

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **Juventude, Cidadania e a questão social. Reflexões acerca do Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem.**

Kelly dos Santos Crispim y José Henrique Artigas de Godoy.

Cita:

Kelly dos Santos Crispim y José Henrique Artigas de Godoy (2009). *Juventude, Cidadania e a questão social. Reflexões acerca do Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem. 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/000-062/1841>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/evbW/Emu>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# Juventude, Cidadania e a questão social

**Reflexões acerca do Programa Nacional  
de Inclusão de Jovens - Projovem**

*Kelly dos Santos Crispim<sup>1</sup>*

*José Henrique Artigas de Godoy<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> Mestranda em Sociologia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: kellycrispim@hotmail.com

<sup>2</sup> Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Professor da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: jhartigasgodoy@gmail.com

## 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo refletir sobre as conexões entre juventude e cidadania como foco das políticas públicas a partir da análise de um programa: O Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem. O foco central da pesquisa é a análise das respostas, via políticas públicas, do Estado brasileiro diante da juventude como “questão social”.

Sabe-se que a discussão sobre a questão dos jovens e a institucionalização de políticas públicas de juventude só ganhou projeção no cenário brasileiro a partir da década de 1990. Algumas razões podem ser relacionadas para a atribuição deste valor da juventude como objeto de políticas. Dentre as quais se destaca a insuficiente escolarização, a dificuldade de inserção no mundo do trabalho e um decorrente e crescente processo de exclusão social. Por essas razões é que se pode dizer que a juventude frequentemente é vista como o grupo de mais alta vulnerabilidade social, sendo, portanto, merecedora de atenção por parte do Estado.

Nessa perspectiva, Pochmann (1998) afirma que há a ampliação da crise social juvenil, relacionada aos processos de integração à vida adulta porque não ocorre mais facilmente a passagem da escola ao mercado de trabalho. Sendo assim, o desemprego dos jovens tem como consequência o aumento da vulnerabilidade juvenil.

Observa-se que a realidade sócio-cultural e político-econômica do jovem em situação de vulnerabilidade é permeada pela entrada precoce no mercado de trabalho para que possa garantir a sua subsistência (e às vezes de sua família), enquanto os jovens das classes média e alta possuem condições para dedicarem mais tempo aos estudos obtendo, assim, uma formação profissional mais ampla e condizente com as exigências do mercado de trabalho. É para esta juventude em situação de vulnerabilidade que se destinam o Projovem.

Conforme demonstram os documentos oficiais que atualmente estabelecem as suas diretrizes e o seu funcionamento, especificamente a Lei n. 11.692, de 10 de junho de 2008, o Projovem se apresenta como uma medida do atual governo no sentido de implantar uma política pública que atenda a população jovem. Ainda segundo os documentos, a criação do programa marca a estruturação do Estado para responder às questões advindas da juventude, especialmente dos jovens considerados em situação de vulnerabilidade sócio-econômica. Além disso, baseia-se em uma proposta curricular que compreende atividades de elevação da escolaridade, qualificação profissional e ações comunitárias. Ressalta-se que este programa é vinculado à Secretaria da Juventude do governo Luis Inácio Lula da Silva, diretamente ligada à Secretaria da Presidência da República, com participação do Ministério da Educação e Ministério do Trabalho. Seus destinatários são jovens de 18 a 29 anos, não matriculados em escolas, com ensino fundamental incompleto e sem vínculos formais de trabalho.

Este artigo está subdividido em três partes: primeiramente, será apresentada a reflexão da juventude como questão social. No segundo momento, serão discutidos os principais pontos que relacionam contemporaneamente juventude como foco das políticas públicas e, finalmente, serão apresentadas, de forma sucinta, as características gerais do Projovem e as conclusões.

## **2. JUVENTUDE E A QUESTÃO SOCIAL**

Para Castel (1998) a ‘questão social’ caracteriza-se pelo recrudescimento da pobreza e da exclusão social, o desemprego estrutural, a precarização do trabalho e o desmonte dos direitos sociais. O autor menciona que o desgaste do tecido social, designado de questão social, tem gerado um quadro de insegurança, tendo como consequência a “desestabilização dos estáveis”, a “instalação da precariedade” e a existência dos “sobrantes”. Para Castel (1997, p.179-180), a “desestabilização dos estáveis” engloba aqueles “trabalhadores que ocupavam uma posição sólida na divisão do trabalho clássico e que se encontram ejetados dos circuitos produtivos”. A “instalação da precariedade” atinge frequentemente “os jovens, com alternâncias de períodos de atividades, de desemprego, de trabalho temporário, de ajuda social” e que acaba por configurar o que se “poderia chamar de cultura do aleatório, pois as pessoas vivem o dia-a-dia” de forma vulnerável e instável.

