

JUVENTUDE E PODER LOCAL: trabalho, educação e conformação social no cotidiano do ProJovem Trabalhador

Bruno de Oliveira Figueiredo¹

José dos Santos Souza²

Esse trabalho é uma síntese de resultados preliminares do projeto de pesquisa intitulado “*Trabalho, Juventude e Qualificação Profissional: a pedagogia da hegemonia das políticas de inclusão social de jovens*”, que tem como objetivo verificar o papel da educação profissional nas políticas públicas do Governo Federal destinadas à inclusão social de jovens de 18 a 29 anos, em municípios da Baixada Fluminense. A análise desenvolvida no projeto parte da evidência da crise estrutural do sistema capitalista de produção e reprodução social da vida material e da reação burguesa por meio da inserção de ciência e tecnologia na produção, diminuição do trabalho vivo, o que tem por consequência o desemprego estrutural, a precarização do trabalho e o agravamento dos problemas sociopolíticos e econômicos. Nesse contexto, a formação/qualificação profissional assume função estratégica nas políticas públicas para a juventude no Brasil, funcionando como um mecanismo de conformação da população jovem.

Diante desta problemática, neste trabalho procuraremos tratar da dinâmica do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), na modalidade Trabalhador em Nova Iguaçu/RJ. Trata-se de um programa que visa criar alternativas de inserção do jovem no mercado de trabalho e a consequente promoção da inserção social deste segmento populacional. Pretendemos com este trabalho apresentar a descrição das estratégias de articulação da educação profissional com a educação básica e, a partir disto, verificar a pertinência da compreensão de que estas estratégias funcionam mais como mecanismo de mediação do conflito de classe junto ao segmento mais penalizado do mercado de trabalho, na atualidade, do que como efetiva possibilidade de inserção social. Para esta análise, tomamos como referência empírica a dinâmica do ProJovem Trabalhador no Município de Nova Iguaçu/RJ.

¹ Bacharel em Administração de Empresas, Mestrando em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares da UFRRJ e membro do Grupo de Pesquisas Sobre Trabalho, Política e Sociedade (GTPS). E-mail: mbrunosaar@yahoo.com.br.

² Doutor em Sociologia pela UNICAMP, professor de Economia Política da Educação da UFRRJ e líder do Grupo de Pesquisas Sobre Trabalho, Política e Sociedade (GTPS). E-mail: jsantos@ufrrj.br.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE NO BRASIL

Apesar de, até meados dos anos 1990, as políticas para a juventude não serem objeto de ações específicas governamentais, eram visíveis as crescentes ações fragmentadas e descontínuas de organizações não-governamentais (ONG) dedicadas ao trabalho com jovens, com maior atuação no campo da cultura e da assistência em situações de risco social. Essa configuração começa a se modificar, a partir de 1995, com uma ampliação significativa das políticas para a juventude, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Mesmo assim, essas ações ainda se davam de forma desarticulada, não se constituindo em um campo de políticas públicas para os jovens (SPOSITO & CORROCHANO, 2005, p. 142).

A partir de 1997, verifica-se em âmbito do poder local, principalmente em administrações de centro-esquerda, ações de articulação entre o executivo municipal e os jovens, discutindo-se novas formas institucionais e canais de interlocução. Porém, a constituição de um campo específico de políticas públicas para a juventude ocorre a partir do primeiro mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). Esse fenômeno se materializa em quatro iniciativas seguidas: a criação do Programa Primeiro Emprego, em 2003; a criação da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ); a criação do Conselho Nacional de Juventude (CNJ); além da criação do ProJovem, em 2005 (SPOSITO & CORROCHANO, 2005, p. 142).

Sposito e Corrochano (2005, p. 142-143) afirmam que:

...o teor e o impacto dessas iniciativas – federais e municipais – são variados em todo o país e não refletem, necessariamente, mudanças significativas no interior de uma agenda pública que tem a juventude e seus direitos como tema. Sinalizam, no entanto, inflexões importantes que podem constituir novas arenas no âmbito da esfera pública, como locus de disputa em torno dos modelos normativos que orientam as representações sobre a condição juvenil no país, bem como as expectativas de sua inserção no mundo adulto.

No aparente consenso que legitima as ações no campo das políticas públicas para a juventude existem três eixos de conflitos na orientação dos programas. O primeiro eixo de conflito consiste na argumentação da necessidade de políticas específicas para a juventude. A argumentação gira em torno de dois extremos (SPOSITO & CORROCHANO, 2005, p. 143). O primeiro argumenta que:

...as demandas dos jovens não estariam necessariamente contempladas no acesso às políticas universais como saúde, educação, transporte, esporte, entre outras? Para um campo importante de atores, os jovens teriam satisfeitas suas principais demandas no âmbito dessas políticas

setoriais, sendo desnecessário qualquer recorte que os privilegiasse como destinatários específicos de ações públicas ou governamentais. No outro extremo estariam radicadas as posições que defenderiam as políticas da juventude apenas como ações com clara focalização, sendo nesse caso destinadas apenas aos jovens em “situação de exclusão social” ou em condições de “vulnerabilidade” (SPOSITO & CORROCHANO, 2005, p. 143).

O segundo eixo apresentado seria a falta de consenso em torno da definição de políticas públicas para a juventude:

...as políticas de juventude não estariam inscritas nas políticas setoriais, mas diriam respeito necessariamente a outros níveis de ação que não incidiriam sobre o objeto das grandes políticas: saúde, trabalho, habitação e educação. Estariam mais próximas, assim, de áreas articuladas às demandas culturais, de tempo livre, de lazer e, principalmente, de ações que possibilitassem a real participação dos jovens, ampliando a esfera de sua cidadania (SPOSITO & CORROCHANO, 2005, p. 143-144).

O terceiro eixo diz respeito à institucionalidade de órgãos voltados para desenvolver políticas para a juventude, dentro da máquina governamental, e a sua legitimidade. A discussão gira em torno do melhor desenho institucional que deveria ser adotado para evitar a construção de órgãos burocráticos sem poder e em consequência sem impacto real nas ações voltadas para a juventude (SPOSITO & CORROCHANO, 2005, p. 145).

