratégia é muito visível nas políticas sociais, como discutimos no capítulo 1, através do processo de *refilantropização* e a terceirização por meio das Parceria-público-privadas.

<sup>46</sup> Essa estratégia ganhou força com as contribuições de Ronsavallon (1998) ao afirmar que o Estado deve converter-se num Estado de serviços, limitando-se a dar a cada um os meios específicos para modificar a sua vida, que serviu de orientação para o neoliberalismo.

<sup>47</sup> Para Mathias e Salama (1983) há uma sucessão entre as categorias: mercadoria, valor, dinheiro e capital e essa série “[...] enuncia simplesmente que cada uma das categorias ultrapassa a si mesma e nenhuma das categorias pode ser plenamente compreendida sem as anteriores (1983, p. 23)”, porém, é preciso prosseguir na sucessão das categorias, pois o capital não pode ser compreendido sem a categoria Estado.

[...] o capital como relação social não existe, e não pode existir sem o Estado. Logicamente não se pode conceber o capital como relação social de exploração que se estabelece entre indivíduos "livres e iguais", se não se considera a relação de dominação implícita a esta relação. Historicamente, a constituição desta relação, sua gênese e consolidação, não pode ser concebida sem o concurso de uma instituição que garanta esta relação (NAKATANI, 1987, p. 52).

Analisando a especificidade do Estado, Keynesiano Behring (2003) afirma que as medidas propostas por Keynes têm por objetivo amortecer as crises cíclicas do capital, e as políticas sociais fazem parte dessas estratégias. Outra medida é a relação com a força de trabalho, muito mais ligada à “[...] preservação e o controle da força de trabalho, ocupada e excedente, é uma função estatal de primeira ordem [...]” (NETTO, 2005, p. 26). Na busca pela legitimidade emerge uma dinâmica contraditória no sistema estatal que não exclui o tensionamento nas instituições sociais a seu serviço, de modo que o atendimento às demandas dos trabalhadores por parte do Estado não significa que essa seja a sua tendência natural, e devemos lembrar que essas respostas, às demandas dos trabalhadores, podem ser funcionais ao interesse maior do capital monopólico que a maximização dos lucros (NETTO, 2005).

Desse modo, entendemos que a função do Estado Keynesiano não era de proteger as populações mais vulneráveis, mas, sim, que essa era uma das estratégias de funcionamento próprio do Estado no capitalismo monopolista, com a finalidade de maximizar os lucros<sup>48</sup>. Essa ressalva é importante, pois, podemos assim, entender que o processo que Wacquant (2007) descreve faz parte da crise civilizatória da sociedade capitalista.

Para Wacquant (2007, p. 43), no momento atual do capital, há um imbricamento entre a política social e a política penal. De um lado, há uma ativação de programas para os desempregados, os indigentes, mães solteiras e outros assistidos com a finalidade de empurrá-los para os setores periféricos do mercado de trabalho; e de outro, o desenvolvimento de uma rede policial e penal ampliada. Esses são os dois

---

Os autores afirmam que a categoria Estado é fundamental para entender a própria instituição da relação de produção, e apresentam para isto duas razões: **1)** o Estado é o garantidor da manutenção das relações de produção em geral; **2)** e atua decisivamente na no processo de produção e reprodução dos capitais individuais.

<sup>48</sup> Para aprofundar o debate consultar Behring (2003).

componentes de um único dispositivo que tem por finalidade a gestão da pobreza, de modo a retificar autoritariamente comportamentos das populações recalcitrantes, assegurando o expurgo cívico dessa população considerada o incorrigível ou inútil. O autor chama esse processo de “dramaturgia do trabalho”:

[...] Na era do assalariamento fragmentado e descontínuo, a regulação das famílias das classes populares não passa mais apenas pelo braço maternal e solícito do Estado-Providência; ela se apoia também no braço viril e controlador do Estado penal. A “dramaturgia do trabalho” não é representada apenas nos palcos do escritório da assistente social ou na agência de colocação no mercado de trabalho; ela também desenvolve seus severos roteiros nos postos policiais, nos corredores dos tribunais e à sombra das celas das prisões [...] (2003, p. 44).

Há, assim, uma relação direta entre a assistência focalizada e repressão, a regulação das classes populares, através das intervenções do Estado, representada pelo direito ao trabalho, educação, à saúde, à assistência social e à moradia, constituindo a “mão esquerda” do Estado (expressão emprestada de Bourdier), sendo suplantada e suplementada pela regulação de sua “mão direita”, que administra a polícia, a justiça e a prisão (WACQUANT, 2003).

Iamamoto (2007) sustenta a tese de que na fase atual do capitalismo financeiro<sup>49</sup> há uma tentativa de naturalização da “questão social” a partir de uma leitura de “disfunção” ou ameaça à ordem social, que resulta em propostas imediatas de enfrentamento através da atualização entre assistência/repressão, com reforço do braço coercitivo do Estado. Assim, a tese de Iamamoto (2007) caminha lado a lado com a tese de Wacquant (2007).

Contudo, Ianni (2004) ressalta que a unidade – *assistencialização* e *criminalização*, no Brasil, não representa exatamente algo novo. Esse traço é tão forte que o mesmo autor em outro texto (WACQUANT, 1994) chega a falar em “*brasilinização*” da metrópole europeia e norte-americana. Podemos, dizer, então, que se trata de uma

---

<sup>49</sup> Para a autora “A expansão monopolista provoca a fusão entre capital industrial e bancário, dando origem ao domínio do capital financeiro [...]”. Assim, para ela, seguindo a interpretação de Lênin e Hilferding, a financerização é parte e resultado do processo do imperialismo monopolístico (IAMAMOTO, 2007, p. 100). Carcanholo e Nakatani (1999) afirmam que com a queda da taxa de lucro do capital, este busca também no processo de financerização, através do capital especulativo parasitário, uma forma de recompor a taxa de lucro, porém o faz de forma que se aproprie da mais-valia, mas não contribui para a sua criação, como o capital industrial e as outras formas autonomizadas do capital. Ele não prescinde do processo produtivo para obter o lucro, nem sob a forma de transferência de valor.

reatualização<sup>50</sup> das formas de enfrentamento da questão social.

Por essa razão, entendemos que se trata de um processo de naturalização da questão social e de criminalizar o pobre (IAMAMOTO, 2007; NETTO; BRAZ, 2006; WACQUANT, 2007).

O termo criminalização da pobreza tem origem no conceito de “classes perigosas”. Esse conceito surge na fase concorrencial do capitalismo, como desdobramento da nascente questão social, expressando o fenômeno do pauperismo: a pobreza dos trabalhadores. Leite (2008) afirma que até esse período a pobreza estava relacionada ou a inexistência de trabalho ou à suposta decisão pessoal de não trabalhar, mas essa nova pobreza, do século XIX, tinha como origem “[...] não a ausência de trabalho, mas no próprio trabalho industrial” (LEITE, 2008, p. 218). Os trabalhadores estavam cobertos com os sinais da miséria (LEITE, 2008). Esse empobrecimento massivo, segundo o autor, era encarado como um fator de perigo, sendo percebido como uma forma de degradação moral e corrupção das faculdades mentais, estabelecendo-se uma relação que não fazia diferença entre o homem trabalhador, pobre e criminoso. Oliveira (2010) afirma que no Brasil os preceitos dessa percepção de “classe perigosa” se mostram desde o período da escravidão, mas ganha maior densidade a partir do movimento higienista, no século XX, que culminam na redefinição dos papéis da família, da criança, da mulher, da cidade e dos pobres<sup>51</sup>.

Para Ianni (1991), há duas tendências de naturalização da questão social: uma que tende a transformar as manifestações da questão social em problemas de assistência social e outra que tenta relacionar essas manifestações em questões de violência e caos, que resulta em segurança e repressão. As duas explicações, segundo ele, não necessariamente andam separadas, muitas vezes operam em conjunto, uma vez que são acionados pelos mesmos interesses dominantes com o objetivo de manter a “paz social” ou a “lei e a ordem”. Para ele

Quando se criminaliza o “outro”, isto é, um amplo segmento da sociedade

---

<sup>50</sup> Como já discutido antes esse é um dos mitos fundadores da sociedade brasileira (CHAUÍ, 2006).

<sup>51</sup> Para outras informações consultar Netto (2005); Leite (2008) e Oliveira (2010).

civil, defende-se, mais uma vez, a ordem social estabelecida. Assim, as desigualdades sociais podem ser apresentadas como manifestações inequívocas de “fatalidades”, “carências”, “herança”, quando não “responsabilidades” daqueles que dependem de medidas de assistência, previdência, segurança ou repressão (IANNI, 1991, p. 7).

Para Netto (2005, p. 45) “[...] ao naturalizar a sociedade, a tradição em tela é compelida a buscar uma especificação do ser social que só pode ser encontrada na esfera moral. [...]” culminando para o processo de *psicologização* do social. Neste sentido, nos questionamos se, e em que medida, o processo contemporâneo de naturalização da questão social impõe uma saída só encontrada na esfera moral para a compreensão da juventude na fase atual do capital.

Analisando a emergência das políticas sociais no capitalismo monopolista, Netto (2005), afirma que o caráter de psicologização da ordem monopólica ultrapassa a responsabilização do indivíduo por seu destino social, implicando, também, em novo tipo de relacionamento entre os sujeitos e as instituições, sendo que essas, para o autor “[...] oferecem e executam desde a indução comportamental até os conteúdos econômico-sociais mais salientes [...], num exercício que se constitui em verdadeira ‘pedagogia’ psicossocial, voltada para sincronizar as impulsões individuais e os papéis sociais propiciadas aos protagonistas” (2005, p. 42). Esse processo caminha para a conversão dos problemas sociais em patologias sociais o que requer o “tratamento” dos afetados pelas refrações da questão social como individualidades sociopáticas (NETTO, 2005).

Tais análises mostram as instituições que executam as políticas sociais como espaços importantes de reprodução das relações sociais, mas também como um *locus* na construção da hegemonia<sup>52</sup> e do consenso, em nosso entendimento podendo funcionar como um instrumento não só de explicitação da violência estrutural, mas também, de construção e legitimação dessa violência, colaborando para o processo de criminalização da juventude.

É importante destacar que para Wacquant (1994) há um grande espectro entre a criminalização: num extremo a repressão, e em outro a politização do problema. Segundo ele na França houve maior politização, sendo que no Reino Unido ela

---

<sup>52</sup> Para discutir o conceito consultar Gramsci (2004).

aconteceu parcialmente, e nos Estados Unidos, ela foi totalmente despolitizada, que resulta nos dados apresentados por ele em punir os Pobres (WACQUANT, 2003).

O autor expõe três alternativas hoje apresentadas pelo Estado, que não se excluem: **1-** remendo dos programas sociais; **2-** alternativa, que ele chama de repressiva e regressiva – o confinamento dos pobres em bairros isolados e estigmatizados e a penitenciária do outro; **3-** alternativas de intervenção do Estado, que ele chama de inovações radicais – o salário cidadão.

Deste modo tanto as análises de Wacquant (2003) quanto de Iamamoto (2007) sinalizam para uma retomada repressora do enfrentamento da “questão social” no Brasil, uma vez que, para nós brasileiros, não houve um Estado de Bem-Estar-Social<sup>53</sup>, fato que evidencia uma fratura entre as forças produtivas do trabalho social e as relações que a impulsionam “[...] traduzindo na banalização da vida humana, na violência escondida do fetiche do dinheiro e da mistificação do capital ao impregnar todos os espaço e esferas da vida social” (IAMAMOTO, 2007, p. 144). Para a autora o alvo principal são aqueles que só dispõem de sua força de trabalho para sobreviver, o que inclui os idosos, as mulheres e as novas gerações de trabalhadores.

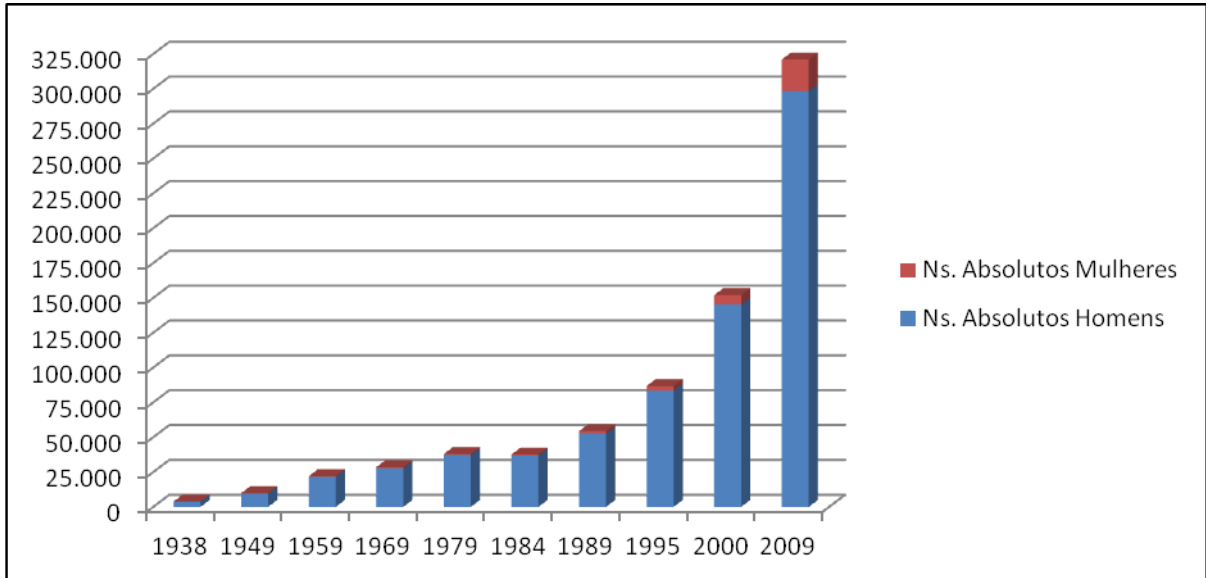
Uma primeira observação que podemos fazer relacionando os estudos de Wacquant (2007) nos Estados Unidos com a realidade brasileira está no caráter histórico da questão social no Brasil, como afirmou Ianni (1991, p. 09): “sim, a história da questão social no Brasil pode ser vista como a história das formas de trabalho, com uma reiterada apologia do trabalho. Essa é uma pedagogia anta, contínua e presente [...]”. Ou seja, se há um vínculo orgânico entre a questão social e as formas de trabalho no Brasil, também há relação entre as mudanças no mundo do trabalho no país e a questão social na contemporaneidade.

Outro ponto crucial que merece destaque se refere ao encarceramento, pois, identificamos os dados com certa proximidade. Segundo Batista (2007, p.41) houve

---

<sup>53</sup> Por já termos discutido no capítulo 1 a questão do Estado de Bem Estar Social, não retomaremos o assunto. Para aprofundar a temática consultar Behring e Boschetti (2007); Pereira (2002) e Pereira (2009).

uma impressionante expansão do encarceramento no Brasil a partir de 2000, como podemos observar no gráfico abaixo, que faz com que a autora afirme “[...] que essa demanda nunca vista de aprisionamento faz parte do paradigma neoliberal de gestão social”.



**GRÁFICO 1 - EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO CARCERÁRIA POR SEXO NO BRASIL**

Fonte: Portal do IPEA

Olhando os dados sobre o encarceramento mais de perto, percebemos que a maior parte da população carcerária é composta por jovens.

Faixa Etária	Período						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>18 a 24 anos</b>	55.193	78.658	99.723	117.931	127.386	129.330	132.768
<b>25 a 29 anos</b>	43.277	63.260	81.085	97.711	105.471	111.135	116.330
<b>30 a 34 anos</b>	27.653	40.132	52.740	64.762	69.384	74.370	82.572
<b>35 a 45 anos</b>	24.718	37.103	47.001	56.242	60.000	66.585	75.355
<b>46 a 60 anos</b>	9.584	14.654	18.851	22.224	22.700	25.447	27.454
<b>Mais de 60 anos</b>	1.350	2.263	3.106	3.554	3.897	4.396	4.524
<b>Não Informado</b>	--	234	1.034	10.594	8.924	4.533	4.833

**QUADRO 4 - Evolução do Perfil Etário do Preso no Brasil no período de 2005 a 2011**

Fonte: Relatório Infopen – Sistema de Integrado de Informações Penitenciárias dos anos 2005 à 2011.

Porém, cabe ressaltar que os dados apresentados não mostram que a juventude é violenta, mas sim, que o encarceramento se tornou uma estratégia de ação para

lidar com a população jovem. O controle social da juventude se articula com o discurso do sócio-médico-jurídico entre a falta de demonização, principalmente, do jovem pobre e afrodescendente que aparece como representação daquele que cairá no crime, necessitando, assim, ser contido ou pela polícia ou pela caridade, ou pelos dois (BATISTA, 2007).

Batista (2007) afirma ainda que todo esse processo de encarceramento produziu uma nova economia prisional, como um sistema de controle social do tempo livre, que é lucrativo não só pela apropriação do trabalho dos presos, mas também, pela privatização de sua administração e a indústria do controle social do crime (BATISTA, 2007).

É inegável e triste constatar que tal mecanismo de encarceramento atinge de forma brutal a juventude, isto porque é sobre a juventude que pesam as maiores mudanças no mundo do trabalho. É sobre os jovens que recaem o título de inúteis para o mundo, logo, é, sobretudo, para esse público que é preciso criar métodos e formas para mantê-los sob controle por meio de um “[...] adequado do que um discurso jurídico que conjuga liberalismo político com as permanências absolutistas e os paradigmas inquisitoriais [...]” (BATISTA, 2007, p. 42). Contudo, o discurso é tão bem elaborado e recebido pela sociedade que a juventude pobre acaba sendo considerada violenta, e não como o que é realmente: vítima da violência.

Retomando a fala do início do capítulo de Miguel Abad (2003): “quem define o problema, define também as suas estratégias de solução”, cabe pensar agora como todo esse espectro impacta as políticas de juventude.

Sposito e Carrano (2003) afirmam que as ações destinadas aos jovens exprimem representações normativas construídas socialmente sobre esse público, ou

dito de outra forma, a conformação das ações e programas públicos não sofre apenas os efeitos de concepções, mas pode, ao contrário, provocar modulações nas imagens dominantes que a sociedade constrói sobre seus sujeitos jovens. Assim, as políticas públicas de juventude não seriam apenas o retrato passivo de formas dominantes de conceber a condição juvenil, mas poderiam agir, ativamente, na produção de novas representações (SPOSITO; CARRANO, 2003).



Complementando essa análise, Abramo (1997) assegura que não é por acaso que a problematização da juventude vem sempre presidida do medo, que segundo ela, é uma “[...] categoria social frente à qual se pode (ou deve) tomar atitudes de contenção, intervenção ou salvação, mas com a qual é difícil estabelecer uma relação de troca, de diálogo, de intercâmbio” (ABRAMO, 1997, p. 30).

Recapitulando a discussão feita no capítulo anterior sobre as políticas de juventude identificamos que dos dezoito<sup>54</sup> programas apresentados no Guia de Políticas de Juventude, apenas seis se destinam especificamente aos jovens: Projeto Soldado Cidadão; Pronaf Jovem; Juventude e Meio Ambiente; Programa de Ampliação do Bolsa Família; Programa Nacional de Segurança com Cidadania e o Projovem. Isso pode sinalizar que ainda há uma confusão entre adolescência e juventude, se compararmos o número de ações para os dois públicos, que é significativamente menor para os jovens.

