

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**JUVENTUDE URBANA E POLÍTICAS PÚBLICAS:
UM ESTUDO DE CASO EM CAMPINAS**

AUTORA : RAQUEL HONORATO DA SILVA

ORIENTADOR: PROF. DR. NEWTON A. P. BRYAN

CAMPINAS

2009

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**JUVENTUDE URBANA E POLÍTICAS PÚBLICAS:
UM ESTUDO DE CASO EM CAMPINAS**

Dissertação apresentada
à Faculdade de
Educação, da
Universidade Estadual
de Campinas, para
obtenção do Título de
Mestre em Educação.
Área de concentração:
Políticas de Educação
e Sistemas Educativos.

Orientador: Prof. Dr.
Newton Antonio Paciulli
Bryan

© by Raquel Honorato da Silva, , 2009.

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
da Faculdade de Educação/UNICAMP**

Si38j	Silva, Raquel Honorato da. Juventude Urbana e Políticas Públicas: um estudo de caso em Campinas / Raquel Honorato da Silva - Campinas, SP: [s.n.], 2009. Orientador : Newton Antonio Paciulli Bryan. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. 1. Juventude. 2. Políticas Públicas 3. Trabalho 4.Educação. I. Bryan , Newton Antonio Paciulli II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.
	09-013/BFE

Título em inglês : Urban Youth and Public Policy: a case study in Campinas.

Keywords: Youth ; Public Policy ; Work ; Education

Área de concentração: Políticas, Administração e Sistemas Educacionais

Titulação: Mestre em Educação

Banca examinadora: Prof. Dr. Newton Antonio Paciulli Bryan (Orientador)

Prof. Dr. Newton Antonio Paciulli Bryan

Profa. Dra. Dirce Djanira de Pacheco e Zan

Profa. Dra. Luiza Mitiko Yshiguro Camacho

Data da defesa: 02/03/2009

Programa de pós-graduação : Educação

e-mail : quelhs@gmail.com

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

JUVENTUDE URBANA e POLITICAS PÚBLICAS:

Um estudo de caso em Campinas

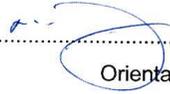
Autora: Raquel Honorato da Silva

Orientador: Prof. Dr. Newton Antonio Paciulli Bryan

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida por Raquel Honorato da Silva e aprovada pela Comissão Julgadora.

Data: 02/03/2009

Assinatura:


Orientador

COMISSÃO JULGADORA:





ano
2009

Dedico este trabalho aos meus pais que com grande dedicação e carinho me criaram e orientaram rumo a este momento da vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus e aos mestres espirituais, pois sem eles nada seria possível.

Aos meus pais, por toda ajuda e amparo.

Ao Prof. Dr. Newton A. P. Bryan, pela confiança em minha capacidade intelectual, o respeito e a humildade com que sempre me tratou, auxiliando-me e favorecendo-me em meu crescimento acadêmico e profissional.

À Prof^a Dr^a Lucia Garay, pelas contribuições intelectuais e o amparo durante minha estadia em Córdoba (AR), situação que favoreceu em muito minha formação.

À Prof^a Dr^a Luiza M. Y. Camacho, pelas conversas em encontros de pesquisa e contribuições dadas no momento da defesa.

À Prof^a Dr^a Dirce D. P. Zan, pela participação nos dois momentos de apresentação de meu trabalho e pelas contribuições dadas em ambos.

Aos gestores e funcionários municipais, cuja colaboração foi de fundamental importância para a obtenção dos dados utilizados no trabalho de pesquisa.

Aos pesquisadores e membros do Lapplane, grupo de pesquisa que com carinho me acolheu e contribui com minha formação, propiciando-me momentos ricos de maior contato com o mundo da pesquisa e divulgação acadêmica.

Às funcionárias da Secretaria de Pós-Graduação da Faculdade de Educação, por toda ajuda e auxílio dados nos momentos difíceis.

Aos funcionários da mesma faculdade, por todo auxílio também dado.

Aos amigos que me acompanharam durante todo trajeto de estudo na pós-graduação e que se emocionaram comigo neste íterim.

Aos companheiros de pastoral, que estiveram presentes em muitos momentos de minha trajetória.

Às minhas companheiras de república, por toda a ajuda dada e pela afetividade nos momentos vividos.

E a todos os que direta ou indiretamente me ajudaram nestes momentos.

*(...) entender quais são as
demandas da juventude ...
primeiro é fundamental
entender quem é o jovem (...)*”

Amira Camargo
Entrevistada.

RESUMO

O presente trabalho apresenta uma análise das políticas públicas de juventude criadas no âmbito da área da Assistência Social na cidade de Campinas (SP). Para isso utilizou-se como referencial teórico os conceitos de juventude e de política social.

Nesta pesquisa busca-se compreender como as políticas foram implementadas e desenvolvidas na cidade. Para tanto, realizou-se a análise de documentos oficiais referentes aos respectivos programas de juventude, a busca de literatura que abordasse os assuntos pertinentes e também entrevistas com os gestores públicos municipais.

A decisão por um estudo de caso centrado na realidade atual considerou a importância das gestões municipais no processo de democratização da sociedade ocorrido a partir dos anos 80. A escolha pela cidade de Campinas se baseou no fato dela ser uma cidade de grandes proporções, o que possibilitou a ela figurar-se como um potencial “termômetro” da atual realidade dos grandes centros urbanos brasileiros, nos quais a presença do grupo em questão é bem representativa.

As conclusões indicam que as políticas em questão sofreram de uma ambigüidade central: proporcionaram maior visibilidade e importância do segmento juvenil, mas padeceram com a dificuldade no acompanhamento e avaliação dos programas.

Palavras chaves: Juventudes – Política Pública – Assistência Social – Ensino Profissionalizante – Trabalho

ABSTRACT

The present work makes an analysis of the public policy of youth created in the area of Social Assistance in the city of Campinas (SP). For this research it was used as reference the theory concepts of youth, and social policy.

The research searches to understand as the public policy has been implemented and developed in the city. It was become fulfilled referring official document analysis to the respective programs of youth, the literature search that also approached the pertinent subjects and interviews with the municipal public managers.

The decision for a study of case centered in the current reality considered the importance of the municipal managements in the process of democratization of the society occurred from years 80. The choice for the city of Campinas is based on the fact of it to be a metropolis, what it made possible to be imagined as a potential “thermometer” of the current reality of the great Brazilian urban centers, in which the presence of the group in question is well representative.

The conclusions indicate that the politics in question had suffered from a central ambiguity: they had provided to greater visibility and importance of the youthful segment, but they had suffered with the difficulty in the accompaniment and evaluation of the programs.

Keywords: Youth – Public Policy – Social Assistance – Education Professional – Labor.

SUMÁRIO

Introdução.....	1
Capítulos	
1. Como pensar a juventude?.....	5
1.1 O conceito.....	5
1.2 Pensando a juventude brasileira	17
2. Sobre as políticas públicas.....	21
2.1 Uma abordagem do conceito.....	21
2.2 A ação do Estado brasileiro	31
3. A juventude na agenda política.....	49
3.1 Inclusão ou exclusão dos sujeitos?.....	49
3.2 Da atuação da assistência social.....	53
3.3 Da atuação da educação.....	71
4. As políticas de juventude em Campinas.....	87
4.1 Das políticas atuais	87
4.2 Os programas municipais.....	91
4.3 Os programas estaduais.....	111
4.4 Os programas federais.....	123
5. Análise geral das políticas	141
Conclusão	149
Bibliografia	153

INTRODUÇÃO

O objetivo do trabalho em questão é apresentar a maneira como as políticas de juventude criadas no âmbito das Secretarias de Trabalho e Assistência Social e, que envolveram a questão da educação profissionalizante, foram implementadas e desenvolvidas na cidade de Campinas (SP).

Para tanto, no desenvolvimento da pesquisa realizou-se a análise de documentos oficiais referentes aos respectivos programas de juventude, a busca de literatura que abordasse os assuntos pertinentes e também o diálogo com os gestores públicos municipais¹ envolvidos na realização e desenvolvimento de tais programas. Destaca-se como parte importante do trabalho, além da análise dos documentos, o diálogo com os gestores. Tal diálogo tornou-se um imperativo da pesquisa uma vez que a leitura dos documentos não possibilitava, por si só, a obtenção das informações referentes ao desenvolvimento e a manutenção das políticas.

Assim sendo, recorreu-se aos setores do governo municipal que possuíam envolvimento com a coordenação dos programas, tanto os que eram responsáveis como os que atuavam apenas como colaboradores dos mesmos. Teve-se, então, como interlocutores coordenadores locais de programas específicos, responsáveis pelas Diretorias Regionais de Assistência Social, diretores de Centros de Formação e outros. Ao todo foram realizados diálogos com treze gestores no período de agosto de 2007 a março de 2008.

Inicialmente, a política escolhida para estudo era apenas o “Programa Educacional Jovem Trabalhador”, que surgiu de uma iniciativa própria do governo municipal. Entretanto, devido a alterações políticas locais, tal política já não existia mais no momento da pesquisa. Conforme informações dadas pelos gestores em questão, ela fora substituída por outra, que passou a se somar a outras iniciativas existentes no âmbito do município.

Essa situação influenciou de forma determinante a pesquisa e favoreceu uma mudança em seus rumos, que foi a análise do término da política escolhida, assim como do processo de implementação da que a substituiu e das que se somaram à ela e estiveram no

¹ Tais diálogos foram registrados na forma de entrevistas gravadas em fitas cassete – no total doze – as quais se encontram arquivadas no Laboratório de História Oral (Laho), dependência do Centro de Memória da Unicamp (CMU).

âmbito da mesma secretaria. Neste processo, utilizou-se como base o **Guia da Juventude**², que foi o primeiro material cedido por Amira Camargo durante o início dos diálogos com os gestores. Neste estavam registradas as outras políticas existentes para a juventude e, por isso, o mesmo serviu como material de consulta tanto para a escolhas das novas políticas como para o encontro com os gestores envolvidos com as mesmas.

Deste modo, escolheu-se as novas políticas a serem analisadas, que foram: o “Programa Jovem•Com”; o “Projeto Jovem Cidadão – Meu Primeiro Trabalho”; o “Projeto Ação Jovem”; o “Projeto Agente Jovem”; o “Projeto Juventude Cidadã”, sendo o primeiro de origem municipal, os dois segundos de origem estadual e os últimos de origem federal. Destes programas, apenas o terceiro não foi implementado na cidade, mas suas razões são apresentadas e discutidas no trabalho.

Referindo-se a pesquisa bibliográfica, esta foi muito facilitada pelas disciplinas cursadas na pós-graduação, as quais apresentaram como literatura selecionada muitas obras que abordavam os itens correlatos aos temas centrais do trabalho.

Considerando que todo o trabalho gira em torno da noção de juventude e das políticas públicas que lhe são relacionadas, deve-se informar que a noção de jovem apresentada é a que o considera de sobremaneira como um sujeito em desenvolvimento e, por isso, ainda sem os requisitos básicos para uma boa inserção profissional e social. Assim, as políticas listadas são aquelas que possuem como eixo de atuação a questão da formação cidadã/ comunitária e da profissionalização.

De forma a facilitar a leitura, informa-se que o texto a seguir se encontra dividido em partes, a saber: capítulo 1, no qual se detalha as concepções de juventude presentes na literatura tradicional e as inovações realizadas pelos estudiosos brasileiros; capítulo 2, no qual se discute uma das vertentes teóricas utilizadas para a análise e conceituação dos termos política pública e social, além da apresentação do histórico acerca do surgimento das políticas sociais no Brasil; capítulo 3, quando se enfatiza as influências que as concepções acerca da juventude exerceram sobre as políticas públicas voltadas para esse segmento populacional. Neste capítulo também se apresenta pequeno histórico das políticas de criadas para o atendimento dos jovens no país; capítulo 4, parte em que as políticas implementadas na cidade de Campinas são descritas e analisadas; e capítulo 5, parte em que se apresenta a análise geral das políticas assinaladas.

² Material produzido pela Coordenadoria da Juventude para divulgação do trabalho realizado por ela e também das políticas públicas existentes para o atendimento dos jovens campinenses.

Devido à escolha pela descrição separada das políticas – conforme sua criação por esfera de governo – o penúltimo capítulo encontra-se dividido em três sub-capítulos, um voltado para o âmbito municipal, outro estadual e outro federal.

No final, apresentam-se as análises suscitadas ao longo de todo trabalho, predominantemente as relacionadas com o desenvolvimento das políticas voltadas para a juventude campinense.

1. COMO PENSAR A JUVENTUDE?

1.1 – O CONCEITO

Antes de iniciar o debate em questão é de extrema importância especificar que o referente conceito, assim como muitos existentes – e de forma predominante nas ciências humanas – não se refere a um dado presente ou diretamente observado na realidade empírica, ou seja, não se trata aqui da explicitação de indivíduos na forma como são reconhecidos ou existem no real, no mundo concreto. Ao contrário, é este apenas uma idéia criada no intuito de favorecer uma melhor compreensão da realidade vivenciada ou, no caso, dos indivíduos aos quais se irá referir.

Segundo informações presentes no trabalho de Castro & Abramovay (2005), em cada momento histórico existiria um conjunto de tipologias sobre a juventude, conjunto este que emanaria das diferentes situações vivenciadas, de referências subjetivas e grupais, e também de identidades sociais. Muitos foram – e ainda são – os significados existentes para o referido conceito, e dentre estes pode-se citar, como bem menciona Dina Krauskopf (2003), os seguintes:

- a) O que considera esse período de vida como transitório correspondente à fase que precederia e/ou seria passagem para a denominada fase adulta;
- b) O que o estabelece como etapa problemática do desenvolvimento individual e ameaçadora da ordem social;
- c) O que o reconhece como portador dos direitos de cidadania;
- d) E o que incorpora os jovens enquanto atores sociais importantes, tanto como cidadãos como agentes estratégicos do desenvolvimento social.

Todavia, de todos esses formatos, o primeiro é o que se encontra majoritariamente disseminado na literatura atual, sendo utilizado como orientação na e para a elaboração das políticas públicas em questão.

Iniciando a análise do formato citado, tem-se que todas as sociedades humanas, ao se constituírem por indivíduos pertencentes aos mais diferentes grupos etários, apresentam

a dinâmica da transitoriedade, na qual um grupo sempre sucede a outro, ocupando o lugar social deixado pelo anterior. Como na maioria dos casos são destinados aos adultos os postos dirigentes ou de comando nessas sociedades, é atrelada a existência deles que se articula a manutenção e a continuidade daquelas. Assim, é imprescindível que cada sociedade organize a forma através da qual seus quadros dirigentes poderão ser continuamente repostos e é essa necessidade de reposição que faz com que as mesmas criem processos através dos quais os jovens deixam essa fase para se incorporar à fase adulta. Tais processos se diferenciam de sociedade para outra e tem a duração e o desenvolvimento dado por suas características e particularidades.

Considerando que o trabalho em questão tem como centro o universo próprio à juventude brasileira e contemporânea, o mesmo ater-se-á a discussões que privilegiem e/ou favoreçam seu entendimento. Para tanto, optou-se pela apresentação de análises sobre as sociedades capitalistas modernas e ocidentais, nas quais se formou e disseminou esse conceito de juventude.

Segundo nos informa Luís Groppo (2000), muitos foram os ramos do conhecimento que optaram por se debruçar sobre o estudo da juventude, no intuito de melhor entender e definir esse objeto. Com instrumentais diferentes, cada um destes atribuiu nomenclaturas e conceitos diversos para o estudo e a classificação da mesma categoria. As ciências médicas, preocupadas com as transformações ocorridas no corpo do indivíduo no momento em que este passa pelo processo de maturação biológica que o levará a abandonar o corpo pueril e adquirir características e aspectos físicos próprios de um corpo adulto, apresentam o conceito de puberdade. A psicologia, da mesma forma que a psicanálise e a pedagogia, ao se preocupar com as mudanças relativas a personalidade incorporada tanto pela mente como pelo comportamento do indivíduo que se torna adulto, criou o conceito de adolescência. Já a sociologia e as demais ciências sociais, que se preocuparam com as funções sociais a serem atribuídas ao indivíduo enquanto está para assumir o papel de adulto, optaram por empregar de forma mais recorrente o conceito de juventude.

Importa citar que, apesar de todo o leque apresentado para o estudo do tema em questão, a área do conhecimento escolhida como base para os referenciais teóricos a serem utilizados foi a das ciências sociais. Ainda conforme informou Luis Groppo, e com base nas ciências sociais, pode-se definir a juventude como sendo uma categoria social, pois é ela, ao mesmo tempo, uma representação sócio-cultural e uma situação social. É uma representação porque foi construída por determinados grupos sociais no intuito de

condensar e aglutinar, de forma organizada, uma série de comportamentos e atitudes que por necessidade ou interesse particular deveriam ser atribuídos a um conjunto específico de indivíduos. Todavia, na medida em que tal representação se dissemina pelos vários setores sociais e passa a influenciar modos de ser e de se comportar pelos e com os indivíduos aos quais se atribui a mesma, ela também se torna uma situação comum a ser vivida por certos indivíduos, ou seja, uma situação social.

Em sua forma de análise, as ciências sociais utilizam-se de dois critérios principais para a definição da juventude, que são: o critério etário, herança das primeiras definições fisiopsicológicas e próprios da área da psicologia, e o critério sócio-cultural. O primeiro delimita a juventude de acordo com faixas de idade e o segundo a caracteriza conforme o comportamento apresentado, o qual é influenciado por outras particularidades sociais próprias a esses indivíduos, como é o caso da classe social, do grupo étnico, da nacionalidade, do gênero, do contexto histórico, e demais outras. Todavia, ambos os critérios são fluidos, pois sofreram e ainda sofrem alterações ao longo da história da modernidade. As faixas etárias reconhecidas pela sociedade moderna enquanto correspondentes ao grupo juvenil mudaram ao longo dos dois últimos séculos, assim como as características atribuídas ao mesmo. Essa grande variedade de características favoreceu a aceitação, por parte dos estudiosos, da existência de vários grupos de juventudes que, ao se combinarem com as categorias sociais expressas acima, apresentam e reforçam as realidades sociais contraditórias e inerentes à modernidade. Isso tudo possibilita a muitos pesquisadores, como é o caso de Regina Souza (2001), afirmar que a juventude surge para a sociologia como um problema da modernidade.

(...) a categoria social juventude – assim como outras categorias sociais baseadas nas faixas etárias – tem uma importância crucial para o entendimento de diversas características das sociedades modernas (...) a sociedade moderna não é constituída apenas sobre as estruturas de classe ou as estratificações sociais que lhe são próprias, mas também sobre as faixas etárias e a cronologização do curso de vida. (GROPPO, 2000, p.12).

Entretanto, resta melhor compreender o que muitos autores classificaram como sendo a modernidade e, por sua vez, aquilo que lhe seria próprio. Wolfgang Schluchter (1990) apresenta uma leitura do trabalho de Max Weber, na qual afirma que entender a modernidade seria entender o desenvolvimento da sociedade ocidental, juntamente com suas diversas condições históricas, sociais e econômicas. Tais especificidades possibilitaram à sociedade ocidental a existência de um direito racional, a criação e a

manifestação do conceito de cidadania, a incorporação à cultura de uma ética racional de conduta de vida e o surgimento de uma organização racional do trabalho, ou seja, foi somente no ocidente que surgiu o que se pode chamar de processo de racionalização da vida.

Leopoldo Waizbort (1996), ao se debruçar sobre o trabalho de Georg Simmel, apresenta uma outra leitura a respeito da modernidade. Para este, o conceito de moderno estaria relacionado com a propagação da economia monetária, com a penetração de sua lógica em todos os níveis de sociabilidade humana e, conseqüentemente com o surgimento de ambigüidades nas relações inter-pessoais, isso porque ao mesmo tempo em que os indivíduos alcançariam uma ligeira igualdade – a de livres comerciantes e concorrentes no mercado – estariam expostos constantemente a desigualdades reais – as baseadas na divisão do trabalho.

Percebe-se que, em ambas as orientações, a modernidade é vista como elemento marcante e constitutivo da sociedade capitalista e ocidental, assim como um momento de ruptura em relação a um passado previamente existente; seja por promover e disseminar uma nova ótica de percepção da existência humana ou por fomentar a existência de uma nova dinâmica de relacionamento dos homens entre si e com os produtos de seu trabalho. É nessa linha que se afirma que o conceito de modernidade se justapõe ao de juventude. A modernidade apresenta para a sociedade e para a ciência o novo e a juventude faz parte deste novo que, após ser construído, se materializa e ganha vitalidade.

Seguindo a primeira forma de orientação, considera-se que a racionalização da vida conduziu a sociedade em questão a, dentre outras coisas, periodicizar as diferentes faixas etárias, atribuindo a cada uma diferentes funções sociais e possibilidades de atuação. Sendo assim, a juventude seria a fase na qual a sociedade atribuiria seu estágio de latência; momento no qual se preparariam os indivíduos para assumirem as funções necessárias para seu bom funcionamento. Seus membros não teriam que exercer, de forma organizada e instituída, funções pertencentes à esfera produtiva da sociedade, porém não teriam também livre acesso às esferas decisórias da mesma.

Caso se opte pela segunda forma de orientação, e tendo como base o que autores como Lucien Goldman (1979) já expressaram em muitos de seus trabalhos, deve-se considerar a grande presença e importância que o fator econômico teve, e ainda tem, para a referida sociedade, pois o mesmo tanto se apodera de todos os domínios da vida social como interfere de forma determinante em grande parte – senão integralmente – nas diversas formas de sociabilidade e de consciência de seus membros. Com base nisso, a

juventude seria um grupo social específico que receberia, por parte do mercado, um apelo diferente daquele recebido por outros setores sociais. Esse apelo ocorreria de forma paradoxal, pois ao mesmo tempo em que seus membros não possuem os requisitos demandados para a participação ativa no mercado – enquanto vendedores de força de trabalho – eles são chamados a participar de forma transitória no mesmo – apenas como consumidores.

Karl Mannheim (1968) reforça e dá norte a esta reflexão quando informa que, para a sociologia, é importante considerar juventude e sociedade em termos de reciprocidade total, pois é a juventude aquilo que lhe foi permitido ou ensinado pela sociedade na qual está inserida. Isso porque ela incorpora seus membros considerando a contribuição que estes lhe dão ou podem vir a dar.

Além da juventude, outra categoria social criada a partir da institucionalização do curso de vida, que se intercala com ela e a influencia é a da geração. Segundo um entendimento de Luis Groppo acerca do trabalho de Mannheim, a idéia da geração seria estruturalmente semelhante à idéia de classe social. Assim como a posição de classe seria baseada na situação comum de alguns indivíduos dentro das estruturas econômicas, a situação de geração seria baseada na experiência comungada por certos indivíduos que estão situados numa mesma fase do curso de vida; fase esta dada pelo enquadramento dos mesmos dentro de determinada faixa etária e, em consequência disso, pela possibilidade da vivência, por parte daqueles, de um mesmo processo histórico e social. Seriam, então, unidades de geração as instâncias portadoras de um repertório comum de experiências sociais – além de outros elementos – que constituiriam ou que poderiam influenciar a consciência de seus membros, levando-os a apresentarem semelhanças tanto em termos de padrões de comportamento apresentados, como de papéis sociais a serem assumidos e desenvolvidos.

Pensar no caso da juventude de forma geral, afirma o mesmo autor, é considerar o fato de que sempre surgem novas gerações em função dos grupos de idade menor. Pensando mais especificamente na sociedade ocidental capitalista e na diferente inserção que seus membros possuem dentro dela, deve-se atentar para o fato de que sempre há grupos que estão se inserindo socialmente na esfera produtiva, enquanto que outros se encontram em fase de latência. Assim, conclui-se que para a referida sociedade, a juventude, ou conforme as próprias palavras do autor, a mocidade, detêm os recursos latentes que aquela dispõe e de cuja mobilização depende sua vitalidade. Tal situação é entendida mais claramente e vivenciada em situações de guerra, quando a sobrevivência da

sociedade depende da mobilização desses recursos, pois “A vitória depende da plena utilização da reserva psicológica que existe no espírito humano ou na nação; da mobilização da capacidade de sacrifício, coragem, resignação e iniciativa” (MANNHEIM, 1968, p. 71). Todavia, nem sempre uma dada sociedade faz uso desses recursos e é então que, para Mannheim, está o problema sociológico.

Segundo esse autor, as sociedades estáticas ou em lenta mutação seriam aquelas que optariam por não utilizar sua reserva latente, enquanto que as dinâmicas, ao quererem dar uma nova saída a sua fisionomia social ou política, confiariam na cooperação da mocidade, o que se expressaria via a realização de revoluções ou de reformas. As gerações mais velhas e intermediárias teriam condições de prever a natureza das futuras mudanças e formular as diretrizes, mas a vivência delas só seria possível para as gerações mais novas. Aceita essa verdade, a função específica da juventude para a sociedade na qual estivesse inserida seria a de ser seu agente revitalizante, uma reserva que só se poria em evidência quando necessário. Contudo, afirmar que a juventude seria um agente revitalizador não pode ser sinônimo para sua classificação como um agente revolucionário ou reacionário a priori, mas sim para a observância de que ela, além de possuir maior espírito de aventura, ainda não estaria completamente enredada no *status quo* da ordem social.

Transpondo esse quadro para o panorama no qual se centra a sociedade capitalista, pode-se afirmar que esta seria uma sociedade dinâmica e, sendo assim, que faria uso das potencialidades inerentes à juventude. Como nela a característica central deste grupo é seu estágio de latência em relação às funções sociais voltadas à esfera de produção ou a esfera do poder político organizado, aquele se veria alheio ou com entendimento parcial em relação aos conflitos sociais existentes, isso tudo além de ainda não possuir interesses de classe adquiridos, quer no senso econômico, quer em função de hábitos e valorizações. Este fato faria com que o mesmo fosse o que Mannheim chamou de pioneiro predestinado de qualquer mudança da sociedade, não podendo ser progressista e nem conservador por índole, apenas uma potencialidade pronta a qualquer nova oportunidade.

Exemplificando as diferentes noções e vivências pelas quais passou a juventude no Ocidente, existe o trabalho de Giovanni Levi e Jean-Claude Schmitt (1996) que demonstra como, na Europa, se deram as mudanças referentes à dinâmica social vivida pelos jovens e a noção acerca dos momentos e eventos que marcariam a transitoriedade desta fase para a posterior. Este apresenta as transformações sociais que geraram grande alteração das mentalidades e das formas de vivência de sua população, em particular da

dinâmica e a compreensão acerca dos jovens, principalmente quando do surgimento dos sistemas de ensino e dos exércitos nacionais.

No caso dos sistemas de ensino, estes – influenciados pelo avanço dos Estados Nacionais e condicionados pela necessidade da constituição de um agrupamento social que cada vez mais se subjugasse à autoridade e ao poder daqueles – tornaram-se assunto de ordem pública, estando sob o controle direto do poder do Estado. Para eles, a juventude apareceria como uma aposta política e social e, por isso, deveria ser orientada para uma educação uniforme, capaz de incutir na mesma o sentimento nacional e de aglutinar todos seus membros sob um mesmo regime de controle e dominação.

A idéia presente em quase todos os sistemas nacionais de ensino estabelecidos era a de que os cidadãos deveriam passar grande parte de suas vidas freqüentando a escola, desde sua infância até o início da fase adulta. Assim sendo, quando estes atingissem a fase da adolescência estariam ingressos no ensino secundário e receberiam nele a formação necessária e requerida para a obtenção do *status* de cidadãos em seus respectivos países.

Já no caso dos exércitos nacionais, encontrava-se outro evento importante e que durante muito tempo figurou-se como marco ou passagem dos jovens para o ingresso na fase adulta, que foi sua atuação junto ao serviço militar. Conforme discute Sabina Loriga (1996), a instituição militar exerceu, em muitos momentos, o papel de “divisor de águas”, assegurando a nova condição do sujeito, que estaria, deste momento em diante, emancipado econômica, afetiva e sexualmente.

Não se deve desprezar que nem sempre o exército foi um espaço exclusivo de atuação da juventude, uma vez que, durante muito tempo, pouca importância possuía a idade dos recrutas para o alistamento, importava apenas seu aspecto físico e sua força. Esse panorama apresentou indícios de mudança a partir do século XVII, quando problemas vivenciados no exército foram interpretados como oriundos de questões relacionadas com a idade³. Neste momento, se pensou na realização de uma forma de recrutamento que priorizasse a incorporação de jovens ao exército. Isso ocorreu apenas no século XVIII, quando se inseriu a conscrição obrigatória⁴, que ocasionou um aumento significativo de

³ Esses problemas, vivenciados em quase todos os países europeus, correspondiam ao alto grau de mortalidade dos soldados nas guarnições e a dificuldades no disciplinar destes. Como tais problemas foram percebidos mais em relação aos anciãos e aos rapazes menores de quinze anos do que aos demais, imaginou-se que com a exclusão destes das tropas, os mesmos estariam resolvidos. Informação presente na obra acima. Informação presente in: **História dos jovens 2**.

⁴ Ação primeiramente instituída na França em 1798 (só depois seguida por outros países) e que previa a obrigatoriedade de todo cidadão que tivesse completado vinte anos de se inscrever nas listas de recrutamento do exército. Neste processo, todos os rapazes deveriam comparecer a sede de sua região para recebimento de

jovens nos quadros da instituição. Esse processo fez com que a partida para o exército se tornasse em um evento coletivo e suscitasse nos jovens o sentimento de pertença ao um grupo etário bem preciso.

Ambos os acontecimentos fundamentaram os germes para os processos instituídos como marca de passagem da juventude para a fase adulta que são presentes até hoje em muitos países do ocidente.

Retomando a análise de Mannheim (idem), pode-se concluir que é com base nela que muitos autores, centrando-se nas sociedades ocidentais modernas, discutem a existência de conflitos de gerações entre jovens e adultos.

Otávio Ianni (1968) surge como um desses autores e ao citar Eisenstad afirma que:

(...) na base dos conflitos entre gerações haveria uma discrepância entre a estrutura familiar e o sistema social global. Enquanto o conjunto de normas do segundo se harmonizar com a família, a transferência das identificações e a extensão da solidariedade será um processo relativamente suave, pois a indivíduo será preparado para realizar plenamente seu *status* dentro do sistema social, através de padrões de comportamento adquiridos no seio da família. Quando, todavia, os princípios integrativos fundamentais da estrutura social diferem daqueles que regulam a família, esta passagem suave da família para outros grupos é impossível, pois o indivíduo precisa mudar de padrões de comportamento num certo ponto da vida, a fim de se tornar apto a preencher plenamente o seu *status* no seio da sociedade. (1968, pp. 227 e 228).

Nesse sentido, Ianni, ao estudar o comportamento político de grupos juvenis organizados na forma de movimentos estudantis, contribuiu muito para o avanço dessa análise. Todavia, segundo ele, o que o referido autor apresenta como aspecto principal e distintivo dos jovens em relação aos adultos – o qual seria seu não compromisso com a ordem estabelecida – é uma interpretação insatisfatória, pois se reduz apenas a uma descrição funcionalista dos sujeitos em questão, ocultando destes e da sociedade correspondente seu caráter histórico; seria acreditar em “(...) *uma propriedade inovadora nas gerações, independente das condições reais, que são dadas por determinadas configurações estruturais*” (IANNI, 1968, p. 232).

