

O PROJÓVEM URBANO NA TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PARA. INFÂNCIA E JUVENTUDE NO BRASIL - Desafios do programa e perspectivas de análise.

Diego Monte Blanco.

Cita:

Diego Monte Blanco (2009). *O PROJÓVEM URBANO NA TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PARA. INFÂNCIA E JUVENTUDE NO BRASIL - Desafios do programa e perspectivas de análise*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1769>

O PROJovem URBANO NA TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PARA INFÂNCIA E JUVENTUDE NO BRASIL - Desafios do programa e perspectivas de análise

Diego Monte Blanco¹

RESUMO:

Este artigo apresenta o ProJovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens - numa perspectiva genealógica das ações voltadas para infância e juventude no Brasil, procurando destacar aspectos simbólicos que demarcam historicamente as políticas sociais destinadas a essa população. Mesmo organizado em pressupostos atuais de cidadania e garantia de direitos, existem possíveis dissociações entre as representações dos gestores sobre a aplicabilidade e resultados desta política e as representações dos jovens participantes sobre o papel deste programa e suas possibilidades em seus contextos de vida. O ProJovem Urbano é uma política nacional destinada à jovens de 18 a 29 anos, que não completaram o ensino fundamental e que estão em situação de pobreza. O programa oferta a possibilidade do jovem concluir o ensino fundamental numa proposta curricular que integra educação básica, formação técnico-profissional e participação cidadã. Este texto procura contribuir com a reflexão de que os desafios não estão presentes apenas nos resultados esperados para com a juventude beneficiária do ProJovem, mas, principalmente, na construção e implementação do próprio programa.

Palavras-chave: Políticas públicas; Juventude; Representações sociais, Cultura de Direitos

INTRODUÇÃO

São amplos os esforços que vêm sendo realizados no Brasil nas últimas décadas - que correspondem aos movimentos e ações da sociedade civil e de governos de diversas esferas - para garantir direitos sociais à população em situação de pobreza e historicamente marginalizada. São conquistas importantes, que têm seu marco na Constituição Federal de 1988 e nas legislações criadas em sequência nos anos 90 para regulamentar e garantir direitos iguais à assistência (LOAS), à saúde (SUS), o acesso universal à educação (LDB), às crianças e adolescentes (ECA), entre outros (Gohn, 2003).

No entanto, mesmo com os avanços em termos de regulamentações jurídicas estatais – a garantia legal de direitos, o rearranjo administrativo que vem possibilitando avanços nos processos participativos da sociedade na gestão pública, os maiores investimentos de recursos em direitos como a educação, saúde, habitação, alimentação - o abismo da desigualdade socioeconômica no Brasil continua trazendo consequências perversas em termos de miserabilidade, violência e desesperança vivida pela população mais empobrecida.

Os jovens no Brasil são uma das maiores vítimas dessa situação de desigualdade, vivenciando suas mazelas no desemprego, violência, pobreza e na falta de projetos

¹ Cientista Social, mestrando em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, membro do Itapuy – Instituto de Estudos e Educação para o Desenvolvimento Local e do CEDECA Bertholdo Weber – Centro de Defesa da Criança e do Adolescente.
e-mail: dmonteblanco@yahoo.com.br

futuros². Mesmo sendo beneficiada transversalmente por políticas de educação, saúde, habitação e assistência social³, a juventude continua sendo um hiato nas ações focais do governo, já que direitos específicos foram construídos ao longo da trajetória das políticas sociais no Brasil com foco principal para demandas dos trabalhadores, dos contribuintes (no caso da previdência) ou, ainda, para a infância⁴. O ProJovem⁵ - uma iniciativa do governo federal em conjunto com outras instituições governamentais e não-governamentais que procura cobrir esse hiato – é ainda um programa que precisa de uma melhor avaliação e ajustes em termos de implementação.

O ProJovem iniciou em 2005 tendo como eixos estratégicos a elevação da escolaridade, a qualificação profissional e a participação cidadã de jovens de 18 a 24 anos que não concluíram o ensino fundamental e que não trabalhavam. Em 2008, foi ampliada a abrangência para os jovens de 18 a 29 anos que não concluíram o ensino fundamental, trabalhadores ou não, que vivem em domicílios com renda *per capita* de até meio salário mínimo. (Castro; Aquino, 2008).