Outro aspecto importante, que já discutimos anteriormente, se refere à fragmentação da política, não se constituindo como uma política universal, mas como um conjunto de ações e programas juvenis, que tendem a operacionalizar e programatizar o discurso descrito acima do “jovem estragado”. Para isso “[...] basta pensar na oferta pública governamental orientada às “temáticas juvenis”, como o consumo abusivo de drogas ilícitas, a seguridade cidadã e seu correlato na delinquência. Mas exatamente ainda na direção dos sujeitos jovens populares [...]” (LÉON, 2003, p. 80).

Importante ressaltar que mesmo que o discurso oficial não apresente a delinquência como uma questão central ela pode aparecer no conteúdo das ações desenvolvidas nos programas e ações, nas capacitações para as equipes técnicas, quando o controle social do tempo aparece como fundamental.

Para Sposito et al. (2006) nem mesmo a recente discussão em torno do emprego/desemprego consegue romper a lógica do combate ao tráfico que

---

<sup>54</sup> Consultar Quadro 2 do capítulo 1.

arrebanha os jovens desocupados, assim, o tempo livre dos jovens aparece como sintoma de perigo, principalmente se vir associado ao jovem negro e pobre.

Há uma visão, mesma que implícita, nos programas de juventude, que entende que o público juvenil precisa ter o tempo ocupado, seja com trabalho, com os programas sociais, pois, caso contrário eles estariam expostos à criminalidade. Essa é a razão pela qual deve se construir programas sociais para a juventude: ocupá-los, para, desse modo, retirá-los das situações de risco, em que já se encontram (SPOSITO, et al., 2006).

Os autores citados acima, analisando as políticas de juventude em 74 municípios no Brasil, verificaram que o objetivo principal dessas ações está voltado para o acompanhamento e reinserção social (20,9%) e a segunda maior são os programas de cultura (19,2%), e em terceiro lugar vêm as atividades ligadas ao mundo do trabalho (14,6%), com propostas que vão desde o adiamento na entrada do jovem no mercado de trabalho, até a sua profissionalização. Para os autores o desemprego começa a tomar conta da pauta nos municípios (SPOSITO; et al., 2006). Acreditamos que tal questão já tomou conta das discussões municipais nas políticas de juventude.

Outro aspecto importante observado na pesquisa citada é parte significativa, constatado que os usuários não são partícipes na construção dessas políticas. Os autores sinalizam para uma falta de abertura para essa possibilidade de construção (SPOSITO, et al, 2006).

No entanto, é preciso considerar que parte significativa dessas políticas são realizadas nos municípios, mas são gestadas na esfera federal e repassadas às esferas municipais para que sejam executadas dentro dos moldes já pré-estabelecidos. Tudo isso como parte do processo de descentralização que foi discutida no capítulo 1. Mas a observação dos autores é importante, pois, se os jovens não podem interferir e contribuir no processo de construção das políticas de juventude haverá sempre o risco de essas políticas carregarem concepções equivocadas sobre a juventude, e uma primeira delas é preciso construir para a juventude e não com ela.

Outro item que precisa ser analisado com cuidado são as condicionalidades impostas aos jovens pela maioria dos programas. As exigências variam da frequência à escola, capacitações, e em alguns casos na implementação de projetos de intervenção nas comunidades em que residem. E cumprindo essa contrapartida os jovens recebem o pagamento de um benefício social, por meio da transferência de renda. Para Sposito et al. (2006) fica claramente perceptível a imagem do jovem relacionada com os problemas sociais (fonte e vítima dos problemas sociais) e ao mesmo tempo como protagonista do desenvolvimento local de sua comunidade.

E para essa primeira imagem são pensados em projetos sociais, em especial os programas de integração social, depois que esse jovem (pouco escolarizado, sem trabalho, fragilmente vinculado à família e à sociedade) é estimulado a contribuir para a melhoria das condições sociais de sua comunidade (SPOSITO, et al, 2006).

Fato que nos coloca a questão: por que essa exigência apenas para o jovem pobre? Por que os jovens inseridos nas escolas técnicas federais ou nas universidades públicas, que também, usufruem de serviços públicos também não são submetidos à mesma contrapartida comunitária? (SPOSITO, et al., 2006).

Carrano (2012) reconhece que essas classificações de jovens (“jovens protagonistas”, “jovens voluntários”, “jovens agentes do desenvolvimento local”, “jovens empreendedores”, “jovens voluntários”) são percepções positivadas, que comportam boas intenções. Contudo, para ele, elas são também formas de “[...] pedagogização da participação de jovens na direção do controle social e do ajustamento. E isto ocorreu em comunidades que necessitavam elaborar agendas conflitivas para superar suas contradições [...]” (CARRANO, 2012, p. 233).

No que se refere à transferência de renda, citada acima, Stein (2008) destaca que na América Latina os programas de transferência entram como substituto da ausência de rendimentos provocada pelo desemprego ou o emprego *precarizado*, o que confirma, segundo a autora, a centralidade do indivíduo e a responsabilização da sociedade, fato que evidencia a afirmativa anterior.

Tais questões inscritas no processo sociocultural de construção da concepção de juventude no Brasil, “[...] alicerçada no medo e na percepção de que os jovens pobres são potencialmente perigosos e constituem um problema para a sociedade, tornam ainda mais intrigantes as ações públicas que têm como meta transferir renda para eles [...]” (SPOSITO; CORROCHANO, 2005, p. 21), por isso a necessidade de submeter tais políticas à crítica.

No que se refere à condicionalidade de obrigatoriedade da matrícula na escola pública, Sposito et al. (2006) nos convida a analisarmos com cuidado, uma vez que os jovens usuários dos programas sociais voltados para a juventude, são os mesmos que foram precocemente excluídos da escola (seja por distorção de série, idade ou outro fator). Logo, a mera exigência de retorno à mesma escola que não foi capaz de lidar com essas situações, é no mínimo manter os processos de segregação (SPOSITO et al., 2006). Segundo os autores podemos constatar duas consequências desse fato: uma é o paralelismo das atividades de caráter socioeducativo que não se articula com a rede pública de ensino; e a outra é a total ausência das políticas de educação que se articulem com os programas sociais para a juventude de modo a redefinir o tipo de proposta de escolaridade adequada a esses jovens (SPOSITO et al., 2006).

É importante mostrar, ainda, a tendência de valorização da socioeducação contidas nos programas que não é acompanhada das justificativas que induzem a essa adesão, indicando haver uma deficiência nos sistemas de ensino não só no campo pedagógico, mas também, na função socializadora da escola, que não formaria para a cidadania<sup>55</sup> (SPOSITO et al., 2006), fato que estaria criando, segundo esses autores, uma via paralela de educação não-escolar para jovens pobres, o que os leva a questionar se essa via estaria oferecendo uma proposta melhor que a rede pública. Sendo a resposta afirmativa: por que não articulá-la com o sistema de ensino? Se a resposta é negativa nos faz crer que trata-se apenas de ocupar o tempo livre dos jovens dos bairros pobres.

---

<sup>55</sup> A cidadania como é tratada aparece como um conceito muito mais ligado a uma ideia de atividade socializadora, com ênfase no civismo e no aprendizado de certos valores importantes para essa civilidade, o que acaba esvaziando os conteúdos da cidadania ligados à ideia de direitos, prevalecendo a pressuposição de que jovens e adolescentes pobres - precisam ser atingidos por alguma ação que lhes ensine algo (SPOSITO et al., 2006).

Para Pais (2003) um dos problemas que mais afetam a juventude se relaciona a dificuldade de inserção no mundo do trabalho que resulta em uma série de outros problemas para esse jovem e sua família. Outra questão é a exigência do mercado, do aumento da escolarização e da formação escolar, o que explica o grande número de programas e projetos voltados para o segmento juvenil que tem como objetivo aumentar o nível de escolaridade e a inserção no mercado de trabalho.

Não estamos negando com isto o direito à educação dos jovens e o princípio de emancipação que a educação comporta, mas apenas alertando para um diagnóstico errado, que sinaliza para soluções equivocadas, pois “[...] a crença de que o problema é conjuntural pode conduzir a políticas públicas focalizadas e de natureza filantrópica ou de “administração e controle da pobreza”, sem atentar para políticas que atacam as estruturas produtoras da desigualdade” (FRIGOTTO, 2004, p.194).

Não podemos deixar de tratar ainda sobre a questão dos instrutores. A pesquisa apresentada por Sposito et al. (2006) afirma que as atividades em geral são realizadas com um base material precária e com baixa formação técnica ou mesmo escolar, que sempre inclui palestras, cursos e oficinas. Em alguns casos os programas propõem uma formação geral, voltada para a cidadania, e outra com foco no aprendizado de habilidades para o mercado do trabalho.

Partindo do que foi apresentado pela pesquisa de Sposito et al. (2006) há duas grandes orientações em torno do adolescente pobre, e outra, em torno do jovem pobre. Para os autores após anos de promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente já são visíveis os avanços que fazem com que os direitos da criança, independente de sua condição social, (ter uma família, à escola, saúde, proteção do Estado) sejam reconhecidos socialmente, mesmo que ainda precisem ser disputados, mas já são reconhecidos. Contudo, o mesmo não acontece com os jovens pobres, pois, para eles é impelida uma imagem que impede o reconhecimento social de seus direitos, para esses são reservadas as ações de inserção social, compensatórias e alto teor socioeducativo; esses são chamados, segundo os autores, de adolescentes pobres, que continuam a ocupar o não-lugar, e só se tornam visíveis pela ameaça ou pelo risco provocados na sociedade. Aos

outros que, mesmo minimamente, podem usufruir de alguns direitos, o termo jovem passa a ser fortemente aplicado (SPOSITO et al., 2006).

Percebemos, assim, que as políticas de juventude estão fortemente marcadas pelas concepções de juventude, mas, sobretudo, pelas concepções sobre os jovens pobres.

Para que as políticas de juventude se transformem em políticas para a juventude é preciso sair desse ciclo de vitimização/criminalização, voluntariado/encerramento ou prevenção/repressão (BATISTA, 2007). Para isso é necessário transformar esses problemas sociais da juventude em problemas sociológicos. Esse é um exercício de interrogação, que gera como produto a incerteza de afirmações, antes dadas como inquestionáveis. Sem o questionamento, a juventude se torna um quase 'mito', e para esse mito é necessário "penetrar no cotidiano do jovem" e questionar: "[...] sentirão os jovens estes problemas como seus problemas?" (PAIS, 2003, p.34). Mas, sobretudo, é preciso dotar de precisões conceituais acerca do tema juventude, de modo a iluminarmos os processos de construção de marcos políticos em coerência com os marcos conceituais, os discursos e programáticas, deixando de conceber aos jovens sobre "[...] a 'noção de um jovem problema e carente', visão que tende à geração de um determinado tipo de política de juventude de natureza compensatória" (LÉON, 2003, p.88).

Avançar nas concepções de juventude não significa superar todos os limites das políticas sociais de juventude, mas pode resultar em políticas que se efetivem em direitos que se concretizaram na satisfação das necessidades sociais dos jovens.

## CAPÍTULO 3 - PROJovem TRABALHADOR: AÇÕES E CONCEPÇÕES

*“A juventude brasileira é uma juventude trabalhadora”*<sup>56</sup>

### 3.1 JUVENTUDE E TRABALHO

O Censo de 2010 mostrou que há no Brasil uma população de 15 a 29 anos de 50 milhões de jovens, aproximadamente, em torno de 25% da população total. Esse “bônus demográfico” (quando o peso da população economicamente ativa é maior que o da população dependente) representa um importante ativo para economia do país (BRASIL, 2013). No entanto, dados estatísticos têm mostrado - como veremos adiante - que não temos aproveitado esse “bônus”, que parte significativa do desemprego recai sobre a juventude, e parte das políticas voltadas para a juventude tem como foco sanar ou minorar esse problema, e o ProJovem Trabalhador é um desses, por essa razão discutiremos nesse capítulo as relações entre trabalho e juventude.

O trabalho<sup>57</sup> é a base da sociabilidade humana, pois, é através dele que o ser humano desenvolve sua capacidade de criar bens para atender suas necessidades individuais e sociais, o que o coloca como central na reprodução do ser social já que a condição da existência humana está na “[...] satisfação material das necessidades dos homens e mulheres que constituem a sociedade [...]” (NETTO e BRAZ, 2006, p. 30), podendo ser as necessidades essenciais para a sobrevivência ou as novas necessidades que surgem, criadas no desenvolver das sociedades.

---

<sup>56</sup> Brasil, 2010. Ministério do Trabalho. Síntese da Agenda Nacional do Trabalho Descente para a Juventude.

<sup>57</sup> Entendemos trabalho como a condição de existência do homem, independente de todas as formas de sociedade, eterna necessidade natural de mediação do metabolismo entre homem e natureza e, portanto, da vida humana (MARX, 2003). Ao longo da história o trabalho vai se metamorfoseando, e à medida que o homem vai transformando a natureza, transforma a si mesmo, e humaniza a natureza, acumulando exigências e necessidades que complexificam e diversificam os processos, “[...] assim, no seu desenvolvimento, ele produz objetivações que embora relacionadas ao processo de trabalho, dele se afastam progressivamente - objetivações crescentemente ideais [...]” (NETTO; BRAZ, 2006, 40). Isto faz com que a relação humano-natureza se desloque para a relação entre humanos, o que substitui a dominação da natureza pela dominação entre os seres humanos. “O novo sujeito é agora um sujeito social que domina um novo objeto, outros seres humanos. Surge a alienação do trabalho” (NAKATANI, 2000, p.7).

Assim, o trabalho é de suma importância para a constituição do ser social<sup>58</sup> por sua capacidade teleológica, pois, “[...] antes de efetivar a atividade do trabalho, o sujeito prefigura o resultado de sua ação [...]” (NETTO; BRAZ, 2006, p.32). Mas também por sua capacidade de realização da práxis<sup>59</sup>, de transformação de seu sujeito ativo, uma vez que o trabalho assume uma dupla dimensão: a da necessidade e da liberdade, sendo que a primeira está subordinada às necessidades imperativas do ser histórico-natural, “[...] é a partir da resposta a essas necessidades imperativas que o ser humano pode fruir do trabalho propriamente humano - criativo e livre” (FRIGOTTO, 2001, p. 74).

Para Frigotto (2001) o trabalho constitui-se em um direito e um dever. Um dever a ser aprendido, aprendizado que se inicia desde a infância; trata-se de apreender que o ser humano precisa elaborar a natureza e transformá-la em bens para satisfazer as necessidades vitais, biológicas, sociais, culturais e outras, mas é também um direito, pois, “[...] é por ele que pode recriar, reproduzir permanentemente sua existência humana. Impedir o direito ao trabalho, mesmo em sua forma de trabalho alienado<sup>60</sup> sob o capitalismo, é uma violência contra a possibilidade de produzir minimamente a vida [...]” (FRIGOTTO, 2001, p. 74).

Neste sentido, defender o emprego dos jovens é buscar assegurar o direito de sobrevivência desse segmento populacional. Quando falamos em sobrevivência nos referimos não à reprodução material, mas, também, à necessidade social de estar inserido no mundo do trabalho, uma vez que a identidade de trabalhador ainda é um valor básico em nossa sociedade (LEITE, 2003, p. 156), e para a juventude esse

---

<sup>58</sup> “[...] O indivíduo social é um produto histórico [...] fruto de condições e relações sociais particulares e, ao mesmo tempo, criador da sociedade, e não um dado da natureza” (IAMAMOTO, 2007, p. 347).

<sup>59</sup> “[...] A *práxis* compreende – além do momento *laborativo* – também o momento *existencial*: ela se manifesta tanto na atividade objetiva do homem, que transforma a natureza e marca com sentido humano os materiais naturais, como na formação da subjetividade humana” [...] (KOSIK, 2002, p. 224).

<sup>60</sup> A concepção marxiana de trabalho, que o entende como uma unidade contraditória – trabalho concreto e trabalho abstrato (alienado). Trabalho concreto, útil ou trabalho vivo é o trabalho que cria valor de uso, sendo que este é necessário à existência de qualquer sociedade, logo em toda sociedade haverá trabalho concreto. Já o Trabalho abstrato é uma especificidade da sociedade capitalista, e é criador de valor de troca (MARX, 1985). Para Netto e Braz (2006, p. 105) “[...] quando o trabalho é reduzido à condição de trabalho em geral, tem-se o trabalho abstrato”.



valor tem um peso ainda maior, pois, o ingresso no mercado de trabalho<sup>61</sup>, tradicionalmente, constitui-se em um marco de passagem da juventude para o ingresso no mundo adulto (CORRACHANO, 2012).

Contudo, como lembra Corrachano (2012) as taxas de desemprego são mais elevadas entre os jovens que entre os adultos, em diferentes países e momentos históricos, mesmo em conjunturas de crescimento ou de retração, sendo que em períodos de recessão, as taxas de desemprego juvenis se elevam mais rapidamente que a dos adultos; e nos momentos de expansão diminuem mais lentamente (CORRACHANO, 2012).

As transformações do capitalismo nas últimas décadas resultaram em mutações no mundo do trabalho<sup>62</sup> que reforçam a realidade descrita acima e tornaram mais complexa a relação juventude e trabalho, uma vez que os jovens são mais fortemente atingidos pelo desemprego e a precarização<sup>63</sup> dos postos de trabalho. Corrachano (2012) destaca que as manifestações ocorridas na Europa, em especial na França e Espanha, no Egito e outros países árabes, que foram mobilizadas pela juventude motivada pelas altas taxas de desemprego juvenil, são expressões da realidade na qual a juventude está inserida (CORRACHANO, 2012).

---

<sup>61</sup> A reificação das relações sociais capitalistas, que fazem com que as relações entre as mercadorias assumam características de relações sociais, pode ser expresso, no caso em estudo, no uso do termo “mercado de trabalho” que aparece personificado, escondendo “[...] que o mercado de trabalho resulta de relações sociais, relações de força e de poder vinculadas a interesses de grupos e frações das classes sociais [...]” (FRIGOTTO, 2004, p. 182).

<sup>62</sup> A maior mudança é a introdução crescente de novas tecnologias, o que provoca a redução na demanda por trabalho vivo. As consequências não se limitam a isso, e apontam outras três principais consequências: 1) expansão das fronteiras do trabalhador coletivo, quando as atividades realizadas pelos trabalhadores se tornam cada vez mais complexas e amplas; 2) dada a ampliação anterior o trabalhador é requisitado a desenvolver atividades múltiplas, o que exige um trabalhador mais qualificado e polivalente; 3) se refere à gestão da força de trabalho, quando se recorre à “participação”, “envolvimento” dos trabalhadores reduzindo hierarquias através das equipes de trabalho, na clara intenção de desconstruir a consciência de classe, e os trabalhadores e operários passam a ser “colaboradores”, “cooperadores” (NETTO; BRAZ, 2006). Outras informações consultar: Harvey (2003) Antunes, (1999) Antunes (2005).