Essa leve oposição tem como base um novo entendimento obtido com o estudo acima citado, o qual apresenta a idéia de que a juventude não atuaria apenas com base nos imperativos apresentados por sua coletividade, mas poderia ela, dependendo de condições

uma numeração que, ao ser requerida pelo Conselho de Revisão Médico, estabeleceria os inscritos a serem selecionados para o serviço militar (idem).

conjunturais, desenvolver um tipo peculiar de consciência social – a qual Ianni denominou histórica – que ao ser desenvolvida em condições determinadas exprimiria sua apreensão quanto à alienação presente na sociedade na qual vive, alienação esta expressa tanto no ambiente doméstico como nos demais ambientes de seu convívio. Lembrando que a sociedade capitalista é antagônica por origem e que traz em seu âmago as contradições advindas de seu sistema de produção/ consumo – além de apresentar um o ideário de igualdade para os que, na prática, não são iguais em termos de direitos e acesso ao poder – deve-se lembrar também da necessidade desta mesma sociedade de ocultar a exploração ocorrida no mundo do trabalho. Isso é feito em todas as esferas da vida de seus membros, incluindo aqui a ação em todas as instituições que fazem parte dela, como é o caso da família e da escola.

De forma arquetípica, o grupo dos adultos atribui à juventude a função de preservar e renovar a sociedade seguindo o sistema presente de valores, instituições e ideais coerentes com o *status quo* estabelecido. Seriam os jovens preparados para, além de assumir os postos demandados pelo sistema social em questão, realizar o que a geração anterior não teria conseguido realizar, mas isso via a atuação de poderosos mecanismos psico-sociais existentes na sociedade, os quais teriam como função a integração do indivíduo com vistas à formação deles enquanto cidadãos adequados à ela. Para isso aquela lhes ofereceria como protótipos personalidades ideais que reuniriam os principais atributos positivos do cidadão ajustado à ordem presente. Assim, e de forma a seguir exatamente a função que se espera ser desempenhada, aqueles seriam fortemente influenciados pelas concepções que os adultos teriam de si, isto é, da missão do cidadão conformado com a presente estrutura de dominação.

Todavia, as contradições internas da sociedade capitalista não se encontram tão ocultas e, por isso, suas incoerências podem ser desveladas pelos mais alertas ou que são postos diante delas de modo insofismável. Desse modo, quando se manifestam contradições chocantes entre o que esperam os adultos dos jovens e o que estes efetivamente podem realizar, surge potencialmente, a possibilidade de deflagrar nos jovens um processo intelectual destinado a revelar a face essencial da condição humana no sistema capitalista, processo este que pode levar estes últimos a não aceitarem os valores e os comportamento que lhes são impostos e a rebelarem-se.

Observando que é no interior da família o local onde se organiza e se condensa a práxis dos primeiros anos da vida do indivíduo, é lá também onde se exprimem as primeiras evidências das contradições sociais descritas acima. Na medida em que o

indivíduo vai se envolvendo com outros grupos sociais, a consciência de uma situação paradoxal vai se estruturando, pois nem sempre os processos de socialização conseguem contornar ou suprimir satisfatoriamente os componentes controversos do sistema sócio-cultural.

Quando o “imaturo” apreende intelectualmente as contradições entre os valores que lhe são inculcados e o comportamento efetivo dos que os preconizam ocorre, para este, seu primeiro choque criador. É quando o jovem descobriria que o sistema em que se está imerso conteria inconsistências que sua compreensão não poderia aprovar, ou ainda, não estaria em condições de aceitar. Conforme sua personalidade adulta vai se estruturando e desenvolvendo, aquele é colocado progressivamente frente a eventos dramáticos, que exprimem clara e profundamente a natureza mistificadora de determinados valores da cultura. Isso pode fazer com que o jovem adquira uma noção mais ou menos clara das situações sociais aflitivas e, com base nisso, comece a conceber novas possibilidades de atuação social.

Entretanto, não se pode esquecer que, como já sinalizado anteriormente, não existiria no mundo real um único agrupamento de indivíduos que poderia ser considerado como juventude, mas sim vários, cada um com sua particularidade, dada por sua condição sócio-econômica, nacionalidade, gênero, contexto histórico e demais outros. Assim, não seriam todos os jovens que possuiriam as condições de perceberem as contradições do sistema e de oporem às elas. Isto seria válido apenas aos jovens estudantes, que, nos dizeres de Marialice Foracchi (1972), possuiriam condições psico-sociais específicas para “(...) *atravessar toda seqüência de radicalização, dela retirando o sentido final de sua existência pessoal (...)*” (p.36), processo possibilitado pelas condições privilegiadas de vida: domínio de uma formação universitária e proveniência dos grupos sociais economicamente favorecidos. Foram esses jovens que, ao longo da história das sociedades ocidentais contemporâneas, atuaram no surgimento de movimentos estudantis contestadores da ordem social vigente.

Contudo, como os movimentos citados surgiram apenas em momentos esporádicos – os de crises do sistema capitalista – e não envolveram uma grande quantidade de jovens, a totalidade deste agrupamento social não apreendeu – sob nenhuma forma – as contradições fundamentais do sistema social. Disso conclui-se que para a maioria dos jovens ocidentais pertencentes à sociedade capitalista, os mecanismos de controle da sociedade adulta e suas técnicas de transformação do comportamento humano

alcançam sucesso, favorecendo sua inserção no mundo adulto de forma fluída e harmoniosa.

1.2 PENSANDO A JUVENTUDE BRASILEIRA

Analisando a produção acadêmica no Brasil e apoiando-se em um trabalho coordenado por Marília Sposito (2002), percebe-se que o tema da juventude sempre esteve fortemente influenciado pela centralidade da escola, o que favoreceu o estudo do jovem na condição de estudante, mas limitou a absorção de outras dimensões de experiência e da sociabilidade deste indivíduo.

Helena Abramo (1994) auxilia nesta reflexão ao informar que até os anos setenta os estudos existentes se referiam apenas aos estudantes, majoritariamente, aos universitários. Segundo ela, tal interesse teria como motivação a preocupação da sociologia com o papel da juventude enquanto agente político, capaz de desenvolver uma postura crítica e transformadora da ordem social. Todavia, conforme já mencionado, esses jovens possuíam posição social distintiva em relação aos demais – pois seriam oriundos das classes médias e das elites – o que lhes permitiria aproveitar o aumento da oferta educacional, ocorrido desde os anos cinquenta no país, se incorporar às novas ocupações surgidas no bojo do desenvolvimento, além de desfrutar das oportunidades abertas com a modernização da sociedade.

Diante das mudanças ocorridas na sociedade brasileira, os estudos em questão dirigiam-se à análise das potencialidades juvenis a serem canalizadas com vistas à mobilização e à mudança social. Desta perspectiva emergiram dois pares de dicotomias que se constituíram em elementos de análise da sociologia: um entre integração e marginalidade e outro entre radicalismo e alienação. O primeiro, cuja ênfase se deu apenas após os anos oitenta, se voltava para as possibilidades de acesso dos diferentes grupos juvenis aos mecanismos de incorporação social enquanto que o segundo, que vigorou quase de forma única até o período atual, se centrava na interpretação dos sentidos da atuação dos grupos juvenis.

Como o agrupamento político juvenil existente até os anos setenta era o estudantil, foi justamente este o foco dos estudos sobre juventude realizados no país. Importantes pensadores atuaram nesta área, dentre os quais cita-se Otávio Ianni e Marialice Foracchi. Ianni – cujo trabalho foi anteriormente citado – discorreu sobre a atuação política radical da juventude presente nos países capitalistas em desenvolvimento, formulando a explicação histórica de seu comportamento, o qual entendia possuir como traço embremático a conscientização da “alienação da condição humana” e a luta voltada

para a transformação da sociedade. Foracchi (idem), ao centrar seu trabalho sobre o movimento estudantil brasileiro dos anos sessenta, corrobora para a difusão da idéia de que essa organização seria a forma predominante e publicamente assumida pela rebelião juvenil neste tipo de sociedade.

Ressaltando que a condição estudantil não seria – e ainda continua não sendo – comungada por todo universo juvenil, o que se conclui dos estudos citados é que eles acabaram por marginalizar os indivíduos pertencentes às camadas populares e/ou de baixa renda, excluindo-os deste grupo etário. Essa marginalidade/exclusão se manteve até os anos oitenta, quando, devido a transformações sociais mais profundas, ocorre a mudança deste quadro.

Conforme Abramo (idem) uma dessas mudanças – e talvez a de maior preponderância – foi o crescimento econômico adotado pelo regime militar, que possibilitou o crescimento do número de empregos nas cidades e o acesso destes aos jovens. Essa nova conjuntura fez com que o cenário juvenil se diversificasse, havendo a incorporação destes sujeitos ao mercado de trabalho e consumo, a ampliação de seu contato com a instituição escolar e o aumento de seu relacionamento com os meios de comunicação. Tudo isso favoreceu o surgimento de uma nova forma de vivência dos jovens, à qual se somou atividades e aspirações peculiares também dos pertencentes às famílias urbanas de baixa renda.

Ainda segundo a autora, a entrada no mercado de trabalho possibilitou aos jovens de baixa renda a inserção em uma série de instituições e esferas sociais, o que modificou suas aspirações, modos de vida, referenciais culturais e mecanismos de identificação social. Surgiram para aqueles o lazer e a preparação educacional como dimensões significativas da vivência juvenil. O lazer seria o campo onde ocorreria a expressão de seus desejos e a projeção de um outro modo de vida, enquanto que a preparação educacional seria a possibilidade de obtenção de uma melhor inserção profissional no futuro.

Desse modo, a noção de juventude para as camadas populares apresentava-se como o período de gozo da vida, com aproveitamento de situações de prazer e diversão, e de tentativa de construção de um futuro melhor, via a estruturação de um projeto de rompimento com a condição de carência.

Ao retomar o trabalho de Foracchi e especificar melhor a condição estudantil, Maria Augusto (2005) favorece a inserção nesta tanto dos jovens oriundos das classes médias como das populares. Para esta autora existiriam dois tipos de estudantes: um que

apenas estuda e um que estuda e trabalha. Aquele que apenas estuda seria proveniente das classes médias e para ele

(...) os pais atuam com provedores; assim, quando existem recursos disponíveis, os jovens são sustentados por sua família enquanto se mantêm estudando. A dependência econômica não chega a preocupá-los, pois consideram esse encargo parte da obrigação familiar, sendo portanto 'natural'. (AUGUSTO, 2005, p. 14).

Já o estudante trabalhador

(...) além de depender da colaboração financeira da família para continuar estudando, muitas vezes ele é quem a ajuda. Como a família não pode sustentá-lo, para poder estudar o trabalho remunerado deixa de ser uma escolha e torna-se uma imposição. (idem, p. 16)

Reforça essa análise um trabalho de Claudia Fonseca (1994), no qual ela informa que mesmo não gozando amplamente dessa fase da vida, tais trabalhadores também deveriam ser encarados como pertencentes ao grupo juvenil, uma vez que também não estariam em condições de viver de maneira independente em relação aos seus parentes adultos. Se não forem totalmente dependentes destes, viveriam com os mesmos “(...) *uma relação de ajuda mútua*” (FONSECA, 1994, p.152).

Outro dado importante para análise está no trabalho de Felícia Madeira (1986), no qual considera-se a presença do jovem enquanto membro de um grupo que receberia “apelos” específicos do mercado, o qual também atuaria criando símbolos e representações desta forma de ser. Existiria então, para estes indivíduos, a necessidade de ostentação de marcas visíveis que demonstrassem seu pertencimento aquele grupo. Desta maneira, a questão do consumo seria um dos temas centrais do universo juvenil, para o qual tenderia a grande maioria dos jovens.

Diante desta realidade, conclui-se que o trabalho possuiria também uma outra importância para o referido grupo: seria a possibilidade de obtenção de maior autonomia e liberdade por parte dos jovens em relação ao mundo adulto. Liberdade esta expressa através da tomada de decisões sobre sua própria vida; tanto em relação ao consumo de bens como a tomada de decisões que envolvam seus estudos, sua vida amorosa e até seu trabalho.

Vê-se, portanto, que a existência da identidade juvenil na sociedade brasileira é dada conforme as particularidades apresentadas pela situação social vivenciada por estes

indivíduos⁵. Tal juventude “(...) *acha-se tão segmentada como a sociedade (...) Os jovens estão divididos por sexo, em rurais, urbanos e metropolitanos; ricos, remediados e pobres; integrados e marginalizados; do Norte e do Sudeste; jovens filhas, jovens mães, trabalhadores, estudantes, trabalhadores-estudantes.*” (MADEIRA, 1986, p.18). Cada um com a particularidade dada por sua condição econômica e social, mas com afinidades em respeito à manifestação do ideário juvenil presente e disseminado socialmente.

⁵ Quanto melhores forem as condições sociais destes maiores serão as possibilidades de usufruto desta fase da vida e vice-versa.

2. SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 UMA ABORDAGEM DO CONCEITO

Como a discussão levantada centra-se nas sociedades ocidentais capitalistas, é de suma importância caracterizá-las para, a partir disso, entender o que seriam e como atuariam as políticas sociais desenvolvidas em seu cerne. Segundo autores como Lucien Goldman (1979), as sociedades acima possuem como uma de suas características marcantes o grande valor dado ao fator econômico e a grande presença dele sobre todos os demais setores da vida social. Sua economia acabou apoderando-se de todos os domínios da vida social e interferindo de forma determinante em grande parte – senão integralmente – das diversas formas de consciência de seus membros.

Pensando exclusivamente no âmbito da produção, os objetos provenientes são obtidos a partir de um processo puramente mecânico e descentralizado, onde cada trabalhador é responsável e tem conhecimento de apenas uma parte do processo. Tais produtos são rapidamente direcionados para a venda no mercado, onde possuem outra denominação, se tornam mercadorias e adquirem um importante atributo, que é o valor de troca, ou seja, o preço pelo qual serão vendidos.

No caso do trabalhador, este é apenas um produtor de mercadorias que exerce um trabalho que custa tal soma e produz tal lucro em relação às contas da empresa ou fábrica. Devido às características do processo de produção, esse operário fica impossibilitado de visualizar o destino final que terão os objetos produzidos por ele, as reais necessidades e vontades humanas que serão atendidas por aqueles e, principalmente, o computo geral referente ao valor de seu trabalho, ou seja, o *quantun* de valor que foi produzido por ele e que está agregado ao preço de cada produto exposto no mercado.

Ocorre, então, o que Karl Marx já havia apresentado em seus trabalhos, que é a manifestação do trabalho alienado/ estranhado. Neste, o trabalhador não se vê no objeto produzido, mas sim:

torna-se servo do objeto... pelo facto de receber... trabalho; em seguida pelo facto de receber meios de subsistência... o objeto capacita-o para existir primeiramente como trabalhador, em seguida como sujeito físico... ele só pode manter-se como sujeito físico enquanto trabalhador e só é trabalhador enquanto sujeito físico (...) (MARX, 1963, p. 160)

Apresentando o exposto de outra maneira, o trabalhador, pelos motivos citados, não possui outra forma de subsistência que não seja a venda de sua força a alguém que, possuindo os meios de produção, lhe remunere pela realização de determinados serviços – no caso a produção de mercadorias físicas.

Não se pode esquecer que, para o estabelecimento desta sociedade e da forma de produção correspondente, foi necessário suplantar as outras formas de produção existentes, cerceando o acesso a terra e aos demais meios de produção necessários para a execução do trabalho e, conseqüentemente, à promoção de auto-subsistência. Estes se tornaram propriedade de uns poucos que subjugarão uma maioria, obrigando-a a vender sua força de trabalho. Deu-se então o surgimento do trabalho assalariado e de seu respectivo executor, que mantém sua existência apenas assumindo a identidade operária e se comportando de forma correspondente. Por isso, pode-se afirmar que nas sociedades referidas, o trabalho assalariado seria um ato de opressão de um indivíduo por outro e teria um caráter marcadamente compulsório.

Neste processo, as relações sociais entre os indivíduos são mascaradas – não se considera as realidades psíquicas e espirituais pertencentes a cada um – o que importa saber é que todos são considerados constantes vendedores e compradores que se interligam através de um atributo racionalmente alheio a eles, mas convencionalmente importante: o preço das mercadorias. Deve-se ressaltar que o trabalho também é apresentado como uma mercadoria na mesma proporção e forma que os objetos de sua realização.

O ser mercadoria transforma os objetos produzidos pela ação humana em elementos abstratos, assim como o trabalho que os realizou. Este não se apresenta como a ação de um indivíduo específico cujo fim é o atendimento de um objetivo específico, mas sim como um fragmento da totalidade dos trabalhos humanos abstratos que são produzidos por uma massa homogênea de indivíduos. Seu objetivo, assim como o dos outros produtos é o mesmo: ser intercambiado por outros. Esse grande processo de desumanização é acentuado pelo fato de que, por considerar sua característica mercadológica, os proprietários capitalistas desejam pagar sempre menos pela força de trabalho de modo a aumentar sua extração de mais-valia e, conseqüentemente, a pauperização de seus operários.

Como a exploração existente na sociedade capitalista segue um grau progressivo, pois quanto mais objetos o trabalhador produzir para o capitalista, mais aumenta a riqueza deste e, na mesma proporção, mais aumenta seu esgotamento – físico

e intelectual – e sua miséria, existe a constante abominação desse trabalho por parte do operário que quer, a todo custo, se livrar dele.

Entretanto, para a manutenção desta sociedade, de seu sistema de produção e das relações sociais próprias a ela, a mesma teve e tem constantemente que fazer uso de vários artifícios. É necessário que os conflitos de interesse, melhor dizendo, de classes, não se expandam drasticamente, de forma a comprometer a coesão social. Assim, e conforme a abordagem de alguns autores marxistas, surgiu o Estado capitalista, instituição criada na e para a manutenção de sua correspondente sociedade.

Segundo Nicos Poulantzas (1972), aquele se apresentaria como o Estado de uma sociedade dividida em classes, mas com uma autonomia em relação a elas, o que favoreceria sua legitimidade e sua manutenção. Essa aparência de neutralidade é construída e alicerçada através de várias atuações deste Estado, como ocorre com a difusão da ideologia da igualdade jurídica entre todos os cidadãos – membros do corpo social que se encontra sob sua jurisdição – e da existência de interesses gerais àqueles. Porém, para que estas ideologias sejam aceitas e creditadas, é necessário que algumas atuações concretas as reforcem, o que obriga o Estado a realizar, de tempos em tempos, o atendimento de alguns interesses e demandas das classes trabalhadoras em detrimento de interesses econômicos de curto prazo pertencentes às classes capitalistas. Mesmo desagradando, momentaneamente, frações desta última, o referido atendimento favorece tanto a desorganização política das primeiras como a continuidade do sistema capitalista com a manutenção do respectivo Estado e sociedade.

Essa é a interpretação que muitos autores apresentam acerca da política social, a qual consideram ser uma estratégia estatal que favoreceria a manutenção da integração da força de trabalho na relação de trabalho assalariado, preservando a existência física dos operários e regulamentando o processo de proletarização destes, ou seja, seu ingresso constante no mercado de trabalho.

Todavia, pela característica desse mercado e pelas razões já expostas anteriormente, pode-se afirmar que esse processo é descontínuo e com regressões. Tais regressões se dão devido, em última instância, a vontade dos trabalhadores em fugirem desta relação e também por empecilhos e crises inerentes ao próprio sistema. Estas poderiam ocorrer devido à grande expansão de maquinários sem que isso se revertesse no aumento de postos de trabalho – o que aumentaria exponencialmente o *lumpen* proletariado – ou pela deficiência do mercado em atender a demanda por força de trabalho.

Assim, a política social buscaria meios para que os indivíduos não se ausentassem daquela relação e para que os riscos de crises do sistema se estabilizassem, isso tudo via a coletivização compulsória dos riscos e o controle quantitativo do processo de integração da força de trabalho na relação de trabalho assalariado.

Já se citou que a força de trabalho é uma mercadoria como as demais, pois também se expõe à venda no mercado, porém sua existência enquanto tal só se fundamenta no momento exato da venda. Desta forma, mesmo que existam vários trabalhadores no mercado dispostos a venderem sua força, esta apenas se constituirá enquanto mercadoria quando estes estiverem imersos em uma relação efetiva de trabalho assalariado. Por este motivo, qualquer interferência que sofrer o mercado de trabalho – seja com o aumento ou a diminuição de postos – alterará a configuração da referida mercadoria, criando um problema de discrepância entre o trabalho social exigido e o trabalho a ser oferecido pelos indivíduos no mercado. Seria o que Claus Offe (1984) classifica em um de seus trabalhos como o desequilíbrio entre a proletarização passiva⁶ e a ativa. Caso os operários que se encontrassem na primeira condição superassem numericamente aqueles que estivessem na segunda, o sistema poderia ser ameaçado. Daí a necessidade de se regulamentar quantitativamente a relação entre a oferta da força de trabalho e sua demanda no mercado.

Existiriam várias formas do Estado efetivar essa regulamentação tanto em caso de déficit como de excedente de mão de obra no mercado. Em caso de déficit, seria necessário promover a inserção de trabalhadores naquele, o que poderia ser exemplificado com a valorização de cargos como o de *seniors*, nos quais a atuação dos trabalhadores com maior idade e experiência profissional seria requerida para a execução de funções especializadas – favorecendo a permanência dos mais velhos no mercado – com a criação de instituições de educação pré-escolar que – ao desobrigar as mães da condução de parte da educação dos filhos – favoreceriam a permanência das mulheres no mercado, e a instituição de atividades de aprendizagem remuneradas – os estágios – que incluiriam no mercado de trabalho os jovens para a execução de parte do trabalho envolvido no processo de produção. Já em caso de excedente, seria necessário promover o afastamento dos mais velhos, o que pode ser exemplificado com ações de antecipação da aposentadoria, que retirariam do mercado tais trabalhadores; a reintegração das mulheres em papéis sociais de convívio privado – como donas-de-casa e mães – aumentando as vagas para a inserção dos homens; e o aumento dos anos de escolaridade obrigatória, que reteriam os mais jovens em

⁶ Aquela referente aos indivíduos que, por diversos motivos, não teriam condições de utilização de sua força e nem de manutenção de sua subsistência de forma tradicional.

instituições escolares por um número maior de anos, direcionando maior quantidade de vagas para os adultos.

Por essa particularidade da sociedade capitalista, é que o autor acima citado afirma ser a política social:

(...) o conjunto daquelas relações e estratégias politicamente organizadas que produzem continuamente essa transformação do proprietário de força de trabalho em trabalhador assalariado, na medida em que participa na solução de problemas estruturais (OFFE, 1984, p. 24).

Somado a isso existe a necessidade de preservação da legitimidade do Estado, a qual é obtida de forma mais satisfatória, como o exposto anteriormente, via a difusão da igualdade jurídica, que, em termos de política social, se traduz como a questão da igualdade de oportunidades. Essa igualdade é entendida como sendo a promoção, por parte de instituições estatais, do atendimento das demandas por necessidades básicas de subsistência e vivência social de todos os cidadãos, independente de sua classe social.

Sabe-se que esta ação é ilusória, uma vez que, como já afirmou Offe (1990) em outro trabalho, as oportunidades de vida dos indivíduos estariam diretamente relacionadas com o movimento da economia capitalista. Assim, quando esta estivesse em auge maiores seriam as concessões – atendimentos de demandas – realizadas em prol dos trabalhadores e quando apresentasse declínio, menores seriam as mesmas concessões.

Convém frisar que, ao atuarem, as instituições de política social assegurariam algo que é muito importante para o processo de produção: a existência dos requisitos materiais e da própria força de trabalho evitando, via medidas de proteção, que os trabalhadores fossem excluídos do processo de trabalho por desgaste prematuro, situação que poderia atingir, numericamente, uma gama deles e, desta forma, comprometer o sistema produtivo como um todo. É necessário que o Estado atue, mesmo que minimamente, com vistas a proporcionar o bem-estar social da força de trabalho, prevenindo que esta se torne fisicamente ou intelectualmente obsoleta.

Não se pode esquecer também a constante resistência operária ao trabalho assalariado, o qual deve fazer-se mais atraente para os trabalhadores e ocultar os riscos existenciais associados a ele ou associá-los às formas institucionais de seguro social. Agindo com dupla expressão, essa política social auxiliaria os trabalhadores – dando-lhes assistência em caso de enfermidades – ao mesmo tempo em que exoneraria o capital ao contribuir com o aumento da demanda por trabalho. O aumento da procura de vagas no

mercado pelos trabalhadores favoreceria a diminuição de exigências salariais elevadas por parte dos mesmos. Antes precisariam manter por si suas condições de saúde via o custeio de planos médicos e medicamentos, agora esperariam, em caso de necessidade, o atendimento pelas instituições de política social.

Embora seja necessária a existência de seguros sociais, a instituição estatal tem consciência de que é preciso um controle rígido sob os mecanismos de acesso aqueles, pois senão haveria grande tendência nos operários de retirarem-se do mercado de trabalho e recorrerem a esse serviço, onerando o Estado. Percebe-se que era necessária a existência do serviço para a legitimação do sistema e a ocultação de seu caráter opressivo, mas não de seu real e amplo funcionamento.

Tais medidas para a proteção dos trabalhadores são autônomas em relação aos conflitos de interesses internos aos diversos ambientes de produção – que podem ser empresas ou fábricas – e às relações de poder manifestadas neles. Elas se regulamentam legalmente de forma a abranger a todos os trabalhadores, por isso – e em sintonia com a lógica debatida – se revestem de um aspecto de neutralidade, aspecto este que também atribuem às instituições de política social.

As atividades estatais que são classificadas como ações de política social são determinadas como tais devido a sua orientação funcional em relação ao que o autor já descreveu como problema estrutural do sistema capitalista: que é a constituição e a reprodução permanente da relação do trabalho assalariado, isso independente das instituições, repartições ou órgãos estatais que forem os responsáveis por elas.

Não se pode esquecer que as organizações da classe operária se dirigem em relação ao Estado para exigir dele o atendimento de suas demandas sócio-políticas, via a imposição de meios que lhe são próprios – como a realização de greves e outras manifestações políticas que, ao efetivarem interrupções no processo produtivo, gerariam prejuízos reais à acumulação do capital. Essa ação força o capital a adotar medidas que, conforme acentua Poulantzas (idem), prejudicaria imediatamente alguns grupos das classes dominantes, mas que, de forma geral e no longo prazo, assegurariam a manutenção do domínio daquelas em seu conjunto. Como muitas das exigências dos trabalhadores são relacionadas ao aumento da humanização do processo de produção⁷, o atendimento delas também é favorável para a promoção da modernização das relações de exploração.

⁷ Como investimento em maquinários mais seguros, mudanças na dinâmica do trabalho para que este se torne menos exaustivo e demais outras.

Conclui-se que a ação do Estado se fundamenta tanto pela ameaça à manutenção das relações sociais e políticas dadas pelo desenvolvimento do movimento operário, como pela ameaça existente à manutenção física dos trabalhadores, a qual é imposta pelo aproveitamento irrestrito de sua força.

Eloísa Höfling (2002) enriquece tal análise tanto ao sintetizá-la como ao distinguir dois tipos de atuação deste Estado. Para ela, as políticas públicas poderiam ser entendidas como “o Estado em ação” (idem, p.31) e se efetivariam na medida em que este implementasse um projeto de governo – que contaria com criação de programas específicos, cujo foco fosse os distintos setores da sociedade. Como, no seu entender, tais políticas não poderiam ser confundidas com políticas estatais, isso porque a responsabilidade do Estado em relação às mesmas seria a de implementá-las e mantê-las a partir de um grande processo de tomada de decisões que não envolveria apenas órgãos públicos, mas também outros organismos e agentes da sociedade que estivessem relacionados com a política a ser implementada. Outra distinção que a autora também faz das políticas estatais do que chama políticas sociais, seria o fato destas últimas serem ações do Estado com vistas a redistribuição dos benefícios sociais existentes na sociedade para, com isso, diminuir as desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento sócio-econômico. Tal atuação estatal remonta ao século XIX, momento de início das primeiras revoluções industriais e dos inúmeros movimentos populares originados com os grandes conflitos entre o capital e o trabalho.

Contudo, uma grande questão existe para o Estado e seus respectivos órgãos de governo: como satisfazer, simultaneamente, os direitos políticos da classe trabalhadora e atenuar as desigualdades sociais existentes, e as necessidades previsíveis do processo de acumulação do capital, considerando os pré-requisitos da economia do trabalho e as possibilidades orçamentárias existentes?

Para Offe (1984) a resposta a esta questão seria a compatibilidade de estratégias de atuação do Estado, que deveria reagir – via suas instituições políticas – tanto em relação às exigências da classe trabalhadora como às necessidades do capital, considerando sempre a correlação de forças sociais canalizadas naquelas.

Discutindo tanto a implementação da regulamentação política como as investigações sociológicas que objetivam a análise da mesma, o autor nos apresenta várias possibilidades de ação ou, como ele mesmo denominou, “vários esquemas de racionalidade”. Estes poderiam ser de vários tipos, sendo eles os que:

- priorizariam “(...) a idéia do aumento de eficiência da política social através do reforço de estratégias preventivas de solução de problemas (...)” (OFFE, 1984, p. 42), atuação que ocorre muito em áreas como da saúde e da educação e que visa à resolução de problemas de forma menos dispendiosa.

Neste esquema racional o que se objetiva é evitar que alguns problemas sociais ocorram e, para isso, se investiria em programas sociais de ação preventiva, os quais podem ser assim exemplificados: no caso da saúde, através da atuação de médicos e profissionais da saúde em campanhas preventivas – como ocorre com as vacinações, que diminuiriam a incidência de doenças no conjunto da população e, conseqüentemente, dentre os trabalhadores – e no caso da educação, com a promoção de campanhas pela redução do analfabetismo, favorecendo o mínimo de formação escolar à população, que seria possuidora dos requisitos básicos para sua inserção no mercado de trabalho.

- favoreceriam “(...) a elevação da eficácia da política social através da substituição de programas condicionais por programas finais (...)” (idem, p. 43), isso via a flexibilização de estruturas legais e a introdução de critérios decisórios dependentes de cada situação, fatores potencialmente definidos em termos de oportunidade política. Aqui o que se apresentaria seria a possibilidade do Estado desconsiderar o atendimento das demandas de grupos que, em um determinado momento, não considerasse de grande relevância política, substituindo-os por aqueles que julga proporcionarem maior retorno político. Seria o caso do atendimento de uma categoria profissional que atue em setores de maior retorno político, social ou econômico – como poderia ser a classe dos petroleiros – em detrimento de outra que não possuísse a mesma característica – como poderia ser a classe dos professores.

- elegeriam “(...) a proporção de prestações não monetárias em bens e serviços no conjunto dos gastos sociais do Estado (...)” (idem, p.44) uma vez que incentiva a operação de ações de filantropia em várias áreas como da educação e da saúde, negligenciando as ações que seriam próprias do Estado e incluindo a atuação de terceiros. Essa ação é motivada, em muitos Estados contemporâneos, pela insuficiência de recursos e meios financeiros para a implementação das políticas, fazendo com que muitos daqueles se aproximassem e recorressem a instituições privadas – como ONGs e empresas – para o atendimento das demandas sociais apresentadas. Porém, não ocorre uma total ausência do Estado, apenas a diminuição dos recursos que este destinaria as áreas em questão e continuidade de sua atuação através do gerenciamento das políticas.