Este programa assumiu uma postura de política emergencial - atendendo um segmento com necessidade de chegar ainda jovem ao ensino médio – e de caráter experimental – ao propor um currículo que trata de forma integrada a formação geral, a qualificação profissional e o engajamento cívico.

1 - Limites históricos para efetivação de uma cultura de direitos no Projovem

A história das políticas sociais para a juventude no Brasil está intrinsecamente relacionada com os processos culturais e políticos que nortearam as políticas para infância. Da mesma forma que as políticas para a infância, a história das políticas sociais para jovens está repleta de ações voltadas ao controle social da população pobre considerada potencialmente perigosa. Assim, o escopo cultural e político de muitas ações públicas destinadas às crianças e jovens em situação de pobreza apresentam um caráter repressivo, higienista ou assistencialista ao longo do século XX, legitimando a existência dual da criança e do “menor”, do jovem cidadão e do “não-cidadão”, do que pertence e do que deve ser varrido, ajustado ou eliminado.

² Dados de estudo do IPEA intitulado *Juventude e Políticas Sociais no Brasil* demonstram que, em 2006, os jovens entre 15 e 29 anos de idade somavam 51,1 milhões de pessoas, o que então correspondia a 27,4% da população nacional total. Sobre o tema desemprego, este se apresenta como um problema cada vez mais grave para os jovens entre 15 anos e 29 anos, que já respondem por 46% do total de indivíduos nesta situação no país. A qualidade da ocupação é outro problema sério: 50% dos ocupados entre 18 anos e 24 anos são assalariados sem carteira, ficando em 30% para os que têm de 25 anos a 29 anos de idade. Por fim, a insuficiência de rendimentos é um risco para boa parcela da juventude brasileira: 31% dos indivíduos entre 15 anos e 29 anos podem ser considerados pobres, pois têm renda domiciliar per capita inferior a meio salário mínimo. Com relação à educação, 2,8% são analfabetos, 68,3% não freqüentam atividades regulares de ensino e 19,9% não concluíram o ensino fundamental (Castro e Aquino [orgs.], 2008).

³ Estudos sobre gastos públicos no Brasil em políticas sociais indicam que o país inicia um processo de garantias de direitos sociais universais a partir de meados dos anos 90, com uma visível elevação dos investimentos públicos em políticas de assistência, saúde, previdência e habitação. Para mais informações ver relatório do IPEA sobre o investimento em políticas sociais no Brasil (Castro, 2008)

⁴ Sobre a história das políticas sociais no Brasil, ver “Trajetória do Welfare State no Brasil – papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990.”(Medeiros, 2001). Sobre histórico das políticas para infância, ver Rizzini (1995;1997).

⁵ O programa ProJovem criado em 2005 é denominado atualmente de ProJovem Urbano.

No início do século XX, nas cidades com industrialização nascente, os filhos da elite nacional estudavam em escolas que se modernizavam com um modelo de educação positivista europeu – voltada ao desenvolvimento moderno da nação com um educação diferenciada para cada classe social – enquanto que filhos de operários ou agricultores seguiam seus pais na longas rotinas diárias da lavoura e da indústria.

Neste período do Brasil republicano, todo o movimento de modernização se deu de maneira praticamente paralela ao fim de uma política econômica escravagista e sem um desenvolvimento industrial que propiciasse o “encaixe” sócio-econômico da população que migrava do campo para as cidades em fase de modernização. Muitas famílias de colonos, índios e de ex-escravos passaram a viver com outros grupos marginalizados na periferia dos centros urbanos nascentes, procurando qualquer tipo de ocupação e de sustento (Blanco, 2004).

Para Keil (2006), o período de desenvolvimento republicano no Brasil continuou empurrando a criança e o jovem pobre para o trabalho agrícola ou industrial, e oferecendo condições de estudo e aperfeiçoamento para as classes mais ricas, de uma maneira análoga ao período imperial onde predominava o trabalho escravo. (2006, p.18).