Além desses três eixos para analisar as políticas para a juventude no Brasil, verificamos a importância de caracterizar o contexto em que se insere a juventude nessas políticas. A juventude se insere como foco de políticas públicas específicas associadas à desordem social. Segundo o IPEA (2008, p. 7), a delinquência, o comportamento de risco e a drogadização, entre outros, são problemas comuns associados aos jovens, especialmente na fase transitória para a vida adulta ou de moratória social. Nesse contexto, as duas abordagens exigem a atuação da sociedade e do poder público com medidas de enfrentamento e repressão no caso da desordem social e um “esforço coletivo – principalmente da família e da escola – no sentido de preparar o jovem para ser um adulto socialmente ajustado e produtivo” (IPEA, 2008, p. 7). Verifica-se uma mudança da imagem social do jovem, a partir do final do século XX, o jovem como problema social vem perdendo força e emergindo a visão do jovem como ator estratégico do desenvolvimento.

Dentro da lógica da renovada Teoria do Capital Humano, o IPEA (2008, p. 8) coloca o desenvolvimento desse novo olhar sobre a juventude desencadeando medidas que

...reatualizam a visão preparatória da juventude, exigindo, por um lado, investimentos massivos na área de educação em prol do acúmulo de “capital humano” pelos jovens; por outro, exigindo também a adoção de um corte geracional nos vários campos da atuação pública (saúde, qualificação profissional, uso do tempo livre etc.) e o incentivo à

participação política juvenil, com recurso à noção de “protagonismo jovem”.

Com essa perspectiva, ocorre uma mudança de concepção do jovem como problema social para o jovem como protagonista social e o aproveitamento do bônus demográfico tem encontrado barreiras em função da crise do emprego que atingiu as economias desenvolvidas nos anos 1980 e o Brasil nos anos 1990 (IPEA, 2008, p. 9). Além disso, a crise do emprego ameaça a inserção dos jovens no mercado de trabalho, marco da transição para a vida adulta, e desencadeia uma tendência de prolongamento da juventude. Nesse contexto, são identificadas as conseqüências da crise do capital iniciada no final dos anos 1960 e início dos anos 1970, mas colocada no patamar fragmentado e superficial, caracterizada como uma crise do emprego, camuflando suas causas reais.

Como convergências das políticas para a juventude no Brasil, Sposito e Corrochano (2005, p. 159-160) apontam a incidência

...sobre o fato de as ações considerarem a possibilidade de transferir aos jovens algum tipo de renda sob a forma de bolsa, operando com princípios redistributivos. Algumas avaliações já empreendidas apontam o quanto essa renda é importante para esses jovens, principalmente para apoio e, ao mesmo tempo, independência em relação à família. Embora o montante auferido seja percebido mais como “privilégio” do que como direito, ele constitui um dos principais motivos, ainda que não o único, para a permanência dos jovens nos programas. Para muitos, o pequeno valor recebido, a incerteza diante da continuidade da iniciativa, de sua permanência como beneficiários, e o desejo de não ser “dependentes” do Estado reiteravam a necessidade e a prática de continuar procurando trabalho ou de realizar atividades precárias.

Como paradoxos relativos aos programas, percebemos a questão da segmentação do atendimento a jovens pobres, exigindo uma contrapartida de retorno à escola pública, de participação em atividades sócio-educativas e ser protagonista do desenvolvimento da comunidade. Essa inserção na escola pública possui vários problemas e limitações, além disso, o desenvolvimento das comunidades alvo, sem infra-estrutura pública básica, desenvolvimento este não realizado pelo Estado e outras instituições, torna-se penoso e inviável (SPOSITO & CORROCHANO, 2005, p. 165).

As implicações ideológicas dessa naturalização das condições em que as desigualdades sociais operam, dissimulam as implicações reais. O andamento do projeto de desenvolvimento local é realizado sem apoio e continuidade, porém o envolvimento do jovem como protagonista do projeto cria consciência de responsabilidade, que não é sua, gerando frustrações pela não realização do projeto em função das barreiras sociais e estruturais impostas. Outro paradoxo consiste na administração do tempo livre de jovens

pobres, constituindo-se em ameaça social. “De vítimas, esses segmentos rapidamente são transformados em réus, pois a inatividade forçada seria necessariamente a ante-sala da violência e do crime” (SPOSITO & CORROCHANO, 2005, p. 166-167).

O paradoxo consiste na vontade do jovem de integrar-se ao mercado de trabalho, para possuir acesso aos bens culturais e a uma melhor condição de lazer e ser visto como uma ameaça social por sua inatividade. A incapacidade de inserção em um mercado de trabalho em crise, a dificuldade de acesso a bens culturais e lazer e a incapacidade de acolhimento do sistema educativo desencadeia a criação de programas de transferência de renda aos jovens. Esses programas são incapazes por si só de promover mudanças na realidade das comunidades atendidas, além disso, a contrapartida exigida gera modelos “potencialmente disseminadores de novas formas de dominação, obscurecidas pelo discurso da inserção social e da cidadania” (SPOSITO & CORROCHANO, 2005, p. 167).

Nessa lógica contraditória de possibilidade de inserção no mercado de trabalho, ameaças do ócio da juventude e do jovem como protagonista e propulsor de políticas, são desenvolvidas políticas como o ProJovem. As políticas públicas destinadas à juventude são permeadas pela lógica da empregabilidade, ou seja, pela possibilidade de inserção em um mercado de trabalho em crise e pela falta de qualificação profissional como causa do desemprego. Essa ótica camufla as verdadeiras causas do desemprego estrutural e precarização das relações de trabalho e produção.