- tentariam “(...) poupar recursos fiscais (e custos políticos de conflito) destacando-se tarefas públicas a sistemas financeiros parafiscais (...) e a formas de organização (autogeridas) particulares ou semi-públicas (...)” (idem, p. 45/46). Diferente da ação anterior, nesta o Estado se ausenta formalmente de alguns setores, transferindo o atendimento de suas respectivas demandas a instituições particulares ou aos próprios indivíduos a serem contemplados com as correspondentes políticas sem que, para isso, os cidadãos recebam qualquer contrapartida – como seria a redução de impostos. Devido ao grau de conflito suscitado por essa ação, a mesma pode colocar em risco a legitimidade do Estado, se traduzindo, num primeiro momento, em um grande problema de governabilidade decorrente do aumento do conflito social pela distribuição dos recursos.

- tenderiam a “(...) cientifizar a política social de fazer participar decisivamente especialistas científicos no desenvolvimento (...) de programas políticos” (idem, p.47), ação motivada por uma série de funções manifestas e latentes, que se podem relacionar com o referido problema da conciliabilidade das reivindicações institucionalizadas com os meios disponíveis para sua satisfação. Aqui o que se coloca claramente é a necessidade do atendimento, por parte do Estado, de demandas reconhecidamente consideradas como direitos sociais instituídos em relação aos recursos financeiros existentes e às reais condições operacionais para isso. Tal problema é vivenciado por muitas sociedades capitalistas contemporâneas e sua resolução não tem se dado de forma eficaz. Por isso, muitos governos têm recorrido a esta última estratégia motivados pela crença na capacidade de formular boas recomendações por parte da ciência ou dos profissionais que atuam com ela.

Essa explicação é bem conceituada por Claus Offe, mas, segundo o próprio, se constitui em uma possibilidade de análise que ainda deve ser revista e melhor formulada pela pesquisa sociológica que visa o estudo das políticas sociais.

2.2 A AÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

Abordando o Estado brasileiro, é importante lembrar que este se instituiu sobre os escombros da antiga ordem escravocrata, ou seja, sua base inicial estava centrada num tipo de organização social e estatal que, diferente da presente nas sociedades capitalistas, apresentava a diferenciação entre os diversos membros da sociedade. Por ser esta a organização que vigorou durante muito tempo no Brasil, é de fundamental importância entender tanto a dinâmica presente nesta como as influências que esta impôs a organização social que a substituiu.

Tomando como base os conceitos apresentados por Raymundo Faoro (2000) e Max Weber (1999), pode se afirmar que antes da estruturação da sociedade capitalista no Brasil, o que existia era uma organização social que lembrava a existente na Europa durante a Idade Média, mas em um período histórico muito posterior ao que vigorou esta. Segundo uma interpretação do trabalho de Faoro – e considerando a importância que ele destina às relações econômicas e políticas – se pode afirmar que teria surgido na sociedade colonial brasileira elementos semelhantes aos presentes no feudalismo europeu, os quais emergiram através da organização política das capitanias e se conservaram durante todo o período colonial e imperial. Assim, os donatários – que foram os primeiros a obterem o direito a uso das terras sob domínio da Coroa – ao adquirirem o *status* de capitães-governadores conseguiram associar o poder proveniente do domínio territorial com o governo político e, desta forma, constituir na Nova Terra uma situação na qual também se expressou um tipo de poder senhorial. Contudo, essa nova manifestação de poder senhorial não pode ser denominada como feudal pelo fato de surgir inserida dentro da proposta do capitalismo mercantil empregado por Portugal desde o século XVI.

Isso tudo fez com que uma nova forma de organização do poder surgisse – denominada patrimonialismo – na qual as relações inter-pessoais estariam calcadas na posse das terras, mas apresentando diferenças entre os atores envolvidos. Entre os capitães-governadores e o rei a relação era de subordinação – pois deveriam sempre prestar contas da produção e do estímulo que esta proporcionava à empresa real açucareira e ao comércio ultramarino português – ao passo que entre eles e os demais colonos era de dominação administrativa – pois se resumia apenas ao governo local da colonização, mas não a seu governo total, o qual se encontrava nas mãos do rei, que diferente do que se presenciou durante o período feudal europeu, nunca teve sua prerrogativa de poder alienada.

Entretanto, não existiu um único tipo de colono, pois sua denominação era dada pela atuação dentro da estrutura colonial, o que fez com que o autor em questão os especificasse. Eram eles aristocratas, responsáveis pelo governo local e exercício dos cargos públicos requisitados; mercadores, responsáveis pelo repasse da produção agrícola para os portos portugueses e pelo abastecimento dos produtos necessários à Colônia; senhores de engenho, responsáveis pela produção dos itens alimentícios necessários para a exportação.

Como além destes agentes existiam outros, que se encontravam subordinados por todas as fontes de poder e que possuíam seu direito de atuação condicionado por seu lugar dentro da estrutura social existente na Colônia – dos quais cita-se os colonos pobres e os escravos, que não possuíam nenhum poder de atuação social – se pode afirmar que nestas relações, a exploração do trabalho ocorreria de forma explícita e seria legitimada claramente pelo sistema social, o qual admitia e estabelecia as bases para a desigualdade entre os indivíduos.

Já com base nos trabalhos de Weber, e atentando a análise que ele faz sobre a ação social existente nas mais variadas sociedades, supõe-se que o mesmo classificaria as relações pessoais existentes no Brasil pré-capitalista como sendo relações de tipo estamental, nas quais existiriam divisões sociais, apropriação de poderes e acesso a determinadas possibilidades de vida condicionadas e/ou derivadas da descendência e da posição social de cada membro da sociedade. Existiriam relações sociais nas quais os indivíduos que se encontravam em posição de inferioridade – os escravos – estavam submetidos ao poder patrimonial daquele que se encontrava em posição superior – o proprietário da terra – situação dada pelo nascimento e confirmada pelo papel desenvolvido por eles na estrutura produtiva. Assim como as relações pessoais, as relações de produção estavam condicionadas ao poder patrimonial de determinado grupo social, mas não necessariamente ao Estado e, por isso, não existia a possibilidade de desenvolvimento de uma organização mais racional do trabalho e nem de um funcionalismo especializado. Isso tudo impossibilitava o surgimento do Estado moderno e seu correspondente sistema econômico e social.

Mesmo que se aceite mais uma explicação do que a outra, o caso é que para ambas é incompatível pensar-se em políticas públicas, conforme a perspectiva apresentada anteriormente, no Estado brasileiro imperial. Entretanto, conforme o trabalho de José Murilo de Carvalho (2002), também não é possível pensar em políticas públicas no Estado brasileiro da Primeira República. Segundo este autor, a escravidão, que perdurou séculos

no país, deixou marcas profundas em sua sociedade, de forma que comprometeu o exercício da cidadania que estava por desenvolver-se. Existia como empecilhos à cidadania: a negação de igual humanidade a grande parte da população – antes os escravos e depois os trabalhadores rurais – a presença e a dinâmica presente na grande propriedade rural – que impossibilitava a ação legal estatal sobre sua jurisdição – e a existência de um Estado comprometido com os interesses particulares do poder privado. Isso fez com que os direitos civis acabassem por inexistir, eram negados a um grupo – que não desenvolveu a consciência sobre o usufruto deles – e tomados como privilégios por outro – que não admitia o usufruto de direitos por parte do outro.

A ocorrência disso remete a maneira como foi efetivada a transição da antiga estrutura política, econômica e social presente no Brasil Imperial para a emergente no Brasil Republicano. Autores como Roberto Schwartz (1997), Alfredo Bosi (1995) e o próprio José Murilo, afirmam que tal transição ocorreu de forma incompleta e equivocada, isso porque os grupos que a organizaram correspondiam a parcelas bem pequenas da sociedade, cujo interesse maior era o de construir uma situação social que melhor favorecesse a obtenção de benefícios. Para os dois primeiros autores, a questão central estava no entendimento acerca do liberalismo que se instalou no país durante o período do império e que impulsionou quase todas as mudanças ocorridas desde então até a instauração da república. Ambos defendem a tese de que as idéias liberais que foram incorporadas por intelectuais brasileiros não obtiveram total ressonância interna na sociedade em questão, pois mesmo questionando parte do *status quo* – no caso se contrapondo ao domínio político dos grandes proprietários de terra e do imperador – elas não floresceram amplamente ao não defender a substituição do trabalho escravo pelo livre/assalariado, que foi o marco do desenvolvimento do pensamento liberal na sociedade européia deste período. Por constituir a base econômica da sociedade imperial, poucos foram os grupos que questionaram ou se impuseram contra a escravidão⁸, defendendo a implementação de outra forma de trabalho. Em geral, esses liberais defendiam unicamente as liberdades econômicas, ou seja, desejavam a conservação das liberdades adquiridas pelos proprietários –principalmente os pequenos – ao longo do império, as quais correspondiam à liberdade de comércio e a possibilidade de aquisição de terras. Apenas

⁸ É ressaltado que muitos dos abolicionistas defendiam o fim da escravidão como forma de redenção do passado colonial e como possibilidade de real equiparação da sociedade brasileira com as européias no que concernia a seu “estágio civilizatório” mas não uma real libertação da população escravizada e nem uma melhor incorporação desta no sistema de produção e na sociedade como um todo. Ver in: SCHWARTZ, 1997.

quando houve a indisposição e o distanciamento dos interesses econômicos destes com os do imperador é que surgiu a defesa pela liberdade política, que resultou no processo que levou ao fim do governo imperial e promoveu a instauração do governo republicano.

José Murilo enriquece a análise ao apresentar que um dos marcos do discurso abolicionista desenvolvido no Brasil – justamente o que dava esterilidade a ele – foi a manutenção do argumento da razão nacional ao invés do referente a razão individual. Para ele, a diferença estava no fato de que o primeiro insistia apenas nos aspectos comunitários da vida religiosa e política, e na supremacia do todo sobre as partes, favorecendo a continuidade das hierarquias sociais, enquanto que o segundo apresentava a liberdade individual como direito inalienável, o qual, conforme já haviam defendido muitos pensadores iluministas, seria intrínseco a condição humana.

Por tudo isso, pode-se afirmar que mesmo com o advento da república a organização social e a política existente no Brasil pouco modificaram. A economia continuava centrada na agricultura, o que favorecia a manutenção das antigas relações de dependência e exploração presentes no mundo rural. Assim, mesmo com a participação do Brasil na economia capitalista mundial e com as mudanças incorporadas com a atuação dos imigrantes europeus nas lavouras agro-exportadoras, as relações de produção realizadas ainda não haviam adquirido a dinâmica própria do trabalho assalariado e o Estado ainda não apresentava uma estrutura burocrática e racional. Ainda existia grande apelo patrimonial, o que era concretizado através de antigas formas de mandonismo local, como era o caso do coronelismo e de algumas de suas derivações – como o sistema de parceria e o colonato – que sujeitavam toda a dinâmica política ao governo e arbítrio pessoal do latifundiário. Como neste sistema o poder do coronel atuava de forma a controlar todas as dimensões da vida social – tanto pública como privada – o mesmo impedia o pensar e conseqüentemente a existência dos direitos civis e políticos.

Apesar das cidades terem menor densidade demográfica que as zonas rurais, eram elas os únicos espaços nos quais iniciou-se uma outra forma de organização econômica, a manifestação do modo capitalista de produção de mercadorias, o trabalho assalariado e sua respectiva mão-de-obra. Foram nestas que os poucos movimentos operários ocorreram e em respostas a eles que poucos direitos civis se apresentaram. Muitos autores como Julio Pires (1995) discutem que as leis criadas no início da república e que versavam sobre o atendimento de demandas trabalhistas tiveram seu surgimento influenciado por vários fatores, os quais iam desde a ascensão do movimento operário brasileiro – que ocorreu de forma mais intensa a partir da década de mil novecentos e dez – passando pelas mudanças

no quadro político de então, marcadas pela insatisfação de grupos políticos como as oligarquias agrárias de outras regiões que não São Paulo e Minas Gerais, as camadas médias urbanas e grupos militares, até alterações no contexto internacional – sublinhado pela Revolução Russa e a resposta dada pelos países capitalistas centrais às questões sociais e trabalhistas.

Assim como ocorreu nos países de economia central, as leis de proteção social surgiram para minimizar a atuação reivindicatória e de protesto social realizada pelo movimento operário, mas com um diferencial, no Brasil elas visavam atender apenas as categorias que fossem mais mobilizadas. É preciso lembrar que, ainda como argumenta Pires, uma das características da classe operária brasileira era a sua heterogeneidade, ou seja, o fato desta ser composta tanto por imigrantes europeus já familiarizados com a dinâmica das lutas trabalhistas como por trabalhadores recém ingressos no ambiente urbano, mas que estavam ainda habituados a formas patrimoniais de organização do poder e a submissão presente no âmbito rural. Isso tudo dificultava a promoção de um enfrentamento mais ativo por parte dos movimentos de trabalhadores e a obtenção, por parte destes, de melhorias nas condições de vida. Apenas os grupos mais combativos e/ou que possuíam atuação junto a setores centrais da economia é que conseguiam ter suas reivindicações atendidas. Isso reforça a idéia existente de que “(...) *o potencial reformista do Estado capitalista encontra-se diretamente relacionado ao potencial revolucionário dos trabalhadores. As idéias reformistas perdem efetividade se desacompanhadas do vislumbre de alternativas revolucionárias*” (PIRES, 1995, p. 59).

Das poucas categorias que tiveram suas reivindicações atendidas e expressas em forma de leis pode-se citar os empregados da Fazenda, que adquiriram o direito a um montepio⁹ em 1890; os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, que adquiriram direito à aposentadoria¹⁰ no mesmo ano; e os ferroviários, portuários¹¹ e marítimos, contemplados com a Lei Eloy Chaves¹², de mil novecentos e vinte e três, e com o decreto

⁹ Instituição do recebimento obrigatório de pensão pagável, mediante morte, a pessoa de escolha do funcionário. Inicialmente se destinava apenas a empregados da Fazenda, mas posteriormente foi estendido a todo o funcionalismo civil da União. Informação presente in: **A política social no período populista.**

¹⁰ Esta também se apresentou como direito restrito aos funcionários citados, mas logo foi estendida a todos os empregados de estradas de ferro gerais da República. (idem ao anterior)

¹¹ Estes foram incluídos a partir de 1926. (ibidem)

¹² De autoria do deputado de mesmo nome, esta lei é considerada por muitos estudiosos como o marco inicial do estabelecimento da previdência Social no Brasil. Foi criada com objetivo de esvaziar a agitação operária através de um enfoque reformista da “questão social”. Seus interlocutores diretos eram patrões (proprietários das empresas) e empregados, sendo que ao Estado reservava-se apenas o papel de arbitro. (idem a nota 8)

de número 5109/26, os quais versavam sobre o atendimento de demandas com saúde, aposentadoria e auxílio-funeral.

Diferente do que aconteceu nos países europeus, nos quais os direitos trabalhistas criados se estenderam ao conjunto dos trabalhadores, constituindo assim em direitos de cidadania, no Brasil estes se constituíram apenas em compromissos privados estabelecidos entre membros de empresas e seus proprietários. Isto leva a conclusão de que a existência de tais benefícios não favoreceu a constituição e a disseminação do ideário de cidadania no Brasil, pois, segundo discute John Heritage (*apud* BOTTOMORE, 1996), seu estágio pleno corresponderia à expressão dos direitos civis, políticos e sociais em conjunto.

Os primeiros são aqueles que dizem respeito à pessoa do indivíduo (liberdade pessoal, de pensamento, de religião, de reunião, a liberdade econômica), e por eles se garante ao indivíduo uma esfera de arbítrio ou licitude sempre que seu comportamento não viole o direito dos outros. Os direitos civis obrigam o Estados a uma atitude de não impedimento, a uma abstenção (é uma liberdade *por*). Os direitos políticos (liberdade de associação em partidos políticos, direitos eleitorais) estão relacionados com a formação do Estado democrático e representativo e envolvem uma liberdade ativa, uma participação dos cidadãos na determinação da direção política do Estado (é a liberdade *de*). Os direitos sociais (direito ao trabalho, aos cuidados de saúde, o estudo, a proteção da saúde, a liberdade da miséria e do medo) amadurecidos pelas novas demandas da sociedade industrial, no entanto, implicam um comportamento ativo por parte do Estado em garantir a todos os cidadãos uma situação de certeza (são, todavia liberdade *por*). (...) Estes eventualmente podem não coexistir, mesmo que, em princípio, são três tipos de direitos que, para ser verdadeiramente garantidos, deveriam ser solidários. (tradução livre).¹³

Poucos foram os direitos civis conquistados e mesmo esses não se associaram aos políticos. Tal era o panorama que existiu até a década de mil novecentos e trinta, quando, devido a crises externas e internas, o domínio político das oligarquias sofreu grande abalo e uma nova correlação de forças sociais se configurou no país, desembocando no início do que se denominou como República Populista.

¹³ Los primeros son los que se refieren a la persona del individuo (libertad personal, de pensamiento, de religión, de reunión, libertad económica), y por ellos se garantiza al individuo una esfera de arbitrio o de licitud, siempre que su comportamiento no viole el derecho de los otros. Los derechos civiles obligan al estado a una actitud de no impedimento, a una abstención (son una libertad *por*). Los derechos políticos (libertad de asociación en los partidos, derechos electorales) están vinculados a la formación del estado democrático-representativo e implican una libertad activa, una participación de los ciudadanos en la determinación de la dirección política del estado (son la libertad *de*). Los derechos sociales (derecho al trabajo, a la asistencia, al estudio, protección de la salud, libertad de la miseria y del miedo) madurados por las nuevas exigencias de la sociedad industrial, en cambio, implican un comportamiento activo por parte del estado al garantizar a los ciudadanos una situación de certidumbre (son todavía libertades *por*). (...) éstos eventualmente pueden no coexistir, aun cuando, por principio, son tres clases de derechos que, para estar verdaderamente garantizados, deben ser solidarios. (MATTEUCCI, 1981, pp. 515 e 516).

Conforme dados da literatura econômica e social, tal sistema teve início nos anos trinta, momento em que uma série de mudanças sociais, políticas e econômicas se configuravam no país. Havia acabado o domínio político da oligarquia rural e novos atores sociais emergiram, apresentando suas demandas e impulsionando mudanças agudas na forma de organização do Estado brasileiro. Surgiu a estrutura corporativa e autoritária de governo, a qual diminuiu as liberdades regionais dos setores dominantes ao criar mecanismos para centralizar e concentrar o poder político na União. Ancorada nesta nova estrutura é que surgiu o sistema de proteção social brasileiro.

Ao discutir o sistema de Proteção Social criado no Brasil muitos autores, dos quais destaca-se Sonia Draibe (2002), usam o termo *Welfare State* brasileiro por considerar que, apesar de seus limites e distorções, aquele apresentou os mecanismos que compõem o âmago deste tipo de intervenção estatal, que foram: a existência de uma série de benefícios de bem-estar como a estruturação do ensino primário e secundário, de setores responsáveis pela saúde e cuidados correlatos e também de algumas políticas de habitação.

Segundo esta autora, apenas com a ocorrência das mudanças descritas acima é que foi possível a implementação de um sistema de políticas que tivessem abrangência nacional, o que não havia existido até então.

Tais políticas constituíam as condições políticas e institucionais que deram origem a nova e mais importante arena de ação pública, legalização e auto-legitimação da presença estatal no domínio da proteção social. (...) As dimensões sociais deste processo foram a incorporação de novos grupos em regimes de proteção social dentro de um padrão que foi simultaneamente seletiva (em relação beneficiários), heterogêneo (no que respeita aos benefícios) e fragmentado (institucionalmente e financeiramente).¹⁴ (tradução livre).

Entretanto, a presença desse caráter seletivo, heterogêneo e fragmentado foi o que favoreceu a outro grupo de autores como Júlio Pires (idem) a se opor à referida denominação. Segundo este, não é apenas o atendimento de um conjunto de benefícios que constitui o centro do Estado de Bem-Estar, mas sim a criação de um padrão mínimo de direitos sociais que devam ser assegurados a todos os cidadãos. É, para ele, traço marcante do *Welfare State* a existência de noções tais como a universalização, uniformização e

¹⁴ These policies constituted the political and institutional conditions that gave rise to new and more substantial arena of public action, legalizing and self-legitimizing state presence in the field of social protection. (...) The social dimensions of this process was the incorporation of new groups into social protection schemes within a pattern that was simultaneously selective (regarding beneficiaries), heterogeneous (regarding benefits) and fragmented (institutionally and financially). (DRAIBE, 2002, p.14).

unificação na execução e implementação de políticas que lhe sejam correspondentes. Não foi isto o que se verificou nas políticas públicas implementadas durante o período populista no Brasil.

Não se deve olvidar que uma das grandes preocupações destes governos, primordialmente o instaurado em mil novecentos e trinta, era fomentar a estrutura industrial requerida pela conjuntura econômica em questão, por isso, sua grande atuação foi em relação ao mercado de trabalho existente, objetivando criar condições favoráveis para o desenvolvimento da indústria. Era necessário coibir e neutralizar as manifestações operárias públicas – principalmente as greves e paralisações que prejudicavam o desempenho industrial – mas isso de uma forma que fosse mais eficaz: através tanto da destruição da estrutura sindical existente e de sua substituição por outra que pudesse ser controlada, como pelo atendimento esparso de demandas dos trabalhadores, de forma a favorecer o bom desenvolvimento da industrialização.

Quanto a estrutura sindical, esta foi modificando-se, saindo do estilo livre de organização para incorporar o caráter corporativo reclamado e imposto pelo governo. Ambos os modelos coexistiram inicialmente até que, devido a existência de vantagens e benefícios que só podiam ser acessados pelo segundo, o primeiro fosse extinto, o que ocorreu em mil novecentos e trinta e sete quando, pela instauração do Estado Novo, houve a perseguição de todos os opositores do governo – incluindo aqui os sindicalistas livres. Isso fez com que os sindicatos corporativos adquirissem hegemonia na representação da classe trabalhadora.

Abordando a política social, esta recebeu influencias da estrutura sindical descrita, pois se criou uma legislação social que contemplou os trabalhadores que atuavam nos setores considerados mais importantes para a aceleração do crescimento econômico ou que fossem membros dos movimentos operários mais organizados. Estavam excluídos os trabalhadores rurais, os urbanos autônomos e as empregadas domésticas. Configurou-se então o que Wanderley Santos (1987) chamou de “cidadania regulada”.

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas bases encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo de direitos associados a estas profissões, antes que por expansão de valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do

cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. (SANTOS, 1987, p. 68).

Tal tipo de “cidadania” foi encaminhada devido ação governamental e proporcionou apenas o avanço dos direitos sociais, sem que igual desenvolvimento fosse sentido em relação aos direitos civis e políticos. Isso fez com que os benefícios criados não fossem entendidos e expressos enquanto direitos, mas sim como favores atribuídos pelo governo aos trabalhadores. Instaura-se então, no meio urbano, uma prática semelhante a existente no meio rural, na qual favores eram atribuídos em troca de lealdade, prática esta que influenciou de maneira sintomática o movimento operário, uma vez que muitas categorias optaram por unir-se apenas em torno de interesses corporativos e não de propostas mais amplas que envolvessem a sociedade como um todo¹⁵. Essa foi a marca existente nas políticas públicas criadas no Brasil, a qual se manteve desde sua criação até o final do anos de mil novecentos e oitenta.

Pode se considerar os anos de mil novecentos e trinta como o momento de introdução da legislação social via a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão e com os esquemas de proteção ao trabalho.

Atentando a pré-existência de órgãos privados que regiam a seguridade previdenciária de algumas categorias funcionais e de algumas leis do trabalho, vê-se como grande inovação apresentada pelo Estado a centralidade no governo e capacidade de gestão ampla das políticas, via a criação de mecanismos que permitiram formular e implementar, na forma de políticas públicas, estruturas de proteção social de recorte nacional – o que legitimou sua presença neste campo.

O movimento de centralização realizado pelo governo Vargas, principalmente após a instauração do Estado Novo, favoreceu com que ocorresse, já nos anos quarenta, a expansão do tipo de sistema de proteção social instaurado, a qual foi expressa através da criação de programas e da realização de reformas institucionais que visavam o atendimento das demandas de educação, saúde e as incluídas no âmbito da assistência social. Novos grupos sociais foram incorporados ao esquema de proteção; além dos trabalhadores assalariados e com carteira assinada, também faziam parte do público alvo dessas políticas os indivíduos em situação de carência. Entretanto, o atendimento destes era realizado sob um padrão seletivo, heterogêneo e fragmentado de intervenção estatal. Seletivo no que se

¹⁵ É importante ressaltar que muitas burocracias sindicais, instituições de política social criadas e até grupos de trabalhadores fizeram ampla resistência ao avanço da centralização administrativa e da unificação dos benefícios. Estes últimos temiam a ocorrência de algum tipo de nivelamento por baixo. Ver in PIRES, 1995.

referiu aos beneficiados – pois não incluía ainda os habitantes da área rural e nem os trabalhadores autônomos – heterogêneo em consideração aos benefícios atribuídos – pois existia um tipo de benefício a ser destinado ao público carente e outro a ser destinado aos trabalhadores, conforme sua categoria funcional – e fragmentado no tocante a organização financeira e institucional.

Como apresenta José Murilo (*idem*), alguns direitos políticos foram sentidos, ainda de forma restrita, com o fim da ditadura varguista – momento em que a democracia representativa pode novamente expressar-se. A constituição de mil novecentos e quarenta e seis estendeu o voto a todos os homens e mulheres maiores de dezoito anos e que fossem alfabetizados¹⁶.

A expansão deste sistema de proteção conclui-se em meados dos anos sessenta a meados dos anos setenta, quando também se definiu o núcleo da intervenção social do Estado, contando com princípios e mecanismos de operação e com regras de inclusão e exclusão dos indivíduos a serem contemplados nos referentes programas e serviços. Diferenciavam-se programas e áreas voltadas para um público que poderia dar uma contrapartida econômica daqueles voltados para um público carente. Tal expansão se deu impregnada com as características autoritárias e tecnocráticas do regime e apresentou, em alguns momentos, o uso clientelístico e a presença de critérios políticos – majoritariamente eleitorais – para a tomada de decisões.

Há de se notar que, apesar de algumas semelhanças entre a ditadura varguista e a militar – como o exercício do autoritarismo e a diminuição das liberdades individuais – a condução e o uso político feito sobre a legislação social apresentou profundas diferenças. Enquanto o primeiro governo fez uso político dos benefícios trabalhistas, tomando-os como meio para legitimar seu governo a ponto de contar com o que Sonia Draibe (1994) chamou de solidariedade ativa, a qual transformou em sua base de apoio, o segundo governo apenas atuou de forma a fortalecer o estilo tecnocrático de tomada de decisões, que correspondia a realização de “ações pelo alto”, estabelecimento de prioridades e de meios de atuação realizado apenas pelos setores da burocracia pública federal, sem a participação dos setores subalternos – como os governos subnacionais – e de indivíduos externos ao governo – os atores envolvidos diretamente com a efetivação das políticas

¹⁶ A grande marca da continuidade na restrição dos direitos de cidadania foi expressa através da manutenção da exclusão do voto do analfabeto. Considerando que nos anos 50 a taxa média nacional de alfabetizados era de 49% - número estéril se considerando a grande diferença regional, pois estados do Sudeste – região de maior peso econômico – tinham porcentagem média de 59,36% enquanto que estados do Nordeste – que era o revés - tinham 29,32%. Vê-se que a maioria da população brasileira ainda continuava alijada da participação política. Ver in PIRES, 1995.

como assistentes sociais e diretores de escolas. Se definiu de forma precisa o núcleo de intervenção social do Estado e sua atuação, a qual tinha como característica a extrema centralização política e financeira no nível federal, a exclusão da participação social nos processos decisórios, a acentuada fragmentação institucional, o princípio do autofinanciamento do revestimento social, assim como da privatização, e a continuidade do uso clientelístico da máquina social.

Mudou o padrão de cooptação do Estado, que deixou de estimular a organização das classes e o estabelecimento de laços corporativos entre os beneficiados entre si e entre o governo, para apenas favorecer interesses individuais e privados de setores ligados ao governo. Um exemplo dessa situação pode ser percebido nas relações estabelecidas entre o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps)¹⁷ e o empresariado dos serviços de saúde ou entre o Banco Nacional de Habitação (BNH) e os setores da produção imobiliária. Nestes, ambos os grupos empresariais que eram contemplados nos processos de licitação pública e contratados pelo governo para prestação dos respectivos serviços davam, como contrapartida, o apoio e o financiamento requerido pelo governo para suas atuações.

Houve, então, a ampliação do acesso e a expansão da cobertura dos programas, mas com notória perda de qualidade. Clientelas enormes foram incorporadas ao sistema, transmitindo a esse e aos programas correspondentes características de políticas de massa. Viu-se a ocorrência de um descompasso, pois na medida em que os direitos civis e políticos eram duramente atingidos com a constante repressão exercida pelo regime, os sociais tinham sua expansão dada via a unificação e a universalização da previdência social. As tarefas de assistência que eram de prerrogativa dos sindicatos transferiram-se para os órgãos do governo após a repressão realizada sobre aqueles, com isso trabalhadores que ainda não haviam sido incorporados ao sistema o foram¹⁸. Ainda conforme argumenta José Murilo (2002), houve o aumento dos direitos sociais, mas isso em detrimento dos direitos políticos e civis, sendo estes últimos os mais atacados¹⁹.

A despeito de toda a expansão ocorrida, as características apresentadas anteriormente ao sistema de proteção social do período militar ocasionaram efeitos

¹⁷ Autarquia criada em 1977 e que estava ligada ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), possuindo como prerrogativa a elaboração e a gestão da política de saúde em âmbito nacional. Sobre isso ver in DRAIBE, 1994.

¹⁸ É o caso dos autônomos urbanos e das empregadas domésticas que foram incorporados pela previdência social a partir de 1972.

¹⁹ Frisa se aqui, dentre outras ações a instituição do Ato Institucional nº5 (AI-5), que suspendeu o *habeas corpus* para crimes que fossem considerados de cunho político. Sobre isso ver in: Wikipedia, 2008 (a)

funestos no tocante a sua implementação, como a ineficiência e a ineficácia de alguns programas, a superposição de competências, os desvios quanto aos alvos atingidos, o tratamento estanque de carências sociais, devido a fragmentação da demanda e a pulverização dos recursos financeiros, a demora na alocação e aplicação dos recursos – o que ocasionava algumas perdas – o distanciamento entre os formuladores de políticas e os executores e também entre estes os beneficiados, a falta de mecanismos de controle e avaliação dos programas, impossibilitando correções nos mesmos, e a instabilidade e descontinuidade de programas sociais.

Durante o período que muitos autores chamam de “Milagre Econômico” – mil novecentos e sessenta e oito a setenta e três – o país obteve, segundo afirma Maria Tavares (1994), um grande “salto de produtividade” e uma nova fase de desenvolvimento industrial ocorreu. O mercado interno expandiu aumentando o nível de empregos e a inserção de trabalhadores neste, o que, conforme se argumentou anteriormente, favoreceu a ampliação do setor de políticas sociais do Estado. Porém, no final deste período, com a crise econômica emergente do estouro das taxas de juro internacionais e do endividamento do Estado brasileiro com credores externos – o que gerou políticas de reajuste recessivas e a destruição da estrutura financeira estatal – o referido sistema de proteção social passou a apresentar indícios de seu esgotamento e da crise que se somaria anos depois.