Vieira (1995;1997) e Medeiros (2001) identificam períodos distintos em termos de composição e características das políticas sociais no Brasil. Ambos os autores iniciam o recorte analítico a partir da década de 30 - onde o primeiro período (30 a 45) - é tido como de “controle da política”, com o Estado garantindo a estabilidade de relações entre o capital e trabalho com objetivos de modernização nacional, redefinindo e rearranjando conflitos em uma orientação populista e assistencialista.

Segundo Ianni (2004), neste período, estavam em jogo os processos de higienização social, como gérmen das políticas sociais, atuando sobre a produção das condições objetivas e das representações da pobreza no Brasil urbano.

Esse processo de higienização do Brasil urbano, é bem retratado na história das legislações e políticas para infância. O retrato mais evidente desta realidade, é a implementação do código de menores em 1927, visando garantir ações caritativas, paternalistas ou, ainda, corretivas e punitivas para a infância e juventude em situação de pobreza, abandono e mendicância nas periferias urbanas nascentes.

Segundo Rizzini (1995; 1997), a infância neste período – como também atualmente - era percebida numa dualidade: ora como um problema social em relação aos ditos “menores abandonados, de rua, delinquentes”, ora como solução, pois a infância era considerada o futuro da nação dentro de um projeto positivista de “ordem e progresso”. A intervenção do Estado sobre o segmento da infância era defendida como uma missão saneadora, patriótica e civilizatória em prol da reforma do Brasil. O código de menores perdurou de 1927 a 1990.

Nas décadas de 70 e 80, movimentos sociais se contraporiam a uma onda de violência e repressão direcionada às crianças e adolescentes pobres no Brasil, sobretudo aos mais vulneráveis (em situação de rua). Esses movimentos, em conjunto a um processo de abertura democrática no país, colocaram o tema da infância de uma maneira mais relevante na agenda pública. Essas mobilizações incentivaram a criação de

políticas, programas e suscitaram a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/1990) - um marco jurídico-social importante para a garantia de direitos para esses segmentos (Instituto Cidadania, 2006).

O ECA garantiu uma retomada do tema da infância sob o viés, agora, da cidadania, da garantia de direitos. Entretanto, seu marco legal abrange crianças e adolescentes com até 18 anos, tendo algumas exceções de abrangência até os 21 anos, no caso das medidas sócio-educativas aplicadas aos adolescentes infratores.

Na década de 90 foram criados diversos programas voltados para juventude, relevando questões de saúde (DST's, gravidez precoce, drogadição), de assistência, de trabalho e educação. Porém, tais programas ocorriam sem uma maior envergadura institucional amarrada em direitos ou em espaços de gestão pública específicos para juventude em nível nacional. A partir da última década, foram criados um Estatuto para Juventude, um Plano nacional para juventude, um Conselho Nacional e uma Secretaria Nacional da Juventude (idem, 2006).

A constituição de um grupo interministerial, em meados desta última década, sob a responsabilidade da Secretaria Geral da Presidência, articulando 19 ministérios para elaborar um diagnóstico sobre as diversas ações que vinham ocorrendo em âmbito federal para a juventude, reuniu as condições para organizar não apenas uma nova estrutura institucional responsável por articular e gestionar políticas e programas para a juventude. Também possibilitou a criação de uma abrangente política nacional de juventude – o ProJovem.

Este programa, bem como toda a nova estrutura institucional criada nos últimos anos, possui um grande desafio: mais que garantir direitos ou a inclusão de jovens de baixa renda no ensino formal e no mercado de trabalho, é construir uma cultura de direitos, de cidadania, que supere a herança histórica de ações públicas baseadas numa cultura de tutela, vigilância e caridade presentes na história das políticas sociais para infância e juventude no Brasil.

2 - Recentes avanços na estrutura institucional das políticas sociais brasileiras e possibilidades de análise sobre o ProJovem Urbano:

Segundo Draibe (1998; 2000), a partir de 1993, ocorreram inovações na estrutura institucional das políticas públicas que podem ser consideradas positivas, tais como a descentralização de políticas para os níveis municipais, as parcerias entre governos e movimentos sociais e ampliação dos canais de participação social em fóruns participativos. Também é considerada positiva a provisão e o exercício de direitos sociais básicos aos setores afetados por tipos e graus variados de exclusão, onde, por exemplo, a assistência passa a ser encarada conceitualmente e legalmente como direito social e não como favor ou benevolência.