A dinâmica de programas de governo como o ProJovem nos leva a algumas considerações que merecem maior aprofundamento. Tentaremos expô-las aqui com o intuito de explicitar melhor o problema investigado. Para isso, trataremos as ações do Estado no campo da qualificação do trabalhador a partir do contexto da crise estrutural do capital para atribuir-lhe sentido sócio-histórico. Talvez assim possamos explicitar o sentido político de programas de governo do tipo do ProJovem no contexto atual.

REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA, QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE

O sistema metabólico do capital surge de uma divisão social que submeteu o trabalho ao capital ao longo de um processo histórico. Essa subordinação ocorre por meio da separação entre os trabalhadores e os meios de produção, tendo sua legitimidade alcançada por meio da submissão de todas as formas de produção e reprodução social à sua lógica destrutiva, expansionista e incontrolável. Além disso, essa dinâmica retira do

homem o seu poder de decisão, tornando esse homem uma engrenagem do sistema. A dinâmica incontrolável desse sistema desencadeia a degradação do meio ambiente, a precarização das relações de trabalho e o aumento da competitividade (ANTUNES, 2005, p. 19-28; MÉSZAROS, 1999, p. 86-88). Segundo Souza (2004, p. 3), o “capital é um modo totalizante e dominante de desenvolvimento da ordem produtiva articulada a uma configuração institucional das relações de poder e práticas sociais determinadas”.

No mundo contemporâneo, o metabolismo social do sistema de capital se desenvolve por meio de mudanças em sua base técnica e ético-política. Essas mudanças são determinadas pela introdução de ciência e tecnologia na produção e na flexibilização das relações de produção, além da articulação das relações de poder exercidas entre capital e trabalho mediadas pelo Estado. Permeado pela correlação de forças políticas no âmbito do Estado, o metabolismo do capital é caracterizado por sua natureza incontrolável e expansionista, sua continuidade exige cada vez mais a complexificação de seus mecanismos de mediação do conflito de classe e de disputa de hegemonia. O acirramento desse processo de complexificação torna cada vez mais evidente a tendência crescente de crise estrutural provocada pelo esgotamento das bases de acumulação e pela queda tendencial das taxas de lucratividade (SOUZA, 2008, p. 313-316).

A complexificação das estruturas do metabolismo social do capital se deve a tendência de crise estrutural de seu mecanismo como um todo, ou seja, da queda tendencial das taxas de lucratividade que desencadeia outras duas tendências: a depreciação do valor de uso das mercadorias e a natureza incontrolável desse sistema metabólico social. Esses momentos de crise são essenciais para o funcionamento e continuidade do sistema de capital, pois são nesses momentos que são redefinidas as relações de produção e do trabalho e aperfeiçoados os mecanismos de mediação do conflito de classe, além de serem produzidas as condições necessárias para a manutenção das bases de acumulação (SOUZA, 2004, p. 4).

Como materialização de crise estrutural, podemos verificar a crise dos anos 1930 e a crise dos anos 1970. Nessas duas crises, o capital responde com uma combinação de regras e ideologias que compõem um modo de regulação social e um regime de acumulação adaptado as estratégias expansionistas e incontroláveis do sistema (SOUZA, 2004, p. 5).

Na crise dos anos 1930, o keynesianismo e o Welfare State são utilizados como modo de regulação social capaz de mediar o conflito de classe e legitimar a hegemonia do bloco no poder e como regime de acumulação o taylorismo-fordismo. Essa experiência

compatibiliza “de forma inédita na história a dinâmica da acumulação capitalista com a garantia de direitos políticos e sociais, mesmo que em limites estreitos e apenas suficientes para a manutenção da ordem social capitalista” (SOUZA, 2004, p. 5).

Na crise dos anos 1970, ocorre uma unidade indissolúvel do neoliberalismo como modo de regulação social e o toyotismo como regime de acumulação, com objetivo principal de desregulamentar as relações de produção, flexibilizar os contratos de trabalho, privatizar as políticas sociais e exaltar a lei do mercado como modo regulador da sociedade (SOUZA, 2004, p. 6).

Esse contexto de crise estrutural e busca de regularidade para o sistema, a partir do final dos anos 1960 e início dos anos 1970, desencadeia um amplo processo de reestruturação produtiva do capital centrado nas inovações organizacionais do toyotismo e em sua lógica de produção enxuta e de exclusão social. Como afirma Alves (2007, p.246),

...a promessa frustrada de inclusão social vigente no fordismo está sendo substituída pela promessa restrita de um novo trabalhador politécnico e liberado do taylorismo-fordismo, mais imerso numa nova forma de estranhamento e objetivações fetichistas (como o valor-fetichismo da empregabilidade).

O toyotismo é “um estágio superior de racionalização do trabalho que não rompe, a rigor, com a lógica do taylorismo e fordismo” (ALVES, 2007, p. 246). Esse regime de acumulação é uma combinação de inovações organizacionais centradas na racionalização tecnológica e do trabalho, com o objetivo de capturar a subjetividade do trabalhador e transformar este em sujeito ativo e engajado no desenvolvimento do processo produtivo, mais adequado a nova etapa do sistema sócio-metabólico do capital (ALVES, 2007, p. 246-247).

As inovações organizacionais, institucionais e tecnológicas do toyotismo transformam esse regime de acumulação em um mecanismo superior de captura da subjetividade do trabalho e da promoção da subsunção real do trabalho ao capital. Esse processo se distancia do fordismo na medida em que temos neste a subsunção formal-material e no toyotismo a subsunção formal-intelectual do trabalho ao capital (ALVES, 2007, p. 247).

Para se adequar à lógica toyotista são exigidas novas qualificações dos trabalhadores, com maior importância as habilidades cognitivas e comportamentais em detrimento das habilidades manuais. Essas habilidades cognitivas e comportamentais são articuladas de forma a adequar-se à dinâmica da produção toyotista, tornando-se indispensável ao seu funcionamento. Essas novas qualificações “compõem a nova

subsunção real do trabalho ao capital (subsunção formal-intelectual ou espiritual)” (ALVES, 2007, p. 248).