Deve-se observar que o financiamento de algumas políticas – as criadas para o atendimento dos trabalhadores assalariados – estava baseado em contribuições sociais, ou seja, em receitas advindas de fundos ligados à folha de pagamento e, por isso, estavam condicionadas às oscilações próprias do sistema econômico. Essa situação promovia a expressão de um hiato entre a demanda social por políticas e a capacidade do Estado em implementá-las. Quando o poder de atuação do governo aumentava era porque aumentavam também os fundos, que por sua vez decorriam do bom desenvolvimento da economia nacional e conseqüentemente pouca demanda social era sentida, quando esta aumentava era porque todo o panorama era inverso e o Estado via-se neutralizado. Assim, nos períodos de recessão, desemprego e contenção salarial – quando ocorria compressão da folha de pagamentos e aumento das situações de carência – havia a diminuição do poder de atuação do Estado, fazendo com que grande parte dos trabalhadores ficasse desatendida. Foi o que aconteceu nos anos finais do governo militar, quando os graus de pobreza, desigualdade de renda e exclusão dos serviços e benefícios sociais aumentaram e atingiram uma grande parcela da população.

Com o fim do regime militar, argumenta Sonia Draibe (idem), todo o movimento de redemocratização surgido em meados dos anos oitenta apresentou no *holl* de suas demandas uma agenda de reformas para o sistema de proteção social, questionando as regras existentes e que condicionavam a inclusão ou não de indivíduos enquanto beneficiários e os modos centralizados de organização e decisão das políticas, o que favorecia a manifestação de privilégios e desigualdades sociais para todo o conjunto da população nacional. Objetivava-se a realização do resgate da dívida social acumulada durante todo o período e a reestruturação do perfil da proteção social, visando a ampliação real dos direitos sociais.

José Murilo (idem) afirma que no processo que originou a queda dos governos militares houve maior participação popular do que havia ocorrido em relação ao processo de mil novecentos e quarenta e cinco, fato ao qual ele atribui grande influência à ampliação dos mercados de consumo e emprego resultantes das mudanças econômicas realizadas por aqueles governos, além do crescimento do meio urbano. Tais mudanças teriam favorecido a mobilização e a organização social dos indivíduos. Diversos grupos e setores sociais se aproximaram e canalizaram sua atuação com vistas à queda do regime militar e, conseqüentemente, o retorno do estado de direito no país. Uma série de mobilizações foi realizada dentro do território nacional, majoritariamente na região Sudeste. Reivindicava-se a realização das eleições diretas para presidente da república e a constituição de um governo civil. Tal encaminhamento não se efetivou, mas, apesar disso, a sociedade adquiriu um suficiente grau de organização e exigia a volta da democracia e a descentralização das ações estatais. Esse processo resultou na promulgação de nova Carta Constitucional, na qual passou a existir formalmente uma legislação social irrestrita. Os direitos políticos foram retomados e os sociais receberam novo avanço.

A Constituição de mil novecentos e oitenta e oito, intitulada “Constituição Cidadã”, foi a mais democrática e liberal a ser promulgada no país. Sua grande importância está no fato dela inserir no marco jurídico da cidadania os princípios da Seguridade Social e da garantia de direitos mínimos vitais a reprodução social. Ficou registrado em seu texto que:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
 - III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
 - IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
 - V - equidade na forma de participação no custeio;
 - VI - diversidade da base de financiamento;
 - VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.²⁰
- Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:
- I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:
 - a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
 - b) a receita ou o faturamento;
 - c) o lucro;
 - II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;
 - III - sobre a receita de concursos de prognósticos.
 - IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

Embora com inovações que sinalizaram para a unificação e incorporação no estatuto da cidadania o conjunto dos direitos individuais – os sociais, políticos e civis – eles não foram efetivados de forma equânime. Os civis – que foram os mais atacados durante o período militar – se subtraíram em relação aos demais, pois apresentaram maiores deficiências no que se referia a seu conhecimento, extensão e garantias. Por se referirem à segurança individual, a integridade física e ao acesso à justiça – e somado as marcas presentes no sistema penal herdado dos anos sessenta e setenta²¹ – os direitos civis acabaram por não possuir formas seguras para sua garantia e efetivação. Hoje, tais conseguem beneficiar parcelas reduzidas da população – as que são mais ricas e que, ao concluírem todos os níveis da educação formal, possuem maior instrução.

Do ponto de vista econômico, os anos noventa no Brasil figuraram-se como um momento de grande mudança, pois – condicionado pela conjuntura internacional – se tornou marca destes a retração das atividades produtivas e o desmonte das estruturas existentes, o que se somou à constante instabilidade econômica e à intensificação do

²⁰ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998. Esta informação tem validade também para os itens I, II, III e IV do Art. 195.

²¹ Aqui a menção é feita ao extremo abuso do poder que ainda impera como prática em alguns setores policiais e das forças armadas.

processo de automação das fábricas e demais setores da vida pública. Isso tudo resultou, dentre outros, na redução da mão-de-obra na indústria de transformação e na expansão desta nos setores de prestação de serviços e do comércio, assim como na diminuição do número de trabalhadores com carteira assinada e no aumento exponencial do sem carteira.

Mesmo contrário a intenção de grande parte dos atores envolvidos nos movimentos sociais dos anos oitenta, chegou ao país, durante os anos noventa, elementos da ideologia liberal e com ela orientações acerca do novo papel que o Estado tinha que desempenhar diante da crise econômica que havia se instaurado mundialmente. Deveria aquele se apresentar em seu formato mínimo e estabelecer parcerias com a iniciativa privada e os setores sociais para o atendimento das demandas sociais. Esse pensamento, que já estava presente na Europa desde o final dos anos setenta, reapareceu como uma forma de solução à crise econômica que emergiu nesta época, a qual, segundo seus defensores, era de responsabilidade do Estado de Bem-Estar Social que havia se manifestado até o momento em questão.

Os primeiros governos a orientarem-se conforme este pensamento foram os de Margaret Thatcher²² e Ronald Reagan²³ que, conforme aponta Sofia Vieira (1995), além de realizarem mudanças internas em seus países, influenciaram a política de financiamento dos organismos internacionais – como o FMI e o Banco Mundial – que passaram a cobrar o mesmo posicionamento dos países que receberam deles alguma modalidade de financiamento. No caso dos países Latino-Americanos, e segundo leitura de alguns autores como a já citada Sonia Draibe, estes incorporam esse novo liberalismo apenas no final dos anos noventa, quando seus desequilíbrios econômicos e sociais ficaram mais acentuados e seus Estados se viram incapacitados de continuar desempenhando as funções voltadas para o atendimento das demandas sociais da mesma forma que antes.

²² Primeira ministra inglesa. Governou de 4 de Maio de 1979 a 22 de Novembro de 1990, quando elaborou um programa rigoroso para inverter a crise da economia britânica mediante a redução da intervenção estatal e a implementação de um programa de privatização, além da redução dos serviços sociais. Mais informações in: Wikipedia, 2008 (c).

²³ Presidente norte-americano. Governo de 20 de Janeiro de 1981 a 20 de Janeiro de 1989, quando, orientado pela doutrina neo-liberal, reduziu os impostos das empresas, diminuiu as alíquotas cobradas dos ricos e cortou os gastos com programas sociais. Mais informações in: Wikipedia, 2008 (d).

Segundo Sonia Draibe (1993), uma das propostas neoliberais apresentadas ao Brasil e a demais países da América Latina originou-se na Cepal²⁴, na qual estava presente um leque de reformas que propunham:

- a) A existência de uma Renda Mínima Social, que seria o oferecimento aos desfavorecidos de um certo grau de segurança social, via o complemento de serviços que estes não pudessem obter autonomamente no mercado;
- b) A promoção da descentralização governamental, ou seja, o incentivo à realização de operações de serviços e de alternativas de produção nas esferas municipais de governo;
- c) A realização de privatizações²⁵, entendidas como a deslocação da produção de bens e serviços públicos para o setor privado. Isso ocorreria via o financiamento público de serviços privados, a desregulamentação de áreas e a cessação de programas públicos à iniciativa privada e a redução de seus correspondentes serviços;
- d) A existência de focalizações nos serviços públicos, que vem a ser o direcionamento do gasto social a programas e públicos específicos.

Teve-se, então, como respostas às pressões externas e à crise econômica que se alastrava internamente no país – por parte dos governos dos anos noventa – o início das reformas discriminadas acima, cujos esforços iniciais foram centrados na realização do processo de privatização das empresas estatais e na descentralização governamental²⁶.

Assim, apesar de todo avanço jurídico-legal estabelecimento na nova Carta Constitucional brasileira – principalmente ao desvincular a proteção social da vinculação com o emprego formal e ao pontuar elementos necessários para uma política de assistência social mais inclusiva – devido à combinação dos fatores macroeconômicos e políticos

²⁴ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Parte integrante da Organização das Nações Unidas (ONU), foi criada em 1948, com o objetivo de apoiar o planejamento das economias locais. Durante os anos 80, com uma crise do padrão de crescimento local, ela apresentou um debate sobre os malefícios do padrão de desenvolvimento anterior, o que resultou, nos anos 90, na proposição de maior abertura econômica dos países latino-americanos e de aceitação da postura liberal para as economias da região. Mais informações ver in: SUGIMOTO, 2006.

²⁵ Tais medidas objetivavam simultaneamente aliviar a crise fiscal existente e promover o que se chamou de progressividade do gasto público.

²⁶ Deve-se considerar que, além das determinações apresentadas pela Cepal, a descentralização governamental também surgiu como imperativo pontuado pela Constituição de 1998. Nesta, o aumento do grau de autonomia fiscal dos estados assim como a transferência dos encargos da União para os demais governos surgiu como marco do fim da centralização estabelecida pelo governo militar e, conseqüentemente, da democracia. Sobre isso ver in: KUGELMA & SOLA, 1999.

descritos, os anos noventa figuraram-se como período de grande indefinição do papel do Estado em relação às políticas sociais.

Grande embate foi realizado versando sobre a responsabilidade dos governos na realização das políticas sociais e o incentivo ao envolvimento da sociedade civil no encaminhamento de ações voltadas para o que se chamou solidariedade social, porém a indefinição do papel do Estado no atendimento das demandas citadas também promoveu indefinição quanto à contrapartida que a sociedade poderia realizar neste item.

O que se presenciou foi, então, a atuação tanto do Estado como da sociedade civil no atendimento das demandas sociais emergentes do contexto, além surgimento de um caráter pró-mercado às muitas políticas sociais, o que se visualizou através do avanço e da concorrência – com os serviços públicos gratuitos – dos serviços prestados pelo setor privado.

Anos dois mil: novo panorama configurado no país. Houve, dentre outras situações o agravamento da crise econômica e conseqüentemente a redução do rendimento da população; a presença de precárias condições do mercado de trabalho; e a existência de baixa cobertura previdenciária. Tudo isso resultou no aumento do contexto da pobreza, fato que influenciou fortemente as modificações e a efetivação das políticas sociais. Essa situação fez com que dois encaminhamentos fossem seguidos: tanto a ênfase na responsabilidade governamental no atendimento das demandas sociais como o aumento da participação da sociedade civil em atividades de cunho filantrópico e social.

No tocante as políticas públicas, estas tiveram sua base de sustentação alterada, pois as políticas que estavam alicerçadas no ideário de justiça comutativa²⁷ – que associava a contribuição nominal aos benefícios a serem recebidos – acabaram por ter sua efetividade ameaçada, uma vez que com o aumento do desemprego e do mercado informal de trabalho muitos empregados deixaram de realizar a contribuição salarial correspondente. Estas acabariam substituídas por políticas que passariam a ser ancoradas no ideário da justiça redistributiva²⁸, as quais, ao pregarem a atribuição indiscriminada dos benefícios, se apresentariam como sendo as que teriam condições de promover um avanço no atendimento dos setores sociais mais carentes.

²⁷ Esta foi a prática realizada durante os governos populistas no Brasil, quando os benefícios sociais estavam apoiados na tríade: emprego-renda-contribuição. Nesta, os benefícios sociais recebidos eram baseados na renda recebida e na participação dos agentes junto à esfera produtiva.

²⁸ Nesta ocorre o que se entende por alocação universal de recursos. Os benefícios são atribuídos tendo como base a riqueza geral produzida e socializada.

Tais orientações foram incorporadas nos últimos anos no país e, por este motivo, acabaram por influenciar as políticas públicas que são foco deste trabalho. Assim sendo, maior análise sobre elas e seus resultados para as políticas em questão serem apresentadas nos capítulos seguintes.

3. A JUVENTUDE NA AGENDA POLÍTICA.

3.1 INCLUSÃO OU EXCLUSÃO DOS SUJEITOS?

Quando se analisa a presença dos jovens enquanto sujeitos atendidos pelas políticas públicas surge, no caso do Brasil especificamente, dois conjuntos de dificuldades: um que se refere à concepção de juventude utilizada como base dessas políticas e outro que se refere à estrutura de proteção social existente no país.

Referindo-se ao primeiro conjunto, e retomando argumentos apresentados por Abramovay & Castro (2005), uma das dificuldades da concepção da juventude apenas como fase de transição para a fase adulta se encontra no fato desta análise não possibilitar o atendimento a demandas que seriam específicas deste grupo – as quais estariam relacionadas como o seu modo de ser, suas vontades e suas culturas – mas sim as que se constituiriam como projeções “adultocráticas”, ou seja, como demandas correspondentes aos ideais que os adultos julgam importantes para o ingresso dos jovens no “mundo adulto”.

Ao se considerar a juventude apenas como um grupo em transição – ainda não inserido no processo produtivo, mas com potencialidade para o uso de força de trabalho em momentos vindouros – os formuladores de políticas objetivavam para seus membros uma forma de assistência social, de modo que eles pudessem ser preservados e preparados para o ingresso no mundo do trabalho. Entendia-se que aos jovens deveriam ser dadas garantias de acesso à educação e à saúde, instrumentos necessários tanto para a manutenção de sua integridade física, como para a promoção de sua inserção social de forma plena²⁹, e também para sua futura atuação no processo produtivo demandado pela sociedade em que se encontrassem.

Considerando que, conforme abordado no capítulo anterior, o surgimento das políticas públicas esteve sempre atrelado ao ideário e a efetivação do conceito de cidadania presente na sociedade, outra questão que se soma a esse primeiro grupo de dificuldades é a forma como aquele conceito se associou – e de certa forma ainda se associa – ao público juvenil. Segundo Machado Pais (2005), a tradição de pensamento herdada da Revolução Francesa é a do universalismo revolucionário, a qual desembocou na idéia dos direitos

²⁹ Pensando aqui no acesso aos bens sociais produzidos socialmente e ao longo dos tempos pelos povos. Entra em cena a questão da cultura geral e da cidadania vinculada a esse acesso.

universais. Esta, ao se apresentar com este formato, deu origem à construção “universalizada” e impessoal de sujeito/ cidadão, construção esta que apesar de democratizar o acesso e/ou o atendimento de demandas tidas como universais – pois se referiam a necessidades sentidas por um grande conjunto de indivíduos – não possibilitava o atendimento a demandas subjetivas e/ou identitárias de grupos sociais.

A incongruência aqui colocada está no fato de que a noção de universalidade foi algo também construído para comportar um tipo de manifestação do ser social e não a totalidade das manifestações individuais existentes na sociedade. Assim sendo, pensar nesta universalidade – e conseqüentemente na cidadania correlata – seria pensar nos padrões de inclusão/ exclusão que ela apresenta, ou seja, nos indivíduos que podem ou não ser abrangidos por ela. Todavia, os sujeitos abrangidos não corresponderiam a sujeitos reais, mas sim a uma construção idealizada de cidadão, cuja marca definitiva seria sua pertença a uma comunidade nacional. Ainda segundo Pais, esse modo tradicional e abstrato de encarar a cidadania foi o que até hoje privilegiou apenas o referencial “adultocêntrico”, deixando de lado as particularidades do grupo juvenil.

Somando esta análise a argumentação apresentada por Amélia Cohn (2006), conclui-se que o que se efetivou nos países que experimentaram a manifestação do Estado de Bem-Estar³⁰ – nos quais se disseminou o entendimento e a existência dos direitos individuais enquanto universais e, por este motivo, de acesso garantido a todos os cidadãos, independentemente de sua condição social, atuação ou não na esfera produtiva, pertencimento etário, de gênero ou étnico – foi a expressão de “um contrato de solidariedade social” entre gerações, baseado no ciclo vital dos indivíduos e pautado pelo mundo do trabalho. Conforme este, todos estariam segurados socialmente, seja por si mesmos ou – no caso daqueles que não possuiriam condições de suprir-se de forma autônoma, como ocorre claramente com as crianças, os desvalidos e os idosos – por instâncias de poder e/ou regulatórias, com destaque para a família e o Estado.

Embora amplamente difundido na Europa e em sociedades capitalistas de economia central, tal encaminhamento não se efetivou nos países latino-americanos, prioritariamente no Brasil. Nestes, a passagem da sociedade pré-capitalista, portanto, nos dizeres de Júlio Pires (1995), arcaica e rural, à capitalista, entendida como moderna e industrial, ocorreu promovida pelos regimes populistas instaurados. Estes, ao promoverem a internalização da dinâmica do conflito capital-trabalho na máquina estatal, fizeram a

³⁰ Considerando aqui os fundamentos correspondentes à sociedade do trabalho e do pleno emprego.

conexão entre a política social implementada e os imperativos do processo de acumulação de capital, requisitos para a modernização da economia nacional. Por estes motivos, as políticas sociais criadas estiveram fundadas essencialmente na vinculação dos indivíduos ao mundo do trabalho assalariado e não a efetivação dos direitos de cidadania. Desta realidade é que emerge o segundo conjunto de dificuldades para o atendimento dos jovens pelas políticas públicas no Brasil, que é a marginalização destes indivíduos na rede de proteção social criada. Tal segmento não fazia parte dela, a não ser em programas pontuais e, via de regra, dissociados de uma concepção mais ampla de sistema de seguridade social.

Ao analisar a forma como as políticas tais têm sido realizadas, Dina Krauskopf (2003) afirma que, mesmo existindo a predominância de uma concepção, outros paradigmas de juventude acabaram por também influenciar a criação das políticas voltadas para o público infanto-juvenil na América Latina. Segundo ela, ao pensar sobre os tipos de políticas embasados nos paradigmas existentes de juventude, pode-se descrevê-los como sendo:

i) tradicionais, com foco na juventude como um período de transição para a vida adulta e, por isso, não se considera a juventude como um sujeito social do presente, pois o futuro funciona como o núcleo ordenador de sua preparação, ii) transicionais, onde aparece o sujeito jovem a partir dos problemas que ameaçam a ordem social ou o déficit nas manifestações de seu desenvolvimento, iii) avançadas, que se orientam para o empoderamento dos jovens como cidadãos e atores estratégicos do desenvolvimento (tradução livre)³¹

No caso do Brasil e a luz do que apresenta Danilo Moreira (2005)³², percebe-se a manifestação destes tipos de política, mas com a predominância de dois destes: as transicionais, que se voltaram para a manutenção da ordem social e o controle moral dos jovens – interesses contemplados com a criação de políticas na área da Assistência Social – e as tradicionais, voltadas para a preparação da mão-de-obra demanda pelas sucessivas mudanças econômicas e tecnológicas vivenciadas no Brasil – necessidades atendidas pelas políticas da área da Educação.

³¹ i) tradicionales, que enfocan el período juvenil como una transición hacia la adultez, por lo que no se visualiza a las juventudes como sujeto social del presente, pues el futuro cumple la función de eje ordenador de su preparación; ii) transicionales, donde aparece el sujeto juvenil desde los problemas que amenazan el orden social o desde el déficit en las manifestaciones de su desarrollo; iii) avanzadas, que se orientan al empoderamiento de los jóvenes como ciudadanos y actores estratégicos del desarrollo. (Krauskopf, 2000 *apud* Krauskopf, 2003, p. 18)

³² Este autor apresenta em seu trabalho pequeno histórico das políticas públicas voltadas para a juventude que foram realizadas no país desde os anos 20 até a década de 80.

Com base no exposto acima, pretende-se nas seções seguintes deste capítulo discorrer sobre as políticas voltadas para a juventude e criadas no âmbito da Assistência Social e da Educação.

3.2 DA ATUAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.

O período de mil novecentos e trinta simbolizou grande marco no tocante à questão da Assistência Social, pois apresentou a diminuição das ações de filantropia exercidas por entidades privadas não estatais e o início da atuação do Estado, que abarcou como um de seus ramos de atuação a realização de políticas de cunho social. Tal mudança não significou a retirada total da atuação da iniciativa privada no setor, mas sim a existência do atendimento das demandas desta área por ambos os setores.

Antes, a atuação da Assistência Social compreendia todo tipo de ajuda aos pobres e era exercida por entidades privadas sem fins lucrativos e/ou religiosas. No tocante aos cuidados com as crianças/ adolescentes marginalizados, esta área herdou dos períodos colonial e imperial³³ a concepção destes sujeitos enquanto “perigos potenciais à ordem social” e, por isso, seu atendimento era exercido majoritariamente por entidades religiosas, as quais atuavam como internatos, institutos, reformatórios e escolas correcionais, todas fazendo uso da educação profissional voltada para carreiras baixas da hierarquia ocupacional e de ações com forte caráter coercitivo como meios de controle e condicionamento dos sujeitos atendidos.

Note-se que, conforme apresenta Cristina Fortes (2008), com o aumento das cidades e, conseqüentemente, da população marginalizada residente nelas – que não tinha acesso à educação e demais benefícios sociais – houve também o aumento da criminalidade e a aproximação de crianças e adolescentes deste contexto, o que apresentou ao Estado a necessidade de, juntamente com a esfera privada, assumir alguns papéis quanto ao cuidado e o controle das crianças e adolescentes pobres. Foi neste momento em que o cuidado com a infância e a adolescência – que já faziam parte das ações privadas de filantropia – ganhou espaço na seara jurídica. Contudo, os referidos sujeitos ainda não eram vistos ou considerados conforme sua particularidade, eram tratados de forma semelhante aos adultos. Em conseqüência disso, não existia uma legislação própria que versasse sobre o tratamento que estes sujeitos deveriam receber por parte do Estado, o que acabava promovendo a inserção deles dentro das leis existentes, as quais se dirigiam majoritariamente ao público adulto. Destas leis, destaca-se:

³³Mais precisamente das Casas de Expostos, estruturas que durante os séculos XVIII e XIX exerciam a função de selar pela infância desvalida – geralmente filhos mestiços e ilegítimos das famílias, além dos demais órfãos e abandonados – até a idade de sete anos, quando eram remetidas às famílias nas quais iriam trabalhar. Mais informações in: FORTES, Cristina L. (2008)

- a) O Código Penal de 1890 promulgado pelo decreto nº. 847;
- b) O decreto nº 145 de 1893, que criou a colônia correcional da Fazenda da Boa Vista;
- c) A lei 947 de 29 de dezembro de 1902, que possuía como incumbência reformar o serviço policial no distrito federal.

Mesmo que não de forma específica, todas essas leis possuíam como uns de seus elementos itens que versavam sobre o tratamento a ser dado às crianças pobres que se encontrassem em situação de abandono. É importante ressaltar aqui que, assim como os adultos, as crianças pertencentes às classes populares eram vistas como um perigo latente à sociedade e, por isso, deveriam ser fortemente vigiadas e controladas. Sendo assim, a legislação existente – que se preocupava apenas com a manutenção da ordem social – ao apresentar itens que versassem sobre os sujeitos citados, previa seu controle de forma muito rígida e, em alguns casos, até violenta.

A primeira lei citada apresentava no item que versava sobre as crianças pobres a possibilidade delas também se comportarem como vadios e capoeiras – considerados potenciais criminosos – estabelecendo para este crime a seguinte pena: *§2.o. Os maiores de 14 anos serão recolhidos a estabelecimentos disciplinares industriais, onde poderão ser conservados até a idade de 21 anos* (Decreto nº. 847 de 1890)³⁴.

A segunda lei se somou à primeira ao acrescentar a existência de local físico onde os julgados desordeiros ou opositores da ordem pública seriam confinados. O local criado foi a Fazenda da Boa Vista, onde realizava a proposta de correção via trabalho de todos os que, encontrados na Capital Federal, fossem processados como vadios, vagabundos e capoeiras. Tal lei especificava da seguinte forma os que considerava passíveis de punição:

§ 1º Os indivíduos de qualquer sexo e qualquer idade que, não estando sujeitos ao poder paterno ou sob a direção de tutores ou curadores, sem meios de subsistência, por fortuna própria, ou profissão, arte, ofício, ocupação legal e honesta em que ganhem a vida, vagarem pela cidade na ociosidade. (Decreto nº 145, de 1893)³⁵.

A terceira lei, que complementava diretamente a anterior, apresentava a descrição mais aprofundada das crianças e adolescentes que poderiam ser confinados na referida colônia, além de também prever a construção de novas unidades dela. Era, então, a descrição dos potenciais sujeitos a serem confinados nas colônias citadas:

³⁴ Ver in CIESP, 2008.

³⁵ Idem.

I - os menores de 14 anos, maiores de 9, inculcados criminalmente que forem julgados como tendo agido sem discernimento, nos termos dos arts. 30 e 49 do Código Penal.

II - Os menores abandonados de 14 anos, maiores de 9 que, por serem órfãos ou por negligência ou vícios, ou enfermidades dos pais, tutores, parentes ou pessoa em cujo poder, guarda ou companhia, vivam, ou por outras causas, forem encontrados habitualmente sós na via pública, entregues a si mesmos e privados de educação. (art. 7º lei nº. 947 de 1902)³⁶.

Esse caráter extremamente protecionista e controlador que existia no trato do Estado com a população pobre – no caso a infantil e adolescente – foi consolidado em mil novecentos e vinte e sete, quando, através do Decreto nº 17.943-A, se promulgou o Código Mello Mattos³⁷, que veio a ser o Primeiro Código de Menores existente no país. Conforme Janine Soares (2008), este código, além de consagrar a aliança entre Justiça e Assistência, constituiu novo mecanismo de intervenção estatal sobre essa mesma população, o qual era efetivado através da ação do Juízo de Menores³⁸. Assim, se construiu a categoria do MENOR que, deste período em diante, passou a simbolizar a infância pobre e potencialmente perigosa, diferenciado-a do resto da infância. Para esta, estava destinado à ação da Justiça e da Assistência Social que tinham como incumbência seu cuidado – que se referia à proteção de sua vida e saúde – controle e confinamento quando necessário.

Constava no referido código muitas propostas de cuidado voltadas aos adolescentes que estivessem em situação de extrema pobreza, que fossem abandonados e/ou delinquentes. Para estes previa-se desde a fiscalização de seu cuidado – o qual deveria ser exercido por seus pais ou tutores legais – até sua internação em escolas reformatórias. Esta última medida – voltada de modo proeminente aos adolescentes considerados como delinquentes – apesar de não enfatizada no texto da lei foi a que mais se difundiu e popularizou. Sobre isso afirmava o texto:

Art. 69. O menor indigitado autor ou cúmplice de fato qualificado crime ou Contravenção, que contar mais de 14 anos e menos de 18, será submetido a processo especial, tomando, ao mesmo tempo, a autoridade

³⁶ Ver in CIESP, 2008.

³⁷ Dr. José Cândido de Albuquerque Mello Mattos, nascido aos 19 de março de 1864 na cidade de Salvador/BA, foi o idealizador do primeiro Código voltado para menores e também o primeiro Juiz da Infância e Juventude do Brasil. Possuiu a atuação mais extensa de todos os juizes, a qual iniciou-se em 1924 – quando foi nomeado – e estendeu-se até 1934 – quando houve seu falecimento. Informação presente in: **80 anos do Código de Menores**, 2009.

³⁸ Aparato estatal criado inicialmente para o então Distrito Federal – Rio de Janeiro – e depois reproduzido pelos demais estados da federação, cuja função era regular a vigilância e a intervenção direta sobre os adolescentes pobres e infratores. Dentre todas suas atuações a que mais se disseminou e popularizou foi a que correspondia a internação destes sujeitos. Informação presente in: RIZZINI, 2008.

competente as precisas informações, a respeito do estado físico, mental e moral dele, e da situação social, moral e econômica dos pais, tutor ou pessoa incumbida de sua guarda.

(...)

§ 2º Si o menor não for abandonado, nem pervertido, nem estiver em perigo de o ser, nem precisar do tratamento especial, a autoridade o recolherá a uma escola de reforma pelo prazo de um a cinco anos.

§ 3º Si o menor for abandonado, pervertido, ou estiver em perigo de o ser, a autoridade o internará em uma escola de reforma, por todo o tempo necessário a sua educação, que poderá ser de três anos, no mínimo e de sete anos, no máximo. (Decreto nº 17.943 de 1927)³⁹.

Esse caráter punitivo, herdado da ação policial que era realizado pelas ordenações anteriores, foi o que influenciou majoritariamente as demais iniciativas públicas voltadas para o atendimento destes adolescentes e jovens no Brasil.

Retomando as demais atuações da área da Assistência Social, percebe-se – no que se referiu a atuação estatal – a ocorrência de muitas imprecisões quanto aos itens que deveriam compor seu escopo. Diferentes das outras áreas de atuação do Estado, esta era de base não contributiva e envolvia em seu leque de atuação diversos órgãos públicos, os dirigiam serviços e benefícios bem variados. Previa-se desde o atendimento a atividades de saúde, de segurança alimentar, de educação e trabalho e até atividades de assessoria jurídica. Entretanto, devido à imprecisão inicial, essa atuação do Estado se restringiu ao financiamento de entidades privadas via direcionamento de subsídios, isenções e transferências. Apenas em momentos esporádicos ocorria o desenvolvimento de programas de criação governamental, criados em qualquer um dos três níveis de governo e voltados para essa área, era uma ação quase sempre emergencial. Por este motivo, tinha-se como único órgão público existente o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que fora criado em mil novecentos e trinta e oito para registrar e certificar as entidades de assistência social que receberiam as isenções e imunidades referentes a impostos e contribuições sociais.

Devido ao movimento de centralização realizado pelo governo Vargas, principalmente após a instauração do Estado Novo, ocorreu, nos anos quarenta, a expansão do sistema de proteção social, a qual foi expressa através da criação de programas e da realização de reformas institucionais que visavam o atendimento das demandas de educação, saúde e as incluídas no âmbito da Assistência Social. Novos grupos sociais foram incorporados ao esquema de proteção – como os trabalhadores assalariados e com carteira assinada – e passaram a fazer parte do público alvo dessas políticas. Todavia,

³⁹ Ver in CIESP, 2008.

como informa Julio Pires (idem), houve, logo no início da criação do sistema de proteção nacional, a distinção entre duas classes de beneficiados: os trabalhadores reconhecidos legalmente – e que por isso obtinham o *status* de cidadão pleno – e os trabalhadores que estavam marginalizados no mercado de trabalho urbano ou até mesmo fora deste – os quais eram tidos como “pré-cidadãos”. Aos primeiros eram destinados distintos serviços de previdência social e assistência médica⁴⁰, enquanto que aos segundos se voltavam medidas de caráter redistributivo e preventivo ocasional – no caso da saúde. As últimas eram entendidas como assistenciais por estarem desvinculadas de qualquer proporcionalidade com contribuições pretéritas⁴¹, estando voltadas exclusivamente para os estratos populacionais excluídos do outro grupo de políticas sociais.