<sup>63</sup> A precarização é uma das expressões das mudanças no mundo do trabalho, que não significa apenas o desemprego, mas toda a forma de ampliação da exploração e geração de instabilidade, que podem ser expressos em contratações temporárias, subcontratações, contratos de trabalho mais flexíveis, redução de direitos e salários, ampliação e/ou intensificação da jornada de trabalho. Para Harvey (2003, p. 144) a “[...] atual tendência dos mercados de trabalho é reduzir o número de trabalhadores ‘centrais’ e empregar cada vez mais uma força de trabalho que entra facilmente e é demitida sem custos quando as coisas ficam ruins”.

Analisando o contexto brasileiro, identificamos que apesar da ampliação e criação de empregos formais, os jovens mantêm uma participação periférica no mercado de trabalho, encontrando dificuldades para ingressar e permanecer nos postos de trabalho, mesmo apresentando níveis de escolaridade elevados em relação às gerações anteriores como poderemos ver nos dados apresentados abaixo. Esse fato torna, particularmente instigante o reforço na necessidade de políticas direcionadas aos jovens no mundo do trabalho (CORRACHANO, 2012).

Como apresenta Gonzalez (2009) houve um aumento na idade de saída da escola: de 15,4 para 18,1 anos para os homens e de 15,5 para 17,9 anos para as mulheres. Contudo, a entrada no mercado de trabalho apresentou uma variação bem menor: de 15,1 para 15,8 anos para os homens e de 15,5 para 15,9 para as mulheres.

Essa queda na taxa da participação dos jovens, como afirma Gonzalez (2009), é ambígua, pois, a primeira vista a redução sugere que está em curso um processo de prolongamento do tempo de escolarização, como um aumento da “moratória social”<sup>64</sup>, em parte por conta da universalização do ensino médio. Porém, esses mesmos dados comprovam que a dedicação exclusiva aos estudos é uma realidade para poucos, como podemos conferir na tabela abaixo; assim, o aumento da escolarização não significou adiamento da entrada no mercado de trabalho, mas uma ampliação da simultaneidade entre a escola e o trabalho.

Tabela 1 - Proporção de pessoas por faixa etária, condição de estudo/trabalho e faixas de renda – Brasil, 2007

HOMENS		ESTUDA E TRABALHA	SÓ ESTUDA	SÓ TRABALHA	NÃO ESTUDA, NEM TRABALHA
<b>15 A 17 ANOS</b>	Menor ou igual a 1/2 SM	26,0	51,2	12,6	10,2
	Entre 1/2 e 1 SM	26,5	52,7	13,3	37,5
	Maior que 1 SM	26,9	61,7	7,9	3,5
<b>18 A 24 ANOS</b>	Menor ou igual a 1/2 SM	13,0	12,8	51,5	22,7
	Entre 1/2 e 1 SM	14,6	9,6	61,3	14,6

<sup>64</sup> O que reforça a tese de Margulis (1996), que discutimos no capítulo anterior, sobre moratória social: de que está é um privilégio de parte da juventude, uma vez que nem todos podem usufruir desse tempo livre.

	Maior que 1 SM	22,6	13,5	56,1	7,8
<b>MULHERES</b>	<b>ESTUDA E TRABALHA</b>	<b>SÓ ESTUDA</b>	<b>SÓ TRABALHA</b>	<b>NÃO ESTUDA, NEM TRABALHA</b>	<b>MULHERES</b>
<b>25 A 29 ANOS</b>	Menor ou igual a 1/2 SM	4,3	2,3	75,0	18,3
	Entre 1/2 e 1 SM	5,6	1,6	81,5	11,2
	Maior que 1 SM	13,0	2,6	78,9	5,4
<b>15 A 17 ANOS</b>	Menor ou igual a 1/2 SM	14,8	62,6	5,4	17,2
	Entre 1/2 e 1 SM	17,4	65,7	5,4	11,5
	Maior que 1 SM	19,7	70,7	4,1	5,5
<b>18 A 24 ANOS</b>	Menor ou igual a 1/2 SM	7,5	16,6	26,1	49,8
	Entre 1/2 e 1 SM	11,4	14,8	39,0	34,8
	Maior que 1 SM	23,6	17,8	42,7	16,0
<b>25 A 29 ANOS</b>	Menor ou igual a 1/2 SM	3,9	5,1	36,2	54,7
	Entre 1/2 e 1 SM	6,4	4,1	55,6	33,8
	Maior que 1 SM	14,4	4,2	65,7	15,6

Fonte: Microdados da PNAD/IBGE 2007. Elaboração: Ninsoc/Disoc/Ipea. Retirado de Gonzalez (2009)

A tabela indica que os jovens saem da escola por volta dos 18 anos, o que não significa necessariamente a conclusão do ensino médio. O autor afirma, assim, que o aumento da escolarização acontece num ritmo mais acelerado do que a entrada do jovem no mercado de trabalho (GONZALEZ, 2009).

Como lembra Sposito (2005) a expansão da escolaridade no Brasil é recente. Nos últimos 50 anos parte significativa da população permaneceu fora da escola ou apenas teve acesso aos primeiros anos do sistema de ensino. É com a Constituição de 1988 e com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 que esse cenário começa a se modificar e novos desafios se colocam. Essa pode ser uma das razões pelas quais o processo de escolarização é mais rápido do que o processo de inserção no mercado de trabalho. Mas precisamos considerar ainda que esse aumento de escolarização dos jovens pode se relacionar a mais uma estratégia para manter esses jovens um pouco distantes da inserção no mundo do trabalho, sob a

justificativa de ampliação da qualificação, já que não há oportunidades de emprego para todos os trabalhadores.

Essa afirmativa pode fazer sentido se analisarmos com os dados apresentados por Pochmann (2005) quando ele afirma que as taxas mais expressivas de desemprego estão entre as pessoas com escolaridade entre 4 a 7 anos, em relação às pessoas com acesso a 1 ano de educação. O autor ressalta que esses dados mostram a natureza das ocupações que estão criadas.

Há que se considerar ainda o que alguns estudiosos chamam de “nem-nem”, se referindo à parcela da juventude que nem estuda e nem trabalha. De acordo com Censo de 2010, 5,3 milhões de jovens estão nesse perfil. A tabela 1 no mostra esse cenário e é mais marcante entre as mulheres do que entre homens, e mais diretamente aos jovens entre a faixa etária de 18 a 25 anos.

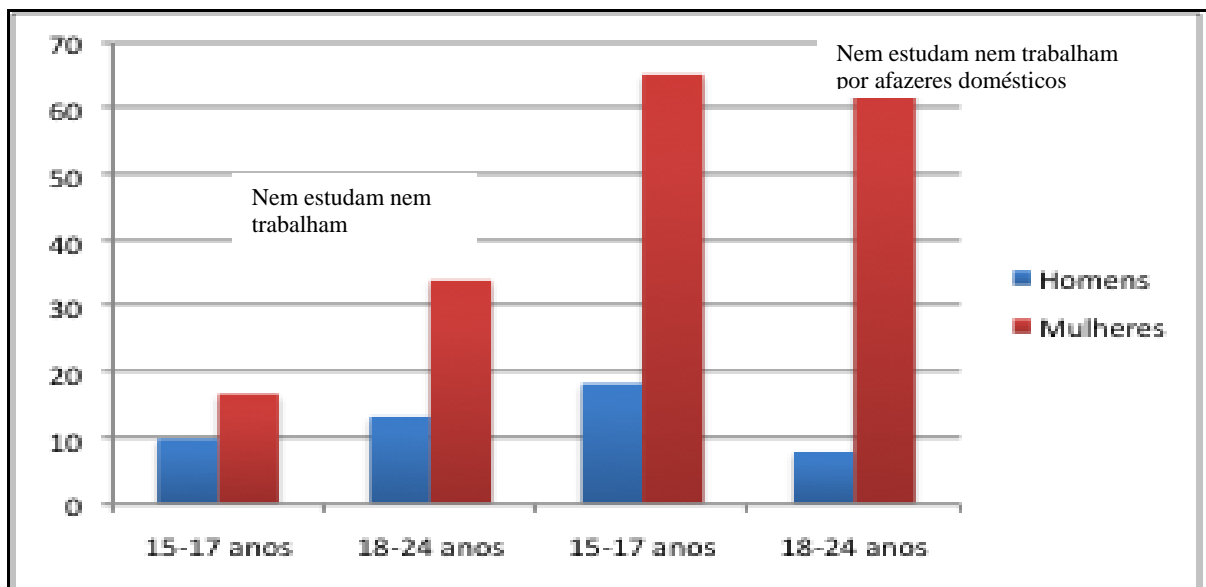
A maternidade precoce pode ser um dos fatores que se relacionam com o maior de número de jovens mulheres que nem estudam e nem trabalham, uma vez que mais da metade (53,5%), segundo dados da OIT (2009), já eram mães e se dedicavam em média a 32,5 horas aos afazeres domésticos. Já entre as mulheres que não trabalhavam, mas estudavam, apenas 5% eram mães.

Contudo, não podemos deixar de considerar que os jovens que saem da escola tem mais dificuldade de se empregar e de se manter empregado. É preciso considerar ainda que a renda das famílias interfere diretamente, tanto na probabilidade de se permanecer na escola, quanto nas variações da taxa de participação de desemprego, e os dados da tabela apontam que à medida que cresce a renda, cresce também a probabilidade de se dedicar integralmente aos estudos, tanto para homens, quanto para mulheres (GONZALEZ, 2009).

Devemos considerar ainda que a questão de gênero no trabalho já está presente na juventude. A condição exclusiva de estudantes é comum para ambos os sexos, já a condição de trabalhador é mais marcante entre os homens nas faixas etárias de 18 a 24 anos e 25 a 29 anos, mas acentuadamente nessa última, ou “[...] em outras palavras, as indiferenças na renda familiar influem profundamente nas condições de

escolarização e na incorporação de papéis no mundo do trabalho e na família, criando nas novas gerações, diferenças quanto às perspectivas profissionais futuras” (GONZALEZ, 2009, p.116).

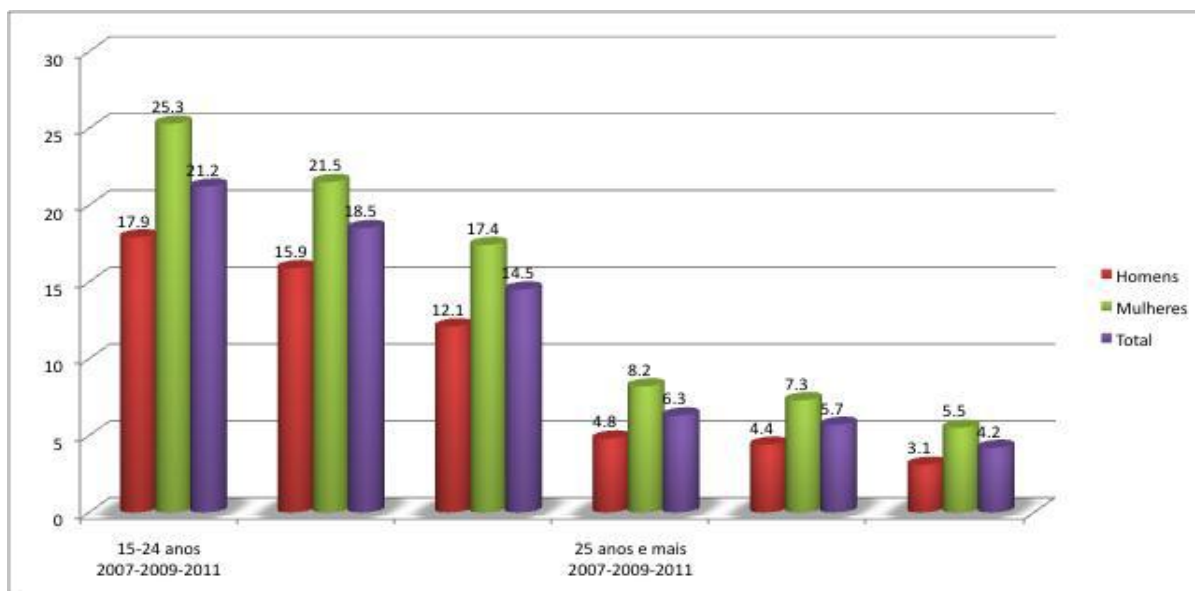
Podemos perceber essa realidade também na América Latina, como podemos observar no gráfico abaixo, mantendo a mesma tendência de ser a maioria, mulheres, e também está na faixa etária de 18 a 24 anos (no caso em questão não se considerou até a faixa de 24 a 29 anos). Na União Europeia os índices relativos aos jovens que nem estudam nem trabalham aumentou em 11,8% entre 2008 a 2011, provavelmente em relação direta com a crise econômica. Apenas na Alemanha, na contra mão, apresenta redução nesses índices que caíram em 11.8% entre 2008 e 2011 (OIT/CEPAL, 2012).



**GRÁFICO 2 - AMÉRICA LATINA: JOVENS QUE NEM ESTUDAM E NEM TRABALHAM** Fonte: (OIT/CEPAL, 2012)

No que se refere aos jovens que nem estudam e nem trabalham, é importante pensarmos que esse deve ser um aspecto para traçar estratégias para defender o direito do jovem à educação e ao trabalho, tomando o cuidado de não nos ocuparmos dessa informação por medo do tempo ocioso desse jovem, reforçando uma visão do jovem como potencialmente problemático, encarando-o como alguém que precisa estar com o seu tempo ocupado para não produzir efeitos ruins e danosos à sociedade.

Outro aspecto importante para qual se direcionam grande parte das ações governamentais para a juventude: os índices de desemprego. As taxas de desemprego nas faixas etárias dos jovens elevaram-se expressivamente a partir dos anos 90 e ainda permanecem elevados, como podemos ver nos gráficos abaixo.



**GRÁFICO 3 - TAXAS DE DESEMPREGO NO BRASIL POR IDADE E SEXO (2007, 2009 E 2011)**

Fonte: PME/IBGE, 2011

Apesar da grande redução dos índices de desemprego entre o público juvenil, de 17,9 para 12,1 entre os homens e de 25,3 para 17,4, entre as mulheres, percebemos que a diferença entre o público juvenil e o adulto é enorme. Fica claro mais uma vez a questão de gênero: o desemprego atinge de forma diferente as mulheres, tanto entre os jovens, quanto entre os adultos, e em qualquer um dos três períodos analisados.

González (2009) afirma que é tentador atribuir o aumento do desemprego juvenil ao aumento da pressão sobre o mercado de trabalho, principalmente por parte dos jovens; contudo, é preciso ponderar que houve uma redução na população jovem com mais de 15 anos no período de 1992 a 2007, e que o mesmo se deu com a taxa de participação, ou seja, “[...] o aumento do desemprego não foi consequência da pressão dos jovens sobre o mercado de trabalho” (GONZALEZ, 2009, p. 117). O que aconteceu, segundo o autor, foi uma compensação: o aumento da participação

das mulheres entre 18 a 29 anos pela diminuição dos jovens-adolescentes de 15 a 17 anos de ambos os sexos.

Como podemos ver, a idade de ingresso no mercado de trabalho é fortemente marcada por desigualdades sociais: enquanto muitos jovens das famílias de baixa renda ainda ingressam no mercado de trabalho antes da idade legal para o trabalho e sem concluir o ensino fundamental, os jovens de renda mais elevada ingressam, de um modo geral, após os 18 anos, principalmente em situações de trabalho protegidas e tendo completados o ensino médio (BRASIL, 2010).

O desemprego juvenil tem características específicas mesmo em momentos de crescimento econômico, em parte porque o crescimento econômico não resolve inteiramente o problema do desemprego entre os jovens, particularmente aqueles de mais baixa renda, de baixa escolaridade, as mulheres, os negros e os moradores de áreas urbanas metropolitanas, para os quais as taxas de desemprego são mais elevadas (BRASIL, 2010). Contudo, não podemos deixar de considerar que o desemprego afeta de modo diferente a juventude, o que coloca a necessidade de pensar as particularidades do desemprego juvenil.

Segundo Corrachano (2012) diversas pesquisas tem tentado explicar essa equação de maior desemprego entre os jovens. Para ela alguns autores<sup>65</sup> afirmam que a questão está na esfera da reprodução, na oferta e demanda do trabalho; do lado da oferta há um menor custo para os jovens em abandonar os empregos, por conta dos baixos salários e da não necessidade de prover uma família (sem desconsiderar o grande contingente de jovens que são chefes de família ou cuja renda individual tem forte peso na renda familiar). Contudo, a autora afirma que é preciso analisar essa hipótese com cuidado, uma vez que ela transmite a ideia de que o jovem é menos responsável pelo rendimento familiar e, portanto, precisa de menos acesso ao trabalho. Outro fator apresentado se refere aos custos da demissão desse segmento que é menor em relação ao dos adultos, pois, há menor investimento realizado na qualificação, menor sujeição dos jovens à legislação trabalhista e menos gastos com a legislação trabalhistas, o que torna mais barato demitir um jovem que um adulto.

---

<sup>65</sup> A autora cita Tokmann (2003).

Importante sinalizarmos ainda que mesmo os jovens inseridos no trabalho, eles sofrem os impactos das mudanças no mundo do trabalho, pois, estão mais sujeitos à uma inserção precária em relação aos adultos (CORRACHANO; et al., 2008).

O fato fica claro quando analisamos a questão da informalidade, que é muito mais elevada entre os jovens. Analisando os dados de 2006 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) “[...] havia 18,2 milhões de jovens brasileiros ocupados; deste aproximadamente, 11 milhões, isto é, 60,5% encontrava-se na informalidade, enquanto que entre os adultos, esse percentual era de 50,7% [...]” (CORRACHANO, 2012, p, 54).

Há outro fator que precisa ser considerado e se refere à renda das famílias desses jovens. Carrochano; et al. (2008) afirmam que é comum a associação entre o critério de renda e o conseqüente afastamento do jovem da escola e inserção no mercado de trabalho, que os autores questionam. Para eles, os dados evidenciam que jovens de baixa renda começam a trabalhar mais cedo e, muitas vezes sem concluir os estudos. Porém, não podemos inferir desta informação que os jovens deixam de estudar em função da necessidade de trabalhar. Segundo ela, as razões da evasão escolar são mais complexas e merecessem ser investigadas com mais cuidado.

Pertencer a uma família de baixa renda é um fator extremamente relevante, contudo, Corrachano; et al. (2008, p. 23) apresentam ainda fatores culturais, “[...] dada a crença de parcelas da população brasileira sobre o caráter pedagógico do trabalho, pelo qual a criança e o adolescente tornar-se-iam mais responsáveis e disciplinados [...]”. Esse fator precisa ser somado, ainda, à relação entre o jovem e a escola, sugerindo que não só a dedicação ao trabalho pode prejudicar a permanência na escola, mas também questiona a capacidade do sistema de ensino em atrair o interesse do aluno. Em nosso entendimento, é necessário pensar não só na questão da relação entre o jovem e a escola, mas também, pensar na qualidade desse sistema escolar. E principalmente, pensar como os jovens tem percebido e relacionado a importância da educação para suas vidas de uma forma prática, isto sem desconsiderar nenhum dos aspectos anteriores.