Nesse contexto, a análise da juventude como questão social nos remete à contextualização das políticas sociais no panorama brasileiro.

No caso brasileiro, uma das questões mais preocupantes é a do trabalho precoce, que antecede e condiciona a saída da escola – sem qualquer garantia de que esta saída ocorra após a conclusão do nível básico de ensino – e que tende a dificultar a continuidade dos estudos, bloqueando as oportunidades futuras. A este problema veio somar-se o da crise do emprego, que atinge os jovens de forma acentuada, tanto pelo desemprego quanto pela ocupação em postos de trabalho precários.

Apesar de o ingresso precoce de jovem ser uma característica marcante do mercado de trabalho brasileiro, existe uma clara tendência à diminuição desse fenômeno. Isto pode ser demonstrado pela comparação das taxas de participação apresentadas pelo IPEA e pelo indicadores sociais do IBGE 2008.

Antes de atingir 18 anos de idade, muitos jovens já se dividem entre o estudo e o trabalho, porém, a partir dos 18 anos, estudar torna-se privilégio de uma parcela ainda menor. Entre aqueles de 18 a 24 anos de idade, 12,1% têm como atividade exclusiva o estudo, e no grupo de 25 a 29 anos, apenas 2,2%. O percentual de jovens que apenas trabalham e não estudam é de 56,3% para o grupo de 18 a 19 anos e de 78,6% para o de 25 a 29 anos de idade (IPEA, 2008).

Outra relevância consiste na situação educacional do grupo de 18 a 24 anos de idade, que teve menor evolução na última década. De 1997 para 2002, a frequência escolar dos 20% mais pobres aumentou de 19,6% para 27%, porém voltou a cair, em 2007, para 25,3%. Mesmo entre os 20% mais ricos, a taxa, que havia aumentado de 47,4% para 51,2%, em 2002, caiu para 50,0%, em 2007 IBGE (2008).

Sobre o problema do desemprego, sabe-se que, universalmente, ele tende a ser mais acentuado entre os jovens que entram no mercado de trabalho do que entre o restante da população. No Brasil, a situação não é diferente. Os jovens – entre 15 e 29 anos – apresentam taxas de desemprego em 2007 de 63%, correspondendo a 4,6 milhões de jovens. Nota-se que o desemprego juvenil era 2,9 vezes maior que o dos adultos (a taxa de desemprego juvenil era de 14%, enquanto a taxa de desemprego de adultos era de 4,8%) (IPEA, 2008).

Esses dados indicam o quanto têm sido restritas as oportunidades disponíveis aos jovens brasileiros no mercado de trabalho. Se a “crise do emprego” da década de 1990 atingiu toda a população trabalhadora, os jovens foram particularmente prejudicados. Assim, Castro & Aquino (2008) afirmam o seguinte:

Altas taxas de desemprego, ocupações precárias e baixos salários têm comprometido a trajetória educacional e profissional dos jovens. Além disso, refletem diretamente nas garantias sociais, trabalhistas, na condição e no exercício da cidadania, tendo em vista que o vínculo com a rede pública de proteção social ainda se dá em grande medida via inserção no mercado de trabalho. Nesse sentido, a “crise do emprego” evidencia os limites impostos pela adoção do trabalho como mecanismo central de inserção social dos indivíduos, inclusive para efeito das políticas públicas de proteção social. Na atualidade, são muitas as estratégias de sobrevivência que, escapam à definição clássica de trabalho e possibilitam formas de inserção alternativas no mundo do trabalho. Desse modo, reconhecer essa realidade e fomentar seu potencial inclusivo, até mesmo apoiando a sua capacidade de gerar e distribuir renda e proteção social pode ser uma tarefa premente para as políticas públicas de inclusão dos jovens. (Castro & Aquino, 2008, p.22).

### **3. JOVEM COMO FOCO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

As políticas públicas atuais têm como objetivo promover o desenvolvimento das várias dimensões da vida dos jovens por meio da criação de ações, projetos e programas que em seus discursos oficiais pretendem garantir o acesso a direitos fundamentais e a preparação para o exercício da cidadania, mediante a elevação da escolaridade e a qualificação para o trabalho.

Essas idéias ganharam maior relevância no país a partir de 2004, quando se iniciou, em nível federal, um amplo diálogo sobre a necessidade de se instaurar uma política nacional voltada para esse público. No início de 2005, foram criadas instâncias voltadas para articulação e supervisão das políticas públicas em nível nacional que são: a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) e o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve). Além disso, foi criado um programa de caráter emergencial voltado para jovens entre 18 e 24 anos excluídos da escola e do mercado de trabalho.