Vê-se que as políticas de assistência criadas pelo Estado surgiram com grande caráter de atuação emergencial. Assim, deu-se a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA)⁴². Essa agência, que foi a primeira de âmbito nacional, teve sua atuação desenvolvida em parceria com entidades filantrópicas e incluía a operação de uma gama variada de programas nos campos da saúde, alimentação, educação, trabalho, assistência jurídica e outros. Seu público alvo era inicialmente o grupo materno-infantil e o de idosos carentes, aos quais, ao longo do tempo, se somaram o grupo de desempregados, subempregados e demais indivíduos que, por possuírem reduzido poder aquisitivo, apresentariam dificuldades para o atendimento de suas necessidades básicas.

Neste mesmo período também ocorreu a criação do Serviço de Assistência ao Menor (SAM)⁴³, que era voltado para o atendimento de crianças e adolescentes abandonados e infratores. Esse órgão reforçou e consolidou a caráter repressivo da política social criada pelo Código Mello Matos. Rinaldo Segundo (2008) destaca que apenas os adolescentes julgados como desajustados socialmente eram os sujeitos aos quais se efetivaria a intervenção do poder judiciário. Como não existia uma atuação de Estado voltada para atenuar as seqüelas sociais causadas pela miséria e as péssimas condições de trabalho a que eram submetidas crianças e adolescentes – que por isso viviam

⁴⁰ Existia diferença no atendimento e nos serviços sociais destinados as diversas categorias profissionais, uma vez que eram mais assistidas as que tivessem mais condições para realizarem a contribuição salarial necessária. O atendimento era correspondente ao grau de contribuição de cada categoria, ou seja, as que mais contribuía tinham mais e melhores serviços para usufruto e vice-versa. Informações extraídas de PIRES, 1995.

⁴¹ Situação que ocorria com os trabalhadores legalmente reconhecidos. (idem ao anterior)

⁴² Que inicialmente integrou o Programa Emergencial de Mobilização do Trabalho Civil, criado em 1942.

⁴³ Órgão voltado para o atendimento de crianças e adolescentes abandonados e infratores, cuja proposta era proteger os primeiros e recuperar os segundos. Foi fundado em 1941 e correspondia a uma rede de entidades de internação voltadas para a correção destes sujeitos. Maiores informações ver in: SOARES, 2008.

constantemente em condição de abandono e, conseqüentemente, envoltos com a marginalidade e a delinqüência – acabava por não existir situações que impossibilitassem o enquadramento desses sujeitos nas tipologias previstas nesta lei, as quais eram: “(...) ‘expostos’ (os menores de 7 anos), ‘abandonados’ (os menores de 18 anos), ‘vadios’ (os atuais meninos de rua), ‘mendigos’ (os que pedem esmolas ou vendem coisas nas ruas) e ‘libertinos’ (que freqüentam prostíbulos)” (SILVA, Roberto *apud* SEGUNDO, 2008). A preocupação estava no controle da ordem social e, por isso, a necessidade existente era a da correção das atuações incorretas e ameaçadoras – consideradas como resultantes de estados de patologia social – mediante a internação de seus agentes.

Mesmo criado no início dos anos quarenta, já no final da década e no início dos anos cinquenta o SAM começou a sofrer críticas quanto a sua eficácia. Tais críticas, ainda segundo o autor acima, eram fortalecidas por denúncias de maus-tratos sofridos pelos internos e a constatação da incapacidade desses menores em abandonarem a delinqüência, situação concluída a partir da publicação na imprensa de nomes de criminosos famosos egressos desses internatos.

Essas críticas, porém, não conduziram ao abandono do modelo de internação realizado pelo sistema – pois mesmo existindo pessoas que desacreditavam desse modelo como capaz de solucionar a questão do menor, estas representavam uma parcela minoritária – mas sim a operação de uma reforma no modelo do SAM, ocorrida nos anos sessenta através da criação de uma entidade de caráter nacional que passou a formular a política nacional para o menor carente: a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM)⁴⁴. Tal instituição – criada com a lei 4.513 de primeiro de dezembro de mil novecentos e sessenta e quatro – deveria planejar, orientar e coordenar a política e o trabalho das entidades voltadas para o atendimento do menor, além de fiscalizar o cumprimento dos convênios e contratos celebrados com elas.

Faz necessário pontuar que a grande mudança apresentada com a nova lei – que não surgiu para extinguir o Código Mello Matos, mas sim modificá-lo – foi a substituição da atuação dos Juízes de Menores pelo executivo federal, que seria o novo promotor e executor de medidas voltadas às crianças e adolescentes pobres e marginalizados. Este novo agente – influenciado pela doutrina da segurança nacional – teceu o raciocínio de que

⁴⁴ Instituição federal responsável pela formulação de políticas para a assistência ao menor. Propunha-se a resolver o que foi considerado problema nacional dos adolescentes "infratores" e para os "carentes" através da elaboração de uma política nacional, que fosse desenvolvida por todo o território. Informação presente in: SEGUNDO, 2008.

seria necessária maior centralização da política dirigida ao menor, acreditando que isto propiciaria a obtenção de melhores resultados no atendimento do mesmo.

Como a efetivação dessa nova política de atendimento do menor contava com a atuação de Comissões Regionais, a mesma passou a ser orientada a partir de um centro gestor, que estabeleceria as diretrizes através dessas comissões. Estas tinham a possibilidade de celebrarem convênios com outras entidades, mediante prévia autorização do Conselho Nacional da FUNABEM, que ao receberem dotações compulsórias, subvenções ou auxílios deveriam planejar suas atividades em obediência às diretrizes traçadas pelo Conselho Nacional. A partir daí, todas as entidades públicas e particulares que prestassem atendimento à criança e ao adolescente estariam inteiramente subordinadas à atuação do Estado.

Somado a esta mudança, outras se fizeram presente neste mesmo período – de meados dos anos sessenta a meados dos anos setenta – as quais efetivaram a expansão do sistema de proteção social brasileiro. Definiu-se, então, o núcleo da intervenção social do Estado, e os princípios e mecanismos de sua operação, assim como as regras de inclusão e exclusão dos indivíduos a serem contemplados nos referentes programas e serviços. Houve a diferenciação dos programas e das áreas voltadas para um público que poderia dar uma contrapartida econômica daqueles voltados para um público carente. No caso da Assistência Social, a mais importante mudança se deu com a criação das secretarias estaduais de promoção social – que não se integraram com as atuações federais – e a transformação dos órgãos federais existentes, cujo exemplo foi a transformação da LBA em fundação e sua integração, juntamente com a FUNABEM, na área previdenciária.

Centrando a análise na FUNABEM, Rinaldo Segundo afirma que esta possuía alto grau de centralização e atuava predominantemente através das Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (Febens)⁴⁵. Esses organismos estaduais eram responsáveis pela operacionalização das atividades da fundação, recebendo desta a orientação e fiscalização de sua atuação. Seu público alvo continuava sendo as crianças e os adolescentes carentes, abandonados e infratores, aos quais dirigia uma política de internação com forte caráter coercitivo. Seu objetivo era combater e evitar a incorporação por parte destes sujeitos de condutas irregulares e marginais o que, segundo muitos analistas, funcionou e ainda funciona de forma inversa.

⁴⁵ Organismos estaduais voltados para o atendimento dos internos sob a ordenação da FUNABEM.

Ainda conforme Rinaldo Segundo (idem), em mil novecentos e setenta e quatro iniciou a tramitação no Congresso de um novo projeto de lei que visava realizar modificações no atendimento da criança e do adolescente carente. Era a lei 105/74, de autoria do senador Nelson Carneiro, a qual visava a incorporação pela legislatura brasileira dos direitos apresentados na Declaração Universal dos Direitos das Crianças da Organização das Nações Unidas (ONU)⁴⁶. Esse projeto reconhecia amplos direitos às crianças e aos adolescentes, tais como o direito à saúde, à educação, à profissão, à recreação e à segurança social. Nele se responsabilizava a família, a comunidade e o Estado pela proteção e assistência social do menor, prevendo também a necessidade de proteção à família, de modo a preservar, até a última instância, a presença do menor junto aos pais e/ou responsáveis legais.

Apesar de inovador, esse projeto de lei acabou não sendo aprovado pelo Congresso Nacional, que suprimiu as disposições identificadas como de direitos gerais das crianças e adolescentes, substituindo-as pela definição da situação que se acreditava necessária para a intervenção estatal: a irregularidade do menor. Tal situação era a que, no entender geral, deveria ser tratada e prevenida, mas isso após a tipificação dos casos em que os menores estariam em situação irregular. O autor acima citado afirma que uns dos motivos apresentados para não aprovação do projeto foram a ilegalidade da Declaração dos Direitos da Criança – a qual, na afirmação do Congresso, não possuía caráter normativo – e a interferência que esta criava sob a competência de cada Ministério, uma vez que existiriam direitos que estariam sob o âmbito de atuação de outros ministérios que não o da previdência – como era o caso dos direitos de saúde e educação.

Mesmo não sendo aprovado, o projeto em questão realizou uma importante contribuição ao apresentar direitos que atenderiam a todas as crianças e adolescentes e não apenas aos marginalizados, inovação esta que acabou sendo incorporada anos depois.

Em dez de outubro de mil novecentos e setenta e nove foi promulgada uma nova lei, a de nº 6.697. Esta lei reformulou o antigo Código Mello Matos, atualizando-o e adaptando-o às novas situações, mas sem alterar “seu espírito”. Mantiveram-se como destinatários os que:

⁴⁶ Fundada oficialmente em 24 de Outubro de 1945, essa entidade visava promover a cooperação internacional e conseguir a paz e a segurança mundiais. Para isso, a mesma conta com vários órgãos, dentre os quais destaca-se o Fundo das Nações Unidas para a Infância, do inglês *United Nations Children's Fund* (UNICEF). Como esse órgão sempre teve como atuação o trabalho voltado para a defesa dos direitos da criança, era incumbência do mesmo a apresentação dos direitos citados, os quais foram discutidos, defendidos e aprovados em 1959 pela ONU. Informação presente In: Wikipedia, 2009(a) e (b).

I - até dezoito anos de idade, que se encontrem em situação irregular;

(...)

Art. 2º Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor:

I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:

a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;

b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;

II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;

III - em perigo moral, devido a:

a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;

b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;

IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;

V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;

VI - autor de infração penal. (BRASIL, Lei 6.697 de 1979).

Esse novo Código de Menores – diferente do projeto de lei citado – não reconhecia as limitações existentes para a família que vivesse em condições de pobreza em assegurar e assistir satisfatoriamente seus filhos, o que favoreceu a negação do Estado em proteger tais famílias por meio de programas sociais. A idéia manifestada era a de que a criança e o adolescente possuíam necessidades de bem-estar e de viver em ambiente harmônico, as quais – não sendo expressas na forma de direitos – acabavam por não serem atendidas. Não se tratando de direitos sociais, o que implicaria em alocação de recursos e investimentos públicos, o Estado acabou por não atender as demandas das crianças e dos adolescentes carentes, aos quais continuou reservando a ação repressiva exercida pelas unidades da Febem.

Com todo o exposto, percebe-se que a área da Assistência Social esteve extremamente influenciada pela ação de entidades privadas e filantrópicas, panorama que se manteve até o final dos anos oitenta. Neste novo período tais entidades tiveram que dividir presença com as Organizações Não-Governamentais (ONGs) que haviam se consolidado no país. Todavia, a grande mudança no quadro descrito ocorreu – de forma sintomática – apenas nos anos noventa, quando, após a promulgação de nova Carta Constitucional, passou a existir no país uma legislação social. É importante lembrar que a Constituição de mil novecentos e oitenta e oito inovou ao inserir no marco jurídico da cidadania os princípios da Seguridade Social e a garantia de direitos mínimos vitais à reprodução social. No caso do atendimento de crianças e adolescentes, esta nova lei incorporou a idéia apresentada pelo projeto de lei 105/74, a qual defendia, além do cuidado

com a criança e o adolescente, a necessidade de proteção da família. Sobre estes itens define o texto constitucional:

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. (...).

§ 8º - O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

A partir deste texto, houve a apresentação do atendimento às demandas de crianças e adolescentes enquanto direitos, os quais se estenderiam a todos os que fizessem parte deste grupo etário, independente de sua condição social. Esse novo olhar impulsionou mudanças no tratamento destinado às crianças e adolescentes no Brasil, o que se efetivou formalmente através da promulgação da lei 8.069 de treze de julho de mil novecentos e noventa, que dispôs sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Nesta, buscou-se contemplar muitas das demandas existentes para o público em questão, as quais incluíam desde a proteção pessoal e manutenção da convivência familiar e comunitária, até o direito a profissionalização e a proteção no trabalho, situações que mais afligiam os adolescentes das camadas populares.

Afirmava-se do público a ser atendido com essa nova lei:

Art. 2º Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.

(...).

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (BRASIL, Lei 8.069 de 1990).

Abrindo parênteses no relato histórico desta área de intervenção estatal, faz-se necessário discutir um dos efeitos importantes apresentados pelo ECA. Até sua criação, não existia, de forma explícita, no Brasil uma definição detalhada dos indivíduos que não se enquadravam na condição de adultos e nem seu reconhecimento enquanto cidadãos. Desta forma, foi apenas com a efetivação deste estatuto que houve o início da delimitação

etária dos indivíduos que não eram reconhecidos como adultos, sua inclusão no *holl* dos sujeitos a serem também contemplados com os direitos de cidadania e a aceitação de sua participação ativa – agora de forma positiva – na sociedade.

Pode-se afirmar que foi a discriminação presente no ECA dos sujeitos tidos como crianças e adolescentes que permitiu, no final dos anos dois mil, iniciar-se o esboço de uma nova identificação particularizada de cidadão, no caso o sujeito jovem⁴⁷, que também deveria ser atendido pela área da Assistência Social. A partir disso, surgiu para a gestão pública uma nova concepção de sujeito, o que Dina Krauskopf (2003) cita em seu trabalho como sendo um dos paradigmas de juventude. Sobre isso afirma a autora:

A pessoa jovem passa a ser considerada sujeito de direitos e deixa de ser definida desde seu caráter de ser incompleto. Já não se trata só da cidadania formal de exercer o direito ao voto a partir dos dezoito anos (...) A construção de políticas a partir deste paradigma de cidadania contribui para o avanço das políticas de juventude e leva a dar centralidade a participação juvenil e ao reconhecimento desta etapa como um importante período de desenvolvimento social.(tradução livre)⁴⁸

Entretanto, mesmo com as inovações apresentadas pela legislação brasileira, parte da perspectiva repressiva antes existente no trato dos adolescentes, considerados delinquentes e infratores, se manteve, pois se mantiveram também as unidades da Febem e sua política de internação. Nestas, continuava a ocorrer práticas similares às realizadas anteriormente.

Para a Assistência Social de modo geral, o grande marco do avanço pronunciado com a nova Carta Constitucional, e que propiciou a consolidação das políticas sociais neste setor, foi a promulgação da lei 8.742, em mil novecentos e noventa e três, a denominada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Esta previu, entre outras coisas, a promoção de uma política integrada e descentralizada, na qual cada esfera de governo teria funções e atuações bem específicas. Tendo, no caso brasileiro, a existência de três entes federados – União, estado e municípios – a atuação de cada ficou assim estabelecida: a União seria responsável pelo Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS), os estados seriam

⁴⁷ Esse sujeito, apesar de pontuado no ECA, passa a ser melhor descrito no Estatuto da Juventude, o qual o define como sendo o sujeito cuja idade de encontra entre os 15 e os 29 anos. Tal estatuto objetiva regulamentar os direitos desses sujeitos, assim como definir as obrigações da família, da sociedade e dos governos para garanti-los. Todavia, essa norma jurídica ainda se encontra em tramitação no Congresso. Sobre isso ver mais in: Juventudes e Ação Política, 2009.

⁴⁸ La persona joven pasa a ser considerada sijeito de derechos y deja de ser definida desde sus incompletudes. Ya no se trata sólo de la ciudadanía formal de ejercer el derecho al voto de los 18 años (...) La cosntrucción de políticas desde el paradigma de ciudadanía contribuye al avance de las políticas de juventude y ha llevado a dar centralidad a la participación juvenil y al reconocimiento de esta etapa com un importante período de desarrollo social (KRAUSKOPF, 2003, pp. 23 e 24).

responsáveis pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social (Ceas) e os municípios seriam responsáveis pelos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS).

O CNAS foi criado em mil novecentos e noventa e quatro e se constituía no órgão superior da Assistência Social, cujo caráter era consultivo e as deliberações estabelecidas de forma colegiada. Coordenaria a política nacional de assistência e também atuaria na certificação das entidades de assistência social para recebimento de isenções e imunidades referentes a impostos e contribuições sociais.

Os Ceas teriam como responsabilidade discutir, propor e aprovar o Plano de Assistência Social estabelecido pelo CNAS, além de controlar, planejar e fiscalizar o Fundo de Assistência Social de sua prerrogativa.

Os CMAS teriam as mesmas funções dos Ceas somadas à realização das inscrições das entidades beneficentes de Assistência Social de cada localidade, assim como sua fiscalização.

Além destas estruturas, existiria também a ocorrência das Conferências Nacionais de Assistência Social, que seriam realizadas de dois em dois anos, precedidas de amplo processo de mobilização nacional, o qual deveria ser realizado na maioria dos municípios brasileiros. A importância deste processo estaria no fato dele possibilitar maior democratização da atuação política em relação à área da Assistência Social e de favorecer uma efetiva participação social. Outra contribuição importante da lei foi a incorporação de novos sujeitos como potenciais públicos a serem atendidos pelas políticas da Assistência Social. Até este momento, e considerando a atuação da iniciativa privada, o público assistido se resumia a pessoas que viviam em condições de extrema carência econômica – os pobres – e que, por isso, poderiam ser atendidas de qualquer forma. A partir desta lei, o público a ser atendido passou a ser aqueles que, em situação de vulnerabilidade social e/ou em situação de violação de direitos, necessitariam da oferta de serviços públicos.

Apesar do estabelecimento desta lei, ocorreu, como já mencionado no capítulo anterior e reforçado por Amélia Conh (2006), o fortalecimento e a introdução da ideologia neoliberal no Brasil. Com esta surgiu a tese do “Estado mínimo”, o qual deveria conter seus gastos de forma a possibilitar o enfrentamento da crise econômica que se instaurara mundialmente.

Essa nova situação ocasionou, durante os anos noventa, um grande momento de indefinição do papel do Estado em relação às políticas sociais. Discutia-se, por um lado, sobre a responsabilidade dos governos na realização das políticas sociais e, por outro, o envolvimento da sociedade civil no encaminhamento de ações voltadas para a questão da

solidariedade social. Tal embate foi acompanhado do aumento das situações de vulnerabilidade social – desemprego, doença e velhice, o que levou – mesmo com uma série de polêmicas – a ocorrência de ambas atuações: realização de encaminhamentos do Estado e da sociedade civil voltados para o atendimento das demandas emergentes do contexto. Pensando no Estado, as ações podem ser exemplificadas pelos encaminhamentos realizados na área de Assistência Social, que incluíram tanto os esforços voltados para a assistência em geral como para a segurança alimentar e a transferência de renda, sendo esta um novo viés de atuação estatal.

Houve, motivado por estas modificações, a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) – incorporado pela Secretaria de Assistência Social (SAS)⁴⁹ e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) – e a extinção do Consea, da LBA e do CBIA.

A área de transferência de renda foi criada neste período devido a sua sinalização pela Constituição, a qual a apresentou como um benefício não contributivo. Com base nisso, se fundamentou os programas de Benefício de Prestação Continuada (BPC) cujo público inicialmente era composto por idosos e pessoas portadoras de deficiências e com renda mensal menor de um quarto do salário mínimo *per capita*. Tal atuação teve início no âmbito das esferas subnacionais de governo – estados e municípios – para depois ser incorporada também pela nacional – União. A ação federal foi sinalizada pelo senador Eduardo Suplicy com a apresentação do projeto de lei 80/91, que tinha caráter universal e associou a transferência de renda à frequência escolar.

No tocante às políticas voltadas para o atendimento de adolescentes e jovens – termo que, neste período já havia se introduzido na área – estas também sofreram influências dos movimentos internacionais. Ponce de Leon (2005) informa que, a exemplo do que ocorreu com a questão dos direitos da criança, nos anos oitenta a ONU materializou através da comemoração do “Ano Internacional da Juventude”, ocorrida em mil novecentos e oitenta e cinco, a preocupação com o futuro dos jovens em âmbito mundial. Tal preocupação foi assumida por grande parte da comunidade internacional, que buscou fomentar e aprofundar mais as discussões sobre o assunto. Deste interesse – e também através de demandas apresentadas pelos movimentos e organizações juvenis de todo o mundo – surgiram as várias Conferências Intergovernamentais sobre juventude. Foram elas

⁴⁹ Transformada na década seguinte em Secretaria de Estado de Assistência Social (Seas).

- a) em mil novecentos e oitenta e sete, Madrid (Espanha);
- b) oitenta e oito, Buenos Aires (Argentina);
- c) oitenta e nove, São José (Costa Rica);
- d) noventa, Quito (Equador);
- e) noventa e um, Santiago (Chile).

Somado a estas, ocorreu também a realização das Conferências Ibero-Americanas de ministros de juventude de Sevilha (Espanha), em noventa e dois, e Punta Del Este (Uruguai), em noventa e quatro. Em noventa e cinco, quando da comemoração de dez anos do “Ano Internacional da Juventude”, houve a aprovação pela Assembléia Geral das Nações Unidas do “Plano Mundial da Ação para a Juventude até o Ano Dois Mil e Seguintes”. Esse plano abordou novas questões para o atendimento das demandas de juventude e apontou direcionamentos específicos nos campos da educação; emprego; fome e pobreza; saúde; meio ambiente; drogas; delinquência; lazer; sexualidade; protagonismo social e político.

Além desta influência externa, existiam no país dois fatores preponderantes para a incorporação da juventude na agenda política de forma privilegiada: o agravamento dos problemas relacionados especificamente com esse público – como era o caso do desemprego juvenil, assim como do aumento do consumo de drogas e do envolvimento com a violência urbana – e o aumento da movimentação das organizações de juventudes – entendidas aqui como os diversos grupos juvenis, as organizações do terceiro setor e também os segmentos partidários.

Mesmo com a preocupação voltada para o atendimento das novas demandas dos adolescentes e jovens brasileiros e segundo informações apresentadas por Danilo Moreira (2005), o governo do período⁵⁰ não realizou a coordenação dos programas criados, os quais, apesar de muitos, existiram de forma desarticulada. Estes foram criados por diferentes esferas de governo e executados pelos mais diversos órgãos. Criaram-se serviços que priorizavam metas numéricas ao invés da qualidade oferecida e fomentou-se o estabelecimento maciço de parcerias com ONGs, situação que expressou a tercerização do Estado nacional, muito presente nas diretrizes do governo. Diante disso, o que se verificou foi, por parte da ação governamental, a ocorrência de equívocos na implementação das

⁵⁰ Governo assumido por Fernando H. Cardoso, que se iniciou em 1995 e se estendeu até 2002. Foi o momento em que as reformas neoliberais mais avançaram no país, proporcionando muitas mudanças nas diretrizes políticas realizadas até então.

políticas voltadas para o público em questão, dos quais destacou-se a sobreposição de programas e projetos e o não atendimento de suas verdadeiras demandas.

Como já mencionado no capítulo anterior, houve nos anos dois mil o aumento da crise econômica e a redução do rendimento da população, levando a presença de precárias condições do mercado de trabalho e a existência de baixa cobertura previdenciária. Aumentou o contexto da pobreza, o que influenciou fortemente as modificações e a efetivação das políticas sociais voltadas para essa área. Dados da última Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (Pnad/2004) contribuem com a análise ao trazerem informações que foram e continuam sendo utilizadas para a realização das políticas em questão. Conforme eles, existiriam dois tipos de pobreza a serem consideradas: a absoluta e a extrema. A primeira envolveria aqueles indivíduos cuja renda mensal domiciliar fosse de meio salário mínimo e que, por isso, não teriam condições de cobrirem suas necessidades básicas. A segunda envolveria aqueles cuja renda mensal domiciliar fosse de um quarto de salário mínimo e que, em decorrência disso, não teriam condições de obter uma alimentação adequada chegando até a vivenciarem a experiência da fome⁵¹.

Essa situação promoveu tanto a ênfase na responsabilidade governamental sobre a área social como o aumento da participação da sociedade civil na mesma, favorecendo a continuidade do financiamento público a entidades sem fins lucrativos.

A presença do setor privado nesta área pôde ser percebida através de dados como os seguintes:

a) controle de sessenta e oito por cento do total de abrigos para crianças e adolescentes;

b) somatória de cinquenta e quatro por cento da doação de recursos de empresas voltados para ações de responsabilidade social.

Este quadro expressa um grande conflito que emergiu neste contexto e envolveu a iniciativa privada e o setor público, pois se contrapunham correspondentemente idéias como a do dever de ajuda e a moral filantrópica com aquela que considera os direitos sociais, própria da política pública. Os problemas apresentados com esse impasse são vários, indo desde o antagonismo entre as crenças e objetivos filantrópicos das entidades privadas e os princípios estabelecidos pela LOAS até a heterogeneidade das atuações das de tais entidades em relação ao Estado, que ficou impossibilitado de implementar e acompanhar a realização dos serviços referentes à área em questão.

⁵¹ Considerando aqui os que passaram por esta vivência 90 dias antes da realização da pesquisa. Informação presente in: IPEA **Políticas sociais**.

Foi comum à atuação de ambos os setores o surgimento da focalização na realização das ações e das políticas sociais no combate direto à pobreza.

Considerando a ação do governo houve:

- a) a criação do Ministério da Assistência Social (MAS) e o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e do Combate à fome (Mesa) por meio da Medida Provisória (MP) de número 103;
- b) a recriação do Consea pela lei 10.683;
- c) o lançamento do programa Fome Zero com o Cartão Alimentação;
- d) A criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)⁵².

Este último visava o avanço da descentralização e a integração das esferas de governo de forma a padronizar e organizar o financiamento das políticas. Objetivando tal atuação, outros encaminhamentos importantes foram realizados por esta instância:

- a) a instituição da PNAS (Plano Nacional de Assistência Social), que garantiria como seguranças básicas a de acolhida, a de renda, a de convivência, a de desenvolvimento de autonomia e a de sobrevivência a riscos circunstanciais;
- b) a aprovação da Norma Operacional Básica (NOB-Suas) que acompanharia o PNAS e organizaria os dois níveis de proteção social: o básico e o especial;
- c) o apoio maior a produção da agricultura familiar com o Programa Nacional de Fortalecimento a Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA);
- d) a ampliação da Bolsa-Família;
- e) a consolidação da transferência de renda unificada através do programa Bolsa-Família e da criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que atuaria como secretaria do Consea.

Deve-se ressaltar que uma mudança muito importante na efetivação das políticas de assistência social foi sentida: a priorização da família e da ação sobre o território, assim como a promoção de maior universalidade do acesso via a instituição do Programa de Atenção Integral à Família (Paif) através da portaria de número 78. Este programa previa a

⁵² Este sistema objetivava a regulação e organização, em todo território nacional, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais executados e providos por órgãos públicos com vistas à promoção de um atendimento universalista. O mesmo também se responsabilizava por definir e organizar os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política pública de assistência social, com vistas à normatização dos padrões nos serviços, a promoção da qualidade no atendimento aos usuários, e a realização de avaliações para a apresentação de indicadores e resultados de programas e outras formas de atendimento criadas. Sobre isso ver in: Brasil, MDS, 2009.

instalação de Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e Centros de Referência Especial para Assistência Social (Creas) que visavam, respectivamente, a prevenção de situações de risco via desenvolvimento de potencialidades, aquisições e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e a prestação de atendimento à população em situação de violação de direitos ou de risco, incluindo a oferta de abrigos, moradias provisórias e outras modalidades de acolhimento.

No caso das políticas voltadas para adolescentes e jovens, estas ganharam novo vigor no período, fato que adveio da grande mobilização juvenil realizada nestes anos, com destaque para a “Agenda Jovem 2002”⁵³ e do grande peso político que o segmento teve no momento eleitoral⁵⁴, o que surgiu como fator de pressão política para os partidos concorrentes, pois todos apresentaram propostas específicas para a juventude no plano de governo de seus candidatos presidenciais. Surgiram propostas de criação de um ministério voltado para a juventude, de secretarias ou coordenações, ou ainda de estímulos a criação de redes institucionais. Ponce de Leon (2005) informou que se deu muita ênfase à questão do jovem e o mercado de trabalho – ocasionando proposta de criação de programas como o do primeiro emprego e de programas que favorecessem o empreendedorismo por parte destes sujeitos.

Com o fim das eleições e o início de novo governo, iniciou-se – pela primeira vez e por parte da União – a colocação da juventude no centro das discussões sobre políticas públicas. Acreditava-se que este seria um movimento consistente que poderia desembocar no desenvolvimento de uma política global de juventude que considerasse os jovens como parceiros e agentes de desenvolvimento. Este é, de acordo com Krauskopf (idem), o paradigma mais atual acerca da juventude, pois além de resgatar a questão da cidadania juvenil de forma a efetivar estratégias intergeracionais de colaboração e redistribuição do poder, traz o reconhecimento de que *“(...)são os jovens os que enfrentam com flexibilidade o desafio das inovações tecnológicas e as transformações produtivas (...) O reconhecimento dos jovens como atores estratégicos leva a sua inclusão nas políticas como fator de desenvolvimento de suas sociedades”*(tradução livre)⁵⁵. Admite-se que tais

⁵³ Documento aprovado no ano de 2002 no Rio de Janeiro, momento em que, com o advento das eleições presidenciais, diversas organizações e movimentos de juventude se reuniram em um evento organizado pela Organização Brasileira de Juventude (OBJ) e o Instituto Brasileiro de Política da Juventude (IBPJ). Informação presente in: LEON (2005).

⁵⁴ Na eleição de 2002, 46% dos eleitores se situavam na faixa etária dos 16 a 34 anos. Informação presente in: LEON (2005).

⁵⁵ Son los jóvenes los que se enfrentan con flexibilidad al desafío de las innovaciones tecnológicas y las transformaciones productivas (...) El reconocimiento de los jóvenes como sectores estratégicos lleva a su inclusión en las políticas como factor de desarrollo de sus sociedades. (KRAUSKOPF, 2003, p. 25).

sujeitos estariam mais aptos do que os adultos a responderem aos novos imperativos do desenvolvimento econômico e social.

A ação assinalada foi expressa via apresentação de novos desenhos para o desenvolvimento das Políticas Públicas de Juventude – ou simplesmente PPJs, como passaram a ser conhecidas na linguagem política e governamental – muitos dos quais sinalizavam para a criação de novos âmbitos de debate e formulação sobre o tema, como ocorreu com o Grupo Interministerial de Juventude⁵⁶ e a Comissão Especial de Políticas Públicas para a Juventude, criada pela Câmara dos Deputados, a qual teve um papel importante quando da realização da Primeira Conferência Nacional de Juventude⁵⁷. Tal Conferência configurou-se em grande oportunidade de encontro para as organizações e movimentos de juventude e, apesar das dificuldades de organização existentes, foi um marco relevante na construção das Políticas Públicas de Juventude no Brasil.