Para Frigotto (2001) no contexto de crise endêmica do desemprego estrutural e a consequente divisão de incluídos, precarizados e excluídos, desmonta-se a promessa integradora, e a função econômica atribuída à escola passa a ser a empregabilidade ou a formação para o desemprego. Para o autor a educação em geral e, particularmente, a educação profissional tem se vinculado a um adestramento, acomodação, conformando um cidadão mínimo

que pense minimamente e que reaja minimamente. Trata-se de uma formação numa ótica individualista, fragmentária - sequer habilita o cidadão e lhe dê direito a um emprego, a uma profissão, tornando-o apenas um mero "empregável" disponível no mercado de trabalho sob os desígnios do capital em sua nova configuração (FRIGOTTO, 2001, p. 80).

Os jovens receberam a maior parte do impacto da retração de oportunidades de empregos na década de 1990 e manteve-se o mesmo após 2005 que atingiram de forma desigual o próprio segmento juvenil: mulheres e os (as) jovens mais pobres. Corrachano (2012) analisando os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 2006 afirma que se olharmos superficialmente para os números, acreditamos que os jovens estão em melhores condições, uma vez que 35,5% dos jovens entre 15 e 24 anos ocupavam a posição de empregados com carteira assinada, enquanto entre os adultos esse percentual era de 31,5%. No entanto, analisando os dados com mais cuidado, percebemos que essa é a expressão da realidade, pois, observarmos que proporção de jovens que trabalhavam sem carteira assinada era significativamente superior quando comparada aos adultos; enquanto o índice entre estes últimos atingia 14,1%, entre aqueles elevava-se a 31,4%.

Outros dados também corroboram para a afirmação acima, como os apresentados por Gonzalez (2009) ao tratar da qualidade dos postos de trabalho dos jovens ao se inserirem no mercado de trabalho. Para eles os postos são aqueles com as menores exigências de qualificação, e de pior qualidade, o que se reflete nas principais posições ocupadas pelo grupo etário mais jovem considerado, como podemos observar nos quadros abaixo.

<b>19Posição na ocupação</b>	<b>Norte</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Sul</b>	<b>Centro-Oeste</b>	<b>Brasil</b>
Empregados com carteira	29,1	27,2	57,1	52,7	46,5	45,2
Militares e estatutários	6,1	3,2	3,4	3,1	4,7	3,6
Empregados sem carteira	29,7	31,1	21,3	20,5	24,7	24,8
Trabalhadores domésticos com carteira	0,6	0,7	1,4	1,0	1,8	1,1
Trabalhadores domésticos sem carteira	6,8	7,2	3,9	3,1	5,6	5,0
Conta própria	15,5	14,7	8,2	9,5	9,8	10,9
Empregadores	1,4	1,2	1,5	2,5	2,1	1,6
Trabalhadores para o autoconsumo	2,3	5,1	0,7	1,4	1,8	2,2
Trabalhadores na autoconstrução	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
Não remunerados	8,5	9,5	2,4	6,2	2,9	5,4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Total (m 1.000 pessoas)</b>	<b>2.315</b>	<b>7.877</b>	<b>12.021</b>	<b>4.508</b>	<b>2.233</b>	<b>28.954</b>

**QUADRO 5 - DISTRIBUIÇÃO DOS JOVENS DE 16 A 29 ANOS OCUPADOS, SEGUNDO POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO. BRASIL E GRANDES REGIÕES 2009 (EM %)**

Fontes: Elaboração: DIEESE à partir de dados do IBGE PNAD (2009) - DIEESE (2011).

Outro aspecto importante é a extensão da jornada de trabalho dos jovens. Corrachano (2012), analisando os dados da PNAD (2006), afirma que 48% dos jovens de 14 a 29 anos que apenas trabalhavam, tinham uma jornada de trabalho entre 31 a 44 horas/semana. Já os 45,3% dos jovens de 14 a 29 anos que trabalhavam e estudavam tinham uma jornada semanal de 31 a 44 anos.

Gonzalez (2009) faz um alerta importante ao observar que as ocupações melhoram ao passar de um grupo etário mais jovem para outro mais velho, pois, corremos o risco de acreditar que há uma sequência que o trabalhador deva transpor (das ocupações sem proteção até as que são regulamentadas), quando na verdade o que ocorre é que há uma mudança na composição, pois, os grupos de jovens de 18 a 24 e de 25 a 29 anos não são formados apenas por jovens que entraram cedo no mercado de trabalho e que conseguiram mudar para ocupações melhores à medida que envelheciam, mas também por aqueles jovens que postergaram a entrada no mercado de trabalho para, possivelmente, aumentar a sua escolaridade, o que o torna mais próximo de uma ocupação de melhor qualidade na primeira oportunidade.

É para diminuir os impactos desse cenário que emergem as políticas de juventude voltadas para o trabalho, emprego, geração de renda. Apesar dos limites colocados

para as próprias políticas sociais, por estarem inseridas numa sociedade capitalista, reforçarmos a necessidade de defendê-las, pois, trata-se, além, de uma questão de sobrevivência, mas, também, de uma dimensão ontológica do trabalho para o jovem. Sarti (2010, p. 90) apresenta outro ângulo que não pode ser esquecido. Segundo ela “[...] o valor do trabalho se define dentro de uma lógica em que conta não apenas o cálculo econômico, mas o benefício moral que retiram dessa atividade [...]”. Segundo a autora nas periferias a identidade de ser pobre se confunde com a de trabalhador, quando a identificação de pobre, mas trabalhador, livre o ser das implicações com a associação de ser pobre. Logo, o trabalho assume centralidade em diversos aspectos para os trabalhadores, em especial para os trabalhadores das periferias.

A pesquisa "Perfil da Juventude Brasileira" publicada em 2005 mostra que o trabalho é uma das áreas de maior preocupação dos jovens, bem como a de maior interesse. A pesquisa apresenta ainda que para 64% dos jovens trabalhar é uma necessidade, e para 55% deles é também, uma forma de independência (INSTITUTO CIDADANIA, 2005).

Fica claro, assim, que as políticas públicas voltadas para o trabalho dos jovens brasileiros são “[...] no plano econômico-social e ético-político tão imprescindíveis quanto complexas” (FRIGOTTO, 2005, p. 204). Essas políticas são imprescindíveis, por tudo o que foi discutido até o momento, com relação aos impactos do desemprego para os jovens, e complexas por conta dos impasses estruturais da economia e cultura da elite brasileira que “[...] se mantém sócia menor e subordinada aos centros hegemônicos do capital [...]” (FRIGOTTO, 2005, p.204).

### 3.2 APRESENTANDO O PROJOVEM

Como já trabalhado no primeiro capítulo, as primeiras experiências de políticas para Juventude no Brasil tem uma explosão na década de 1990 quando a temática juventude ganha destaque na agenda pública. Esse período é de grandes mudanças nos meios produtivos com acentuado aumento da violência, a flexibilização de direitos sociais e trabalhistas e configuração de políticas neoliberais, um quadro

fortemente marcado pelo desemprego<sup>66</sup> que atingiu significativamente a juventude. A década de 2000 representa a soma de esforços de todos os grupos, movimentos e redes de jovens para a mobilização na defesa dos direitos da juventude (BRASIL, 2013).

Em 2004 é instituída a Comissão Especial de Políticas Públicas de Juventude, dando início ao debate sobre a construção de um Plano Nacional de Juventude e de um Estatuto da Juventude (que ainda aguarda aprovação), e a inclusão da Emenda Constitucional 65 que inclui a palavra “jovem” na constituição federal. Nesse mesmo ano é criado o Grupo Interministerial (com 19 Ministérios e Secretarias) com a finalidade de fundamentar as bases para uma Política Nacional de Juventude que integre os programas para a juventude. Nesse bojo são criados, em 2005, a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), o Conselho Nacional de Juventude (CNJ)<sup>67</sup> e o Programa Nacional de Inclusão dos Jovens (ProJovem).

Assim, o ProJovem surge em 2005 como resultado de demanda por parte da sociedade, mas, sobretudo, como resultado do diagnóstico realizado do Grupo Interministerial que recomendava maior integração e complementaridade entre os programas voltados para a juventude e tinha como objetivo aumentar o nível de escolaridade de modo a inserir esses jovens no mercado de trabalho (BRASIL, 2008).

A primeira versão do ProJovem (2005) foi criada em parceria com a Secretaria Nacional da Juventude e do Conselho Nacional de Juventude, e foi regulamentado através do decreto 5.557 de 05/10/2005 e tinha como público alvo os jovens de 18 a 24 anos, que ainda não tivessem completado o ensino fundamental, mas que tivessem feito no mínimo a 4ª série; e não poderiam ter vínculo formal no mercado de trabalho, e que fossem moradores de capitais e regiões metropolitanas com mais de duzentos mil habitantes. Os jovens participantes do programa receberia uma bolsa no valor de R\$ 100,00 (cem reais) e teriam formação profissional integral

---

<sup>66</sup>“Naquela década, foram principalmente as igrejas e as organizações não governamentais que se encarregaram de projetos sociais voltados para os jovens considerados “em situação de risco” (BRASIL, 2013, p. 09).

<sup>67</sup> Esses são marcos importantes para a construção de uma Política Nacional, pois, criou um órgão com a competência de propor, acompanhar, avaliar os programas, coordenando e articulando todas as ações.

associando a elevação da escolaridade através da formação básica de 800 horas acrescida da formação profissional com carga horária de 350 horas e 50 horas de atividades de ações comunitárias (SECRETÁRIA NACIONAL DE JUVENTUDE, 2008).

O objetivo principal nesse momento era a elevação da escolaridade, tendo em vista a conclusão do ensino fundamental, a qualificação profissional e o desenvolvimento de ações comunitárias de interesse público. A gestão era do Grupo Interministerial e da Secretaria Nacional de Juventude, e o financiamento era do Governo Federal que repassava aos municípios para que esses executassem o programa.

Em 2007 foi lançado o Programa Integrado que agrupou seis programas: o próprio ProJovem, o Agente Jovem, Saberes da Terra, Escola de Fábrica, Juventude cidadã e o Consórcio da Juventude.

Tal mudança ocorreu em função de estudos feitos pelo sistema de informação do programa que os jovens excluídos estão mais dispersos geograficamente do que se esperava “[...] apontando a necessidade de ampliar o alcance do programa para cidades menores, uma vez que parte substantiva dos jovens brasileiros deixava de ser contemplada, quando se restringia o atendimento a municípios com mais de 200 mil habitantes” (BRASIL, 2008, p.18).

Aliado a essa informação, pesquisas da Pnad/2003 (das regiões metropolitanas) e do Censo 2000 (nacional) que tomaram como pesquisa os jovens de 18 a 24 anos com quatro a sete anos de escolaridade e residentes nas cidades com mais de 200 mil habitantes mostravam queda do número de jovens excluídos. No entanto, quando analisado os jovens de 24 a 29 anos esses mesmos índices são crescentes, [...] evidenciando-se a necessidade de ampliar a faixa etária atendida pelo ProJovem, de modo a contemplar também os jovens de faixa etária mais elevada (BRASIL, 2008, p. 18). As atividades do ProJovem Integrado se iniciam em 2008 através de 04 modalidades:

**ProJovem Urbano:** “Destina-se a jovens de 18 a 29 anos, que sabem ler e escrever, mas que não concluíram o ensino fundamental. Oferece elevação de escolaridade, com a conclusão do ensino fundamental, qualificação profissional,

participação em ações de cidadania e uma bolsa mensal de R\$ 100,00. Com duração de 18 meses, é executado pela Secretaria Nacional de Juventude, da Secretaria-Geral da Presidência da República<sup>68</sup>. A modalidade é executada mediante convênios firmados entre a Secretaria Nacional de Juventude, estados e municípios. Nas cidades com mais de 200 mil habitantes a parceria é feita diretamente com a Prefeitura Municipal. Já nas cidades menores, essa parceria é firmada com o governo do estado, que viabiliza a chegada do Programa nas cidades menores” (GUIA NACIONAL DE POLÍTICA DE JUVENTUDE, 2011).

**ProJovem Campo:** Executado pelo Ministério da Educação, a modalidade oferece elevação de escolaridade, com a conclusão do ensino fundamental, e capacitação profissional de jovens de 18 a 29 anos que atuam na agricultura familiar. O curso tem duração de 24 meses e é ministrado conforme a alternância dos ciclos agrícolas, respeitando o período em que os alunos trabalham no campo. O programa é desenvolvido em parceria com as secretarias estaduais de educação e uma rede de instituições públicas federais, mediante convênios firmados com o MEC (GUIA NACIONAL DE POLÍTICA DE JUVENTUDE, 2011).

**ProJovem Adolescente:** Executado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), destina-se a jovens de 15 a 17 anos em situação de risco social, independentemente da renda familiar, ou que integram famílias beneficiárias do Bolsa Família. Com duração de 24 meses, oferece proteção social básica e assistência às famílias, visando elevar a escolaridade e reduzir os índices de violência, uso de drogas, das doenças sexualmente transmissíveis e gravidez precoce. Os municípios interessados no Programa devem observar os seguintes critérios: -estar habilitado nos níveis de gestão básica ou plena do Suas; -possuir Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) em funcionamento e registro no Censo do CRAS; - apresentar a demanda mínima de 40 jovens que pertençam a famílias beneficiárias do Bolsa Família (GUIA NACIONAL DE POLÍTICA DE JUVENTUDE, 2011).

**ProJovem Trabalhador:** O ProJovem Trabalhador ficou sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho (MTE), unificando as ações do Consórcio Social da Juventude, Empreendedorismo Juvenil, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica,

---

<sup>68</sup> A partir de 2012 a coordenação geral do ProJovem Urbano migrou da Secretaria Nacional de Juventude para o Ministério da Educação (MEC), mas manteve a Secretaria Nacional de Juventude como parte do Comitê Gestor.

tendo como objetivo “[...] preparar o jovem para ocupações com vínculo empregatício ou para outras atividades produtivas geradoras de renda, por meio da qualificação social e profissional e do estímulo à sua inserção no mundo do trabalho” (BRASIL, 2008), como está previsto no artigo 37 da Lei 6.629 de novembro de 2008 que unificou os programas.

Essa modalidade do ProJovem se destina a jovens de 18 a 29 anos em situação de desemprego e cuja renda familiar per capita seja de até um salário mínimo e ainda que cumpra os seguintes pré-requisitos: a) cursando ou tenha concluído o ensino fundamental; ou b) cursando ou tenha concluído o ensino médio, e não esteja cursando ou não tenha concluído o ensino superior<sup>69</sup> (BRASIL, 2008, artigo 38).

O ProJovem Trabalhador tem duas submodalidades: o Consórcio Social da Juventude e o Juventude Cidadã. Isto porque o ProJovem Trabalhador não unificou os programas anteriores do Ministério do Trabalho; ele apenas os agregou sob a forma da lei. Inclusive, parte da legislação é diferente para o ProJovem Trabalhador – Consórcio Social da Juventude, o qual segue a orientação da Portaria 2043 de 22 de Outubro de 2009; o ProJovem Trabalhador – Juventude Cidadã, por sua vez, segue a Portaria 991 de 27 de novembro de 2008. Ambos, seguem as orientações do Decreto 6629 de 2008.

Fato que mostra como é prematuro apresentar o ProJovem como a política nacional de juventude, pois, não basta colocar sob um mesmo nome todas as ações para que elas façam, assim, parte de uma mesma lógica e que tenham os mesmos objetivos. Como pensar em projeto pedagógico? Como operar com sistemas de avaliação, controle e monitoramento? E estamos falando aqui apenas de uma das modalidades do ProJovem, as demais estão divididas entre algumas Secretarias. É preciso muito cuidado para que o programa não apenas camufle a fragmentação que é uma marca das políticas de juventude, que ao que podemos ver, ainda se mantém.

No que se refere à execução do Programa, a legislação (Termo de Referência 991

---

<sup>69</sup> Nas ações de empreendedorismo juvenil, além dos jovens referidos no **caput**, também poderão ser contemplados aqueles que estejam cursando ou tenham concluído o ensino superior (BRASIL, 2008, artigo 38).

de 2008) delega tais execuções a Estados e Municípios com população com acima de 20 mil habitantes não há necessidade de convênio, acordo, contrato, ajuste ou outro instrumento congêneres, o que não dispensa a prestação de contas (BRASIL, 2008).

Para a celebração dos convênios a entidade de direito privado sem fins lucrativos na execução do ProJovem Trabalhador deverá ser precedida de seleção por chamada pública e essas deverão comprovar experiência de no mínimo 3 anos no objeto do convênio; ter capacidade física instalada necessária à execução do objeto do convênio; ter capacidade técnica e administrativo-operacional adequada para execução; e apresentar proposta com adequação entre os meios sugeridos, seus custos, cronogramas e resultados previstos, em conformidade com as especificações técnicas do termo de referência e edital de chamada pública<sup>70</sup> (BRASIL, 2008).

Como já discutimos anteriormente essa é uma forma de gerir a máquina pública que se tornou prática comum na gestão das políticas sociais, e expressa a lógica da transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade civil, quando cabe ao Estado o papel de financiador e ao terceiro setor o de executor. Tal fenômeno é parte do processo de reestruturação produtiva (BEHRING, 2003), e tem impactos diretos no programa, principalmente no que se refere à continuidade e à qualidade das atividades, uma vez que a empresa contratada, ou Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), tem por objetivo, o lucro.

Assim, o ProJovem Trabalhador de Serra é uma política que foi pensada pelo Ministério do Trabalho (uma vez que os programas já existentes no Ministério, apenas passaram a compor o ProJovem Integrado), sendo executado no município de Serra, por intermédio de uma empresa contratada para implementar as atividades. São três atores diferentes e diretamente envolvidos, porém, nem sempre com objetivos comuns. Conciliar esses interesses e perspectivas diferentes é grande desafio. Neste sentido, Castro (2012) faz uma questão importante, em meio a tantos personagens e interesses: como fazer chegar ao centro do poder os interesses dos

---

<sup>70</sup> No município de Serra o programa é executado pelo Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania (IMDC) e é gerido pela Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda.



principais interessados, os jovens?

No ProJovem Trabalhador de Serra o Convênio entre o Ministério do Trabalho e a prefeitura de Serra, através da Secretaria de Emprego e Renda (SETER), foi assinado em 2010, porém, ele só pôde ser licitado em julho de 2012, por conta dos trâmites burocráticos. A empresa licitada foi o Instituto Mundial do Desenvolvimento e da Cidadania (IMDC)<sup>71</sup>, que ganhou a licitação por menor preço. O valor do convênio era de R\$ R\$ 4.648.875,00, sendo repassado ao IMDC o valor de R\$ 3,586<sup>72</sup> milhões para a execução.

Como podemos ver, o programa só pôde ser lançado às vésperas do período eleitoral nos municípios (julho 2012), o que prejudicou substancialmente o processo de divulgação junto às comunidades e da contratação dos profissionais, por conta da legislação eleitoral. O programa teve início em dezembro de 2012 tendo como meta inscrever 2.500 jovens (quantidade prevista no contrato assinado), contudo, no início das atividades do programa, haviam poucos inscritos no Sistema Informatizado ProJovem Trabalhador (SinProjovem), por conta disso, no início de 2013 foram abertas novas inscrições<sup>73</sup>. Ademais, nem mesmo essas novas inscrições foram suficientes para preencher todas as vagas<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) pela Lei Estadual n.º 14.870 de 16/12/2003 e Lei Federal n.º 9.790 de 23/03/1999, com sede no Estado de Minas Gerais.

<sup>72</sup> As informações sobre os valores foram dadas pela Secretaria do SETER.