As novas qualificações necessárias são: habilidades cognitivas – novos conhecimentos teóricos e práticos formatado à lógica funcional e sistêmica, capacidade de abstração, comunicação, iniciativa e decisão; habilidades comportamentais – comprometimento, atenção, interesse pelo trabalho, capacidade de trabalho em equipe (ALVES, 2007, p. 248).

Segundo Alves (2007, p. 249), o processo de reestruturação produtiva do capital desencadeou mudanças estruturais no mundo do trabalho e na qualificação profissional, refletindo na construção de um aparato ideológico, pautado nas ideologias de empregabilidade e competência, capaz de proporcionar a reformulação das políticas educacionais e de formação profissional, adaptando essas políticas à lógica mercadológica da produção toyotizada.

As ideologias disseminadas para legitimar o regime de acumulação toyotista se desenvolvem de forma contraditória. Ou seja, o regime toyotista que é regido pela lógica da financeirização, da produção enxuta geradora de desemprego e exclusão social, a causa do aumento do desemprego e exclusão social, é legitimado pelo conceito de empregabilidade que prega a possibilidade de se empregar no mundo voltado para a produção do desemprego e é apresentado como a solução para a crise do desemprego (ALVES, 2007, p. 251).

Segundo Alves (2007, p. 252), a promessa de integração ao sistema, disseminada na era fordista, institucionalizou a escola como mecanismo de inclusão social e a conquista da cidadania. Essa promessa foi legitimada pela teoria do capital humano que consistia em um acúmulo de conhecimentos e competências individuais que habilitariam o sujeito a concorrer no mercado de trabalho. A associação entre a escola e a promessa integradora, direcionou a visão da educação como investimento em capital humano.

Em função da crise capitalista dos anos 1970, o uso renovado da teoria do capital humano, configura-se no conceito de empregabilidade. Segundo Alves (2007, p. 253),

...o conceito de empregabilidade que irá apresentar a nova tradução da teoria do capital humano sob o capitalismo global: a educação ou a aquisição (consumo) de novos saberes, competências e credenciais apenas habilitam o indivíduo para a competição num mercado de trabalho cada vez mais restrito, não garantindo, portanto, sua integração sistêmica plena (e permanente) à vida moderna. Enfim, a mera posse de novas qualificações não garante ao indivíduo um emprego no mundo do trabalho.

Como forma de sustentar e legitimar as mudanças socioeconômicas ocorridas a nível mundial, a investida do capital no campo educacional tem como objetivo reformular e adaptar o sistema educacional à nova etapa do capitalismo mundial, para atender às necessidades de qualificação profissional e social do novo tipo de trabalhador. Para concretizar as mudanças necessárias, o Estado participa como mecanismo ativo, por meio de políticas públicas para a educação (SOUZA, 2004, p. 8). Isto se confirma nas palavras de Alves (2007, p. 246), quando afirma que “é a lógica contraditória do toyotismo e suas implicações objetivas e subjetivas no tocante à qualificação da força de trabalho que dá conteúdo à formação profissional e às políticas educacionais”.

A inserção constante de ciência e tecnologia na produção tem se apresentado como uma revolução científica e tecnológica capaz de propiciar a superação da sociedade de classes, naturalizando as mudanças nas relações de produção e do trabalho e camuflando o real objetivo de manter as bases de acumulação na atualidade (SOUZA, 2004, p. 10).

Nesse contexto de reformulação do sistema educacional em função das mudanças socioeconômicas e da necessidade de um trabalhador de novo tipo, adaptado às necessidades do atual estágio de desenvolvimento do capitalismo mundial, desencadeia a reformulação dos mecanismos de conformação social do Estado, com o objetivo de mediar o conflito de classes diante da crise estrutural do capital. Nesse contexto, a articulação da educação profissional com a educação básica é acionada de forma a funcionar como mecanismo de mediação do conflito de classes.

A ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL DO PROJovem

Segundo o discurso oficial, o ProJovem se destina ao aumento da escolarização e possibilidade de inserção no mercado de trabalho, atendendo a jovens em situação de vulnerabilidade e risco social, como podemos verificar no Projeto do Programa:

[...] voltado especificamente para o segmento juvenil mais vulnerável e menos contemplado por políticas públicas vigentes: jovens de 18 a 24 anos que não estão matriculados nas escolas e não têm vínculos formais de trabalho (BRASIL, 2005, p. 5).

A substituição da Lei nº 11.129 de 30/06/05, pela Lei nº 11.692 de 10/06/08 indica um prolongamento da juventude, provavelmente, como aponta a literatura, pela incapacidade de absorção do mercado de trabalho e a necessidade de dar respostas a essa problemática. Essa mudança é evidenciada no segundo artigo da Lei nº 11.692/08 “O ProJovem, destinado a jovens de 15 (quinze) a 29 (vinte e nove) anos, com o objetivo de

promover sua reintegração ao processo educacional, sua qualificação profissional e seu desenvolvimento humano...” (BRASIL, 2008a, p. 1).

Percebemos a visão governamental ao analisar o as metas do ProJovem. Essas metas apontam o seguinte:

a aceleração da aprendizagem, a transferência de renda e a qualificação profissional, como frentes de atuação emergenciais para favorecer a inserção dos jovens no mercado de trabalho não devem restringir os objetivos de uma política nacional para jovens, tendo em vista um cenário de demandas multiplicadas, onde o trabalho tal como tradicionalmente concebido perde força como mecanismo central de inserção social dos indivíduos. Ainda assim, é fundamental aprimorar a gestão das iniciativas existentes, para resolver problemas como as superposições ou a ausência de coordenação e integração entre elas e garantir chances de maior efetividade (IPEA, 2008, p. 27).

Nessa descrição das metas do Programa, verifica-se a constatação da incapacidade de absorção da força de trabalho em empregos formais na atual conjuntura da ordem social. Esse discurso corrobora para a confirmação de nossa hipótese sobre o papel das políticas públicas voltadas para a juventude, funcionando como mecanismo de mediação e conformação da faixa etária da população mais afetada pelo desemprego, constituindo-se em uma formação para o desemprego.