Assim iniciou-se na área da Assistência iniciou o distanciamento das atuações de amparo à pobreza e a inclusão de nova possibilidade de atendimento a jovens e adolescentes, com a diminuição do foco sobre aqueles que fossem carentes e marginalizados e a introdução do atendimento aos direitos de cidadania destes sujeitos. Foi dentro deste novo panorama que as políticas abordadas neste trabalho se inserem. Sobre elas se discutirá mais adiante.

⁵⁶ Grupo interministerial criado em 2003 pelo Governo Federal. Ele congregava dezenove órgãos, entre Ministérios e Secretarias Especiais. (Idem)

⁵⁷ Esta foi precedida pela realização de Conferências Estaduais de Juventude.

3.3 DA ATUAÇÃO DA EDUCAÇÃO.

Com base no exposto no início do capítulo e considerando um dos paradigmas já apresentados por Krauskopf (2003), no qual “(...) *A juventude entendida como um período de transição entre a infância e a adultez leva a dar centralidade ao enfoque de preparação nas políticas (...)*” (tradução livre)⁵⁸ a área da educação foi e ainda continua sendo aquela voltada prioritariamente para a execução de políticas tidas como de juventude.

Em sintonia com este pensamento, Célia Amaral (1997) conclui que a escola seria, então, a instituição responsável pela preparação dos indivíduos para seu ingresso na vida adulta⁵⁹ e também pela transmissão de padrões de comportamento, valores e normas. Contudo, para muitos autores como Pierre Bourdieu (1975), tal preparação seria realizada de forma díspar, pois estaria condicionada pela situação de classe. Assim, cada indivíduo seria educado e teria acesso a diferentes tipos de educação, com formas e possibilidades diferentes de socialização e instrução.

Entretanto, outros autores como Gaudêncio Frigotto (1993) afirmam que – através de dados retirados de pesquisas empíricas – tem-se notado que, no caso dos jovens das camadas populares, muitos dos que chegaram a atingir o Ensino Médio esperavam que o acesso à educação básica fosse capaz de lhes proporcionar uma certa ascensão social, via execução de um trabalho que lhes possibilitaria maiores condições de vida, o qual teria como requisito obrigatório à comprovação de determinado grau de formação. Através desta análise, esse autor concluiu que seria possível imaginar que a escola pudesse proporcionar aos jovens trabalhadores alguma perspectiva de ascensão social via o exercício de um trabalho melhor remunerado ou socialmente aceito.

No caso do sistema educacional brasileiro, ambos foram os encaminhamentos ocorridos, houve tanto manifestações que favoreceram apenas a elite e seus descendentes como pequenas possibilidades de ampliação do sistema, com a incorporação de grupos populares e o favorecimento de seu acesso à educação escolar. Todavia, isso tudo se deu com a seguinte particularidade: as alterações realizadas ocorreram, majoritariamente, em respostas às modificações econômicas, sociais e políticas ocorridas no país. É importante

⁵⁸“La juventud entendida como um período de transición entre la niñez y la adultez lleva a dar centralidad al enfoque de preparación las políticas (...)” (Krauskopf, p. 19, 2003).

⁵⁹ Isso porque ela seria o local de maior preponderância da socialização dos jovens por corresponder ao primeiro agrupamento público e formalizado dos mesmos com vistas a prepará-los para a incorporação dos papéis sociais adultos. Informação presente in: AMARAL, 1997.

destacar que para as propostas educacionais realizadas ao longo do tempo pelo governo brasileiro, o foco central não era todo o conjunto juvenil, mas sim os jovens que estivessem em idade escolar compatível com o grau de formação ofertado, o ensino regular.

Apesar de inexistir, nos dizeres de Bárbara Freitag (1978), durante toda a Primeira República uma política estatal voltada para a área de educação, a mesma não poderia ser classificada como nacional. Segundo Otaíza Romanelli (1991), o que existiam eram sistemas estaduais de ensino, os quais não eram articulados ao sistema central. Nestes, o primário e o ensino profissionalizante existentes funcionavam como que exclusivamente destinados aos pobres enquanto que o ensino secundário – que era articulado ao ensino superior – estava destinado aos ricos. Isso ocorria porque, apesar do primário se constituir como requisito para os demais níveis de ensino, tal não ocorria com o ensino profissionalizante, que era terminal e não possibilitava mobilidade para o ensino superior. Este fator condicionava a vida escolar dos alunos, pois os mesmos tinham que escolher, desde os primeiros anos escolares, a orientação educacional que pretendiam seguir. Se optassem por cursar o ensino superior teriam que ingressar no secundário, mas não teriam nele a preparação para o trabalho, ao passo que se optassem pelo trabalho teriam que ingressar nos cursos profissionalizantes e renunciar ao desejo de ingresso em cursos superiores.

Conforme Julio Pires (1995), esse sistema era organizado, pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores⁶⁰, cuja atuação se dava de forma muito indecisa, sem que um projeto amplo de educação nacional fosse assumido. Tal situação decorria da falta de uma legislação⁶¹ que versasse explicitamente sobre este tipo de política. Observando que a estrutura aristocrática e conservadora da sociedade se mantinha, assim como os antagonismos de classe, era de se acreditar que a educação veiculada reproduzisse a mesma realidade. Com base nisso, o que se tinha era que as classes operárias, cujo horizonte cultural se resumia na necessidade de rápida conquista de uma profissão, se satisfaziam com o ensino profissionalizante, enquanto que as elites e as camadas médias urbanas buscavam a ilustração e o preparo necessário para as carreiras liberais, o que era

⁶⁰ A atuação deste Ministério veio para substituir a do Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, criado durante o governo imperial provisório, mas cuja atuação se deu até meados de 1892. sobre isso ver mais informações in: PIRES, 1995.

⁶¹ É mister informar que no tocante à questão educacional, esta possui quase nenhuma menção no primeiro texto constitucional da República Brasileira. A única referência feita é a que se encontra no parágrafo nº 6 do art. nº 72, o qual apresenta: “*Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos*”. Informação presente in: BRASIL, 2008 (c).

dado pelo ensino superior. Isto tudo ocorreu concretizando o que já havia sido dito por Bourdieu:

(...) onde as classes sociais reivindicam, devido a seu contexto bens de natureza diferente. As populares se preocupam com bens e virtudes de primeira necessidade, (...) ao passo que as médias [ou no caso as elites] liberadas da urgência desejam bens complementares [ou no caso distintivos]. (1983, p. 85).

Isso retoma e reforça a idéia apresentada no primeiro capítulo, a qual afirma ter a juventude, conforme o ideário construído e disseminado socialmente, a função de preservar e renovar a sociedade da qual faça parte, seguindo o sistema presente de valores, instituições e ideais coerentes com o *status quo* estabelecido. Dos jovens filhos da elite se esperava a continuidade de seu domínio e aos jovens filhos das camadas populares se esperava a atuação enquanto mão-de-obra para os setores produtivos.

Otaíza Romanelli (*idem*) reforça a informação apresentada ao informar que devido à estrutura sócio-econômica vigente no país, cuja base era agrícola e assentada no latifúndio e na monocultura para exportação, a educação não se configurava como fator necessário. Poucas eram as fábricas existentes, centradas apenas nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, o que resultava na escassez de recursos e mão-de-obra qualificada para o oferecimento de uma educação técnica em abundância. Assim, apenas os jovens residentes nos centros urbanos se encontravam imersos no panorama descrito acima. A grande maioria residia nas regiões rurais e estava ocupada com atividades agro-pastoris, não possuindo, de nenhuma das formas, a educação como uma real preocupação.

Tal sistema de ensino se manteve até final dos anos vinte, quando, devido a fatores externos⁶², aumentou a demanda pela industrialização, o que gerou a estruturação deste tipo de capitalismo no Brasil e, conseqüentemente, uma modificação na estrutura da sociedade.

Os imperativos da industrialização ocasionaram mudanças significativas na dinâmica política e social do país. No caso da política, emergia um novo tipo de organização estatal e uma nova dinâmica de manifestação do poder: surgia o populismo brasileiro. No caso da questão social, houve tanto o aumento paulatino da população

⁶² No caso apresenta-se a crise de vinte e nove como grande mote desestabilizador, que ocasionou a ruptura do antigo sistema econômico com o fim das importações e exportações nacionais e o desequilíbrio do domínio das oligarquias cafeeiras do Sudeste.

urbana em relação à rural – fato que vai se acentuar mais após a década de cinquenta – como o surgimento de novos grupos sociais: as camadas médias urbanas.

Logo de início, o governo provisório instituído em mil novecentos e trinta estabeleceu as condições materiais necessárias para a manifestação e a prevalência dos princípios norteadores do novo regime, expressos através da criação de novos ministérios. No que se referiu à educação, houve a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública⁶³ e, através deste, a elaboração de uma série de decretos que versavam sobre as diretrizes para os diversos ramos e níveis de educação no país. Com estes se realizou mudanças importantes no que se referiu a organização do sistema de ensino nacional, como foi o caso da criação do Conselho Nacional de Educação, assim como o da organização do ensino superior, a do secundário e a do secundário comercial.

Pires (idem) ressalta que era parte importante da estratégia política dos governos populistas a absorção das massas populares urbanas no processo político via a industrialização e a urbanização aceleradas, e também a criação de políticas de cunho social, assunto discutido no capítulo anterior. Tal autor informa ainda que fazia parte da nova orientação governamental a idéia de que o avanço da industrialização dependia do nível educacional dos operários, ou seja, que o rendimento operado pelos trabalhadores durante o processo produtivo dependia da qualificação possuída por eles. Isso fez com que o Estado tivesse que reformular sua atuação, passando a assumir a responsabilidade pela educação escolar. Isso foi demarcado pela Constituição de trinta e quatro, a qual definiu que:

Art 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

Art 150 - Compete à União:

a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País;

(...).

c) organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos apropriados aos mesmos;

(...).

⁶³ Este se manteve até 1953, quando houve a desvinculação dos setores da Educação e da Cultura e a constituição de um ministério separado, o Ministério da Educação e da Cultura (MEC). Ver in AURELIANO & DRAIBE, 1989.

Art 151 - Compete aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União. (BRASIL, Constituição Federal, 1934).

Tal direcionamento foi reforçado na Constituição de trinta e sete, que acrescentou:

Art 128 - A arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares.

É dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino.

Art 129 - A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais. (BRASIL, Constituição Federal, 1937).

Todavia, a educação difundida não alcançou todos os indivíduos, apenas os residentes nos centros urbanos puderam usufruir destas inovações. Tal situação apenas reforça o que foi discutido no capítulo anterior: a promoção de políticas sociais que não se configuraram na prática como direitos de cidadania, mas sim como favores e/ou benefícios atribuídos discriminadamente pelo governo.

Ao continuar sua análise, Romanelli (ibidem) apresenta a discrepância existente entre a concepção ideológica autoritária do regime e a concepção aristocrática de educação presente na sociedade e o modo como estas influenciaram a política educacional encaminhada pelo Estado brasileiro. Segundo a primeira, era necessário o amplo controle da expansão do ensino por parte do Estado e a promoção da difusão do ensino profissionalizante – que seria destinado às classes populares – já conforme a outra se demandava a organização do ensino existente, com prioridade ao secundário propedêutico – direcionado às carreiras clássicas. Com base nisto as conseqüências para o sistema de ensino criado foram:

- a) A marginalização do ensino primário⁶⁴ e normal e de demais ramos do profissional, com exceção do comercial.

⁶⁴ Este acabou por receber pouca atenção do governo central (União), que não traçou diretrizes para o mesmo, o que veio a ocorrer apenas nos anos quarenta. No período em questão, o que existia era o desenvolvimento de ações por parte dos governos estaduais, os quais, sem as diretrizes citadas, possuíam total autonomia para atuação na área educacional, tanto promovendo reformas como abandonando este nível

- b) A promoção de maior elitização do sistema via a inclusão da obrigatoriedade dos exames para admissão nos cursos de nível médio (secundário).
- c) A desarticulação dos ramos do ensino secundário⁶⁵.
- d) A manutenção do dualismo educacional com a ênfase dada pelo governo no direcionamento da educação profissional às camadas populares, deixando o ensino propedêutico ao total usufruto das elites.

Como o foco de atuação do governo era os centros urbanos, os quais no período em questão eram diminutos em termos populacionais⁶⁶, as mudanças empreendidas pelo governo corresponderam a uma ínfima expansão do sistema de ensino.

De forma geral, o sistema em questão não mudou sua estrutura, incorporando poucas escolas profissionais juntamente com a criação de algumas escolas que possuíam o estilo já consagrado de educação elitista. É importante destacar que com o profissionalizante ainda voltado para as camadas populares, muitas se mantiveram conformadas com o sistema de ensino que lhes era destinado pelo simples fato deste proporcionar as condições necessárias ao atendimento de suas demandas básicas, dentre as quais se encontrava a obtenção fácil de um emprego. Assim, só foram atendidos os jovens residentes nos centros urbanos e que possuíam possibilidades de preparo para a inserção profissional, ou seja, que por possuir melhores condições financeiras podiam ausentar-se do trabalho para estudar. A estes, tais mudanças apresentavam-se como favoráveis. Entretanto, a ampla maioria ainda residia nas zonas rurais e, por tal motivo, não tinha a possibilidade e nem o incentivo pela busca da educação escolar, requisito ainda distante de seu universo de trabalho.

Durante os anos quarenta ocorreu nova mudança na produção industrial brasileira. Teve-se a ocorrência da Segunda Grande Guerra, momento em que as importações passaram a sofrer novas restrições e, sendo assim, um novo impulso para a industrialização

de ensino. Tal situação agravava as desigualdades regionais no que se referia a questão educacional. Ver in ROMANELLI, 1991.

⁶⁵ O que se coloca neste item é a questão da impossibilidade de transferência de um curso para outro. Como cada curso secundário – com exceção do propedêutico – era fechado, não existia a possibilidade de mudança de um para outro no meio do processo educacional e nem o ingresso em um curso de nível superior que pertencesse a outro ramo profissional, exemplo: do normal para o comercial. (idem ao anterior).

⁶⁶ Deve-se atentar ao fato de que até meados dos anos sessenta o país possuía uma população majoritariamente rural.

foi sentido no país, fazendo com que ela entrasse em uma nova fase. Nesta, as indústrias começaram a diversificarem-se e a demandarem um tipo específico de trabalhador: necessitava-se agora de uma mão-de-obra mais especializada. Todavia, o sistema de ensino existente não possuía infra-estrutura necessária para veicular o ensino profissional compatível com a nova necessidade da indústria.

Para solucionar esse novo problema, o governo em questão recorreu a criação de um sistema de ensino paralelo, organizado em convênio com as indústrias e efetivado com o surgimento do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI - 1942), o qual foi administrado pela Confederação Nacional das Indústrias e mantido pela contribuição dos estabelecimentos industriais filiados a ela. O comércio também se mobilizou e, anos depois, surgiu o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC - 1946), organizado e mantido nos mesmos moldes que o SENAI.

Esse novo tipo de aprendizagem possuía um tempo de conclusão menor do que o ensino secundário, o que possibilitou à indústria a alocação da mão-de-obra e sua reposição de forma mais rápida e às camadas populares urbanas mais desfavorecidas uma rápida preparação profissional. Ao invés de buscarem uma formação profissional que obteriam através do ensino secundário, aquelas passaram a buscar uma aprendizagem elementar que possibilitasse a imediata inserção no mercado de trabalho.

Analisando as mudanças engendradas durante a década de quarenta no ensino profissional em relação às do ensino propedêutico vê-se, conforme informação presente no trabalho de Romanelli (1991), que o antagonismo presente no sistema de ensino nacional tomou formatos mais definidos, principalmente no que se referiu ao público a ser atendido por ele. Ao secundário propedêutico previa-se, conforme os dizeres do ministro Gustavo Capanema⁶⁷: “(...) *formar nos adolescentes uma sólida cultura geral e, bem assim, de neles acentuar e elevar a consciência patriótica por excelência e a consciência humanística (...)*”.(NUNES, Maria Tetis, 1962 *apud* ROMANELLI, p.156, 1991).

⁶⁷ Gustavo Capanema Filho, nascido em Pitangui (MG) em 10 de agosto de 1900 e falecido no Rio de Janeiro a 10 de março de 1985. Foi o ministro que mais tempo ficou no cargo em toda a história do Brasil.

Iniciou sua trajetória em 1934, nomeado para a pasta da Educação e Saúde Pública, onde deu andamento à reorganização do ministério com vistas ao aparelhamento do órgão para as responsabilidades decorrentes de sua criação. Sua gestão caracterizou-se principalmente pela retomada das campanhas sanitárias, pelo início dos estudos visando à criação da Universidade do Brasil – nome dado a Universidade do Rio de Janeiro após sua ampliação em 1937 – e pela reforma nos vários ramos do ensino médio. Também foi responsável pela fundação do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) em 1942

Percebia-se que

Esse ensino não diversificado só tinha, na verdade, um objetivo: preparar para o ingresso no ensino superior. Em função disso, só podia existir como educação de classe. Continuava, pois, constituindo-se no ramo do ensino, aquele realmente voltado para a formação das ‘individualidades condutoras’. (ROMANELLI, 1991, p.158).

Já o ensino profissional veiculado aos moldes do SENAI/ SENAC destinava-se a outro público, o qual:

Em se tratando de pré-adolescentes, a população que procurava as escolas de aprendizagem era a população que precisava começar a trabalhar mais cedo, portanto não podia frequentar as escolas do sistema oficial. Em se tratando de adolescentes e jovens, a população que procurava preparo era a população que já estava empregada havia mais tempo, portanto, também fora do sistema escolar oficial (...). (idem, p.168,).

Pode-se afirmar, através das leituras realizadas e retomando a argumentação do capítulo anterior, que seria esta uma das manifestações do que Wanderley Santos (1987) chamou de cidadania regulada, pois considerando que o acesso a participação política – efetivada via voto – era dado pela escolaridade e que a grande maioria da população não possuía nem a formação inicial, era de se esperar que o governo se preocupasse com a educação primária, o que, conforme supra apresentado, não ocorreu até meados dos anos quarenta, quando, pela primeira vez, o Governo Central tratou de apresentar diretrizes gerais para o mesmo. Percebe-se, a partir disso, que a preocupação do governo era apenas com o desenvolvimento econômico engendrado e não com o avanço da cidadania ou com as melhorias das condições de vida da população como um todo. Apenas os grupos sociais diretamente envolvidos com as mudanças ocorridas acabaram obtendo alguns benefícios da ação do governo.

Otaiza Romanelli informa que, somado ao que foi exposto, o avanço da industrialização ocasionou também a modernização dos hábitos de consumo, principalmente os das classes médias e altas. Isso fez com que o Estado brasileiro acabasse, na maioria das vezes, investindo em setores que nem sempre eram os básicos para todo conjunto da população.

Referindo-se especialmente a questão econômica, o desenvolvimento industrial realizado até o momento havia contado com restrita e controlada entrada de capitais estrangeiros, situação esta que se alterou no fim dos anos quarenta e início dos cinquenta.

Houve maior liberalização, por parte do governo, para a penetração de capitais externos, gerando o aumento da indústria de base e a instalação das multinacionais. Isso aumentou a necessidade por maiores obras de infra-estrutura, o que fez com que o setor industrial ampliasse e pressionasse o aumento do terciário. Novos tipos de emprego configuraram-se e, para atendê-los, novas habilitações foram exigidas, demandando um grau maior de formação escolar e, conseqüentemente, um novo tipo trabalhador.

Iniciou, então, um novo estágio do modo de produção capitalista no Brasil, no qual o capital cultural incorporado nas máquinas e nos produtores que as faziam funcionar passou a ser muito grande, transformando assim o sistema de ensino numa instância dominante de produção dos agentes requeridos. Ao possuir tal papel, o sistema de ensino acabou por transferir a seus instrumentos e mecanismos grande influência na contratação de novos trabalhadores, como ocorreu com o diploma, que passou a garantir a seus portadores – pelo menos em tese – a posse das competências requeridas por um determinado cargo.

Desta forma, para todos os trabalhadores – tantos os provenientes das camadas médias como das populares – passou a ocorrer que *“O valor que [receberiam] no mercado de trabalho [dependeria] tão mais estritamente de seu capital escolar quanto mais rigorosamente codificada [fosse] a relação entre o diploma e o cargo”*. (BOURDIEU, 2002, p.134).

Conclui-se da leitura de Romanelli (idem) que, diante deste novo quadro e almejando a obtenção de maior mobilidade social, muitos trabalhadores buscaram o ingresso nos altos postos das hierarquias ocupacionais das empresas, situação que apenas seria contemplada com a existência de um ensino voltado para o atendimento das novas demandas da indústria. Assim, ambos os setores, indústrias e camadas médias urbanas, pressionaram o Estado para que este veiculasse um ensino que atendesse a nova demanda. Essa situação apenas se resolveu no início dos anos sessenta, quando o Estado brasileiro recorreu ao uso de recursos externos para a realização da reforma no ensino via o estabelecimento de um convênio entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento, do inglês *Agency for International Development* (AID), o que se efetivou nos chamados “Acordos MEC-USAID”. Estes se voltaram, primordialmente, para o ensino superior e o médio, tendo como objetivo a formação de profissionais com cargos diversificados. Aqueles que atuariam na área administrativa, exercendo nesta função altamente hierarquizada, seriam formados pelo

ensino superior, ao passo que os demais profissionais, que atuavam em funções mais subalternas se formariam no ensino médio.

Retomando a discussão de Bárbara Freitag (idem), foi durante o período correspondente ao fim dos governos populistas na Brasil que mudanças importantes foram realizadas no sistema de ensino do país. Afirma esta autora que já existiam anteriormente – desde a década de quarenta – dois focos de movimentos políticos/ sociais que atuaram como forças constantes de pressão do governo. Tais são aglutinados por elas em dois grandes blocos: o progressista – composto pelos setores populares e intelectuais da classe média – e o conservador – composto pela maioria da classe média e burguesia nacional⁶⁸. Ambos atuaram de foram a apresentar e defender, perante o Estado, o projeto educacional que melhor correspondia a seus interesses e ideologia. O primeiro movimento, preocupado com a democratização do ensino, frisava a importância da extensão do primário na rede pública e a necessidade de equivalência dos cursos de nível médio. Já o segundo, desejoso da manutenção da elitização do ensino, defendia o predomínio do setor privado – principalmente o religioso – na educação. Essas idéias se consubstanciaram, respectivamente, em dois projetos de leis: o de Clemente Mariani (1948) e o Substituto Lacerda (1957), os quais apenas obtiveram respostas por parte do governo em finais dos anos sessenta e início dos setenta, quando, no auge do governo militar, foram implementadas as leis que previam a reforma do ensino nacional.

Dentre as leis criadas estava a primeira Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDB), promulgada em mil novecentos e sessenta e um. Esta, ao incorporar contraditoriamente elementos apresentados pelos dois projetos, previu:

- a) A existência do ensino público e do privado.
- b) A subvenção das escolas particulares pelo governo.
- c) A equiparação dos cursos médios.

Seguindo esta, outras leis foram implementadas, como a 5.540, que versava sobre a reforma do ensino superior; a 5.379, que instituiu o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL); e a 5.692, que versava sobre a reforma do ensino primário e secundário. Esta última, ainda segundo Freitag (ibidem), foi a que apresentou maiores inovações ao sistema educacional brasileiro, pois acabou com a desarticulação entre os

⁶⁸ Há muita discussão sobre a propriedade do uso deste termo para definição de grupos sociais presentes no Brasil, sem a obtenção de um consenso. Para a autora, tal termo corresponde aos setores econômicos ligados ao capital estrangeiro e aos setores oligárquicos.

níveis primário e médio do ensino – que passaram a chamar respectivamente primeiro e segundo grau; fixou o ensino de primeiro grau em oito anos, os quais seriam obrigatórios; reduziu o ensino de segundo grau de sete para três – às vezes quatro – anos e criou a modalidade de ensino supletivo.

Essas mudanças objetivavam, como finaliza Romanelli (ibidem) no trabalho citado, atender os interesses da retomada da expansão econômica. Conforme informa Maria Tavares (1994), fazia parte da proposta política do governo militar a promoção de novo avanço industrial, o qual inicialmente se deu de forma austera, passando depois para um formato mais grandioso, o que correspondeu ao período que se chamou de “Milagre Econômico”. Essa expansão exigia dos trabalhadores o aumento do nível geral de escolarização, e foi isso o que se buscou fomentar com as mudanças legais acima citadas.

Aureliano & Draibe (1989) afirmam em seu trabalho que tais mudanças promoveram uma expansão quantitativa do sistema de ensino como um todo, o que proporcionou ao mesmo uma configuração de política de bem acentuado. Porém, esse avanço veio acompanhado de algumas mazelas, como a deterioração da qualidade do ensino ministrado e o crescimento desenfreado da rede privada.

O direito à educação foi assegurado na LDB, que afirmava:

Art. 2º A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola.
Parágrafo único. À família cabe escolher o gênero de educação que deve dar a seus filhos.
Art. 3º O direito à educação é assegurado:
I - pela obrigação do poder público e pela liberdade de iniciativa particular de ministrarem o ensino em todos os graus, na forma de lei em vigor;
II - pela obrigação do Estado de fornecer recursos indispensáveis para que a família e, na falta desta, os demais membros da sociedade se desobriguem dos encargos da educação, quando provada a insuficiência de meios, de modo que sejam asseguradas iguais oportunidades a todos.
(BRASIL, Lei 4.024, 1961).

Entretanto, o aumento da oferta da educação básica não foi suficiente para acabar com o alto índice de analfabetismo da população nacional. Draibe (idem) avança nesta análise quando, ao trabalhar com estimativas existentes nos anos oitenta, apresenta que oito milhões de crianças em idade escolar encontravam-se fora da escola, e que das matriculadas no ensino público, mais cinquenta por cento evadiam após as duas primeiras séries do ensino primário.

Não se pode desconsiderar que, devido à existência de uma complexa estrutura industrial e um mercado de trabalho integrado no país, possibilitado pelo crescimento econômico ocorrido durante o governo militar, muitos postos de trabalho foram abertos, incorporando agora mulheres e jovens. Junto a isso, informa Maria Tavares (1994), houve também a intensificação do processo de urbanização brasileiro⁶⁹, resultando na sobreposição da cidade ao campo e, conseqüentemente, na perda da importância do setor primário em relação ao secundário e o terciário, os quais passaram a absorver grande parte da mão-de-obra existente. Teve-se também o aumento do mercado de bens e serviço, o que favoreceu o aumento do consumo e a disseminação do desejo de “inserção no mercado” por parte de todos os cidadãos. Uns o fariam via o consumo, enquanto outros o fariam conjugando o trabalho com um pequeno grau de consumo. Para os últimos, a inserção profissional no mercado de trabalho seria algo imprescindível.

Tal panorama influenciou de maneira crucial a relação que as famílias das camadas populares possuíam em relação à educação escolar. Mesmo existindo desde os anos trinta e quarenta a atuação do Estado na área da educação, devido a pouca expansão presenciada e a continuidade das atividades manuais, poucas foram as famílias que se orientaram para aquela. Contudo, informa Nadir Zago (2000) em seu trabalho que devido as transformações ocorridas com a industrialização da economia e a aceleração da urbanização houve o aumento de ocupações não manuais e da maior demanda da população pela educação formal, visando a elevação de seu nível escolar, ou seja, passou a existir uma forte demanda da população pela escolaridade como forma a responder às mudanças sentidas. Era agora requisito básico para a inserção no mercado de trabalho a obtenção do título escolar.

Embora importante para o panorama nacional, e conforme argumenta Tavares (idem), o crescimento econômico deste período teve curta duração. Encerrou-se em fins dos anos setenta, quando, com a crise econômica surgida com os acontecimentos de mil novecentos e setenta e três⁷⁰ e setenta e nove⁷¹, houve a fuga de capitais estrangeiros do país e o início do endividamento público do Estado brasileiro, o que ocasionou a grande

⁶⁹ Situação que vinha ocorrendo desde meados dos anos cinquenta.

⁷⁰ Essa foi a denominada 2ª fase da crise do Petróleo. Sua ocorrência se deu pelo aumento do preço do petróleo em mais de 300%, atitude tomada pelos países árabes organizados na OPEP como represália ao apoio dado pelos Estados Unidos ao Estado de Israel na ocupação de territórios Palestinos durante a Guerra do Yom Kippur. Informação extraída de: Wikipédia, 2009 (d).

⁷¹ Essa foi a denominada 3ª fase da crise acima citada. Esta ocorreu durante a crise política no Irã a conseqüente deposição de Xá Reza Pahlevi, o que desorganizou todo o setor de produção no Irã, onde os preços aumentaram em mais de 1000% (idem ao anterior).

crise econômica sentida durante os anos oitenta. Diante desta situação, teve-se como consequência para o país as alterações na dinâmica do mercado de trabalho nacional, fato que gerou o aparecimento, pela primeira vez com intensidade, do desemprego urbano e a deterioração das condições de trabalho, resultando na ampliação de sua informalidade. É preciso frisar que dentre os desempregados deste momento, uma grande parcela foi constituída por jovens trabalhadores, os quais passaram a atuar em trabalhos cada vez mais precários.

Influenciados por essa realidade, as classes populares voltaram-se mais firmemente à escola, vendo-a como a perspectiva de dias melhores, a esperança de que a posse de um conhecimento mais amplo lhe assegurasse, sobretudo, o direito ao trabalho. A isso argumenta Nadir Zago:

Situações em que a ausência de um certificado mínimo de escolaridade impõe limites à inserção ou à reconversão profissional chamam a atenção para a necessidade do diploma, e é especialmente nesse momento que o estudo ganha real significado instrumental. (2000, p. 28).

Muitos pais passaram a adotar uma série de práticas e/ou alternativas para preservar os filhos do trabalho durante a fase atribuída ao ingresso no ensino primário, a qual seria do início da infância até a idade dos quatorze anos. Após esta, tanto pela necessidade como pelo desejo da família e do próprio sujeito⁷², era necessária a inserção no mercado de trabalho. Com isso, toda a etapa de escolarização posterior seria de responsabilidade dos próprios jovens. Além destes jovens, existiam aqueles que, pressionados por exigências do mercado ou devido a grande dificuldade familiar, não puderam freqüentar a escola na idade prevista, aos quais, informa Zago, restava a retomada dos estudos ingressando no ensino regular noturno ou em cursos supletivos. De todo modo, para ambos os casos, existia a necessidade de conciliação da escola com o mundo do trabalho, situação esta de difícil viabilidade para a grande maioria dos jovens.

Conforme sinalizado no capítulo anterior, os anos oitenta se apresentaram como um marco divisório, a partir do qual as políticas públicas passaram, em termos legais, a expressar os princípios democráticos presentes e defendidos no novo formato para o regime político em questão, ou seja, neste novo momento de retorno à democracia.

⁷² Que como aponta Zago já buscava sua independência financeira.

Estudos recentes feitos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁷³ apresentam que as leis que expressaram tal direcionamento, ao legislar sobre os direitos básicos do cidadão, asseguraram o direito de acesso à educação escolar, frizando seu caráter público e gratuito. Somou-se a estas leis a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) a de número 9394, promulgada em mil novecentos e noventa e seis, a qual estabeleceu o padrão mínimo de atendimento que cada ente federado deveria suprir, reafirmando a necessidade de cooperação técnica e financeira entre os mesmo, mas sem infringir o princípio de autonomia governamental de cada esfera de governo.