Para a mesma autora, contudo, entre os avanços apresentados, existem grandes obstáculos nos planos de organização e capacidade administrativa como a duplicidade de redes de políticas, a ausência de capacitação para as funções descentralizadas e inexistência de sistemas de monitoramento e avaliação (Draibe, 1998).

No caso do Projovem Urbano, não faltam tais sistemas de monitoramento e avaliação, não há duplicidade de redes e existem processos de capacitação para gestores e professores. Entretanto, altos índices de evasão em nível nacional apontam outros entraves na organização das políticas sociais, tais como possíveis dissociações entre os objetivos e resultados esperados no nível macro de planejamento institucional e os objetivos e resultados vivenciados no nível micro, particular e singular dos jovens participantes.

Podemos analisar o Projovem Urbano pelo viés institucional, como uma política de alta envergadura, com uma estrutura que integra ações do Ministério da Educação, Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com uma nova secretaria e um novo conselho (Secretaria Nacional da Juventude e Conselho Nacional da Juventude) e com um corpo técnico de 7 universidades envolvidas na avaliação e no monitoramento. Esta estrutura institucional certamente gera um alto grau de expectativas e exigências.

Tal estrutura de suporte não impede atualmente o fato de um elevado número de inscrições⁶ se transformar em uma taxa elevadíssima de evasão⁷ que supera os 60% na maioria das cidades. Fato que demonstra haver uma dissociação entre os objetivos e expectativas institucionais dos atores governamentais e não-governamentais envolvidos com implementação do programa e as expectativas, motivações e projetos de vida dos jovens inscritos nestas cidades das regiões metropolitanas brasileiras.

Esses fatores reforçam a perspectiva de que existem limites históricos de integração entre o planejamento institucional e as possibilidades e expectativas da população tida como foco das políticas assistenciais. Sabe-se, de praxe, que os grupos que elaboram e implementam políticas sociais, em geral, não pertencem e nem são originários dos estratos sociais mais empobrecidos. São geralmente as classes médias e altas intelectualizadas que participam de governos e/ou espaços públicos decisórios construindo e desenvolvendo políticas destinadas às populações consideradas excluídas.

Apesar do novo discurso de direitos, cidadania e inclusão estar em voga, tais práticas repressivas, caritativas e/ou higienistas perpassam por dezenas de anos e algumas gerações em nossa história. As redes de relações sociais de gestores e educadores do programa – amigos, família, colegas de trabalho, vizinhos – vivenciaram e vivenciam mais concretamente uma cultura “menorista” do que uma cultura de direitos.

Tais redes de sociabilidade também são redes de significação, oferecendo elementos simbólicos que permitem a representação social sobre os fatos e fenômenos que vivenciam coletivamente. Essas redes constroem um olhar não apenas sobre as crianças e jovens em situação de miserabilidade, violência, mas também sobre as práticas e programas públicos que são desenvolvidos para com os mesmos. O discurso

⁶ As vagas variam de 400 a mais de 1000 vagas, dependendo do número de habitantes dos municípios que vem executando o programa. Em geral, as inscrições superam o número de vagas e são criadas listas de espera, como no caso de Novo Hamburgo – cidade da região metropolitana de POA.

⁷ Conforme dados disponibilizados no relatório parcial de avaliação 2007, cerca de 60% dos jovens inicialmente matriculados no Programa Nacional de Inclusão de Jovens não concluem o curso. A maior parte deles – cerca de 37% - desiste no início das atividades e outra, em torno de 20%, evade após frequentar o Programa por um período. (Relatório anual Projovem, 2007, p. 45).

de inclusão e cidadania, muitas vezes pode ser apenas uma fala. Por detrás do mesmo, perpassam significantes, percepções, representações simbólicas mediadas cotidianamente.

O mesmo se aplica no caso dos jovens. Quais seriam suas expectativas sobre os resultados do programa - expectativas mediadas simbolicamente nas suas redes de convivência? Que representações⁸ sobre as possibilidades de mobilidade social e/ou inclusão realizam a partir de seus contextos de sociabilidade e de suas experiências com outras políticas de inclusão social?