Esse Programa é resultado da unificação de seis programas existentes anteriormente, formado por quatro modalidades: ProJovem Urbano, ProJovem Adolescente, ProJovem Trabalhador e ProJovem Campo-Saberes da Terra (BRASIL, 2007, p. 1).

Em sua institucionalidade, a execução e a gestão do ProJovem é realizada pela integração da Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República com os Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Trabalho e Emprego (BRASIL, 2008a, p. 1). Essa integração se materializa no Conselho Gestor do ProJovem (COGEP), formado por uma secretaria-executiva designada pela Secretaria-Geral da Presidência da República e por um secretário nacional de cada Ministério envolvido, além da assessoria técnica de coordenadores nacionais correspondentes e indicados por cada Ministério (BRASIL, 2008b, p. 2).

A coordenação das modalidades de ProJovem está distribuída por responsabilidade da Secretaria-Geral da Presidência da República e dos Ministérios envolvidos, essa responsabilidade é atribuída dessa forma: ProJovem Urbano, à Secretaria-Geral da Presidência da República; ProJovem Adolescente – Serviço Socioeducativo, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; ProJovem Campo – Saberes da Terra, ao

Ministério da Educação; e ProJovem Trabalhador, ao Ministério do Trabalho e Emprego (BRASIL, 2008a, p. 1).

A orientação para a responsabilidade da coordenação do ProJovem e suas modalidades em âmbito estadual, municipal e do Distrito Federal direciona para ações integradas por áreas correlatas com a estrutura definida em âmbito Federal. Com isso, a orientação evidencia a importância das áreas de assistência social, educação, de trabalho e de juventude, “sem prejuízos de órgãos e entidades da administração pública estadual, municipal e da sociedade civil” (BRASIL, 2008b, p. 2).

A modalidade de ProJovem Urbano tem como objetivo a elevação da escolaridade da faixa etária de 18 a 29 anos, além do estímulo a qualificação profissional e ao desenvolvimento de ações comunitárias para a disseminação da cultura cidadã. Essa modalidade exige como pré-requisito a alfabetização e a não conclusão do ensino fundamental (BRASIL, 2008a, p. 3).

Assim como a modalidade ProJovem Urbano, que tem o objetivo de elevar a escolaridade dos jovens nas cidades, a modalidade Campo – Saberes da Terra tem como objetivo a elevação da escolaridade dos jovens no campo, ligados a agricultura familiar. Com isso, estimulando a conclusão do ensino fundamental, na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e estimulando a qualificação profissional. Também possui como pré-requisitos a alfabetização e a não conclusão do ensino fundamental (BRASIL, 2008a, p. 3).

A modalidade de ProJovem Adolescente tem caráter assistencial e socioeducativo, englobando ações de integração entre órgãos municipais de assistência social, Conselho Tutelar, Defensoria Pública, Ministério público ou Poder Judiciário. Destina-se ao atendimento de jovens de 15 a 17 anos: inscritos no Programa Bolsa Família, egressos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); participantes ou egressos de programas de combate ao abuso e à exploração sexual; egressos de medidas socioeducativas em internação ou em meio aberto; além de egressos ou em cumprimento de medidas de proteção. Seu objetivo principal é executar mecanismos socioeducativos que harmonizem a convivência familiar e comunitária e inserir ou reinserir o jovem no sistema educacional, estimulando sua permanência (BRASIL, 2008a, p. 3).

Nossa atenção se volta para o ProJovem Trabalhador, por esta modalidade se materializar em experiências com foco direto em alternativas de inserção do jovem no mercado de trabalho, constituindo-se em ações voltadas para a inserção da faixa etária da população mais penalizada pelo desemprego. Essa modalidade de ProJovem promete a

criação de oportunidades no mercado de trabalho em crise, como podemos perceber na descrição do objetivo geral do Programa:

Promover a criação de oportunidades de trabalho, emprego e renda para os jovens em situação de maior vulnerabilidade frente ao mundo do trabalho, por meio da qualificação sócio-profissional com vistas à inserção na atividade produtiva (BRASIL, 2008c, p. 1).

O ProJovem Trabalhador tem como objetivo preparar para o mercado de trabalho e para ocupações alternativas geradoras de renda (e não necessariamente de emprego). Seu público alvo são jovens desempregados com idades de 18 a 29 anos, pertencentes a famílias com renda *per capita* de até um salário mínimo. A responsabilidade de coordenação e execução dessa modalidade de ProJovem é da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego com a supervisão do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) (BRASIL, 2008c, p. 1).

A composição do ProJovem Trabalhador se dá por quatro submodalidades: Escola de Fábrica, Juventude Cidadã, Consórcio Social da Juventude e Empreendedorismo (BRASIL, 2008c, p. 1).

Os critérios para a participação diferem nessa modalidade de ProJovem, permitindo o jovem que esteja cursando ou concluído o ensino médio e não esteja cursando ou tenha concluído o ensino superior. Ainda como exceção abre a possibilidade de participação na submodalidade empreendedorismo juvenil dos jovens que cursam ou tenham concluído o ensino superior (BRASIL, 2008b, p. 12).

As submodalidades Consórcio Social de Juventude, Escola de Fábrica e Empreendedorismo Juvenil são desenvolvidas com o envolvimento do setor privado na sua execução. O Consórcio Social de Juventude é realizado com a participação indireta da União em convênios com entidades privadas sem fins lucrativos. A Escola de Fábrica tem como objetivo a integração entre qualificação social e profissional com o setor produtivo. O Empreendedorismo Juvenil se propõe ao fomento a cultura do empreendedorismo com ações voltadas para alternativas de inserção do jovem no mercado de trabalho (BRASIL, 2008b, p. 13).

Analisando a submodalidade Juventude Cidadã percebemos um total da carga horária de 350 horas /aula, divididas em 100 horas /aula para qualificação social e 250 horas/aula para qualificação profissional. A carga horária está distribuída em 15 horas/aula semanais, em 24 semanas (BRASIL, 2008c, p. 3).