Tais modificações favoreceram a universalização do acesso à escola a quase toda a população de sete a quatorze anos, porém sem que a questão da qualidade dos serviços a acompanhasse, o que passou a afetar o desempenho e a trajetória escolar destes estudantes. No caso dos jovens – que em tese estariam abrangidos pelo ensino médio – o avanço educacional não logrou resultados. Os poucos avanços ocorridos apresentaram caráter modesto, pois, além da existência da distorção idade-série⁷⁴ a expansão realizada foi bem reduzida.

Além das mudanças apresentadas, a nova LDB introduziu o conceito de Educação Básica, composta pela educação infantil e pelo ensino fundamental obrigatório, cuja etapa final ocorreria no ensino médio, que seria progressivamente obrigatório e gratuito. Houve a separação do ensino profissionalizante e do propedêutico, deixando de existir a equivalência entre ambos, a qual foi apresentada pela lei 5.692/71. Passaria, então, o ensino técnico a ser complementar ao acadêmico.

Centrando novamente a discussão no panorama econômico, presenciou-se, dos anos oitenta para os anos noventa, segundo informações presentes no trabalho de Jorge Mattoso (1999), o agravamento crise com o desmonte das estruturas industrial e produtiva existentes. Isso fez com que o desemprego no país aumentasse drasticamente, reduzindo a capacidade de geração de empregos formais, fator este que motivou os empregadores a serem mais seletivos e a exigirem determinado grau de instrução no momento da contratação. Além das empresas, todo o mercado de trabalho passou a ser mais seletivo, exigindo maior qualificação dos indivíduos que deste momento em diante preiteavam as poucas vagas que foram aparecendo, e cujo salário era cada vez menor.

⁷³ **Políticas Sociais**, acompanhamento e análise.

⁷⁴ Esse fenômeno corresponde a fato de um aluno possuir maior idade do que a assinalada ou esperada para determinada série escolar. Tal fenômeno ocorre devido às situações de repetência as quais estão expostos muito alunos que ingressam com defasagens acumuladas os longo das séries iniciais do ensino fundamental. Ver informação in: **Políticas Sociais**, acompanhamento e análise.

Nessa situação, a já discutida relação entre o diploma e o cargo se tornou, nos dizeres de Bourdieu, “(...) *objeto de uma luta, na medida em que os vendedores de trabalho tentam valorizar seus diplomas, enquanto os compradores procuram obter, pelo menor preço, as capacidades que, se presume, são garantidas por esses diplomas.*” (2002, p.136).

Esse novo encaminhamento do mercado favoreceu a ampliação do contingente de desempregados, residentes na área urbana. As pessoas que acabavam sendo expulsas do mercado de trabalho, não conseguiam mais retornar a ele e se viam obrigadas a atuarem no setor informal. Isso gerou uma pauperização constante e crescente da população, levando cada vez mais precocemente, crianças e jovens ao mundo do trabalho, onde eles acabaram por atuar como subempregados.

Mesmo existindo na sociedade brasileira a difusão do acesso ao ensino escolar, pois muitas das crianças e jovens nascidos nos meios urbanos já se orientavam a ela desde tenra idade, as dificuldades impostas pela crise econômica vigente fizeram com que as camadas populares tivessem, como informa Zago, uma relação heterogênea e em algumas situações até contraditória com a escola. As famílias apresentavam o discurso pró-escola, mas acabavam por incorporar no dia-a-dia comportamentos caracterizados como de contracultura escolar. Nesta situação se encontravam muitos jovens que, mesmo reconhecendo os limites impostos pela ausência de um certificado escolar e possuindo a intenção de conciliar o trabalho com o estudo, quando procuravam inserir-se profissionalmente acabavam interrompendo os estudos.

Assim, nos informa Márcio Pochmann (2000), teve-se do final dos anos noventa a início dos anos de dois mil um novo quadro do país, que foi o da:

(...) piora nas condições de vida das famílias, diante da crise no mercado de trabalho nos anos 90, com mais desemprego, geração de postos de trabalho precários e com baixos salários aos adultos, influenciando o jovem a tentar contribuir na complementação da renda familiar mesmo em atividades inaceitáveis (trabalho escravo, insalubre, perigoso, prostituição infantil, tráfico de drogas, crime organizado, etc (idem, p. 24).

A partir deste quadro percebe-se o aumento da marginalização da população pobre e jovem de todo o país, sobretudo a residente nos grandes centros urbanos, a qual

passou a ter menores chances de educação e trabalho qualificado, além de estar mais exposta a outras situações de exclusão.

Como dentre os novos desempregados passaram a também se encontrar indivíduos diplomados, novo sentimento surgiu para a classe trabalhadora, incluindo aqui os jovens: todos, indiscriminadamente, poderiam estar expostos aos riscos presentes no mercado do trabalho – como desemprego, subemprego, precarização das condições e diminuição dos direitos trabalhistas – situação que não existia anteriormente. O diploma não estava atuando mais como um fator de proteção contra o desemprego. Isso fez com que a proposição formação-emprego tivesse que ser repensada. Desse modo, o diploma passou a ser visto como uma condição necessária, mas não suficiente para se ter acesso ao emprego.

Constata-se que a associação entre trabalho e educação, que foi reforçada com os governos populistas e que resultou na série de avanços educacionais presenciados na sociedade brasileira, não servia mais como único suporte para as reformas educacionais a serem realizadas. Deveria agora, conforme apresenta Marília Sposito (2003), existir a necessidade de se considerar a educação como uma política de inclusão, de forma que o Estado promovesse reformas que visassem a manifestação da educação como direito social, o qual deveria ser estendido à todos os cidadãos.

Esta é a atual particularidade da área educacional e é para esta que o direcionamento acima, no que se refere à realização de políticas públicas, deveria ser encaminhado.

4. AS POLÍTICAS DE JUVENTUDE EM CAMPINAS

4.1 – DAS POLÍTICAS ATUAIS.

Retomando a análise feita por Marília Sposito (2006), pode-se afirmar que a partir do final da década de oitenta do século passado, as gestões municipais passaram a adquirir reconhecida importância no processo de democratização da sociedade, o que fez com que essa esfera de poder governamental surgisse como campo privilegiado de análise para os estudos sobre políticas públicas. Nesta, as relações entre sociedade civil e Estado apareceriam de forma mais clara e ofereceriam focos importantes para a realização de pesquisas.

Em sintonia com este pensamento e detendo o olhar sob a cidade de Campinas, pode-se destacar um conjunto de políticas públicas voltadas para o atendimento de demandas do segmento juvenil, as quais foram oriundas da ação das três esferas de governo existentes no país, a federal, a estadual e a municipal.

Apesar de no país historicamente a criação de políticas voltadas para o atendimento do público juvenil estarem centradas nas áreas da Educação e da Assistência Social, no caso do poder público municipal em questão essa conjugação não foi possível, uma vez que, conforme a respectiva lei orgânica, esta cidade estaria impossibilitada de atuar em outro nível de ensino que não fosse o básico, pois, nos dizeres da lei:

Art. 226 – O município só poderá atuar nos níveis mais elevados de educação quando a demanda de creches e pré-escolas e ensino fundamental estiver plena e satisfatoriamente atendida do ponto de vista qualitativo e quantitativo. (CAMPINAS, p. 46, 1998).

Assim, para o atendimento das demandas educacionais dos jovens campinenses restaria apenas a rede pública estadual e a privada. Devido à crença de que estas possuiriam atuação independente do governo municipal e ao fato da orientação do trabalho ter provindo do **Guia da Juventude**⁷⁵ a questão da educação acabou ficando à margem da discussão realizada, restringindo-se apenas a modalidade formativa apresentada pelas políticas elegidas. Tais políticas se centraram na área da Assistência Social – com exceção do “Programa Jovem Trabalhador” – e possuíam como foco de atuação um público bem

⁷⁵ Material produzido pela Coordenadoria da Juventude para divulgação do trabalho realizado para os jovens campinenses e também das políticas públicas existentes.

específico, que eram os jovens em situação de carência ou – como tem se convencionado apresentar na literatura – de vulnerabilidade social.

Para efeito de análise, nestas políticas seriam jovens os indivíduos cuja idade oscilasse entre os quinze e os vinte e quatro anos, isso porque, conforme argumenta Helena Abramo (2005), tal faixa etária se tornou consenso na abordagem demográfica e institucional brasileira⁷⁶, pois é quando – segundo os respectivos estudos – os jovens têm vivenciado elementos considerados como de “transição para a vida adulta”, assim como têm mantido relações de dependência com a família de origem. Deste universo, seriam enquadrados como vulneráveis socialmente aqueles que não tivessem pleno acesso “(...) à estrutura de oportunidades sociais, econômicas e culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade (...)” (ABROMOVAY, 2002, p. 29) aos quais se relacionam.

Deve-se ressaltar que, conforme já assinalado por Krauskopf (2003), após os anos noventa o paradigma de juventude que emergiu e passou a influenciar as políticas públicas realizadas foi o que definia este agrupamento social como também possuidor de direitos. Foi isso que favoreceu a criação de políticas de juventude cujo centro fosse a participação dos sujeitos atendidos e seu reconhecimento como agentes importantes para o desenvolvimento social. Todavia, ainda se mantinha a concepção de cidadania restrita, na qual os jovens ainda não possuíam plena atuação no processo de planejamento e administração dos programas aos quais eram submetidos.

Além disso, as seqüelas dos paradigmas anteriormente utilizados na elaboração das políticas de juventude ainda se mantinham presentes e acabaram por influenciar a execução dos programas criados.

Considerando que uma das preocupações surgidas nos anos dois mil foi a relacionada com o desenvolvimento social dos países latino-americanos e que nestes a juventude se apresentava como um contingente muito expressivo, organismos e agências internacionais – dentre os quais estava o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Unesco⁷⁷ – transformaram o grupo em questão como um dos setores prioritários para as

⁷⁶ Instituições como o IBGE e o IPEA são umas das que tem utilizado esse recorte, porém alertam para a necessidade de relativizar esse marco, uma vez que as histórias pessoais, condicionadas pelas diferenças e desigualdades sociais atuam de forma a produzir trajetórias diferentes para cada indivíduo. Sobre isso ver in: **Retrato da juventude brasileira.**

⁷⁷ A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – do inglês *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* – que desde sua fundação (em 16 de Novembro de 1945) atua com o objetivo de contribuir para a paz e segurança no mundo mediante atuações na área da educação, da ciência, da cultura e das comunicações. Possui como um de seus importantes trabalhos a realização de estudos e pesquisas voltadas para proteção dos patrimônios culturais e naturais, o desenvolvimento dos meios de comunicação e a redução do analfabetismo no mundo. Muitas das pesquisas realizadas por esta agência apontavam para o declínio das oportunidades de trabalho e educação como sendo situações que estavam

ações políticas, ao mesmo tempo em que reforçaram a necessidade de um atendimento mais intenso aqueles que fossem mais carentes e pertencentes à famílias de mais baixa renda.

Lembrando que o atendimento voltado aos adolescentes e jovens das famílias mais pobres fora o realizado pela área da Assistência Social, é fácil entender porque a maioria das políticas analisadas – mesmo elas incorporando o trabalho como eixo de atuação – estavam inseridas nesta área. As políticas em questão são: “Programa Educacional Jovem Trabalhador”; “Programa Jovem•Com”; “Projeto Ação Jovem”; “Projeto Agente Jovem”; e o “Projeto Juventude Cidadã”. Todas tinham como traço comum o estabelecimento de uma relação entre formação educacional e inserção no mundo do trabalho, baseado na crença de que uma promoveria a obtenção da outra. A concepção de educação apresentada era a considerada como preparatória ou fomentadora de saberes necessários para a ocupação em postos de trabalhos que poderiam ser criados na localidade.

Assim, objetiva-se nesta parte do trabalho a apresentação das políticas e a análise de suas particularidades. As informações utilizadas como base foram as encontradas em sites governamentais, assim como documentos oficiais disponibilizados pelos gestores locais e também depoimentos dados pelos mesmos agentes em entrevistas gravadas. Optou-se, então, pela análise da ação de cada esfera de governo de forma separada, juntamente com a descrição dos programas referentes.

afetando o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos e como a idéia correlacionada com esse desenvolvimento é a da perspectiva de futuro – a qual se considera de forma prioritária o público juvenil – surgiu como necessidade imprescindível a esses países a promoção de situações que favorecessem o desenvolvimento deste ideário. (idem a nota anterior). Ver também informações in: Wikipedia, 2009 (e).

4.2 OS PROGRAMAS MUNICIPAIS

No caso dos programas cuja autoria pertencia a agentes que possuíam atuação política centrada no espaço do município, seu início se deu nos anos dois mil, quando o primeiro deles foi apresentado. Este, de nome “Programa Educacional Jovem Trabalhador”, foi criado no ano de dois mil e dois, no âmbito da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Trabalho (SMDT)⁷⁸, e teve duração oficial até dois mil e seis, quando foi substituído por outro, o de nome “Programa Jovem•Com”, pertencente a Secretaria de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social (SMCTAIS).

No caso do primeiro programa, as normas jurídicas que o alicerçaram foram as leis 11.439/02, de autoria dos vereadores Carlos F. Signorelli⁷⁹ e Sergio Benassi; e 12.030/04, de autoria da vereadora Teresinha de Carvalho; e os decretos de número 14.385/03 e 14.486/03.

A lei 11.439, que foi publicada em Diário Oficial do município em vinte e quatro de dezembro de dois mil e dois, apresentava como objetivos para o programa:

- I - combater as taxas de desemprego na juventude:
(...)
- II - Gerar condições de empregabilidade a jovens entre dezesseis e vinte e um anos;
- III - desenvolver aptidões e a preparar os jovens para assunção de postos de trabalho no Município;
- IV - desenvolver a potencialidade dos jovens para o primeiro emprego;
- V - formar os jovens segundo a ótica da economia solidária;
- VI - Garantir acesso e frequência obrigatórios ao ensino regular e atividades compatíveis com o desenvolvimento do jovem;
- VII - desenvolver a consciência de que o trabalho educativo prevalece sobre a vivência laboral;
- VIII - Incentivar as empresas estabelecidas no Município a propiciarem contratos de primeiro emprego aos jovens na faixa etária determinada. [CAMPINAS, SP, 2007, p.1(d)].

Para tanto, previa-se a realização de atividades que contemplassem os jovens via a concessão, sempre que possível, de uma renda mínima escolar; o estímulo ao aumento da escolaridade; o favorecimento de formação sobre cidadania, direitos humanos, informática,

⁷⁸ Essa secretaria existiu até o final de gestão 2000 – 2004, quando, na gestão seguinte, teve sua atuação englobada pela Secretaria de Assistência Social, tornando-se a Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social.

⁷⁹ Este era vereador em Campinas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e encontrava-se em seu quarto mandato na Câmara Municipal. Foi um dos entrevistados e seu depoimento, assim como dos demais, serviu como base para a redação desta parte do trabalho e encontra-se arquivado no Centro de Memória da Unicamp (CMU).

mundo do trabalho e economia solidária; a ocorrência de seminários formativos, oficinas e debates para capacitar e qualificar os jovens profissionalmente; o estímulo ao conhecimento sobre os direitos trabalhistas e civis da juventude. Porém, tais atividades acabaram por não serem desenvolvidas a contento.

Juntamente com essa lei, também vigorou o decreto de número 14.385, que dispunha sobre detalhes específicos do programa, dentre os quais estava também a discriminação do público a ser atendido, o qual deveria ser composto por jovens entre dezesseis e vinte e quatro⁸⁰ anos, que estivessem matriculados em qualquer instituição de ensino oficial, que residissem no município de Campinas, que não possuíssem registro anterior em carteira profissional e que não recebessem benefícios de outro programa. Esperava-se a inclusão de tais jovens em atividades da prefeitura municipal de Campinas ou em empresas conveniadas, em uma jornada de trabalho que fosse de doze horas semanais, divididas em quatro horas diárias em período matutino ou vespertino e em três vezes por semana.

O decreto de número 14.486, que entrou em vigor em dois mil e três, surgiu para dispor sobre os detalhes específicos do projeto de estágios – parte integrante do programa – e previa a realização de estágios pela e na administração pública do município. Já a lei 12.030 – publicada no Diário Oficial do município de quatorze de julho de dois mil e quatro – surgiu como completo da lei anterior e fortalecia o referido decreto ao versar de forma mais específica sobre o “Programa de Incentivo ao Estágio Remunerado”.

Mesmo observando algumas diferenças entre as normas citadas, pode se afirmar que o público a ser assistido pelo programa seria o composto por jovens entre dezesseis e vinte e quatro anos, e que não possuíssem nenhuma experiência trabalho. Analisando pontualmente os objetivos expressos pelo programa, e fazendo menção ao que colocou Krauskopf (idem), percebe-se a tentativa de atendimento a um tipo de paradigma de juventude: o que a considera como portadora de direitos de cidadania. Todavia, se verá adiante que esta atuação sofreu com incoerências e, por isso, se realizou ainda de forma restrita.

Conforme informações dadas pelo vereador Signorelli, o que se buscava era o desenvolvimento de um projeto de lei que trabalhasse a questão do primeiro emprego do jovem, de forma a propiciar algum tipo de incentivo a este sujeito. Ocorreu então, por parte

⁸⁰ É importante informar que essa idade foi apresentada para a maioria dos projetos existentes sobre “o guarda-chuva” do programa, contudo alguns apresentavam uma faixa etária que não chegava ao limite estipulado, incluindo apenas jovens com idade até 19 ou 21 anos.

dos políticos envolvidos, a participação e/ou pesquisa junto à convenções internacionais no intuito de obter informações a respeito da promoção dos direitos da juventude, o que foi possível através da consulta a documentos correspondentes, além da participação em encontros estaduais e nacionais de Direitos Humanos.

Centrando a análise na política em questão, objetivava-se que a mesma favorecesse uma melhor participação dos jovens na sociedade, tanto no mundo do trabalho como em relação à questão da cidadania, e para isso, criou-se um grande programa composto por diversos projetos internos, os quais foram: o “Escola-empresa”, o “Agente Jovem”, o “Voluntário Jovem”, e os Estágios Remunerados.

O projeto “Escola-empresa” previa o atendimento de jovens entre dezesseis e vinte e um anos que estivessem matriculados em qualquer fase no processo educacional, sem a especificação de estarem cursando o ensino técnico ou o regular público. Os projetos “Agente Jovem” e “Voluntário Jovem” possuíam objetivo próximo, que era a promoção da atuação juvenil voltada ao atendimento da comunidade local, mas sem a possibilidade de oferta de subsídios aos jovens selecionados. Apesar destas semelhanças, cada projeto possuía especificidades. O primeiro possuía como público a ser atendido jovens que estivessem na faixa etária dos dezesseis a dezenove anos, os quais previa-se, de forma muito genérica, a atuação em trabalhos comunitários, no intuito de proporcionar aos jovens uma formação voltada à responsabilidade social, enquanto que o segundo especificava melhor a participação dos jovens envolvidos, a qual correspondia a atuação voluntária junto a áreas como da educação; do esporte; da cultura; da saúde; e também o atendimento a necessidades especiais.

Neste item já se percebe uma das incoerências no que se referiu a promoção da atuação cidadã dos jovens. Não se apresentou a possibilidade de envolvimento desses sujeitos no processo de planejamento e administração dos projetos, mas apenas sua atuação com vistas à execução das atividades previstas.

O projeto de Estágios estava voltado para estudantes de escolas profissionais de ensino médio e de cursos superiores e visava favorecer-lhes o aprendizado via execução de estágios nos diversos órgãos do poder público municipal, com objetivo de promoção do aumento das possibilidades de emprego ao término dos estudos. Contudo, mesmo presente no texto da lei 11.439, a execução deste esteve condicionada a criação do decreto 14.486, o que só ocorreu um ano depois. Esse dispôs sobre a realização de estágios pela e na administração pública do município, através de suas entidades e organismos, nos quais os jovens atuariam. Previa-se que tais sujeitos deveriam, necessariamente, estar regularmente

matriculados em uma instituição de ensino e ter concluído 50% de seu currículo escolar. A atuação deles seria composta de uma jornada semanal de vinte horas de trabalho e sua duração seria de seis meses, podendo ser prorrogável por igual período.

Mesmo sendo uma política localizada, pois seu raio de atuação se restringia ao território do município, a mesma não apresentou como base, segundo fala do vereador em questão, dados pertinentes à realidade local, tendo como referência uma questão que, apesar recorrente, era muito genérica: o problema da violência, que no saber geral, não atingia apenas a cidade de Campinas (SP), estando presente na grande maioria dos centros urbanos brasileiros. O que existiu como dado particularizado foi a atuação de setores organizados da juventude local no momento prévio de criação da lei, o que foi informado pelo mesmo vereador e também por João H. Ferreira⁸¹. Ambos afirmaram ver a presença de setores da juventude – dos quais destacou-se a Pastoral da Juventude – tanto nos Orçamentos Participativos (OPs)⁸² como em encontros sobre a questão dos Direitos Humanos.

De forma geral e para sua efetivação o programa necessitava de um grande entrosamento do poder público municipal com setores privados – empresas locais e associações da sociedade civil sem fins lucrativos – o que, segundo muitos gestores, acabou por não ocorrer de forma satisfatória. Previa-se que a formação seria realizada através de uma parceria entre o poder público municipal e a Faculdade Comunitária (FAC), que se responsabilizaria pelos cursos de informática e cidadania ofertados aos jovens atendidos no programa e que a atuação voluntária – apregoada pelos projetos “Agente Jovem” e “Voluntário Jovem” – seria efetivada via convênios estabelecidos entre o poder público municipal e entidades da sociedade civil. Esses convênios demandariam a abertura de frentes nas diversas áreas do serviço público e o incentivo de entidades da sociedade civil a receberem a atuação voluntária. Entretanto, conforme informou João Ferreira, tais atuações acabaram por não se efetivarem.

⁸¹ Funcionário que atuava junto ao setor de Cadastro dos Programas Sociais do Município, mais especificamente com o “Projeto Ação Jovem”, e que também atuou junto à Coordenadoria da Juventude na gestão 2000 – 2004.

⁸² Mecanismos de participação popular nos quais a população era chamada a decidir, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que seriam executados pela administração municipal. Para isso, previa-se a realização de reuniões de várias ordens: as preparatórias, quando a Prefeitura prestaria contas do exercício passado e apresentaria o Plano de Investimentos e Serviços (PIS) para o ano seguinte; e as Assembléias Regionais e Temáticas, onde a população elegeria as prioridades para o município, seus conselheiros, e definiria o número de delegados da cidade para os seus respectivos fóruns regionais e grupos de discussões temáticas. Tal experiência se iniciou em 1989 na cidade de Porto Alegre (RS), de onde o modelo foi copiado e transplantado para Campinas (SP) na gestão 2000 – 2004. Ver informações in: PORTO ALEGRE, 2009 e CARMO, 2009.

Já a inserção profissional seria realizada através de parcerias entre os próprios departamentos do poder público municipal, como secretarias, escolas, postos de saúde e demais setores, e também entre o poder público e empresas locais, mas isso conforme o projeto. No caso do projeto “Escola-empresa”, previa-se uma parceria entre o poder público municipal e as empresas locais, as quais deveriam empregar determinado número de estudantes. Todavia, Carlos Signorelli afirma que este projeto não obteve sucesso devido a falta de atuação do executivo municipal, que não desenvolveu um trabalho junto às empresas locais de forma a pressioná-las a contratarem os jovens. Para ele, dever-se-ia ter insistido na valorização dos jovens junto às empresas, as quais, no seu entender, só contratariam tais sujeitos se obrigadas, ao invés de apenas “(...) *chamadas a pensar sobre o assunto (...)*”.⁸³

O projeto de Estágios contava com a parceria entre a administração pública Municipal – na figura da Secretaria de Recursos Humanos – e o Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE), responsável pela seleção, o encaminhamento e a contratação dos estudantes selecionados. Tal situação durou até dois mil e três, quando houveram mudanças no formato do projeto. Sobre isso se verá a seguir.

Faz-se necessário destacar a existência de um hiato na política em questão, pois apesar do decreto 14.385 frisar o atendimento à jovens em situação de carência, na prática não existiam elementos que promovessem isso. De todos os projetos existentes, apenas o “Escola-empresa” possuía condições de atender o critério sócio-econômico descrito pelo decreto acima, uma vez que era o único que possibilitava a restrição no atendimento por características sócio-econômicas. A contradição exposta tornou-se mais presente no projeto dos “Estágios Remunerados”, que previa o atendimento a estudantes, os quais, segundo informação dada por Juliana Miorin⁸⁴ estavam, em sua maioria, matriculados em cursos universitários.

Surgiu então outra incoerência em relação ao paradigma de juventude a ser atendido, pois uma lei, ao especificar a condição estudantil como necessidade a ser contemplada pelo jovem, mostrava-se estar orientada apenas pela concepção de juventude como etapa preparatória da fase adulta, ao passo que um decreto, que frisava o condicionamento do atendimento a comprovação sócio-econômica e a contrapartida do

⁸³ Fala transcrita da entrevista nº 10, p. CXXXIII.

⁸⁴ Analista de gestão de pessoas, funcionária da Prefeitura desde 2003 e atuante na área de concursos (Recursos Humanos).

beneficiado, trazia elementos próximos da concepção de juventude cidadã e agente estratégico do desenvolvimento.

Retornando ao programa e segundo informações dadas por João Ferreira, o mesmo iniciou-se em dois mil e três, momento em que se inscreveram oito mil jovens no total. Com esse número se fez um cadastro, mas apenas dez por cento dele foi atendido na época. O total de vagas que o programa havia disponibilizado para o atendimento foi quatrocentas para um período de seis meses e, como não existia a possibilidade de renovação, passado esse tempo, novos jovens foram atendidos no segundo período. A possibilidade de prorrogação da bolsa só foi assinalada no ano posterior, quando já havia iniciado a mudança do programa.

Descrevendo de forma geral o programa, e conforme as informações coletadas, pode-se afirmar que ele correspondeu ao primeiro momento de constituição de uma política municipal de juventude. Este foi influenciado pela atuação dos movimentos juvenis organizados na cidade e também pelos jovens que, mesmo sem vínculo organizativo, atuaram junto aos Ops. Isso tudo proporcionou o surgimento da idéia de atendimento do cidadão jovem, visto como “(...) *aquele que [tinha] entre dezesseis e vinte e nove anos. Essa [era] a faixa etária que a Coordenadoria da Juventude [trabalhava], com políticas para esse jovem, independente de qual [fosse ele] (...)*”⁸⁵ ou seja, se previa um atendimento mais universalista, que pudesse incluir todo o público juvenil. Esse entendimento foi possível devido às influências que as demandas apresentadas pelos diversos setores da juventude campinense exerceram sobre o governo municipal e, conseqüentemente, a política criada. Sobre tamanha abrangência e especificando melhor o surgimento do “Programa de Estágios”, João Ferreira apresenta como dado da realidade local a existência de um número grande de universitários que não estavam sendo empregados pelo fato de muitas das empresas exigirem experiência, o que esses jovens não possuíam. Por tal motivo, um dos leques de atuação do programa – o referente aos estágios – atendia também esta parcela da juventude. Daí surgiu a dificuldade e até contradição na definição sócio-econômica do público a ser atendido pelo programa, o que, apesar de universalizar o atendimento, atrapalhava o trabalho da área de Assistência Social.

Deve-se notar a existência de diferentes opiniões sobre o projeto dos estágios por parte dos gestores locais, o que dificulta a avaliação do mesmo no formato ou incluso no “Programa Jovem Trabalhador”. Conforme fala de Carlos Signorelli, este projeto deu

⁸⁵ Fala transcrita da entrevista nº 11 p. CXXXIX.

resultados, o que ele evidencia ao apresentar o encontro constante com estagiários na própria Câmara Municipal. Entretanto, para outros gestores como Amira A. P. Camargo⁸⁶ e Juliana Miorin o desenvolvimento deste projeto apresentou muitos problemas. Segundo Camargo, muitos dos jovens selecionados “(...) *estavam sendo livre-guardinha, estavam servindo café, estavam fazendo atividades que não [se] acreditava que pudessem contribuir para a formação deles (...)*”.⁸⁷ Já Miorin, ao acrescentar informações sobre a atuação do CIEE fala:

(...) a gente sentia que estava perdendo um pouco. Eles [os estagiários] entravam, depois no outro dia vinha o termo de rescisão para a gente arquivar. Então, assim, não estava tendo um acompanhamento, porque tudo era o Agente de Integração (...) às vezes eles até vinham no setor de RH, os Agentes de Integração vinham, faziam entrevistas com os estagiários, faziam acompanhamento, e a nossa área mesmo, no RH, nem tinha feito isso (...).⁸⁸

Além disso, ela ainda afirma também que o processo de seleção realizado por essa empresa apresentava um alto custo ao poder público municipal devido ao formato do contrato estabelecido, que era centrado na inserção individual dos jovens. Assim, “(...) *cada estudante selecionado, mesmo se ele ficasse um dia e no dia seguinte ele [pedisse] para sair, a Prefeitura tinha que pagar essa empresa (...)*”.⁸⁹

Tal situação terminou apenas com a criação do decreto 14.486, que estabeleceu uma nova atuação para a Secretaria Municipal de Recursos Humanos (SMRH). Seria esta responsável pela implementação e gestão do programa de estágios, sendo que, para tanto, ela obteria contrapartidas dos órgãos públicos solicitantes dos estagiários. Tal projeto se viabilizaria através de convênios celebrados com as instituições de ensino onde estariam matriculados os estudantes. Além dessa mudança, estabeleceu-se que os estagiários seriam selecionados a partir de um processo seletivo nos moldes de um concurso, tornado público através de Edital próprio, veiculado em diário oficial. Neste, deveriam conter especificações quanto aos cursos que seriam requisitados e a particularidade do órgão solicitante, assim como a área de atuação, o número de vagas previsto e o período para o qual elas seriam disponibilizadas. Depois de selecionados e empossados no cargo, os

⁸⁶ Membro da Coordenadoria da Juventude atuante na gestão governamental de 2004 a 2008. Possuía trajetória de participação em movimentos juvenis estudantis na cidade – os secundaristas – e por isso possuía trânsito em relação a eles.

⁸⁷ Fala transcrita da entrevista nº 1, p. XIV.

⁸⁸ Fala transcrita da entrevista nº 5, p. LXIII.

⁸⁹ idem a anterior.

jovens teriam direito à bolsa mensal cujo valor corresponderia a um salário mínimo vigente.

Juliana Miorin informou ainda que quando o CIEE deixou de realizar a seleção dos jovens⁹⁰, esta função passou ao encargo da SMRH que, deste momento em diante, passou a ser responsável exclusiva por estabelecer os contatos com as instituições de ensino situadas na cidade. Dentre estas instituições destacava-se: o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); o Colégio Técnico da Unicamp (COTUCA); a Escola Técnica Estadual Conselheiro Antonio Prado (ETECAP), além de universidades como a Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas); a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); o Centro Universitário Salesiano de São Paulo (UNISAL).

Deve-se constatar que, apesar do surgimento deste projeto estar relacionado com a lei do “Programa Jovem Trabalhador”, nunca houve, nos dizeres de Miorin, a realização de trabalho conjunto ou simples aproximação da SMRH com a SMDT, a qual estava vinculado aquele.