<sup>73</sup> De acordo com informações da SETER o processo de inscrição se deu da seguinte forma: O processo de divulgação das inscrições do Projovem Trabalhador de Serra contou com 3 (três) etapas distintas e complementares: **1ª Fase: anterior às eleições** - Na primeira fase, foram afixados cartazes em locais como CRAS - Centro de Referência de Assistência Social, Escolas do Município e no Pró-Cidadão e realizadas estratégias corpo a corpo nas quais se ofertava folder específico contendo informações sobre o programa e locais de inscrições; **2ª Fase: posterior às eleições** - Nesta fase foi realizada panfletagem nas ruas, feiras livres, reuniões em Escolas, Associações de Moradores, com líderes comunitários, carro de som, mídia impressa, mídia virtual, spot para rádios comunitárias, cartazes afixados nos ônibus que circulam dentro do Município. As inscrições foram realizadas em diversos locais além do SINE/SETER; **3ª Fase: Retorno às aulas e captação de novos alunos** - O terceiro momento teve como objetivo convidar os alunos para retorno às aulas e contou com estratégia via Call Center. A empresa contratada entrou em contato com os alunos inscritos no Programa informando objetivos deste, data de início e local das aulas. Para os alunos os quais o Call Center não conseguiu contato telefônico, foram enviadas correspondências com as informações supracitadas. Concomitantemente, foram realizadas as seguintes estratégias de divulgação: anúncios em rádios comunitárias e carros de som, site do instituto, afixados cartazes em locais de grande circulação como terminais e CRAS e realizada a plotagem dos carros do Programa. Essas tiveram o objetivo de inscrever novos alunos tendo em vista o baixo número de alunos em sala de aula.

<sup>74</sup> De acordo com a Portaria 2043 é permitido 10% de evasão do programa.

Os jovens inscritos foram distribuídos em 15 bairros: Bairro de Fátima, Serra Dourada II, Feu Rosa, Serra Sede, Central Carapina, Jacaraípe, Parque Residencial Tubarão, Planalto Serrano, Nova Carapina I, Jardim Tropical, José de Anchieta, Parque das Gaivotas, Vila Nova de Colares, São Marcos, Cidade Continental. Basicamente, como local para sediar as aulas foi utilizada as escolas públicas, apenas uma delas era um instituto social, por serem esses espaços o que melhor ofereciam condições de comportar os jovens.

De acordo com a equipe técnica, a proposta era para que as unidades onde as atividades fossem acontecer estivessem próximas à moradia do jovem. Contudo, não podemos deixar de considerar que o convênio assinado obriga aos entes parceiros fornecer aos jovens o transporte até o local de realização das atividades do programa; assim, ter os equipamentos públicos próximos dos locais de moradia dos jovens contribuiu para o aumento do lucro da instituição executora.

Para definir as metas da qualificação social e profissional para os Estados, Municípios e Distrito Federal são utilizados os seguintes critérios: a) intensidade do desemprego juvenil e a vulnerabilidade socioeconomia do jovem; b) média do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED); c) Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); proporção entre a população economicamente ativa juvenil e população economicamente ativa total. O programa é custeado com recursos do Ministério do Trabalho e com recursos de contrapartida dos executores parceiros (BRASIL, 2008).

Os jovens inscritos no programa recebem um auxílio financeiro no valor de R\$ 100,00 (cem reais) mensais, de caráter temporário, que não podem ser cumulativos a outros benefícios sociais de programas federais de natureza semelhante<sup>75</sup>, devendo o jovem optar por um deles. O valor é repassado diretamente do governo federal para os beneficiados do programa através de uma conta bancária. O auxílio poderá ser suspenso nas seguintes situações: a) recebimento de benefício de natureza semelhante de outros programas federais; b) frequência mensal abaixo de

---

<sup>75</sup> Consideram-se de natureza semelhante ao auxílio financeiro mensal a que se refere o **caput** os benefícios pagos por programas federais dirigidos a indivíduos da mesma faixa etária do Projovem (Inciso 5º do Artigo 47 da Lei 6.629 de novembro de 2008).

75% nas atividades<sup>76</sup>; c) não atendimento de outras condições da modalidade (BRASIL, 2008).

Como já dissemos anteriormente, a transferência de renda opera como princípio redistributivo, que pressupõe como contrapartida a frequências às atividades socioeducativas (SPOSITO; CORROCHANO, 2005).

A carga horária do curso foi dividida da seguinte forma:

QUALIFICAÇÃO SOCIAL	QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL	TOTAL
100 horas/aula	250 horas/aula	350 horas/aula
Em 07 semanas	Em 17 semanas	Em 24 semanas
15 horas/aula por semana		

#### **QUADRO 6 - DISTRIBUIÇÃO DA CARGA HORÁRIA PROJovem TRABALHADOR**

FONTE: Manual do Educador e BRASIL, 2008.

O conteúdo a ser desenvolvido na qualificação social é o seguinte:

CONTÉUDOS:	CARGA HORÁRIA
Inclusão Digital	40h
Valores humanos, ética e cidadania	10
Educação Ambiental, higiene pessoal, promoção da qualidade de vida	10
Noções de direitos trabalhistas, formação de cooperativas, prevenção de acidentes de trabalho	20
Estímulo e apoio à elevação da escolaridade	20

#### **QUADRO 7 - CARGA HORÁRIA QUALIFICAÇÃO SOCIAL PROJovem TRABALHADOR**

FONTE: Manual do Educador e BRASIL, 2008.

Deluiz (2010), analisando a execução do programa no Rio de Janeiro, afirma que o material didático utilizado para expor esses conteúdos era muito superficial, ficando sob a responsabilidade do instrutor<sup>77</sup> aprofundar o conteúdo para a melhor compreensão dos jovens inseridos no programa. Esse também é observado no ProJovem Trabalhador de Serra, e pode ser facilmente comprovado, uma vez que apesar de ter um programa que inclui disciplinas como português e matemática não

<sup>76</sup> Para fins da certificação profissional dos jovens e de pagamento do auxílio financeiro exigir-se-á frequência mensal mínima de setenta e cinco por cento nas ações de qualificação.

<sup>77</sup> A autora utiliza o termo educador, porém, a orientação dada nas capacitações era para o uso do termo instrutor por uma questão de pagamento do valor hora/aula; o valor para educador é maior que o do instrutor.

exige ao instrutor o domínio desses conteúdos, como podemos observar no quadro abaixo, nem tampouco há uma exigência ou proposta metodológica e didática, a orientação dada se limita à adoção de dinâmicas de grupo, e ao respeito à realidade do jovem (DELUIZ, 2010).

Competências Técnicas	Domínio teórico e prático dos conteúdos
Formação Acadêmica	Curso Normal Superior, pedagogia, Assistente Social, Psicologia, e outros (com comprovação de experiência em sala de aula <sup>78</sup> ) – para Qualificação Social; Ensino Médio ou Superior e curso de Informática – para Inclusão Digital; Pelo menos Ensino Médio, apresentação da conclusão do curso de qualificação profissional (da ocupação definida pelo arco escolhido) ou comprovação da experiência na área da ocupação – para a Qualificação Profissional;
Hora/aula	R\$ 18,00
Regime Contratação	RPA <sup>79</sup>

#### **QUADRO 8 - PERFIL DO INSTRUTOR**

Fonte: Manual do Educador (BRASIL, 2008).

As avaliações da aprendizagem seguem a mesma problemática, quando os conceitos são abordados de forma genérica e superficial cabendo aos instrutores adaptar à realidade de sua turma. De acordo com Deluiz (2010), os traços marcantes no trato ao conteúdo da qualificação social são a fragmentação e a superficialidade. Neste sentido, a qualificação reproduz os processos de escolarização padrão, porém, com menos qualidade.

No caso do ProJovem de Serra, ainda houve um outro complicador, pois, as aulas aconteciam de terça-feira à quinta-feira em cinco horas de aula por dia (manhã: de 07:00 as 12:00h; noturno: de 17:00 as 22:00h), o que compromete a permanência do jovem no programa, uma vez que as atividades ficam cansativas, e dificultam que o jovem possa se envolver em outras atividades. Essa escolha é também uma estratégia de redução de custos por parte da empresa contratada, pois, menos dias em atividade, significa diminuir os custos com o pagamento referente à alimentação e transporte dos jovens, uma vez que esses dois itens são obrigações que a entidade executora do programa precisa cumprir.

<sup>78</sup> No caso do município de Serra essa condicionalidade não foi observada.

<sup>79</sup> A forma de contratação adotado no ProJovem Trabalhador de Serra através da Empresa contratada para a execução do Programa foi o Microempreendedor Individual (MEI).

Outra problemática enfrentada pelo ProJovem Trabalhador de Serra foi que, como o início do programa aconteceu no período eleitoral o processo de seleção e qualificação dos profissionais ficou comprometido. Além disso, a forma de contratação dos instrutores dificultou a seleção. A princípio, a forma escolhida foi de Recibo de Pagamento a Autônomo (RPA), contudo, como a forma de pagamento tem uma tributação elevada, a equipe gestora optou pela “contratação” através do MEI, uma vez que os instrutores passam a ser pessoa jurídica, assim, recai sobre eles a responsabilidade de pagar os tributos, o que diminui os custos na execução do projeto, mas, também diminui a qualidade das atividades do programa.

A qualificação profissional deverá observar a demanda da empregabilidade, e em caso da aula prática deverá ser desenvolvida em condições laboratoriais, de acordo com o curso. O conteúdo da oferta dos cursos de qualificação profissional deve ser elaborado com base na relação dos arcos ocupacionais abaixo (MANUAL DO EDUCADOR; BRASIL, 2008).

Administração; Alimentação; Arte e Cultura; Beleza e estética; Construção e Reparos; Gráfica; Joalheria; Madeira e Móveis; Metalmeccânica; Saúde; Serviços Domésticos; Serviços Pessoais; Telemática; Transporte; Turismo e hospitalidade; Vestuário; Outros.

#### **QUADRO 9 - ARCOS OCUPACIONAIS**

Fonte: Manual do Educador

Comparando os arcos ocupacionais oferecidos pelo programa com os arcos das famílias ocupacionais que mais empregam no Brasil, tanto para o público feminino quanto masculino, podemos perceber que há certa proximidade entre os cursos oferecidos e as possíveis vagas no mercado de trabalho, de acordo com os arcos ocupacionais que mais geram empregos, como podemos observar nos quadros abaixo.

<b>Famílias ocupacionais</b>	<b>Saldo (em nº. Absolutos)</b>	<b>Em %</b>
Agentes, assistentes e auxiliares administrativos	112.290	15,0
Operadoras do comércio em lojas e mercados	107.736	14,4
Operadoras de <i>telemarketing</i>	39.458	5,3
Caixas e bilheteiras (exceto caixa de banco)	38.221	5,1
Recepcionistas	37.824	5,1
Alimentadoras de linhas de produção	34.153	4,6
Garçonetes, <i>barwoman</i> , <i>copeiras</i> e <i>sommelières</i>	25.261	3,4
Trabalhadoras nos serviços de manutenção de edificações	24.420	3,3
Trabalhadoras de embalagem e de etiquetagem	19.335	2,6
Técnicas e auxiliares de enfermagem	17.362	2,3

Escriturárias de serviços bancários	15.109	2,0
Operadoras de máquinas para costura de peças do vestuário	11.871	1,6
Trabalhadoras nos serviços de coleta de resíduos, de limpeza e conservação de áreas públicas	9.286	1,2
Almoxarifes e armazenistas	7.561	1,0
Auxiliares de contabilidade	7.449	1,0
Cozinheiras	7.142	1,0
Montadoras de equipamentos eletroeletrônicos	6.536	0,9
Técnicas de vendas especializadas	6.213	0,8
Enfermeiras e afins	5.822	0,8
Trabalhadoras da preparação da confecção de roupas	5.452	0,7
<b>Total das 10 famílias que mais geraram emprego</b>	<b>538.501</b>	<b>72,0</b>
<b>Total geral</b>	<b>747.476</b>	<b>100,0</b>

**QUADRO 10 - SALDO(\*) DE EMPREGO FORMAL NAS FAMÍLIAS OCUPACIONAIS QUE MAIS GERARAM EMPREGOS PARA MULHERES JOVENS DE 16 A 29 ANOS BRASIL 2010**

Fonte: MTE. Caged Elaboração: DIEESE

Nota:(\*) Resultado da diferença entre admitidos e desligados DIEESE, (2011).

Famílias ocupacionais	Saldo (em nº. absolutos)	Em %
Ajudantes de obras civis	120.452	11,6
Alimentadores de linhas de produção	93.433	9,0
Operadores do comércio em lojas e mercados	67.644	6,5
Agentes, assistentes e auxiliares administrativos	62.540	6,0
Trabalhadores de cargas e descargas de mercadorias	47.072	4,5
Almoxarifes e armazenistas	36.006	3,5
Trabalhadores de embalagem e de etiquetagem	29.584	2,8
Trabalhadores nos serviços de manutenção de edificações	25.889	2,5
Vigilantes e guardas de segurança	25.299	2,4
Motoristas de veículos de cargas em geral	20.552	2,0
Porteiros e vigias	14.500	1,4
Trabalhadores nos serviços de coleta de resíduos, de limpeza conservação de áreas públicas	14.355	1,4
Garçons, <i>barmen</i> , copeiros e <i>sommeliers</i>	14.015	1,3
Técnicos em eletrônica	12.216	1,2
Analistas de tecnologia da informação	12.037	1,2
Escriturários de serviços bancários	11.671	1,1
Trabalhadores de estruturas de alvenaria	10.118	1,0
Motoristas de veículos de pequeno e médio porte	10.046	1,0
Preparadores e operadores de máquinas-ferramenta convencionais	9.679	0,9
Operadores de <i>telemarketing</i>	9.621	0,9
<b>Total das 10 famílias que mais geraram emprego</b>	<b>646.729</b>	<b>62,0</b>
<b>Total geral</b>	<b>1.042.393</b>	<b>100,0</b>

**QUADRO 11 - SALDO(1) DE EMPREGO FORMAL NAS FAMÍLIAS OCUPACIONAIS QUE MAIS GERARAM EMPREGOS PARA HOMENS JOVENS DE 16 A 29 ANOS BRASIL 2010**

Fonte: MTE. Caged Elaboração: DIEESE

Nota: (1) Resultado da diferença entre admitidos e desligados DIEESE, (2011).

Relacionando os quadros acima com os arcos ocupacionais percebemos que os arcos ocupacionais contemplam, mesmo que não totalmente, as áreas identificadas nos quadros como as que mais geram empregos. Uma justificativa que pode ser dada a esse fato é de que essas opções de cursos facilitarão a inserção do jovem no mercado de trabalho, contudo, os arcos não pensados de acordo com as necessidades e desejos dos jovens, tornam o trabalho, apenas uma expressão de troca, sem nenhuma possibilidade de autorrealização. Esse pode ser um dos fatores para explicar a baixa adesão dos jovens de Serra ao programa.

No entanto, em nosso entendimento, as definições dos arcos ocupacionais limitam a inserção desses jovens, aos interesses das instituições empregadoras, uma vez que não é perguntado ao jovem o que ele deseja fazer, mas o que ele deseja fazer dentro do que é oferecido pelo programa. Neste sentido, retomamos a discussão feita no capítulo anterior sobre as concepções de juventude, especialmente, sobre moratória social. Já ficou claro que a possibilidade de escolha de quando ingressar no mercado de trabalho não é a realidade de todos os jovens, mas fica explícito que aos jovens das classes populares não é permitido nem mesmo escolher como ingressar no mercado de trabalho, qual profissão escolher. O trabalho para o jovem trabalhador pobre assume, desse modo, apenas a dimensão da exploração, é negado a ele a dimensão da práxis, de transformação.

Precisamos pensar ainda em um aspecto de suma importância. A lei determina, como meta mínima, a inserção de pelo menos 30% dos jovens no mundo do trabalho, sendo admitidas as seguintes formas de inserção: a) emprego formal (comprovado através de cópias da carteira assinada dos jovens); b) estágio ou jovem aprendiz (comprovado através de cópias dos contratos); c) ou formas alternativas geradoras de renda (BRASIL, 2008). Cabe questionar quais as formas estão sendo feitas para contabilizar essa inserção, e mais do que isso é preciso saber como ela tem se dado. Quais os vínculos de trabalho? Qual o salário? Quais as condições? Qual a permanência dos jovens nesses vínculos? Essas questões são preliminares para pensarmos na efetividade da política e em como os recursos públicos estão sendo utilizados.

Deluiz (2012), observando a realidade do Rio de Janeiro, afirma que os mecanismos adotados para essa inserção é feita sem uma intermediação adequada, que utiliza mecanismos informais que não asseguram a meta mínima. E quando a inserção acontece, os postos criados são precários, sem garantias trabalhistas, e de baixa permanência, que em geral não é acompanhada. Aliás, cabe registrar aqui que diferentemente do ProJovem Urbano, o programa que estamos analisando não conta um instrumento de monitoramento das ações, o que torna extremamente complicado analisar se os contratos firmados entre os municípios e as instituições executoras do programa nos municípios estão cumprindo com a meta que é uma exigência legal; além disso, não há nenhum mecanismo de acompanhamento dos egressos do ProJovem Trabalhador, logo, até esse momento, como saber em que situação os jovens que passaram pelo programa estão no mercado de trabalho.

Finalizando a apresentação do programa nos colocamos diante de algumas questões de fundo que precisamos nos fazer. O desafio é, pois, o de termos condições de distinguir o projeto de Educação Profissional patrocinado pelos organismos internacionais (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento), reforçando o aspecto da heteronomia<sup>80</sup> brasileira, ou de se buscar construir, uma proposta numa perspectiva de emancipação da classe trabalhadora (FRIGOTTO, 2001).

Frigotto (2001) sinaliza que a orientação pedagógica na formação do trabalhador (psicofísico, intelectual e emocional) tem se dado pela lógica do Banco Mundial, como um intelectual coletivo por excelência. E no caso do Brasil, a perspectiva político-pedagógica da Confederação Nacional da Indústria, mediante sua tríade, SENAI, SESI e IEL, passa a ser a referência fundamental.

Feita a apresentação do Programa, precisamos analisar de que modo tais mudanças impactaram os resultados. A partir dos primeiros resultados do ProJovem Integrado comparando-os com os programas separados, antes da integração, percebermos um primeiro avanço: a ampliação no número de jovens atendidos.

---

<sup>80</sup> O conceito de heteronomia é de Florestan Fernandes que o define como a dependência político, econômica e psicocultural de relações internacionais, que impede qualquer dinâmica interna de desenvolvimento independente (FERNANDES, 2006).



MODALIDADE	JOVENS ATENDIDOS			TOTAL
	2003-2007	2008-2009	2010	
<b>OS SEIS PROGRAMAS QUE DERAM ORIGEM AO PROJOVEM INTEGRADO</b>	684.844	--	--	684.844
PROJOVEM URBANO	--	350.000	200.711	550.711
PROJOVEM ADOLESCENTE	--	511.765	859.275	1.370.950
PROJOVEM CAMPO	--	30.000	80.000	110.000
PROJOVEM TRABALHADOR	--	162.960	216.779	379.739
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>684.844</b>	<b>1.054.635</b>	<b>1.356.765</b>	<b>3.096.244</b>

#### **QUADRO 12 - ATENDIMENTO DAS MODALIDADES DO PROJOVEM INTEGRADO**

Fonte: Assunção (2010, p. 97)

Tal fato se deve à extensão da faixa etária, que passou a atender jovens de 15 a 29 anos. Além disso, não havia mais a necessidade de comprovar a conclusão da 4ª série e aqueles que tivessem inserção formal no mercado de trabalho poderiam ser alunos do ProJovem.