Além dessa baixa carga horária como promessa de qualificação profissional para a inserção no mercado de trabalho, chama a atenção às metas e responsabilização do poder público municipal pelo não alcance dessas metas e a obrigação de devolução dos recursos.

Como podemos verificar na normatização do MTE: “Fica estabelecida para os Entes Executores do ProJovem Trabalhador – Juventude Cidadã a meta mínima obrigatória de 30% de inserção de jovens no mundo do trabalho” (BRASIL, 2008c, p. 6). O não cumprimento desta meta mínima de inserção obrigará o ente Executor a restituir cinquenta por cento do valor gasto na qualificação social e profissional por jovem não inserido no mundo do trabalho (BRASIL, 2008c, p. 6).

PODER LOCAL E O PROJOVEM TRABALHADOR

A partir de entrevista não estruturada com sujeitos do Setor de Trabalho e Emprego da Secretaria Municipal de Assistência Social e Prevenção à Violência (SEMASPV) obtivemos algumas informações sobre o funcionamento do ProJovem Trabalhador. Segundo o Gerente de Departamento do setor de Trabalho e Emprego da SEMASPV, o ProJovem Trabalhador foi realizado durante o período de 2006-2007, ocorrendo uma interrupção na execução do Programa. Os motivos da interrupção não foram explicados, sendo atribuída responsabilidade a outra gestão. Desta forma, o Programa foi executado ainda na extinta Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social (SEMDES).

A SEMDES foi o órgão do poder executivo municipal encarregado de gerir a Política de Trabalho, Qualificação e Geração de Renda, congregando quatro secretarias adjuntas que atendiam às demandas sociais na área de trabalho, qualificação e desenvolvimento econômico e social. Essas secretarias adjuntas eram compostas dessa forma: a) Secretaria Adjunta de Desenvolvimento Social; b) Secretaria Adjunta de Trabalho e Emprego; c) Secretaria Adjunta de Desenvolvimento Econômico; d) Secretaria Adjunta do Idoso e do Deficiente. A Secretaria Adjunta de Desenvolvimento Social se dividia em dois departamentos: o Departamento de Atenção Integral e o Departamento de Programas e Projetos. A Secretaria Adjunta de Trabalho e Emprego também se dividia em dois departamentos: o Departamento de Geração de Trabalho e Renda e o Departamento de Qualificação e Economia Solidária. A Secretaria Adjunta de Desenvolvimento Econômico, da mesma forma, se dividia em dois departamentos: o Departamento de Inovação Tecnológica e Comércio e o Departamento de Indústria e Agricultura (NOVA IGUAÇU, 2006, P. 2-3).

A forma dinâmica como se estruturam as secretarias municipais, em função das políticas desenvolvidas pelo Poder Local indicam o caráter que essas políticas são desenvolvidas. Com esse dinamismo, o ProJovem Trabalhador, na submodalidade Juventude Cidadã, inicia sua estruturação dentro de uma Secretaria que se propõe a desenvolver políticas voltadas para o desenvolvimento econômico e social. Porém, a partir de outubro de 2008 ocorre uma reestruturação das secretarias municipais extinguindo algumas secretarias, dentre as quais representavam políticas voltadas diretamente à juventude, como a Secretaria Municipal da Juventude (SEMJUUV) e a SEMDES (NOVA IGUAÇU, 2008, P. 2-3). Essa extinção da SEMJUUV aponta para a falta de legitimidade como órgão coordenador de políticas públicas para a juventude e sua capacidade de fazer com que a juventude participe da proposta municipal de desenvolvimento dessas políticas.

Nesse processo de extinção ocorre a fusão da SEMDES com a Secretaria Municipal de Valorização da Vida e Prevenção a Violência (SEMUVV), materializando-se na SEMASPV (NOVA IGUAÇU, 2008, P. 2). Essa nova formação institucional, segundo a gestora do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), foi pensada em função da experiência de Luiz Eduardo Bento de Mello Soares, Secretário Municipal da SEMASPV, que concebe a assistência e promoção social articulada ao combate e prevenção à violência.

Com a coordenação de Luiz Eduardo Bento de Mello Soares, a SEMUVV desenvolveu projetos articulados a uma institucionalidade voltada para o combate à violência, com uma visão do jovem como problema social e questão de segurança pública.

A articulação institucional ocorreu por meio da formação de um Conselho Comunitário de Segurança Pública, inspirado no Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP), com a finalidade de integrar a sociedade civil e o Gabinete de Gestão Integrada da Cidade (GGI-NI). Esse Gabinete tem como objetivo reduzir a violência criminal no Município de Nova Iguaçu, com foco na violência letal intencional, identificando as prioridades e ações para orientar as instituições articuladas (BRASIL, 2007, p. 1). Possui como representantes os

...Superintendentes das Polícias Federal e Rodoviária Federal no Estado do Rio de Janeiro, ou os profissionais por eles indicados; os Delegados titulares das Delegacias de Polícia Civil situadas em Nova Iguaçu; o Comandante do Vigésimo Batalhão da Polícia Militar; o Delegado da Polícia Civil responsável pela Baixada Fluminense; o comandante da Polícia Militar responsável pela Baixada Fluminense; e o Secretário Municipal de Valorização da Vida e Prevenção da Violência de Nova Iguaçu (BRASIL, 2007, p. 1).

Nesse contexto, também podemos evidenciar essa relação entre jovem e violência nos objetivos descritos em seus projetos. Veja-se, por exemplo, o Programa de Grupos Reflexivos para Prevenção da Violência com Jovens (GRAAL):

Através da metodologia de grupos reflexivos, o programa irá atender 8.500 jovens de 14 a 24 anos. Este programa tem como objetivo contribuir para a diminuição da violência letal entre os jovens e tem como meta a criação de espaços que proporcionem a possibilidade de dialogar sobre aspectos centrais de sua existência, tais como relações de gênero, masculinidades, feminilidades, educação, saúde sexual e reprodutiva, relações de amizade, trabalho, drogas, violência, família, entre outros. Estes espaços são conhecidos como Grupos Reflexivos e têm como principal característica construir um lugar onde a reflexão torne-se um caminho para a aquisição de uma maior autonomia em relação às vicissitudes de seu cotidiano, proporcionando liberdade de escolha para suas vidas (BRASIL, 2007, p. 3).