Na visão de Castro & Aquino (2008) este arranjo institucional pretendeu atender a três objetivos, quais sejam:

- a) articular as ações federais voltadas ao público juvenil de baixa renda; b) promover a participação dos representantes dos vários grupos e organizações de jovens na reflexão e formulação da política de juventude; e c) melhorar as condições de vida dos jovens em situação de vulnerabilidade social, por meio de transferências de renda e de ações de elevação dos índices de escolaridade e de qualificação profissional – escopo original do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) –, na perspectiva de melhorar suas chances de inserção no mundo do trabalho. (Castro & Aquino, 2008, p.30)

Em 2007, mediante a avaliação dos resultados obtidos, propôs-se uma reformulação da política nacional, com os objetivos de ampliar a integração entre as ações de cunho emergencial com às áreas de educação, saúde, esporte e cultura, bem como de aumentar a cobertura para todo o universo de jovens brasileiros socialmente excluídos – agora incluindo os jovens de 18 a 29 anos que não concluíram o ensino fundamental, não estão inseridos no mercado de trabalho e vivem em domicílios com renda per capita de até 1/2 salário mínimo. A reformulação, no entanto, não implicou a extinção ou readequação das ações anteriores, elas foram inseridas em um único programa (o novo ProJovem), com gestão compartilhada entre a SNJ e os ministérios diretamente envolvidos.

A relevância política desse aparato institucional no que se refere à introdução da temática juvenil na agenda pública e à atenção aos jovens socialmente vulneráveis, o desafio que está colocado para o país hoje é o de ampliar o alvo da Política Nacional de Juventude, de modo que ela possa beneficiar com efetividade a juventude brasileira.

Mesmo diante desses aspectos positivos, a construção de políticas públicas de juventude ainda esbarra na falta de uma agenda que também contemple os jovens como participantes desse processo de construção das políticas públicas, dos quais serão beneficiários (Kerbaudy, 2005).

#### **4. BREVE BALANÇO DO PROJOVEM**

O Projovem foi lançado em 2005, pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por meio de medida provisória. O projeto tem como público-alvo jovens das capitais dos estados da federação com idade entre 18 e 24 anos que não tenham concluído o ensino fundamental. A finalidade do Projovem é proporcionar formação ao jovem, por meio de uma associação entre a elevação da escolaridade, tendo em vista a conclusão do ensino fundamental, a qualificação com certificação de formação inicial e o desenvolvimento de ações comunitárias de interesse público.

Cada jovem integrante do programa recebe uma bolsa no valor de R\$ 100,00 (cem reais) para estímulo à permanência, desde que os jovens inscritos preencham os requisitos de frequência de 75% das aulas e entreguem as atividades requeridas e desenvolvidas no Programa Brasil (2005).

No segundo mandato do atual presidente, as políticas nacionais foram motivos de discussões e avaliações, ao final desse processo ocorreram algumas modificações no Projovem. Atualmente o programa está subdividido em quatro modalidades: Projovem Adolescente, Projovem Urbano, Projovem Campo e Projovem Trabalhador. Com o novo Projovem, haverá a unificação do valor do auxílio financeiro em R\$ 100, que será estendido também aos jovens do campo.

As principais mudanças ocorridas no Projovem Urbano que é o objeto deste estudo foram as seguintes: ampliação da faixa etária de 18 a 24 anos para 18 a 29 anos; ampliação da duração do programa de 12 para 18 meses; extensão para as unidades prisionais e de adolescentes em conflito com a lei e expansão prioritária para municípios acima de 200 mil habitantes (Castro & Aquino, 2008).

Sobre as novas mudanças, anunciada no final de 2007 um aspecto relacionado ao Projovem urbano, chama atenção (Castro & Aquino, 2008):

A estratégia anunciada de direcionar o Projovem Urbano para os municípios com população superior a 200 mil habitantes poderá deixar quase metade dos jovens que se encaixam no perfil do programa desassistida, dado que, de acordo com os dados da Pnad de 2006 produzidos pela Coordenação Nacional do Projovem Urbano, 53,0% destes jovens vivem em municípios com menos de 200 mil habitantes. Assim, a escolha dos municípios para a

implementação desta modalidade do programa poderia considerar critérios que levassem em conta a maior concentração de jovens excluídos em termos proporcionais, e não absolutos. Tais critérios direcionariam a implementação da modalidade ProJovem Urbano em municípios de pequeno porte, sobretudo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Há municípios – como Santo

Antonio do Piauí, no interior do estado –, por exemplo, onde a proporção de jovens em situação de exclusão alcança 53,0% do total de sua população de jovens. A opção em direcionar o ProJovem em municípios como este poderia resultar em: i) maior impacto do programa devido à proporção elevada de jovens excluídos existentes nestes municípios; ii) aumento da visibilidade dos resultados; iii) diminuição da migração de jovens para as capitais e regiões metropolitanas; iv) aumento da possibilidade de integração dos programas que são complementares entre si (Proeja, Alfabetização Jovens e Adulto, entre outros); e v) maior dinamização da economia do município em face do aumento de recursos financeiros em circulação pelo pagamento do auxílio financeiro aos jovens atendidos. (Castro & Aquino, 2008, p.149).