A gestão do programa passou a ser partilhada com os ministérios responsáveis pelas modalidades, seguindo a coordenação geral da Secretaria Nacional de Juventude. Um dos principais objetivos da integração era o de evitar a fragmentação e a desarticulação entre as ações do Governo Federal, contudo o objetivo não foi alcançado. As avaliações feitas indicam que ainda existem muitos limites no campo da gestão que ainda mantêm a independência dos programas, sendo feita por ministérios diferentes. E ainda, há a existência de submodalidades dentro das modalidades como é o caso do ProJovem Trabalhador, que mantém a submodalidade ProJovem Trabalhador Consórcio Social da Juventude (CSJ) e ProJovem Trabalhador Juventude Cidadã<sup>81</sup> (GONZALEZ, 2009; CORRACHANO, 2012).

Para Gonzalez (2009) a integração do programa manteve a lógica da elevação da escolaridade nas modalidades do ProJovem Adolescente (antigo Agente Jovem) e do ProJovem Urbano, adiando a entrada do jovem no mercado de trabalho; já as modalidades ProJovem Trabalhador e ProJovem do Campo mantiveram a finalidade

<sup>81</sup> Consultar Termo de Referência 2.043 de 22 de Outubro de 2009 (BRASIL, 2009) e Portaria 991 de 27 e novembro de 2008.

de inserção do jovem no mercado de trabalho<sup>82</sup>, sendo que este último agregou em um de seus eixos o estímulo ao empreendedorismo, por meio de projetos de qualificação que apresentem metodologias e inovações tecnológicas direcionadas ao fomento do empreendedorismo juvenil (BRASIL, 2010).

O estímulo ao empreendedorismo é apresentado como uma saída importante para geração de trabalho e renda para jovens dos 18 aos 29 anos, e também são estimuladas propostas não apenas de empreendimento individual, mas coletivo, na perspectiva da promoção da economia solidária desenvolvida no âmbito do Ministério do Trabalho e do Emprego (BRASIL, 2010).

Contudo, não podemos deixar de considerar que apesar de reconhecer a importância dessa estratégia para a sobrevivência dos jovens, ela também não deixa fazer parte de um processo de naturalização das mudanças no mundo do trabalho, que culmina na responsabilização dos próprios trabalhadores. Eles são convencidos de que eles é que não têm grande coisa para vender ou não sabem como vendê-la – ou seja, não tem “capital humano”, ocultando, desse modo, todas as estruturas de distribuição desigual e apropriação desigual dos recursos materiais, sociais, culturais e simbólicos de nossa sociedade. Esse fato faz com que o “[...] “capital humano” de um jovem oriundo do contexto popular da “periferia” tenha pouca chance de equivaler ao de um jovem saído de um meio privilegiado” (BIHR, 2007). No bojo do “capital humano” vem também a ideia do empreendedorismo. Nas palavras de Pochmann (2005, p. 122) essa parece mais a dança das cadeiras, pois, “[...] quando a música para, como na brincadeira infantil, há mais pessoas de pé do que cadeiras disponíveis para sentar”.

O termo “empregabilidade” expressa bem a responsabilização do indivíduo por sua situação de emprego e desemprego, numa clara tentativa de transferir riscos e responsabilidades ao trabalhador fazendo com ele assuma a sua empregabilidade, por meio de formação profissional, qualificação e requalificação. Em alguns casos empresas e o Estado até destinam alguns recursos para esses fins, que são “[...]”

---

<sup>82</sup> Em Serra é executado o ProJovem Trabalhador – Juventude Cidadã.

importantes, mas absolutamente incapazes de gerar mais postos de trabalho. Uma contribuição, digamos, para o “salve-se quem puder” (MATTOSO, 2000, p.20).

Neste sentido, desloca-se a responsabilidade social do Estado para o plano individual, onde não há política de emprego, apenas, indivíduos empregáveis ou não (FRIGOTTO, 2001). E os indivíduos afetados pela lógica da competição por empregos inseguros começam a adaptar-se a novas condutas psicológicas do perfil do “vencedor” (COSTA, 2004).

Os limites e desafios colocados no programa vão desde as especificidades do segmento populacional, até a nova formatação do mercado de trabalho. Entre os desafios específicos da juventude estão a própria legitimidade do trabalho para o jovem, como lembra Corrachano (2012): se no imaginário social, lugar de mulher é em casa, lugar de jovem é na escola, o que torna necessário reafirmar os múltiplos sentidos do trabalho para a juventude. E um passo importante nessa direção foi a construção da Agenda Nacional do Trabalho Decente para a Juventude que se inicia em 2010<sup>83</sup>, e os programas podem ser um importante instrumento, contudo, eles precisam estar conectados com as demandas juvenis, despidos de antigas concepções, e principalmente, que se utilize de avaliações consistentes e de pesquisas para fundamentar as ações.

Para uma aproximação com o ProJovem, apresentaremos abaixo o perfil do jovem inserido no programa.

---

<sup>83</sup> Em 2009 por meio do Decreto Presidencial de 04/07/2009 é criado o Comitê Executivo Interministerial da Agenda Nacional de Trabalho Decente, que cria em o Subcomitê de Juventude, coordenador pelo Ministério do Trabalho e da Secretaria Geral da Presidência da República. Já no ano de 2010 é criado o Grupo Consultivo Tripartite para a construção da Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude; em 2011 o tema é discutido nas Conferências Estaduais de Emprego e Trabalho Decente, e em 2012 na Conferência Nacional de Emprego Decente; em 2013 se inicia a construção do Plano Nacional de Trabalho Decente para a Juventude que tem por objetivo não apenas a inserção do jovem, mas, sobretudo, a qualidade nas ocupações juvenis. A agenda se baseia nos pilares do Trabalho Decente da Organização Internacional do Trabalho (OIT) quais sejam: a) respeito às normas internacionais do trabalho (liberdade sindical e reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; eliminação de todas as formas de trabalho forçado; abolição efetiva do trabalho infantil; eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação); b) promoção do emprego de qualidade; c) extensão da proteção social; d) e, diálogo social (BRASIL, 2010, p. 04).

### 3.3 PERFIL DO JOVEM INSERIDO NO PROJovem

O Ministério do Trabalho, através do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), realizou uma pesquisa referente aos anos de 2010 e 2011, relacionando Juventude e Trabalho no Brasil que apresenta resultados importantes sobre o jovem inserido no ProJovem Trabalhador, e alguns dados socioeconômicos sobre a juventude brasileira. Apresentaremos alguns pontos que podem nos ajudar a compreender melhor quem é o jovem inserido no Programa ProJovem Trabalhador.

A primeira informação é sobre o número de jovens cadastrados no programa:

<b>Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação</b>	<b>HOMENS</b>	<b>MULHERES</b>	<b>TOTAL</b>
Norte	13.509	29.524	43.033
Nordeste	59.095	125.207	184.302
Sudeste	43.597	108.104	151.701
<b>Espírito Santo</b>	<b>4.450</b>	<b>9.095</b>	<b>13.545</b>
Sul	18.187	40.165	58.352
Centro-Oeste	11.709	35.385	47.094
Brasil	146.097	338.385	484.482

#### **QUADRO 13 - NÚMERO DE JOVENS CADASTRADOS NO PROJovem**

Fonte: MTE. Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego para a Juventude DIEESE (2011).

Percebemos, assim, que cerca de 10% dos jovens brasileiros estão inseridos no programa, o que mostra a relevância e importância do programa, levando os organismos governamentais a se referirem ao programa, como a expressão da política nacional de juventude. Com base na população jovem do Espírito Santo, qual seja, 950 mil pessoas entre 15 a 29 anos, de acordo com dados do IBGE, depreende-se que, desse quantitativo, pouco mais de 1,42 % dos jovens estão inseridos no programa.

No município de Serra a população de 15 a 29 anos é de aproximadamente 155 mil pessoas, em torno de 38% da população total, conforme dados do IBGE de 2010. Foram disponibilizados para o município 2500 vagas. No entanto, nem todas as vagas foram ocupadas. Foram feitas duas chamadas para ocupação das vagas, como já descrito. O processo foi prejudicado, por conta da mudança na gestão municipal por conta do período eleitoral.

Importante observar que esses índices tão baixos de vagas disponibilizadas para o programa no Estado, e em especial, no município, contrastam com os números de jovens que tem perfil para a inserção no programa, conforme os dados que apresentamos acima, principalmente, se observarmos que 1 em cada 7 jovens no Estado do Espírito Santo estão em situação de desemprego, de acordo com pesquisa sobre juventude realizada pelo Instituto Jones Santos Neves (IJSN), equivalendo a um total de 14,01% dos jovens entre 15 a 29 anos (ESPÍRITO SANTO, 2012). Ou seja, há no estado demanda e público para uma oferta maior de vagas, resta identificar quais razões limitam essa ampliação, pensando em estratégias para diminuir a evasão do jovem no programa.

No que se refere à faixa etária, a pesquisa mostrou que no Brasil e no Espírito Santo, segue a tendência, em média 60% dos jovens inseridos no programa tem idade entre 18 a 24 anos (BRASIL, 2011). Essa não é a faixa etária mais atingida pelo desemprego; os jovens de 15 a 17 anos são os mais afetados. Porém, como um dos critérios de inclusão no programa é ter idade mínima de 18 anos, esse critério explica porque os mais afetados estão fora do programa. Podemos deduzir, assim, que os jovens de 25 a 29 anos têm uma participação menor, por já estarem inseridos no mercado de trabalho, levando em consideração que índices de desemprego são menores para essa faixa etária (ESPÍRITO SANTO, 2012).

Interessante observar, ainda, o número das jovens inseridas no programa, representando mais de 60% do total dos jovens participantes, fato esse que pode ser explicado em partes, pelos altos índices de desemprego que afetam de forma diferente as mulheres, como apresentamos nos itens anteriores, o que evidencia a inserção ainda precária da mulher no mundo do trabalho, representando, assim, que essa pode ser uma oportunidade importante de inserção no mercado de trabalho para essas jovens.

No município de Serra a distribuição dos jovens por sexo foi a seguinte:

Tabela 2 - Distribuição de jovens cadastrados por sexo - ProJovem trabalhador Serra

	Nº de Alunos	%
Feminino	1.831	60,46
Masculino	1.197	39,54
Total	3.028	100,00

Fonte: SinproJovem/Seter-PMS

Isso mostra, também, que é necessário pensar um ProJovem que leve em consideração as especificidades de ser uma jovem mulher, não só no que se refere à inserção no mercado de trabalho, que é objetivo do programa, mas também, na permanência dessa jovem no programa, em quais condições são ofertadas para isso, e principalmente, num acompanhamento posterior.

Um último dado que não podemos deixar de comentar, mesmo que sucintamente, se refere à questão da renda. Como mostra a tabela abaixo, dos jovens inseridos no ProJovem Trabalhador, o percentual de jovens que recebem outros benefícios sociais é relativamente pequeno, apenas na região Nordeste o índice é um pouco maior (37,7%); nas demais regiões os índices ficam em torno de 15%. Esses dados podem mostrar que esses jovens estão quase que totalmente desassistidos com relação aos direitos sociais, uma vez que ficaram à margem do sistema escolar; estão fora do mercado de trabalho (ou inseridos precariamente) e também não são assistidos pelos programas de Assistência Social, ou seja, são jovens que estão expostos a uma grande violência urbana de desproteção social.

<b>Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação</b>	<b>PERCENTUAL</b>
Norte	16,5%
Nordeste	37,7%
<b>Sudeste</b>	<b>12,7%</b>
Sul	12,0%
Centro Oeste	14,5%
Brasil	21,0%

#### **QUADRO 14 - PROPORÇÃO DE JOVENS CADASTRADOS QUE TÊM ALGUM MEMBRO DA FAMÍLIA QUE RECEBEU AUXÍLIO DO GOVERNO**

Fonte: MTE. Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego para a Juventude  
Elaboração: DIEESE Obs.: O total Brasil inclui jovens cadastrados sem informação para UF DIEESE (2011).

Observando o quadro abaixo que trata, especialmente, da renda, a descrição acima se fortalece. Podemos ver que entre os jovens da população rural, o salário, em

2010, era em média de pouco mais de um salário mínimo, e dos jovens da zona urbana, a média, no mesmo período, era de dois salários mínimos.

RURAL	R\$ 637,00
URBANA	R\$ 1.042,00
TOTAL	R\$ 1.030,00

**QUADRO 15 - RENDA FAMILIAR DO JOVEM CADASTRADO NO PROGRAMA 2010 BRASIL E GRANDES REGIÕES - 2010 (EM %)**

Fonte: MTE. Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego para a Juventude

Elaboração: DIEESE

DIEESE (2011)

Percebemos assim, que o jovem inserido no ProJovem além de ter as características padrão que são pré-requisitos para a entrada no programa, tais quais: situação de desemprego e com renda familiar per capita de até um salário mínimo, a maioria dos beneficiados com o programa são jovens mulheres, de etnia parda, entre 18 a 24 anos e que vem de uma história de desproteção social. Apenas esses dados sozinhos já tem grande significado e apontam para a direção que o programa deve seguir, contudo, seria interessante saber um pouco mais como: o seu real nível de escolaridade (não apenas a série de matrícula do jovem), a sua composição familiar, se tem filhos ou não, seu histórico de inserção no mundo do trabalho, mas principalmente, é imperioso saber quais são as reais demandas desses jovens, quais seus anseios e aspirações.

### 3.4 CONCEPÇÕES DE JUVENTUDE NO PROJOVEM TRABALHADOR DE SERRA

Para identificar as concepções presentes no ProJovem Trabalhador de Serra, como já explicitado na Introdução, utilizamos três procedimentos metodológicos: aplicação de questionário à equipe técnica do programa e pesquisa documental, como foi descrito na Introdução. Analisando os instrumentos de análise identificamos duas concepções de juventude presentes: Juventude como problema e Juventude como moratória social. Certamente há outras concepções de juventude presentes no programa e na equipe que não foi possível identificar em nossa pesquisa, mas essas, em nosso entendimento, são as que mais se destacaram.

Importante ressaltar, ainda, que essas duas concepções não estão isoladas, ou seja, um mesmo profissional pode apresentar as três concepções de juventude. Em uma resposta sobressaiu uma visão de juventude; já em outras respostas a concepção predominante foi diferente. Isto mostra primeiro a complexidade do tema, como já discutimos nos capítulos anteriores, e a necessidade de conceituar a categoria juventude de modo a incluir os diversos aspectos que compõe o ser jovem.

Essa fusão pode indicar, ainda, a necessidade de aprofundar as discussões mais conceituais sobre juventude com as equipes que executam o programa, pois, caso o contrário, haverá sempre um distanciamento entre as práticas de quem executa e os objetivos contidos nas orientações das políticas.

### **3.4.1 Juventude como problema**

Aqui estão incluídas as respostas que identificam a juventude como o ser social que tem em si a possibilidade de corrupção dos costumes e valores, e que por isso precisa ser trabalhada para que possa ser bem conduzida, e manter a ordem dos costumes e valores. Apesar de ser a forma mais frequente de ver a juventude, essa concepção não está aparente, mas também, não está escondida. Talvez porque no plano do discurso oficial seja necessário incorporar outra forma de ver a juventude, mas por se tratar do jovem pobre, se torna inevitável uma abordagem que apresente o jovem como problema.

O primeiro ponto que nos leva a identificar a concepção de juventude como problema no ProJovem Trabalhador, e não especificamente no programa municipal, está na própria elaboração dessa modalidade: porque o desemprego do jovem do sexo masculino recebeu maior atenção?

Carrano (2012) afirma que desemprego entre as jovens mulheres é uma realidade antiga, mas que não ganhou destaque na agenda pública. É na explosão do desemprego entre os homens jovens (a partir da década de 1990) que essa problemática ganha *status* para compor uma proposta política. Para ele há uma forte tendência de associar o desemprego do homem jovem pobre ao risco potencial de



inserção no crime.

Isto porque a discussão do emprego/desemprego juvenil aparece sempre associada ao combate do crime ou tráfico de drogas que arrebanha os jovens desocupados; desse modo, o tempo livre da juventude surge como sintoma de perigo, principalmente, quando se refere ao ócio do jovem do sexo masculino, pobre e de origem negra (SPOSITO; CORRACHANO, 2006, p. 9).

Essa afirmativa ganha maior solidez se aliarmos a essa questão às análises do ProJovem Trabalhador de Serra, mas não só desse município, que apresentamos acima. O principal deles se refere à própria lógica da qualificação profissional proposta pelo programa: os cursos de qualificação são de baixa duração (250 horas) e de baixa qualidade, uma vez que as empresas que concorrem ao processo de licitação concorrem por menor preço, e não por melhor condição técnica. Questionamos, assim, qual é de fato a capacidade de inserção do jovem do ProJovem Trabalhador no mercado de trabalho, e como se dá essa inserção. Analisando a Portaria 991 de 2008 identificamos que a lei determina que no mínimo 30% dos jovens estejam inseridos no mercado de trabalho, mas, permite como comprovação de inserção, outras formas que não só a carteira de trabalho assinada, mas também, via inserção de jovem aprendiz e outras formas alternativas geradoras de renda.

Para uma afirmação conclusiva precisaríamos ter acesso a dados e estudos que avaliassem os egressos do ProJovem Trabalhador, mas tudo nos leva a acreditar que se o programa não os insere no mundo do trabalho, ele certamente insere um processo de pedagogização do jovem, de tentativa de construção de um modo de ser jovem. Neste sentido, entendemos que há uma possibilidade grande de que de fato o programa tenha por objetivo, mesmo que não explicitado, ocupar o tempo livre desse jovem de modo a retirá-lo da potencial ameaça da criminalidade; e ainda, de contribuir para que o jovem construa novas formas de relação não só com um mundo do trabalho.