O Projeto Lutando Pela Paz:

O projeto visa atender 5.400 pessoas entre crianças, adolescentes e adultos da faixa etária de 7 a 29 anos, que se encontram em situação de vulnerabilidade social e que residam em comunidades desprovidas de Esporte, Cultura e Lazer do Município de Nova Iguaçu. Serão desenvolvidas aulas de artes marciais, visando a construção entre os jovens de um pacto pela paz, que auxilie na redução do índice de violência letal, e que, ao mesmo tempo, colabore para a construção de cidadania que auxilie o exercício de seus direitos (BRASIL, 2007, p. 3).

O Projeto Polícia Cidadã:

Este projeto visa atender, através da metodologia de grupos reflexivos, policiais civis e militares e presidiários da baixada fluminense, totalizando 300 pessoas. Os grupos têm como objetivo a prevenção da violência através da construção conjunta e individual de habilidades e recursos não violentos (BRASIL, 2007, p. 3).

O Projeto FAVVo:

Este projeto irá realizar três grupos reflexivos para o atendimento a familiares e amigos de vítimas de violência letal, ocorridas na Baixada Fluminense. Dentre suas metas está prevista a articulação, em Nova Iguaçu, de uma rede de atenção à saúde, sobretudo à saúde mental com o objetivo de minimizar o estresse pós-traumático. Além disso, pretende-se organizar uma rede de apoio jurídico e defesa dos direitos humanos. Estas redes serão formadas por instituições governamentais, ONGs e profissionais liberais que possam prestar atendimento gratuito (BRASIL, 2007, p. 3).

O Projeto Abuso e Exploração Sexual:

Este projeto será executado através de um convênio entre a SEMUVV e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e tem como objetivo o desenho e a implantação de uma matriz de políticas públicas integradas de erradicação da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes (BRASIL, 2007, p. 4).

A fusão entre a SEMUVV e a SEMASPV, ocorrida em 18 de outubro de 2008, vai moldar uma concepção de jovem como questão social e problema de polícia com mais evidência, que a política desenvolvida pela SEMDES, que tinha uma maior preocupação com a qualificação geradora de emprego e renda. Nessa fusão a estrutura da SEMDES vai ser moldada pela concepção e projetos elaborados e geridos pela SEMUVV (NOVA IGUAÇU, 2008, P. 2).

É nesse contexto, que está sendo desenvolvida a próxima etapa do ProJovem Trabalhador, como questão social e problema de polícia, corroborando para a visão que direcionou a instituição das políticas públicas voltadas para a juventude no País. Essa visão provoca a estigmatização do jovem com propensão natural a violência, camuflando os efeitos da crise estrutural da ordem social e transferindo a causa dessa crise para a propensão natural do jovem a violência, que precisa ser incluído na sociedade. Nesse contexto, articulado a qualificação profissional, o Programa institui a via da transferência de responsabilidade do desemprego para o jovem pela via da incapacidade pessoal em obter um emprego ou atividade alternativa de renda, ao passo que por meio do programa estará qualificado para a empregabilidade e pela natureza com propensão a violência que se torna uma das causas dos problemas socioeconômicos vividos pela a juventude pobre.

A partir desse ano de 2008, ocorre uma ruptura no desenvolvimento do ProJovem Trabalhador. Pela entrevista não estruturada realizada no FMAS, essa ruptura parece em um primeiro momento, mais uma ingerência no desenvolvimento do Programa do que problemas decorrentes de suas características próprias, como a meta de inserção em um mercado de trabalho em crise.

Nesse contexto de ruptura, a partir de dezembro de 2009, aparecem indícios do interesse do Governo Federal na implementação do ProJovem Trabalhador, o Ministro do Trabalho e Emprego, Carlos Lupi, assina um convênio entre o Ministério e o Município de Nova Iguaçu para essa implementação, objetivando a qualificação de 4000 jovens (R7 Notícias, 2009). Com o objetivo de implementar esse convênio, segundo o Gerente de Departamento do setor de Trabalho e Emprego da SEMASPV, está sendo estruturado o projeto para 2010.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda em caráter preliminar, com base na revisão de literatura, em observações e entrevistas realizadas, podemos tecer algumas considerações. A primeira delas é que as

políticas públicas destinadas à juventude surgem como resposta ideológica à crise do capital e todos os efeitos sociais, políticos e econômicos decorrentes dessa crise. As ascensões dessas políticas ocorrem articuladas à ideologia da empregabilidade, definindo a qualificação profissional como fator de geração de emprego. Essa ideologia atribui à responsabilidade pelo desemprego à falta de qualificação profissional, sendo utilizada como eixo para direcionar as políticas públicas para a juventude. Dessa forma, os mecanismos de conformação social do Estado são reformulados, articulados a uma ampla reforma da educação, de maneira a atender aos interesses empresariais, adaptando o trabalhador a atual conjuntura de instabilidade social gerada pela nova etapa de desenvolvimento do capitalismo mundial.

Nesse contexto, as políticas como o ProJovem Trabalhador inserem a juventude no cenário político, como problema social, associando o tempo livre da juventude à violência, atribuída a um aspecto natural desse ciclo da vida. Essa modalidade se torna audaciosa na medida em que estipula metas de inserção no mercado de trabalho para os jovens qualificados. Além disso, dentro da ideologia do Estado mínimo, percebemos a transferência de responsabilidade do desemprego dos jovens para a municipalidade. Podemos perceber essa responsabilização ao analisar as sanções pelo não cumprimento das metas de inserção dos jovens atendidos, no mercado de trabalho. Essas sanções estipulam a devolução do recurso investido em qualificação para a União.