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Considerando a trajetória recente das políticas públicas específicas para a juventude, admite-se que o país vem obtendo melhorias. Dentre os avanços alcançados, cabe ressaltar, a organização institucional criada a partir de 2005 no âmbito do governo federal, que inclui a SNJ, que apóia o CNJ na implementação dos programas para os jovens, especificamente o Projovem (Pochmann, 2008). A iniciativa do governo federal de criação de estrutura administrativa responsável para cuidar da área da juventude tem sido modelo nas outras instâncias da Federação.

Percebe-se no âmbito das secretarias nacionais uma quantidade maior de políticas públicas para os jovens em condições de vulnerabilidade e exclusão social visto que esta parcela, em sua maioria está composta por jovens residentes em locais de baixo desenvolvimento, com acesso limitado à formação escolar e profissional de qualidade e a empregos no mercado de trabalho formal. Na visão de Sposito (2004) esta falta de perspectivas contribui para o aumento do desemprego dos jovens, para o envolvimento destes com drogas, criminalidade, violência, ou seja, situações que não promovem a melhoria da qualidade de vida destes e nem possibilitam o rompimento com o ciclo da pobreza.



Portanto, é fundamental analisar, compreender e avaliar os jovens nos diversos contextos sociais para criar estratégias de aproximação e promoção de políticas capazes de auxiliá-los no desenvolvimento das diversas dimensões de suas vidas.

Este painel das políticas de juventude no Brasil permite mostrar que, há ainda um longo caminho a percorrer no sentido de transformar as políticas públicas de juventude em políticas públicas constituídas e implementadas a partir de um espaço público que contemple o Estado e a sociedade civil, abandonando a lógica das políticas estatais. Para tanto, torna-se necessário romper com a setorização das políticas de juventude, romper com a visão estigmatizada ou utilitarista da condição juvenil, estimular uma melhor relação entre a sociedade civil e os jovens, promovendo a participação dos jovens na construção de sua cidadania (Kerbaui, 2005).

Mesmo o Projovem ampliando suas possibilidades também pode revelar a não vinculação direta entre aumento da escolaridade e participação no mercado de trabalho. Por isso, deve-se ter uma atenção maior sobre os problemas de emprego e renda no atual quadro brasileiro do que propriamente sobre o programa. Além disso, investir em educação e qualificação para a formação de carreira, desde a infância seria, talvez, a saída para um futuro incerto como o que se apresenta hoje à população jovem do Brasil.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, República Federativa. **Projeto do Projovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, qualificação e ação comunitária.** Brasília – DF, 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto Lei 11.692 de 10 de junho de 2008 Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005 e dá outras providências.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social:** uma crônica dos salários. Tradução de Iraci D. Poteli. Petrópolis – RJ: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_, R. **As transformações da questão social**. In: BELFIORE- ANDERLEY, Mariangela, et alii (Orgs). **Desigualdade e a Questão Social**. São Paulo, EDUC, 1997.

CASTRO, J. A; AQUINO. L. **Juventude e políticas sociais no Brasil**. IPEA (Textos para discussão 1335) – Brasília, 2008.

FREITAS, M.; PAPA, F.C. (Orgs.). Introdução. **Políticas Públicas: Juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, 2003.

IBGE. **Indicadores Sociais 2008**. disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em: Abr/2009.

IPEA. **Comunicado da presidência nº 12 sobre educação, juventude e raça/cor** – Abr 2008. Disponível em: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br). Acesso em: Abr/2009.

KERBAUY, M.T.M. **Políticas de juventude: políticas públicas ou governamentais?** In: Revista estudos sociológicos, 18/19, P. 193-203. São Paulo, 2005

POCHMANN, M. **Inserção ocupacional e o emprego dos jovens**. São Paulo: ABET, 1998.

\_\_\_\_\_. **Juventude e política social**. In Valor econômico. São Paulo, 2008.

SPOSITO, M. Encarnação Beltrão. **Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do Estado de São Paulo, Brasil**. Investigaciones Geográficas. México, v.54, p.114 - 139, 2004.