Ao questionarmos a equipe sobre os principais problemas enfrentados pelo jovem que participa do ProJovem Trabalhador de Serra apenas um entrevistado relacionou o jovem à criminalidade ou drogas, os demais associaram a pergunta à frequência e

permanência do jovem no programa:

*“Drogas, violência e famílias desunidas” (E05).*

*“Falta de entusiasmo em algumas atividades; A pressa de conclusão, sem a devida preparação; A carência em conhecimento nas áreas básicas de ensino” (E04)*

*“Recurso financeiro, sabendo que essa bolsa de 100,00 (cem reais) é um valor irrisório, e não tem como se dedicarem exclusivamente ao curso. Alguns aventuram em atividades extras, mas nem todos possuem essa visão e desanimam” (E03)*

*“Organização com os prazos e calendários -Falta de Vale Transporte - Falta de recebimento do benefício”(E02)*

*“Localização dos núcleos (locais de grande vulnerabilidade); Carga horária pesada e atraso na bolsa” (E01).*

No entanto, quando perguntamos sobre o que lhes chamava a atenção na temática juventude, percebemos que ainda é marcante a visão de juventude como problema, ou como o ser social que precisa ser bem conduzido para que não se torne problema, que precisa ser socializado, como podemos ver abaixo:

*“Atualmente o número crescente de jovens envolvidos com a criminalidade.” (E01);*

*“Hoje em dia está sendo dada muitas oportunidades para esses jovens (estudo profissionalizante, menor aprendiz e etc) que muitas vezes não estão aproveitando isso, preferindo um caminho alternativo complicado e dolorido.” (E05)*

*“Esse dinamismo, onde devemos trabalhar a fim de direcionarmos para coisas positivas, mas se a Família não estiver embasada em princípios, condutas e boa índole muito se perde.” (E03)*

*“Conteúdos voltados para a socialização desse jovem como: direitos e deveres, prevenção, trabalho, segurança e etc.” (E06).*

Percebemos assim, que há uma visão estigmatizadora da juventude, que é a forma mais eficiente de tornar alguém invisível, “[...] Quando o fazemos, anulamos a pessoa e só vemos o reflexo de nossa própria intolerância [...], o estigma dissolve a identidade do outro e a substitui pelo retrato estereotipado e a classificação que lhe impomos” (SOARES, 2004:132), o que resulta em respostas públicas de caráter profilático que tutelam corpos, tempos e espaços e são poucos sensíveis às histórias de vida, sentimentos e vivências reais dos jovens a quem se destinam as políticas (CARRANO, 2012).

### **3.4.2 Juventude como moratória social**

Essa concepção é muito marcante no ProJovem Trabalhador, isto porque ele faz parte das políticas voltadas para o futuro, que são consideradas mais estruturantes da vida dos jovens, que se relacionam diretamente com o aumento das chances de

mobilidade social (CARRANO, 2012). Neste sentido, o jovem aparece como o ser social que recebe um tempo maior de preparo para o seu ingresso no mundo do trabalho e social. Dentro dessa concepção vão aparecer também expressões com tentativas de inclusão e inserção do jovem, justamente, por entender que estando num período de moratória social ele precisa ser inserido.

Em alguns momentos o jovem aparece tutelado, que corre perigo se não for bem conduzido, mesclando a ideia de moratória social e a percepção de juventude como problema. Observemos algumas falas dos entrevistados quando perguntados sobre qual deve ser a função da política social para juventude:

*“Ações de inclusão no mercado de trabalho, ocupação dessa juventude com projetos que valorizam o seu potencial, disponibilizando ações que atraem e se sintam valorizados” (E03)*

*“Protegê-los e mostrar a eles oportunidades de crescimento enquanto ser humano que possa transformar a sociedade com suas ações” (E01)*

*“Acho que se deve dar oportunidades para que o jovem possa se desenvolver física, emocional e profissionalmente” (E05)*

*“Propiciar esperança a muitos jovens que tentam, incansavelmente, buscar espaços no mercado de trabalho, especialmente para aqueles vulneráveis frente ao mundo, dando-lhes sobretudo a retomada da dignidade” (E02).*

Percebemos, assim, que os entrevistados entendem essa política de juventude como um importante mecanismo de inserção social, que se destinam a um público que precisa ser cuidado, e não com sujeitos com os quais podemos construir juntos, e oferecer oportunidade, mas que precisamos tutelar, colocar sob a orientação do mundo adulto.

Quando perguntados sobre o que é ser jovem para eles, identificamos que a maior parte das respostas associa juventude ao sentimento ou emoção, como podemos observar abaixo:

*“Ser jovem é estar aberto a novas oportunidades, desejos, sonhos, inquietações e força” (E06)*

*“Ser jovem é poder desfrutar de alegrias pertinentes à idade, estudar para crescer, carinho e amor no lar e começar a ser dado oportunidades de visualizar um futuro próspero” (E05)*

*“Ser (jovem) é o conjunto de emoções que influenciam a fazer algo, a acreditar em algo, por exemplo, ser católico é sentir a necessidade de estar em Deus, de seguir teus passos, deixando se envolver com a emoção causada por essa fé, assim são todas as coisas que formam um ser, a emoção movendo cada um de nós” (E04)*

*“A fase de encantos e desencantos, que deve ser moldada e conduzida afim de não*

*se perderem no êxtase das aventuras, do querer mais que poder” (E03)*  
*“Como uma etapa de transição, que visa preparar a juventude para o futuro” (E02)*  
*“A melhor fase de nossas vidas e que precisamos saber aproveitar” (E01).*

Essa percepção também está presente no Manual do Educador (Brasil, 2012):

Ser jovem é ter energia, vitalidade e alegrias. É estar em constante mudança! Para representar estas características, foi escolhido o SOL que, além, de representar a energia e jovialidade, também nos ilustra o objetivo principal do ProJovem: iniciar uma nova etapa na vida dos jovens de Serra, iluminando seus caminhos para o futuro (Manual do Educador, p. 31).

Ao serem solicitados que citassem três vantagens em ser jovem, as respostas repetem essa tendência:

*“Estar aberto a mudanças sem compromisso e dedicação” (E06)*  
*“Saúde, disposição e alegria” (E05)*  
*“Estar em constante aprendizado; Ter admiração das pessoas através das ações maduras; Viver em contínua correria” (E04)*  
*“Muita energia ,entusiasmo e disposição; curiosidade com o novo; praticidade” (E03)*  
*“Ser jovem é ter mais responsabilidades, mais maturidade, mais experiência de vida” (E02).*  
*“Não ter responsabilidade; ser forte; ser feliz” (E01)*

Essa associação remete à uma visão de juventude quase como um estado de espírito, nas palavras de Kehl (2004, p. 90) “[...] é um estado de espírito, é um jeito de corpo, é um sinal de saúde e disposição, é um perfil consumidor, uma fatia do mercado, onde todos querem se incluir [...]; neste sentido, mesmo havendo uma visão tutelada do jovem ele aparece como um período de alegrias, de boas emoções.

Curioso foi quando questionamos a definição que eles atribuiriam aos jovens do programa inserido no ProJovemTrabalhador de Serra. As respostas divergem das definições dadas para juventude em sentido geral:

*“Jovens em eminência de risco social de periferia” (E05)*  
*“Interessados em ser e ter, não necessariamente nesta ordem” (E04)*  
*“Guerreiro e que pelo fato de estarem frequentando e galgando estudo, qualificação, devem ser valorizados e acima de tudo reconhecidos na sociedade” (E03)*  
*“Propiciar esperança a muitos jovens que tentam, incansavelmente, buscar espaços no mercado de trabalho, especialmente àqueles vulneráveis frente ao mundo, dando-lhes sobretudo a retomada da dignidade” (E02)*  
*“São jovens que na sua maioria possuem necessidade financeira, além de estarem dispostos ao novo, ao conhecimento; são jovens interessados” (E01)*

O fato de tratar-se de jovens de periferia é realçado, como se o fato de serem jovens de periferia não fosse possível a eles ter os sentimentos e emoções citados anteriormente. O pressuposto da falta (SARTI, 2010), aparece em maior destaque, mostrando nitidamente, na visão dos entrevistados, a separação entre o ser jovem, e o ser jovem de periferia.

### **3.4.3 E a juventude como sujeito social?**

Para Dayrell (2001) sujeito social é o ser humano que convive e que possui vontades, e é movido por elas, tem origem familiar, vive em determinado contexto social, mas possui singularidades, pois, possui uma história, interpreta e dá sentido ao mundo, bem como às relações com os outros. Isto significa dizer que esses jovens constroem um determinado modo de ser jovem, na verdade determinados modos de ser jovem, pois, não há apenas um. O jovem aqui é compreendido em seu protagonismo, em sua capacidade de construir e reconstruir sua história.

Chamou-nos a atenção o fato de que nenhum dos entrevistados tenha apresentado o jovem dentro dessa perspectiva – sujeito social, ou como protagonista. Isto expressa uma forma de compreender a juventude, que no mínimo exclui dos processos de construção da política social o jovem, que é o principal interessado. Um dos entrevistados destaca a importância de construção de um fórum de participação democrática, mas ele inclui o jovem como o principal ator desse espaço:

Contribuir para que cada jovem envolvido exerça a sua cidadania contribuindo, ainda para a formação de políticas públicas para juventude, através de um fórum onde serão discutidas propostas e ideias de forma participativa a serem encaminhadas num último momento para um conselho (E02).

No debate sobre esse espaço de deliberação, a Portaria 991 de 2008 estabelece como se dará o Controle Social do ProJovem Trabalhador na modalidade Juventude Cidadã:

O controle social do Projovem Trabalhador - Juventude Cidadã se dará com a participação das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, devendo os Entes Parceiros apresentarem seus Planos de Implementação a essas Comissões, previamente ao início da execução das atividades, para fins de conhecimento e acompanhamento (BRASIL, 2008, p. 39).

Fica claro que a perspectiva de controle social não inclui o jovem, ou as organizações juvenis como partícipes do controle social dessa política social, o que explica a ausência uma maior apropriação dessa concepção de juventude na equipe que executa o programa.

Em pesquisa realizada em regiões metropolitanas no Brasil Spostio et al. (2006) identificou que a noção de protagonismo juvenil nos depoimentos dos gestores e nos textos formulados não resultavam de fato em práticas que estimulassem o protagonismo juvenil. No caso do ProJovem Trabalhador é um pouco mais preocupante, pois, o protagonismo juvenil, não está presente nem mesmo no plano do discurso ou legal.

Um dos fatores que podem explicar esse fenômeno se refere à percepção do jovem pobre. Como lembra Sarti (2010, p. 12) “[...] a pobreza é um problema para quem vive não apenas pelas difíceis condições materiais de sua existência, mas pela experiência subjetiva de opressão, permanente e estrutural, que marca sua existência, a cada ato vivido, a cada palavra ouvida [...]”. Neste sentido, há uma desatenção para a vida social e simbólica dos pobres, que se expressa, segundo Telles (1999) na privação da palavra, assim, a pobreza passa a ser o lugar “[...] no qual a pobreza vira carência, a justiça se transforma em acesso e os direitos em ajuda, a que o indivíduo tem acesso não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído” (TELLES, 1999, p. 95).

Assim, o jovem do ProJovem Trabalhador de Serra, mas provavelmente de outros municípios, também, por serem jovens pobres estão privados do direito de se expressarem, não porque seja proibido, mas porque alguém acredita que pode falar por eles.

Neste sentido, um dos desafios do ProJovem Trabalhador é incluir o jovem como ator importante na elaboração da política. Acreditamos que essa proximidade com os sujeitos a quem se destina a política pode contribuir substancialmente para a melhoria da qualidade do programa, bem como a permanência do jovem, uma vez que ele passaria a representar a síntese dos anseios e desejos juvenis, para que,

assim, o ProJovem Trabalhador se torne um programa “cabeça de jovem” que seja a expressão dos interesses dos jovens, que os envolva, e principalmente tenha impactos positivos em suas vidas.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados apresentados aqui mostram como as políticas sociais para a juventude, em especial o ProJovem Trabalhador de Serra, podem ser importantes no cotidiano desses jovens, como um instrumento na efetivação de direitos sociais. É inegável os avanços das políticas de juventude no país, não só em quantidade, mas sobretudo em qualidade, no entanto, ainda a muito a caminhar.

Um desses aspectos é a descontinuidade administrativa. Por não fazer parte de uma política pública que tenha marcos legais bem definidos, o programa acaba se tornando uma ação de governo e não uma política de estado. É necessário formular com clareza, incluindo a participação social, especialmente a juvenil, os objetivos das políticas, os métodos, e os tempos de execução, tornando público os orçamentos, os modos de avaliação (CARRANO, 2012). Segundo o autor, um dos desafios da Secretaria Nacional da Juventude é justamente essa definição institucional

A Secretaria Nacional de Juventude tem o desafio de enfrentar a situação político-institucional que colocou para si que diz respeito à convivência de objetivos amplos e ambiciosos – como a criação e gerência do ProJovem – ao mesmo tempo em que não logrou constituir estruturas e recursos materiais (materiais, humanos e orçamentários) equivalentes aos referidos objetivos (CARRANO, 2012, p. 240).

Ou seja, há uma estrutura constituída, um aparato institucional, mas que não conta com os recursos necessários para a o pleno e devido funcionamento.

Há também uma despreocupação do programa na elaboração de pesquisas que avaliem, e pensem as perspectivas futuras do programa, principalmente na problematização dos conceitos presentes no ProJovem Trabalhador. Evidencia-se estudos que apresentem as condições dos egressos do programa, especialmente, em sua relação com o mundo do trabalho. O ProJovem Urbano já avançou nesse sentido e conta com produções do próprio programa para orientação das equipes, e em pesquisas que avaliem o programa.

A ausência do jovem no processo de elaboração do programa também não pode ser esquecida. Talvez esse seja um dos fatores da evasão do jovem do programa. Não é



possível elaborar políticas para juventude, excluindo o jovem do processo, pois, assim, o programa acaba assumindo o caráter de um programa “cabeça de adulto” (CARRANO, 2012), não expressando os interesses e as linguagens dos jovens.

O fato do ProJovem Trabalhador ser um programa federal de execução municipal também é um condicionante, uma vez que a gestão dos municípios precisa seguir as orientações do Ministério do Trabalho, adentrando-se a uma dupla necessidade: que o programa, mesmo sendo de âmbito federal, considere as particularidades de cada região e município; e que as políticas de juventude também sejam construídas na esfera municipal, construindo uma rede de atenção ao jovem.

Como lembra Novaes (2012) esse é um dos desafios da política de juventude na atualidade – a de interagir na gestão, organizando as ações em sistemas, pois, segundo ela, uma política se fortalece quando se torna um sistema, caso contrário, se torna uma política frágil.

Outro aspecto extremamente relevante é o processo de execução do programa que é feito por uma entidade privada, que foi contratada pela Prefeitura Municipal de Serra, através da Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda, por meio de licitação, sendo a entidade vencedora, o IMDC. Essa estratégia coloca em cena três atores no processo de execução do programa, cada qual com os seus interesses específicos, todos inseridos na lógica do capital, mas para um deles a redução dos gastos e o lucro é essencial, o que ficou visível no processo de execução do ProJovem Trabalhador de Serra: na escolha dos bairros onde seriam realizadas as atividades, na escolha da forma de contratação da equipe técnica e na distribuição das atividades, por exemplo.

O fato acima explicita um fenômeno em cadeia: a fragmentação. O ProJovem que deveria ser integrado, se mostrou fragmentado, distribuído entre os ministérios, cada modalidade seguindo uma orientação, estratégias e objetivos. No caso do ProJovem Trabalhador foram mantidas as mesmas condicionantes dos programas anteriores antes da integração. Há ainda outro tipo de fragmentação, pois, o programa não se articula com as demais políticas setoriais, o que não permite que os conceitos debatidos no interior das políticas de juventude sejam partilhados com as demais

políticas; exemplo disso é que no Ministério da Educação não se utiliza do conceito de, mas de aluno, que é um conceito puramente de interesse da própria área (CASTRO, 2012).

Neste sentido é importante reafirmar que as políticas de juventude fazem parte das estratégias para assegurar os direitos sociais. Apesar de parecer óbvia essa afirmação, ela é necessária, para que o debate sobre as políticas de juventude não fiquem restritas a si mesmas, e nesse sentido, perca os vínculos necessários com as discussões das demais políticas. Para Carrano (2012) é essa inserção mais ampla que permitirá às políticas de juventudes se constituírem como uma política de Estado, de modo a perdurar no tempo e no espaço, com maturidade institucional.

Em nosso entendimento, todo o cenário descrito acima contribui para produzir e reproduzir concepções sobre juventude. Evidente que a produção e reprodução não partem do nada, há um movimento histórico de percepções sobre a juventude, em que: a ausência de pesquisas e avaliações; a falta de condições adequadas para desenvolver as atividades; a fragmentação institucional da política; ausência da participação juvenil – do controle social dos jovens no programa, todos são fatores que reforçam antigas concepções, que por sua vez, têm um impacto direto sobre o programa estudado, nas propostas elaboradas, retomando Abad (2002) quem define o problema, define também as formas de solução.

A concepção mais marcante no ProJovem Trabalhador de Serra, sem excluir outras concepções, é sem dúvida a do jovem como problema social. Do ser social que precisa ser tutelado e cuidado para que ele possa se inserir de forma adequada à sociedade, sem causar maiores danos, que considera o jovem como um sujeito social capaz de conduzir sua própria história. Observando os fatos ocorridos no Brasil recentemente, que foi em grande parte conduzida pelas juventudes brasileiras, percebemos o quanto tais concepções podem estar equivocadas. Não se trata de retomar a visão romântica da concepção de juventude dos anos 60, nem de acreditar em um *ethos* juvenil, principalmente porque estamos em uma sociedade de classes. Mas é preciso considerar que os jovens, de todas as formas de ser jovens, de qual classe for, são sujeitos, não só de direitos, mas sujeitos protagonistas.

Neste sentido, o Programa ProJovem Trabalhador de Serra representa um avanço, pois, pode contribuir para a melhoria da realidade concreta dos jovens, ao menos diminuir os problemas. Contudo, ainda há muito que avançar, talvez o primeiro passo seja construir um canal de contato com os jovens, de modo a expressar seus interesses; o segundo passo seria o de construir instrumentos de avaliação e sistematização que ultrapassem as análises quantitativas, de modo a incorporar discussões mais conceituais sobre juventude e trabalho.

Dessa forma, encerramos esse estudo, após completarmos os objetivos desse trabalho, apesar das inúmeras limitações e dificuldades, na certeza de que algumas questões ficaram em aberto, mas esperamos que a partir desse trabalho outras possam ser fomentadas e assim possamos manter o debate constante sobre a categoria social juventude.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Helena Wendel. Condição juvenil no Brasil contemporâneo. In:\_\_\_\_\_; BRANCO, Pedro Paulo Martoni. (Org.). **Retratos da Juventude Brasileira**: Análises de uma pesquisa nacional. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005.

\_\_\_\_\_. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. In: PERALVA, A.T; SPOSITO, M. (Orgs.). In: **Revista Brasileira de Educação**, n. 5 e 6, São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. In: PERALVA, A.T; SPOSITO, M. (Orgs.). In: **Revista Brasileira de Educação**, n. 5 e 6, São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_. O uso das noções de adolescência e juventude no contexto brasileiro. In: FREITAS, M. V. (Org.). **Juventude e adolescência no Brasil**: referências conceituais. São Paulo: Ação Educativa, 2005. Cap. 2, p. 19-35.

ABAD, Miguel. Crítica política das políticas de juventude. In: FREITAS, M. V.; PAPA, F. C. (Orgs.). **Políticas Públicas**: juventude em pauta. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Políticas de juventud y empleo juvenil: el traje nuevo del rey. In: **Última Década**. nº 22, CIDPA Valparaíso, ago. 2005, p. 63-94. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 26 mar. 2012.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. As respostas do capital a sua crise estrutural: A reestruturação produtiva e suas repercussões no processo de trabalho. In\_\_ : **Os sentidos do trabalho**: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 6 ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002. Cap. 3, p. 35 – 59.

ARIÈS, P. **História Social da Criança e da Família**. 2 ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1981.

ASSUNÇÃO, Geniely Ribeiro da. **A (Des) proteção social da juventude**. Uma análise à luz da avaliação do Projovem Urbano segundos seus usuários no município de João Pessoa/PB. Dissertação de mestrado UFPB. João Pessoa, 2010.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Trad. Luiz Antero Reto e Augusto Pinheiro. 3ª edição. Lisboa: Edições 70, 2007.