No desenvolvimento do Projovem Trabalhador no Município de Nova Iguaçu, verificamos a mudança de concepção na estrutura atribuída a coordenação dessa modalidade de ProJovem, mudando de uma provável concepção de protagonista social, para a de questão social e problema de polícia, retrocedendo aos aspectos que influenciaram a instituição das políticas públicas voltadas para a juventude no Brasil. Essa concepção aponta para a responsabilização do jovem pelo seu desemprego, pela via da falta de qualificação necessária ou quando recebida pela incapacidade pessoal em desenvolver sua empregabilidade e pela via da propensão a violência que se torna uma das causas do desemprego da juventude pobre.

Permeado pela idéia de ócio da juventude, as políticas para a juventude segmentam o atendimento à vítimas do processo de recomposição do capital, os jovens pobres, atribuindo a estes a responsabilidade pelo desenvolvimento da comunidade local. Nessa perspectiva, as vítimas passam a responsáveis pelo desenvolvimento local, sem apoio e condições de realização dessa responsabilidade que não é sua, constituindo-se em um

paradoxo entre o jovem ocioso com propensão à violência e o jovem como protagonista social.

Nesse contexto, as políticas públicas para a juventude se apresentam como alternativas para a superação da crise do emprego, camuflando as verdadeiras causas do desemprego estrutural e precarização das relações de trabalho e produção. Assim sendo, as políticas públicas destinadas à juventude, como o ProJovem Trabalhador em Nova Iguaçu/RJ, tornam-se um potencial mecanismo de conformação e mediação do conflito de classe da população mais jovem e mais penalizada pelos efeitos da recomposição do sistema de capital. Dessa forma, articulação entre educação profissional e educação básica vai funcionar como mecanismo de mediação do conflito de classes conformando uma grande parte da população jovem a trabalhos precários e ao desemprego.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALVES, Giovanni. Reestruturação produtiva, novas qualificações e empregabilidade. In: ALVES, Giovanni. **Dimensões da reestruturação produtiva: ensaios de sociologia do trabalho**. 2ª edição. Londrina (PR): Práxis, 2007. p. 245-256.
2. ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 15-34.
3. BRASIL. **Decreto nº 6.629, de 04 de novembro de 2008**. Regulamenta o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005, e regido pela Lei no 11.692, de 10 de junho de 2008, e dá outras providências. Brasília, DF, 2008b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2008/Decreto/D6629.htm]. Acesso em 22/10/2009.
4. BRASIL. **Lei 11.692, de 10 de junho de 2008**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem, instituído pela Lei n.11.129, de 30 de junho de 2005, altera as Leis n.10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis n.9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências. Brasília, DF, 2008a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11692.htm]. Acesso em: 22/10/2009.
5. BRASIL. Ministério da Justiça. **Questionário**. Brasília, DF, 2007. Disponível em [<http://portal.mj.gov.br/TransparenciaWeb/ArquivoServlet?codigoanexoconvenio=8835>], 22/10/2009.
6. BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Portaria nº 991, de 27 de novembro de 2008**. ProJovem Trabalhador – Juventude Cidadã: Termo de Referência. MTE, 2008c. 13p. Disponível em: [http://www.mte.gov.br/legislacao/portarias/2008/p_20082711_99_anexoI.pdf]. Acesso em 22/10/09.
7. IPEA. Política social e desenvolvimento: a juventude em foco. **Boletim de Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise**, Rio de Janeiro, nº 15, p. 7-28, março/ 2008.

8. MÉSZÁROS, ISTVÁN. A ordem do capital no metabolismo social da reprodução. **Ensaio Ad Hominem – Revista de Filosofia, Política e Ciência da história**. Nº 1, Tomo I, p. 83-124, 1999.
9. NOVA IGUAÇU. **Decreto nº 7447 de 05 de julho de 2006**, aprova o regulamento da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social (SEMDES), cria sua estrutura básica e dá outras providências. *Jornal Hora H*, de 06/07/2006, p. 2-3.
10. NOVA IGUAÇU. **Decreto nº 8.232 de 17 de outubro de 2008**, altera, extingue e transforma, sem aumento de despesa, órgãos da administração pública municipal, cria câmaras de governo e dá outras providências. *Jornal Hora H*, de 18/10/2008, p. 2-3.
11. R7 Notícias. **Programa vai qualificar 4.000 jovens de Nova Iguaçu para o mercado de trabalho**. Rede Record, São Paulo, 2009. Disponível em: [<http://noticias.r7.com/vestibular-e-concursos/noticias/programa-vai-qualificar-jovens-de-nova-iguacu-para-o-mercado-de-trabalho-20091204.html>]. Acesso em 02/02/10.
12. SOUZA, José dos Santos. A “nova” cultura do trabalho e seus mecanismos de obtenção do consentimento operário: os fundamentos da nova pedagogia do capital. In: BATISTA, Roberto Leme e ARAÚJO, Renan (Org.). **Desafios do trabalho: Capital e luta de classes no século XXI**. Maringá (PR): Praxis, 2003. p.173-200.
13. SOUZA, José dos Santos. A qualificação do trabalhador no contexto da construção de nova regularidade para a produção social da vida material no capitalismo contemporâneo. In: Tumolo, Paulo Sérgio e Batista, Roberto Leme (Org.). **Trabalho, economia e educação: perspectivas do capitalismo global**. Maringá (PR): Práxis; Massoni, 2008. p. 313-341.
14. SOUZA, José dos Santos. Trabalho, qualificação, ciência e tecnologia no mundo contemporâneo: fundamentos teóricos para uma análise da política de educação profissional. **Revista FAEEBA – Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 13, nº 22, p. 1-15, julho-dezembro/2004.
15. SPOSITO, Marília Pontes e CARRANO, Paulo César Rodrigues. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, nº 24, p. 16-39, setembro-dezembro/2003.
16. SPOSITO, Marília Pontes e CORROCHANO, Maria Carla. A face oculta da transferência de renda para jovens no Brasil. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 17, nº 2, p. 141-172, novembro/2005.