Comparar⁹ as representações sociais dos gestores e técnicos das políticas públicas sobre as possibilidades de inclusão cidadã e mobilidade social com as representações dos beneficiários das políticas sobre essas possibilidades torna-se urgente e relevante para efetividade das políticas públicas que têm como finalidade a diminuição das desigualdades sociais oferecendo oportunidades de educação, trabalho e cidadania para jovens em situação de pobreza.

⁸ Para representações ver Farr e Jovchelovitch [in: Guareschi e Jovchelovitch (orgs.), 1995], os quais apresentam o conceito numa perspectiva construtivista apoiada no conceito de representações de S. Moscovici.

⁹ A pesquisa comparativa sobre as representações e expectativas de jovens participantes e gestores do programa está em andamento. Os dados e análises deste estudo compõem minha dissertação de mestrado.

REFERÊNCIAS

ABAD, Miguel. **Crítica política das políticas de juventude**. In.: Políticas Públicas: Juventude em pauta. São Paulo: Cortez/Ação Educativa, 2003.

BRASIL. Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem. Subsistema de avaliação do programa. **Relatório parcial de avaliação do PROJOVEM 2007**. Brasília, 2008.

BRASIL. Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem. Subsistema de avaliação do programa. **Relatório de atividades - 2006**. Brasília, 2007.

BLANCO, Diego Monte. **As infâncias “construídas” em São Leopoldo**. In.: CEDECA – Centro de Defesa da Criança e do Adolescente Bertholdo Weber. Pesquisa: crianças e adolescentes em situação de rua. São Leopoldo: Série Cadernos, 2004.

CASTRO, Jorge A. de; AQUINO, Luseni (orgs.). Juventude e Políticas Sociais no Brasil.. Brasília: **IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, abril de 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>

CASTRO, Jorge A., et al. **Gasto social e política macroeconômica: trajetória e tensões no período 1995-2005**. Brasília: IPEA, 2007. [on line]

DRAIBE, Sônia Miriam. **A Reforma dos Programas Sociais Brasileiros: panoramas e trajetórias**. XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), GT12: Política e Economia. Petrópolis, 2000.

_____. **A Política Brasileira de Combate à Pobreza**. In: Velloso, João Paulo dos Reis (Coord.). *O Brasil e o Mundo no Limiar do Novo Século*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998. V. 2.

FARR, Roberto M.. **Representações sociais: a teoria e a história**. In: JOVCHELOVITCH, Sandra; GUARESCHI, Pedrinho (Orgs.). Textos em representações sociais. Petrópolis: Vozes, 1995.

GOHN, Maria da Glória (org.). **Movimentos sociais no início do século XXI**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

IANNI, Octavio. **Pensamento social no Brasil**. Bauru: EDUSC; ANPOCS, 2004.

JOVCHELOVITCH, Sandra. **Vivendo a vida com os outros: intersubjetividade, espaço público e representações sociais**. In: JOVCHELOVITCH, Sandra; GUARESCHI, Pedrinho (Orgs.). Textos em representações sociais. Petrópolis: Vozes, 1995.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Juventude: documento de conclusão**. Rio de Janeiro, 2004.

KEIL, Ivete M.. **Infâncias plurais**. In: CEDECA – Centro de Defesa da Criança e do Adolescente Bertholdo Weber. 1º Ciclo de Estudos sobre Infância e Juventude no Vale dos Sinos. São Leopoldo: Serie Cadernos, 2006.

MEDEIROS, Marcelo. **Trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 30 aos anos 1990**. Texto para discussão n. 852. Brasília: IPEA, 2001. [on line]

RIZZINI, Irene (Org.) **A Arte de Governar Crianças. A história das Políticas Sociais, da Legislação e da Assistência a Infância no Brasil**. Rio de Janeiro, Instituto Interamericano Del Nino: Ed. Santa Úrsula/ AMAIS, 1995.

_____. **O século perdido. Raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. Rio de Janeiro: EDUSU/AMAI, 1997.

VIEIRA, Evaldo. **Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel**. São Paulo: Cortês, 1995.

_____. **As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos**. Serviço Social & Sociedade. São Paulo, n.53, 1997.