BATISTA, Vera Malaguti. Filicídio: a questão criminal no Brasil contemporâneo. \_\_\_\_\_. Direitos Humanos: violência e pobreza na América Latina contemporânea. Rio de Janeiro: Letra e Imagem. 2007.

BAUER, Martin W.; GASKELL, Georges; ALLUN, Nicholas C. Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 17-27.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BOURDIEU, P. A juventude é apenas uma palavra. In: **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983. pg. 112/121. \_\_\_\_\_. **A política social no capitalismo tardio**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Nacional de Juventude. **Guia das Políticas Públicas de Juventude**. Secretaria Nacional de Juventude – Brasília: SNJ. 2010.

\_\_\_\_\_. Presidência da República Federativa do Brasil. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas: **IPEADATA macroeconômicos**: Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Relatório Infopen – Relatórios estáticos do sistema prisional**. Brasília: Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br>>. Acesso em: 22 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **PRONASCI – Programa Nacional de Segurança com Cidadania**: Disponível em: <[www.portal.mj.gov.br/senasp](http://www.portal.mj.gov.br/senasp)>. Acesso em: 20 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Ciência e Tecnologia. Disponível em: <[www.bdtd..ibict.br](http://www.bdtd.ibict.br).. Acesso em: 20 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Secretária Nacional de Juventude. **Manual do Educador: Orientações Gerais**. Brasília, Projovem Urbano. 2008.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Juventude. **Política Nacional de Juventude: diretrizes e perspectivas**. 2008b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho. **Portaria 2043** de 22 de Outubro de 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho. **Decreto nº 6.629**, de 04 de novembro de 2008, regulamenta o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.692**, de 10 de junho de 2008, dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem.

\_\_\_\_\_. **Manual do Educador**. Elaboração da equipe de execução do Projovem Trabalhador de Serra. 2012.

BOURDIEU, P. A juventude é apenas uma palavra. In: **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983. pg. 112/121.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um Direito entre originalidade e Conservadorismo**. 2 ed. Brasília: 2003.

CAMACHO, Luiza M. Y. **Juventude, Escolarização e Poder Local**. Relatório da 1ª fase da Pesquisa Políticas Públicas de Juventude na Região Metropolitana da Grande Vitória – ES. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2005.

Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org.br/portal/index.php>>. Acesso em: 21 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. A ilusão da moratória social para jovens das classes populares. In: SPOSITO, M. P. (Coord.). **Espaços públicos e tempos juvenis: um estudo de ações do poder público em cidades de regiões metropolitanas brasileiras**. São Paulo: Global, 2007. p. 135-157.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Plano nacional de juventude: proposta para apreciação e debate**. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 2004.

CARCANHOLO, Reinaldo A.; NAKATANI, Paulo. O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização.

**Ensaio FEE**, v 20, nº. 1. p. 264-304. Porto Alegre, junho de 1999.

CARRANO, Paulo. Políticas Públicas de Juventude: desafios da prática. In: PAPA, Fernanda de Carvalho; FREITAS, Maria Virginia (Orgs). **Juventude em Pauta: políticas públicas no Brasil** São Paulo: Petropolis, 2012.

CASTEL, Robert. Introdução. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petropolis: Vozes, 1999, pg. 21-37.

CASTEL, Robert. Cap. VIII. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petropolis: Vozes, 1999, pg. 495-591.

CASTEL, Robert. Conclusão. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petropolis: Vozes, 1999, pg. 593-611.

CASTRO, Mary Garcia. **Desafios para quem faz o campo das políticas públicas de juventude**. Juventude em Pauta: políticas públicas no Brasil. PAPA, Fernanda de Carvalho; FREITAS, Maria Virginia (Orgs). São Paulo: Petropolis, 2012.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil: Mito fundador e sociedade autoritária**. 1º d. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: Um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

COSTA, Jurandir Freire. Perspectivas da Juventude na sociedade de mercado. In: \_\_\_ ABRAMO, Helena Wendel; BRANCO, Pedro Paulo Martoni. (Org.). **Retratos da Juventude Brasileira: Análises de uma pesquisa nacional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005, p. 75 a 88.

DAYRELL, Juarez. **O jovem como sujeito social**. Revista Brasileira de Educação. Nº 24. São Paulo, 2003. p. 40-52.

DELUIZ, NEISE. O ProJovem **Trabalhador: avanços ou continuidade nas políticas de qualificação profissional?** Revista Educação Profissional, Rio de Janeiro, V. 36, nº 02. Maio/Ago 2010.

DIEESE ESTUDOS E PESQUISAS. A ocupação dos jovens no mercado de trabalho metropolitanos. São Paulo: **DIEESE**, ano 03 nº. 24, setembro de 2006.

DIEESE ESTUDOS E PESQUISAS. **Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda 2010/2011: juventude**. 3. ed. / Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. -- São Paulo: DIEESE, 2011.

ESPÍRITO SANTO. Instituto Jones dos Santos Neves. Perfil da Juventude e Políticas públicas no Espírito Santo. Espírito Santo, 2012.

EVANGELISTA, João Emanuel. **Teoria Social Pós-Moderna: uma introdução crítica**. Porto Alegre. Sulina. 2007.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: Ensaio de interpretação sociológica**. 5 ed. São Paulo:Globo, 2006.

FILGUEIRAS, Luiz. **Projeto político e modelo econômico no Brasil: Implantação, evolução, estrutura e dinâmica**. [S. l.: s.n.,2005].

FRIGOTTO, Gaudêncio. Juventude, trabalho, educação no Brasil: perplexidade, desafios e perspectivas. In: \_\_\_NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo (Org.). **Juventude e Sociedade: Trabalho, Educação, Cultura e Participação**. São Paulo, 2004: Editora Fundação Perseu Abramo, p. 180-216.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e Trabalho: bases para debater a Educação Profissional Emancipadora**. Revista Perspectiva, Florianópolis, V. 19, nº 01. Jan/Jun 2001.

GONZALEZ, Roberto. **Política de emprego para jovens: entrar no mercado de trabalho é a saída?** In:\_\_\_\_. Juventude e Políticas Sociais no Brasil. CASTRO, Jorge Abrahão et al. Brasília. IPEA, 2009.

GROPPO, L. A. **Juventude: ensaios de sociologia e história das juventudes modernas**. Rio de Janeiro: Difel, 2000.GONZALEZ, 2009.

HARVEY, David. Do fordismo à acumulação Flexível. In: \_\_: **Condição Pós-Moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 12 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2003. Cap. 9, p. 135- 162.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 16 ed. São Paulo: Cortez, 2004 (5).



\_\_\_\_\_. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro e questão social.** Rio de Janeiro: Cortez, 2007.

IANNI, Octávio. **Capitalismo, violência e terrorismo.** Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 2004.

\_\_\_\_\_. A Questão Social. São Paulo, **Revista São Paulo em perspectiva**, São Paulo. nº05, Jan-Mar, 1991.

INSTITUTO CIDADANIA, 2005. IPEA. **Juventudes e políticas sociais no Brasil.** Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em 30 de novembro 2012.

KEHL, Maria Rita. **A juventude como sintoma da cultura.** In: Juventude e sociedade: trabalho, educação, cultura e participação. Org. Novaes, R.; Vannuchi, p. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.p. 89/114.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto.** 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2002.

LEITE, Izildo Corrêa. Caminhos entrelaçados: pobreza, questão social, políticas sociais e Sociologia. In: MANFROI, Vania Maria; MENDONÇA, Jorge Luiz V. P. (Orgs.), 2003. **Política social, trabalho e subjetividade.** Vitória: EDUFES [no prelo].

\_\_\_\_\_. A pobreza e a miséria na literatura científica; A pobreza e a miséria na sociedade brasileira. In: \_\_\_\_\_. **Desconhecimento, piedade e distância: representações da miséria e dos miseráveis em segmentos sociais não atingidos pela pobreza.** 2002. Tese (Doutorado em Sociologia) — Faculdade de Ciências e Letras (Campus de Araraquara). Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. p. 22-62.

LEÓN DÁVILA, Oscar. Adolescência e juventude: das noções às abordagens. In: FREITAS, Maria Virgínia (Org.). **Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais.** São Paulo: Ação Educativa, 2005. p. 9-18.

LEVI, G.; SCHMITI, C. (org). **História dos jovens.** São Paulo: Companhia das letras, 1996. pg. 07/17. v. 1.

LOWY, Michel. **As aventuras de Karl Marx contra o barão de Munchhausen.** São Paulo: Cortez, 1987.

MAY, Tim. **Pesquisa social**: questões, métodos e processos. Tradução Carlos Alberto Silveira Netto Soares - 3.ed. - Porto Alegre: Artmed, 2004.

MARGULIS, Mario; URRESTI, Marcelo. **La juventud es más que una palabra**. Buenos Aires: Biblos, 1996. p. 13-30.

MARX, Karl. A jornada de Trabalho. In: \_\_\_\_ **O Capital**: crítica da economia política: livro I. Reginaldo Sant'Anna (trad.). 19 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2003. Cap. 08, p. 187-238.

MATHIAS, Gilberto e SALAMA, Pierre. **O Estado super-desenvolvido. Das Metrôpoles ao Terceiro Mundo**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

MATTOSO, Jorge. **O Brasil desempregado**: Como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90. São Paulo: Perseu Abramo, 1999.

MINAYO; SANCHES, Odécio. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? In: **Cadernos de Saúde Pública**, v. 9, n. 3. Rio de Janeiro. Jul./set. 1993. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Pronasci**. 2013. Disponível em: < <http://portal.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJF4F53AB1PTBRNN.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

MOORE JUNIOR, Barrington. Implicações teóricas e projeções. In: \_\_ **As origens sociais da ditadura e da democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 1983. III Parte: p. 405-515.

MOTA, A. E. **Cultura da Crise e Seguridade Social**: Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NAKATANI, Paulo. Estado e acumulação de capital: discussão sobre a teoria da derivação. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre:UFRGS, n. 8, ano 5, p. 35-64, mar. 1987.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006.

NOVAES, Regina. **Entre Juventudes, governo e sociedades (e nada será como antes...)**. Juventude em Pauta: políticas públicas no Brasil. PAPA, Fernanda de Carvalho; FREITAS, Maria Virginia (Orgs). São Paulo: Petropolis, 2012.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Juventude e Trabalho no Brasil: variações de situações e desafios para as políticas**, 2012. Disponível em: <[www.oitbrasil.gov.br](http://www.oitbrasil.gov.br)>. Acesso em: 18 fev. 2013.

OLIVEIRA, Laura Freitas. **Questão social e criminalização da pobreza: aportes para a compreensão do novo senso comum penal no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

PAIS, J. M. As múltiplas “caras” da cidadania. In: CASTRO et al (org). **Juventude contemporânea: perspectivas nacionais e internacionais**. Rio de Janeiro: NAU Editora, 2005, p. 107-134.

PAIS, J. M. **Culturas Juvenis**. Lisboa: Editora Casa da Moeda, 2003.

PAIS, José Machado. **A construção sociológica da juventude: alguns contributos**. Análise Sociológica, v. 25, n. 105-106, 1990.

PASTORINI, Alejandra. **A categoria “Questão Social” em debate**. São Paulo: Cortez, 2004.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 4ed. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. **Política Social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2009.

PERALVA, Angelina T. **O jovem como modelo cultural**. Juventude e Contemporaneidade: Revista Brasileira de Educação, São Paulo, n. 5/6, maio/ago./set./dez. 1997.

POCHMANN, Márcio. Juventude em Busca de novos caminhos. In: \_\_\_\_\_NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo (Org.). **Juventude e Sociedade: Trabalho, Educação,**

Cultura e Participação. São Paulo, 2005, Editora Fundação Perseu Abramo.

QUIROGA, Consuelo. **Trabalho e Identidade Juvenil**: reconhecimento de trajetórias de jovens pobres. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Belo Horizonte, 2001.

ROMERO, Ricardo Montoro. **Fundamentos teóricos de la política social**. In: BRACHO, Carmém A; FERRER, Jorge G. Política Social. Madrid: McGraw-Hill, 1998. ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SARTI, Cynthia Andersen. **A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SIMIONATO, Ivete. As expressões ideoculturais da crise capitalista da atualidade. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 1. Brasília: UnB/CEAD, 1999, p. 79-90.

STEIN, Rosa Helena. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidades. In: Boschetti et al (Orgs.) **Política Social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2009.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos do Ajuste Neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000.

SOARES, Luiz Eduardo. Juventude e Violência no Brasil contemporâneo. In: \_\_\_\_\_. **Juventude e Sociedade**: Trabalho, educação, cultura e participação. Fundação Perseu Abramo, 2004, pg. 130 a 159.

SPOSITO, Marília Pontes. Trajetórias na constituição de políticas públicas de juventude no Brasil. In: FREITAS, Virginia de; e PAPA, Fernanda de Carvalho (Orgs.). **Políticas Públicas**: Juventude em Pauta. São Paulo: 2003. Cortez Ação Educativa Assessoria, p. 57-74.

\_\_\_\_\_. Breve balanço sobre a constituição de uma agenda de políticas voltadas para o jovem no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **Juventude em Pauta**: políticas públicas no Brasil. PAPA, Fernanda de Carvalho; FREITAS, Maria Virginia (Orgs). São Paulo: Petropolis, 2012.

SPOSITO, Marília P.; CORROCHANO, Maria C. **A face oculta da transferência de renda para jovens no Brasil**. Tempo Social, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 141-172, nov. 2005.

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo. Juventude e políticas públicas no Brasil. In: **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, n. 24, p.16-39, set./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 12 set. 2006.

SPOSITO, Marília Pontes et al. (Org.). Juventude e poder local: um balanço de iniciativas públicas voltadas para os jovens em municípios de regiões metropolitanas. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, v. 11, nº 32, Mai/Ago. 2006.

TAQUETI, Camila Lopes. **A gestão das políticas de juventude: o caso de Vitória, 2005-2010**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Política Social. Universidade Federal do Espírito Santo, 2010.

TELLES, Vera Lúcia da Silva. **Direitos Sociais: afinal do que se trata?** Editora UFMG. BH,1999.

UNESCO. **Políticas públicas de/para/com as juventudes**. Brasília: UNESCO, 2004.

WACQUANT, Loïc. **Punir os Pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos (A onda punitiva). Rio de Janeiro, 2003.

\_\_\_\_\_. O Retorno do Recalcado: violência urbana, “raça” e dualização em três sociedades avançadas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 1994, n. 24, p. 16-30.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2012**: crianças e adolescentes do Brasil. Rio de Janeiro, 2012.

## APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO PARA PESQUISA EM CAMPO

### 1. RELAÇÃO COM O PROJovem

1.1 Você considera esse programa uma política social de juventude? ( ) Sim ( ) Não.

Por quê?

1.2 Em sua opinião quais são os principais desafios do ProJovem Trabalhador?

1.3 Quais desafios você enfrentou durante a execução do ProJovem Trabalhador?

1.4 Quais impactos, em sua opinião, o ProJovem Trabalhador tem na vida dos jovens inseridos no programa?

### 2. JUVENTUDE

2.1 O que mais chama a sua atenção nas temáticas relativas à juventude?

2.2 Como você define o jovem inserido no ProJovem Trabalhador de Serra?

2.3 Qual sua concepção de juventude? O que é ser jovem para você?

2.4 Quais as vantagens de ser jovem?

2.5 Quais as desvantagens de ser jovem?

## APÊNDICE 2 - DADOS PARA COLETAR COM A GESTÃO

- 1- Objetivos do Projovem Trabalhador?
- 2- Quais são as metas do Projovem Trabalhador?
- 3- Qual é o orçamento do Projovem Trabalhador no Município de Serra?
- 4- Como é a execução do Programa? Pública? Ou público-privada?
- 5- Quais são as atividades e ações do Projovem Trabalhador? Quais são os objetivos dessas atividades?
- 6- Quais são os critérios de acesso do jovem ao Projovem Trabalhador? Como se deu o processo de inscrição?
- 7- Como foi o processo de divulgação do Programa Projovem nas comunidades?
- 8- Qual o perfil dos funcionários do Projovem? Qual a forma de contratação?
- 9- Apesar de ser um programa federal, há alguma particularidade, ou diferencial no Projovem Trabalhador do município de Serra?

## QUESTIONÁRIO COM JOVENS - PESQUISA EM CAMPO

### 1- IDENTIFICAÇÃO

**1.1 Qual a sua idade?** \_\_\_\_\_ anos **1.2 Sexo:** ( ) masculino ( )  
feminino

**1.3 Bairro onde mora:**

**1.4 Etnia:** ( ) Branco (a) ( ) Negro (a) ( ) Pardo (a) ( ) Amarelo (a) ( )  
Outro

**1.5 Estado civil:** ( ) Solteiro (a) ( ) Casado (a) ( ) União Estável ( )  
Separado(a) ( ) Outro: \_\_\_\_\_.

**1.6 Filhos:** ( ) Sim ( ) Não, Se sim quantos: \_\_\_\_\_.

**1.7 Mora com a família:** ( ) Sim ( ) Não **1.8 Quantas pessoas moram na  
mesma casa?** \_\_\_\_\_ pessoas.

**1.9 Local de Nascimento (cidade e Estado):** \_\_\_\_\_ Estado:  
\_\_\_\_\_.

### 2- INFORMAÇÕES SOBRE ESCOLARIDADE

**2.1 Qual a sua escolaridade atual:** ( ) 1ª a 4ª Série Incompleto ( ) 1ª a 4ª Série  
Completo ( ) 5ª a 8ª Série Incompleto ( ) 5ª a 8ª Série Completo ( ) Ensino  
Médio Incompleto ( ) Ensino Médio Completo ( ) Curso Técnico Incompleto ( )  
Curso Técnico Completo

**2.2 Está estudando atualmente:** ( ) Sim ( ) Não **2.3 Se sim, qual série/ano:**

**2.4 Caso tenha parado de estudar em qual série/ano parou de estudar:  
Porque parou de estudar?**

### 3- INFORMAÇÕES SOBRE TRABALHO

**3.1 Você tem experiência profissional?** ( ) Sim ( ) Não **3.2 Se sim, qual sua  
atividade profissional?**



**3.3 Se sim, qual era a forma de inserção no trabalho?**

( ) Carteira assinada ( ) Prestador de serviço ( ) Autônomo ( ) Eventual ( ) Outro: \_\_\_\_\_

**4- INFORMAÇÕES SOBRE RENDA**

**4.1 Qual a renda familiar:** ( ) até ½ salário mínimo ( ) 01 salário mínimo ( ) 01 a 02 salários mínimos ( ) 02 a 03 salários mínimos ( ) Mais de 03 salários mínimos ( ) outros: R\$ \_\_\_\_\_.

**4.3 Quantas pessoas trabalham em sua casa:** \_\_\_\_\_ pessoas.

**4.4 A família utiliza algum programa social governamental ou não governamental:** ( ) Sim ( ) Não, se sim, quais:

**5- JUVENTUDE**

5.1 O que é ser jovem para você?

5.2. Quais as vantagens em ser jovem?

5.3 Quais as desvantagens em ser jovem?

6. Qual a sua opinião sobre as atuais mobilizações no Brasil por mudanças políticas?