Com a lei 12.030 ocorreu uma modificação no projeto de Estágios, que se transformou em um programa autônomo, vigorando mesmo após a extinção do programa em questão. Essa lei o apresentou como novo projeto nomeando como “Programa de Incentivo ao Estágio Remunerado”, e o apresentando conceitualmente o seguinte: “(...) *estágio estudantil no serviço público: é aquele estágio remunerado prestado em órgãos e entidades da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional definido pela Lei Municipal nº 10.442⁹¹ (...)*”. Ela apresentava os critérios para a admissão dos estagiários nos órgãos da administração pública sem, no entanto, especificar a faixa etária do público a ser atendido.

Fazendo uma análise global do “Programa Educacional Jovem Trabalhador” e considerando a fala dos gestores entrevistados, o mesmo não obteve muito êxito. Carlos Signorelli fala que das ações a que ele se propunha: “*Infelizmente nem tudo dele foi seguido à risca ou foi colocado em prática, não se transformou em política pública*”.⁹² Para este, além das dificuldades ocorridas na época para a realização do programa houve, na mudança de gestão, uma “incompatibilidade de ações”, ou seja, as atuações que foram realizadas pelo governo seguinte acabaram se opondo as atuações realizadas pelo anterior

⁹⁰ É importante acrescentar que, mesmo com o fim desta atuação do CIEE, tal instituição não deixou de ser parceira do poder público municipal, passando a ser incluída no programa “Jovem•Com”.

⁹¹ Esta lei foi criada em março de 2000, mas por não se apresentar claramente como uma política de incentivo ao trabalho juvenil e nem se relacionar diretamente com o “Programa Educacional Jovem Trabalhador”, esta acabou sendo desconsiderada na análise.

⁹²Fala transcrita da entrevista nº 10, p. CXXIX.

por critérios puramente políticos. Já os gestores que atuaram durante esta última gestão – de dois mil e quatro a dois mil e oito – apresentaram como razões para a descontinuidade da política seu mau funcionamento ou concepção. Dentre os que defenderam essa idéia estão Amira Camargo e Waldir Quadros⁹³. Para a primeira, esse programa foi encontrado em fase de inoperância, parecer obtido através de constatação particular – considerando seu momento de ingresso na atuação pública – de que muitos dos jovens selecionados estavam sem atividades, todavia, ela não apresentou uma análise sobre o porquê desta situação. Quadros, diferentemente, disse acreditar que tal programa teria sido improvisado, fato que atribuiu às particularidades do momento de formulação do mesmo – período avanço da gestão anterior e também eleitoral – o que, no seu entender, não possibilitou a ele uma boa estruturação, o que gerou seu grande descontrole.

Esses últimos afirmaram que mesmo com esses problemas o programa em questão ficou ativo durante os primeiros anos da gestão em que atuaram, isso até o momento em que foi possível sua substituição pelo “Programa Jovem•Com”. Até isso, o que ocorreu foi a continuidade do atendimento aos jovens selecionados, que estavam inscritos no cadastro citado anteriormente. Deve-se acrescentar que o cadastro estabelecido para o “Programa Jovem Trabalhador” sofreu modificações, como foi o caso da retirada dos jovens que haviam saído do perfil a ser atendido. Segundo Waldir Quadros, o uso desta listagem durou quase dois anos, até que nova lei fosse aprovada. Esta apresentou várias mudanças em relação à anterior, principalmente no que se referia ao critério de seleção dos jovens. Antes, segundo o citado gestor, a lei 11.439 não promovia claramente o atendimento de jovens em situação sócio-econômica desfavorecida, uma vez que apresentava, junto com critérios sócio-econômicos, o critério de escolaridade e o êxito em concurso público específico. Assim, nos dizeres de Quadros:

(...) o público que mais interessava para a Assistência Social não cabia no Programa, porque exigia escolaridade, a idade e tal. Boa parte dos jovens que [estavam] na área da Assistência [estavam] com problemas de escolaridade, [estavam] atrasados, [estavam] fora da escola. Isso [era] muita gente, não [era] assim, falar que [era] duzentos, trezentos. [Eram] dezenas de milhares. Você [tinha] que ter algum jeito de incluir. E no Programa não cabia, não dava para incluir nesse programa (...) ⁹⁴.

Na mudança apresentada houve, então, uma alteração conceitual da política. Entrou em questão a concepção de Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que

⁹³ Professor do Instituto de Economia da Unicamp e secretário municipal de janeiro de 2005 a julho de 2007, quando atuou na área de Assistência Social, Cidadania, Trabalho e Renda.

⁹⁴ Fala transcrita da entrevista n° 11, p. CXXXIX.

pressupunha o estabelecimento de uma rede de gestão municipal que deliberasse sobre todas as políticas da área da Assistência existentes na cidade, de forma a estabelecer os critérios de atendimento dos municípios e as entidades que atuariam prestando os serviços de assistência. No caso de Campinas, essa rede era composta por setores da SMCTAIS; a Secretaria de Educação (SME); a Rede Estadual de Educação e demais outros. Todos esses se reuniam e constituíam o que ficou conhecido como sendo o Fórum Intersetorial. Era este Fórum que indicava os jovens a serem atendidos por muitos, senão todos, os programas de juventude existentes em Campinas. Assim, o atendimento dos jovens passou de um critério seletivo com vieses meritocráticos para um baseado no critério puramente sócio-econômico.

No caso do “Programa Jovem•Com”, o critério de seleção era puramente sócio-econômico, pois visava um público diferente do anterior. Pretendia-se atender jovens considerados em situação de “vulnerabilidade social”, de forma a conciliar duas realidades que, conforme informações presentes no *site* do programa, estavam presentes na cidade: a situação de marginalidade na qual viviam muitos campinenses e a existência de vagas ociosas no mercado local de trabalho que estavam voltadas para profissionais qualificados da área técnica correspondente à programação de computadores. A idéia desenvolvida foi a do resgate da auto-estima dos cidadãos utilizando a informática como chamariz para incentivar os jovens a voltarem aos estudos, assim como auxiliá-los no ingresso no mercado de trabalho.

Somado à mudança conceitual expressa na atuação da área da Assistência Social, também ocorreu uma mudança no paradigma de juventude considerado para a efetivação da política. Despontava elementos mais declarados da concepção de juventude como agente estratégico do desenvolvimento, uma vez que, como argumenta Dina Krauskopf (ibidem), se favoreceu “(...) *processos de integração social para os jovens assinalados pela exclusão social aguda. Isto [fez] relevante um claro enfrentamento da exclusão com o paradigma da juventude como ator estratégico do desenvolvimento (...)* [tradução livre].⁹⁵

Quanto a orientação assinalada pelo novo programa esclareceu Rita Khater⁹⁶, que informou ser ele era um programa sócio-educativo que trazia como proposta a inclusão

⁹⁵ “(...) procesos de integración social para los jóvenes signados por la exclusión social aguda. Esto hace relevante un claro enfrentamiento de la exclusión con el paradigma de la juventud como actor estratégico del desarrollo (...)” KRAUSKOPF, pp. 24-25, 2003.

⁹⁶ Funcionária da Secretaria de Educação que foi cedida à Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social para fazer a coordenação do “Programa Jovem•Com”.

digital enquanto facilitadora da inclusão social, a qual julgava motivar o jovem na busca de movimentos, de formações e de maior inclusão social.

Discorrendo sobre a questão da “vulnerabilidade social” apresentava como critério do programa, acrescentou ela:

(...) como é que se interpreta essa situação de vulnerabilidade social? A gente pode até partir do conceito de que todos os nossos jovens estão em situação de vulnerabilidade social, mas é uma vulnerabilidade social interpretada pelos parceiros dos Distritos de Assistência Social no sentido de dar maior prioridade para aqueles que estão correndo maior risco social. Seria uma situação de risco social. Porque vulnerável social todo jovem está. Em risco social alguns estão, outros nem tanto⁹⁷.

No caso da faixa etária dos jovens atendidos, esse programa foi mais específico que o anterior, pois estabeleceu uma faixa fixa e incluiu também jovens com idade menor do que a que era anteriormente abrangida. Assim, discriminava a lei que os jovens atendidos passariam a ser aqueles que possuíam idade entre quatorze e vinte e quatro anos e que fossem referendados pela Rede Municipal de Assistência Social, a qual atestaria seu grau de “vulnerabilidade”.

No *site* do programa informava-se que existiriam critérios que se somariam aos mecanismos que eram: estar cursando o ensino médio, ser vinculado a centros comunitários e se dispor a participar de cursos de inclusão digital ou de capacitação na área de tecnologia da informação. Porém, tal informação é desaprovada por Khater, que reforça que o rigor do critério era a idade e o estado de residência – ser munícipe. Quanto à escolaridade, afirma ela não importar, pois, nesse caso, ocorreria do jovem não se enquadrar como pertencente ao grupo considerado em condição de “vulnerabilidade social”.

Todavia, como o início deste programa se deu “à sombra” do anterior, segundo Amira Camargo, até que a situação fosse normalizada e uma nova lei surgisse, o atendimento dos jovens se restringiu àqueles já cadastrados e selecionados pela lei anterior, os quais se encontravam discriminados na listagem mencionada por Ferreira. Estes atuariam em unidades de informática, o que correspondia a nova proposta de política pública a ser realizada pelo município. Waldir Quadros esclarece essa situação ao informar que o que houve foi o trabalho com o programa anterior, mas já com uma nova concepção,

⁹⁷ Fala transcrita da entrevista nº 7, p. XCVI.

introduzindo o que seria o “Programa Jovem•Com”: um programa que possuiria “*a inclusão digital como carro chefe*”.⁹⁸

Camargo informa que tal programa foi construído – primeiramente pensado e depois operacionalizado inicialmente – pela Coordenadoria de Juventude⁹⁹ da segunda gestão analisada. Segundo ela, a proposta de mudança do programa de juventude foi apresentada pelo secretário em questão e como resposta a referida coordenadoria teria se organizado para tal empreitada. Esse trabalho incluiu desde a descoberta ou invenção do nome¹⁰⁰ até a instalação de computadores nos locais que se tornariam as primeiras unidades de desenvolvimento do programa. Quando o mesmo já estava minimamente estruturado, outros servidores públicos foram alocados para exercerem sua coordenação, momento em que a Coordenadoria da Juventude retornou às suas atividades ordinárias¹⁰¹, passando a atuar apenas paralelamente com ele.

Outro dado importante se refere à escolha da informática como eixo central de formação para os jovens. Para Quadros, essa escolha se deu baseada em elementos obtidos da realidade, o que demonstrou com sua fala: “(...) *quando fui para lá [na secretaria] tinha uma outra idéia, eu queria fazer curso de pedreiro (...) Falavam [os jovens]: ‘Não, pedreiro é meu pai. Não quero. Pedreiro é meu tio. Eu não quero ser pedreiro’.* Então, *quando chegou computador foi aquela adesão total [dos jovens] (...)*” É interessante acrescentar que, conforme esse mesmo gestor, também nessa parte de montagem do programa houve a atuação de jovens, só que agora jovens universitários que, segundo ele, eram militantes do *software* livre. Eram eles estudantes dos vários cursos de Engenharia e da Ciência da Computação, sujeitos apresentados como sendo “*hackers*” do bem”.¹⁰²

Depois de totalmente estruturado o programa, houve a sanção da lei 12.601 em julho de dois mil e seis. Nesta, fixou-se os objetivos do mesmo, que seriam:

⁹⁸ Fala transcrita da entrevista nº 11, p. CXL.

⁹⁹ Instância responsável por aglutinar os diversos setores da juventude campinense e encaminhar suas demandas a outros setores do poder municipal, além de divulgar as políticas de juventude existentes na cidade.

¹⁰⁰ Em depoimento dado pela coordenadora do programa informou que o nome “Jovem•Com” teria surgido através de um concurso realizado entre os jovens.

¹⁰¹ Como era responsabilidade deste órgão público organizar, articular e elaborar as políticas de juventude existentes na cidade, após a organização do “Programa Jovem•Com” o mesmo deveria voltar-se às outras políticas e atuações que envolvessem a juventude campinense, como a realização das Conferências municipais, o auxílio na organização de grêmios estudantis e demais atividades concernentes às demandas municipais da juventude. Sobre isso ver in: **Guia da Juventude**. CAMPINAS (SP).

¹⁰² Eram estudantes da Unicamp que atuavam com atividades de empreendedorismo. Destas atividades surgiu uma entidade (empresa Junior) conhecida como Meta-Reciclagem, a qual trabalhava com a reciclagem de computadores. Devido a esse trabalho, essa entidade se tornou parceira do poder público municipal no que se referiu à divulgação e efetivação do programa.

- I** – promover a inclusão social dos jovens através da inclusão digital, de forma a afastá-los do mercado de trabalho informal ou da criminalidade, proporcionando-lhes melhores condições de empregabilidade;
- II** - promover ações que visem a multiplicar o conteúdo das oficinas além dos espaços das unidades “Jovem•Com”, através do desenvolvimento de ações de fomento a novos empreendimentos vinculados às tecnologias da informação;
- III** - estimular os jovens a freqüentar o ensino obrigatório e a participar de outras atividades sócio-educativas;
- IV** - melhorar as condições financeiras dos jovens mediante a concessão de bolsas, para que possam se dedicar a atividades educativas, culturais e de lazer;
- V** - incentivar as empresas estabelecidas no Município a contratar jovens encaminhados pela rede municipal de assistência social. [CAMPINAS, SP, 2007, p.1 (e)].

Os jovens atendidos eram encaminhados pela Rede Municipal de Assistência Social, que era composta por organizações governamentais (OGs) e não governamentais (ONGs). Tal entidade foi instituída e descrita tanto pela lei 12.601 como pelo decreto de número 15.628, nos quais se estabelece a existência de um Fórum Gestor que articularia as entidades municipais com os órgãos governamentais, monitoraria a operacionalização do programa e o avaliaria periodicamente, sugerindo eventuais correções e adequações. Frisase que, dentre todas, uma atuação importante apresentada como de prerrogativa deste fórum foi a articulação do programa em questão com outros já existentes ou a vir a existir no município. Isso foi o que, do ponto de vista da Assistência Social, promoveria maior possibilidade de soma de esforços públicos e um melhor atendimento à população. Sobre isso informou Waldir Quadros, quando acrescentou que a Intersetorial era composta por representantes de todos os órgãos e entidades que atuavam na cidade, mais especificamente nas regiões divididas do território, sendo eles: as escolas estaduais, a comunidade, o posto de saúde, dentre outros. Tal fórum era responsável pela indicação dos jovens atendidos pelos programas de juventude e também das pessoas atendidas por outras políticas da Assistência Social, como ocorria com o Programa Renda Mínima. Essa atuação estava baseada, como já foi apresentado anteriormente, na nova concepção que passou a existir dentro da área em questão, que conforme abordado em capítulo anterior, foi a idéia apresentada com a criação do SUAS. Para Quadros, apesar das dificuldades presenciadas, essa concepção era avançada e garantiria o acesso democrático aos programas existentes. Para ele este formato promoveria a não ingerência de profissionais políticos – candidatos de partido e vereadores – e funcionários públicos, pois “*qualquer pessoa que [quisesse] incluir um filho, um sobrinho, não [poderia] – [a indicação teria] que*

*passar por essa plenária e aí eles [veriam] os critérios reais de necessidade. Porquê? Porque [tinha] muito mais jovens precisando do que a gente [conseguiu] absorver”.*¹⁰³

Por parte da coordenadora do programa, Rita Khater, o que se soube foi que a opção pela inserção dos jovens via indicação dos Fóruns Intersetoriais esteve embasada na crença de que os profissionais que atuavam localmente teriam maiores condições de fazer um bom levantamento por conhecerem melhor o público a ser atendido. Desejava-se evitar a ocorrência de grandes filas de inscrição e outros procedimentos recorrentes das seleções públicas, como sorteios e/ou discriminações baseadas puramente em critérios econômicos, como a análise da renda mensal, “(...) *de quem é que [teria] holerith maior, quem [teria] holerith menor*”¹⁰⁴. Com base nisso, se delegou às assistentes sociais e demais profissionais que atuavam junto à população a realização da indicação dos jovens. Ainda informou a coordenadora que o número de vagas disponíveis para inclusão no programa era encaminhado proporcionalmente aos Distritos de Assistência Social (DAS), isso conforme sua posição no mapa de vulnerabilidade social do município. Ao todo existiam cinco distritos: Norte, Sul, Leste, Sudoeste e Noroeste, e a cada cem vagas se estipulava um percentual a ser disponibilizado conforme o grau de “vulnerabilidade” dos mesmos.

Maria Tófoli¹⁰⁵ auxilia nesta análise ao informar que em cada micro região da cidade existia um grupo de Fóruns Intersetoriais, compostos por atores diversos. Cada um deles selecionava os jovens e quando a região maior recebia, por parte da coordenação do programa, informações sobre nova possibilidade de inclusão de beneficiados, eles os indicavam conforme os critérios de “vulnerabilidade” apresentados.

Afirmou ela que, ao trabalhar na região Norte da cidade, possuía sob sua orientação quatro Fóruns, e era a eles que direcionava “as metas recebidas” – a quantidade de vagas que poderiam ser preenchidas pela região como um todo. A partir desta solicitação, cada Fórum apresentava a quantidade e os nomes dos jovens que foram selecionados/ referendados para inclusão no programa. Note-se que cada Fórum possuía vários grupos/ atores e estes, por sua vez, possuíam um ou um grupo de jovens selecionados. Assim, a definição dos jovens que seriam referendados pela região como um todo e que, a partir daí, seriam atendidos pelo programa surgia após a realização das reuniões de cada Fórum Intersetorial, quando os responsáveis pelo DAS em questão

¹⁰³ Fala transcrita da entrevista nº 11p. CXL.

¹⁰⁴ Fala transcrita da entrevista nº 7, p. XCVII.

¹⁰⁵ Coordenadora de um dos Distritos de Assistência Social, o da Região Norte.

receberiam todos os nomes indicados, os distribuiriam em lista e apresentariam à coordenação do “Jovem•Com”.

A escolha dos jovens em cada Fórum se dava conforme a prioridade detectada, ou seja, conforme o julgamento apresentado pelo coletivo com base em sua situação sócio-econômica e na de sua família. O que se buscava identificar era o grau de vulnerabilidade apresentado pelos jovens listados. As indicações ocorriam, seguindo a ordem de prioridade, até o esgotamento do número de vagas. Nos dizeres de Tófoli: “[Esgotava] o número de vagas, os que [estavam] ali, [continuavam] esperando. Na próxima vez que [abrisse] o número de metas, [se voltaria] para o Fórum Intersetorial de novo e [se faria] de novo uma avaliação de cada caso”.¹⁰⁶ Informou ela também que a atuação dos Fóruns era autônoma em relação ao DAS, pois tinham eles como incumbência a realização de reuniões mensais de trabalho, nas quais ocorria, além da indicação/ inclusão de pessoas para os Programas de Transferência de Renda, a discussão de temas relacionados com os problemas enfrentados pela localidade.

Além da faixa etária e da forma de seleção, outra modificação no que se referiu a execução de uma política pública para a juventude campinense apresentada pela lei 12.601 foi a possibilidade de cumulação de benefícios. Informava a lei em seu parágrafo primeiro, segundo artigo, que: “As bolsas pedagógicas poderão ser cumuladas com benefícios concedidos por outros programas governamentais, desde que a somatória não ultrapasse o valor máximo de R\$ 400,00 (quatrocentos reais)” [CAMPINAS, SP, 2007, p.1(e)]. Por esta citação, poder-se-ia entender que como dentre os valores de bolsa concedidos o maior era o de quatrocentos reais, existiria a percepção que de todos os jovens atendidos teriam o direito de obterem um teto de benefício de valor igual a quatrocentos reais, porém, esta constatação não se sustenta quando analisada à luz do decreto correlacionado, que discriminou melhor este teto. Neste se afirma, em seu parágrafo quinto, primeiro artigo: “Farão jus à percepção do valor integral da bolsa definida em cada nível, os jovens que não receberam qualquer outra espécie de auxílio financeiro governamental” [CAMPINAS, SP, 2007, p.1(c)].

Em todo o caso, tal decreto foi o que discriminou melhor a forma como seria a distribuição dos valores referentes às bolsas concedidas, a quantidade delas e as condições para seu recebimento. Segundo ele, existiriam quatrocentas bolsas que seriam atribuídas aos jovens que estariam no Nível I, cujo valor variaria entre sessenta e cento e cinquenta

¹⁰⁶ Fala transcrita da entrevista nº 6, p. LXXXIX.

reais mensais; oitenta para os jovens que estariam no Nível II, cujo valor variaria entre cento e cinquenta e um e duzentos e cinquenta reais mensais; quarenta para os que estariam no Nível III, cujo valor variaria entre duzentos e cinquenta e um e quatrocentos reais mensais. Nas informações presentes no *site* do programa esclarece-se que esta divisão estaria baseada na estrutura do mesmo, que compreendia a existência de diferentes eixos de formação sócio-educativa e atuação para os jovens.

Khater enriquece essa parte da análise ao informar que como tal programa era, ao mesmo tempo, uma política de juventude e uma política pública de inclusão digital, pois visava também atender toda a comunidade local no que se referia a promoção de acesso ao computador, era necessário ter como contrapartida a atuação dos jovens em centros de informática (tele-centros) que proporcionassem acesso livre de computadores e cursos que envolvessem a questão da informática à população. Assim sendo, o que se esperava do jovem era que, conforme o nível em que o estivesse envolvido, prestasse serviços à comunidade local, preferencialmente aquela em que residisse, porque “(...) *ele [tinha] que estar no território dele onde ele [ia] conhecer os parceiros, onde ele [ia] estudar num tele-centro as condições daquele bairro e as melhorias que ele podia levar enquanto cidadão para aquele bairro(...)*”¹⁰⁷. Para isso, o trabalho dos jovens foi estruturado da seguinte forma: no Nível I os jovens atuavam doze horas semanais na orientação de usuários no acesso livre à Internet; no Nível II atuavam dezesseis horas semanais na organização das salas; no Nível III atuavam vinte horas semanais ministrando cursos em salas de aulas.

Todos os jovens entravam no Nível I, recebendo cento e cinquenta reais mensais por doze horas semanais de envolvimento com atividades sócio-educativas voltadas para a formação tecnológica e pessoal – formação esta dada pelo Comitê para Democratização da Informática (CDI) – que correspondia a um curso básico de informática. Durante os três primeiros meses eram oferecidas essas atividades de formação ao grupo ingressante, que apenas depois de preparado era encaminhado às unidades onde cada jovem atuaria de acordo com seu nível de conhecimento e desenvolvimento. Outros tipos de formação também eram acrescentados durante a permanência jovem no programa, porém eram disponibilizados conforme a motivação e o nível em que ele encontrava. Frisa-se que a única formação obrigatória era a inicial, as demais eram baseadas no interesse e disponibilidade do jovem. Assim, caso algum não se interessasse por obter as demais

¹⁰⁷ Fala transcrita da entrevista nº 7, p. XCIX.

formações ele poderia “estagnar”, ou seja, continuar no programa durante o tempo previsto em um único nível – o primeiro – não avançando em direção aos demais.

O tempo de permanência do jovem no programa era de, no máximo, dois anos, nos quais ele poderia exercer atividades correspondentes a qualquer um dos níveis descritos acima. Deve-se ressaltar que o avanço dos jovens para os níveis dois e três ocorria de acordo com seu desenvolvimento no programa e a avaliação feita pelos responsáveis por ele, o que Rita Khater chamou de “perfil”. Segundo ela, era necessário que o jovem tivesse “protagonismo” para assumir funções de maior responsabilidade dentro do tele-centro. Quando no Nível II, o jovem deveria disponibilizar dezesseis horas semanais para o programa, o que incluiria sua atuação nas unidades de informática e sua participação em oficinas sócio-educativas realizadas pelas ONGs parceiras. Quando no Nível III, o jovem deveria disponibilizar vinte horas, divididas entre sua atuação nas unidades e sua participação em nova formação, dada por técnicos da Prefeitura e voltada para gestão de tele-centro.

Discorrendo sobre os tele-centros, inicialmente, quando se montou o programa, existiam vinte e uma unidades em funcionamento – número que aumentou para quarenta e dois em dois mil e sete – onde existiam salas abertas à comunidade nas diferentes regiões do município. Tais espaços ocupavam tanto prédios públicos – escolas e demais outros – como privados – de ONGs ou outro tipo de entidade – situação possível através das parcerias estabelecidas entre o poder público e as organizações da sociedade civil.

Percebeu-se então que, assim como o programa anterior, e conforme dados extraídos do *site* do “Jovem•Com”, este programa também contava com o estabelecimento de parcerias entre o poder público municipal e organizações privadas, como empresas e entidades assistenciais. Tal parceria se dava de várias formas e com objetivos diversos, isso conforme o parceiro e os auxílios que este disponibilizava ao município, o que ia desde a atuação junto à questão sócio-educativa dos jovens até a disponibilização de seus espaços físicos para o estabelecimento dos tele-centros.

Dados extraídos do *site* do programa apresentam que no primeiro caso, encontravam-se instituições como a Federação das Entidades Assistenciais de Campinas (Feac), que fornecia formação aos jovens selecionados pelo programa através da realização de oficinas sócio-educativas de temas variados (como informática, cidadania, sexualidade,

etc.)¹⁰⁸; a PUC-Campinas, que oferecia a oficina de jornalismo; o CIEE, que oferecia o curso de formação para o trabalho; o Meta-Reciclagem, que desenvolvia atividades com computadores, envolvendo pintura e confecção de sucata; a Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas (Emdec), que oferecia o programa de Educação para a mobilidade, atividade na qual os jovens eram envolvidos com o transporte inclusivo e as campanhas educativas de trânsito; a FAC, que oferecia formação em inglês e português básico para redação, assim como o preparo para o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e os vestibulares para ingresso nos cursos técnicos.

Para o segundo caso, que correspondia a responsabilidade das instituições pelo funcionamento de unidades do programa – tanto cedendo local físico como organizando a estrutura das mesmas – existiam como parceiras a Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento (Sanasa); o Instituto de Pesquisas Especiais para a Sociedade (IPES); a Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) Vô Pureza e Espaço Esperança; a Guarda Municipal. Além desses tipos de atuação, ocorreu também a doação de máquinas e servidores às unidades do programa, o que foi realizado pelo Banco do Brasil.

Pensando nessas duas políticas e considerando a dinâmica envolvida no processo de criação de ambas destaca-se as algumas particularidades. No caso da primeira, esta apresentava um nome instigante: “Programa Educacional Jovem Trabalhador”, o qual trouxe em si e de forma direta o objetivo traçado, que era a de promoção de uma formação profissional juntamente com a aproximação do jovem de um ambiente típico de trabalho, de forma a sensibilizá-lo quanto à dinâmica própria deste.

Como um dos problemas levantados como base para a criação da política foi a questão da violência – que envolveria diretamente os jovens, tanto como autores ou vítimas – e considerando que esta decorreria, dentre outros fatores, das más condições de vida da população em situação de carência, uma das estratégias pensadas para a sua resolução e que se associaria à política foi à promoção de maior possibilidade de empregabilidade aos jovens. Tal entendimento, juntamente com a atuação política dos segmentos juvenis existentes na época, favoreceu a manifestação de um caráter mais democrático à política, uma vez que visava o atendimento de uma demanda entendida como sendo de toda a juventude campinense que era a obtenção de um trabalho remunerado. É interessante ressaltar que, neste momento, a secretaria responsável pelo

¹⁰⁸ É interessante notar que para esta atuação também ocorria a seleção de jovens, porém estes eram universitários e seu vínculo não era com a prefeitura e sim com a Feac. Informação extraída da URL: <http://www.programajovem.com/noticias.htm>

programa era a de Desenvolvimento e Trabalho, o que favoreceu o fortalecimento desta orientação.

No caso da segunda política, “Programa Jovem•Com”, ela possuía um nome impactante, porém acabou por não revelar as particularidades e objetivos do programa. Como suas diretrizes estavam voltadas para a questão da inclusão social e centravam-se no envolvimento da sociedade civil – através da figura das ONGs e demais entidades – crê-se que o nome mais apropriado seria “Jovem•Org”, cujo sufixo se remete ao tipo de instituição em questão. Foi revelado que a escolha do nome partiu dos jovens envolvidos, porém poucas informações foram dadas a respeito do contexto no qual isso ocorreu.

Conclui-se também, através das informações obtidas, que a substituição de um programa pelo outro se deu motivada pela necessidade que alguns gestores sentiram quanto à realização de correções na política. Entretanto, as falhas percebidas foram levantadas apenas através de julgamentos e impressões pessoais e não via a realização de uma pesquisa apurada junto aos jovens atendidos e as entidades parceiras, agentes que, por serem também envolvidos com a política, possuiriam maior propriedade de julgamento. Assim, percebe-se, com esse episódio, a característica unidimensional assumida pela política.

Somando a isso, também se percebe, como a alteração do perfil do público atendido, a mudança das demandas a serem contempladas com a política de juventude. Antes, acatava-se como demanda aquelas que provieram da realidade e vivência dos grupos juvenis organizados na cidade, depois se considerava apenas aquelas que foram levantadas pelos órgãos públicos, no caso por setores da Assistência Social. Foi a troca do atendimento das demandas juvenis pelas institucionais.

4.3 OS PROGRAMAS ESTADUAIS

Atendo-se aos programas de juventude criados pelo governo do Estado de São Paulo, desses muitos acabaram não abrangendo todo o território. A maioria estendeu-se a poucas cidades, tendo alguns até se restringido apenas à capital. Foi o caso do “Programa Jovem Cidadão – Meu Primeiro Trabalho”¹⁰⁹, de responsabilidade da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho (SERT)¹¹⁰ e que, conforme informações apresentadas por Walter Barelli¹¹¹ existiu apenas na Região da Grande São Paulo.

Apesar dessa política não estar incluída na análise, aparecendo apenas como contraponto para a outra política de criação estadual, a mesma trazia já no nome uma proposta inovadora de atuação, podendo, então, ser considerada como uma política avançada nos dizeres de Krauskopf (2003), uma vez que se orientava para o empoderamento dos jovens enquanto cidadãos. Todavia, a cidadania apresentada não era a associada as idéias emergentes nos anos noventa e nem as assinaladas pela Carta Constitucional brasileira, mas sim aquela que faz menção a idéia defendida por Warderley Santos (1987) como sendo a mais disseminada na sociedade brasileira, que seria a cidadania regulada. Segundo essa, os direitos de cidadania seriam condicionados pela ocupação do indivíduo no mundo do trabalho e por sua posição no processo produtivo. Assim, os direitos estendidos aos jovens seriam aqueles diretamente ligados a questão do trabalho. Sobre isso se verá mais adiante.

O gestor em questão apresentou como possível explicação para este formato da política o fato do governo estadual ter passado por uma grande crise no momento de criação da mesma. Existiram, duas situações a atender: a crise econômica – que repercutia na sociedade como um todo – e a crise interna ao governo. Assim, afirmou ele:

¹⁰⁹ Esse fazia parte de um programa maior, cujo nome era “Jovem Cidadão”, o qual estava ligado ao seguinte conceito político e ideológico: a constatação do sujeito jovem enquanto cidadão. Daí provieram os dois programas que objetivaram trabalhar com a questão da cidadania relacionada à juventude, que foram: “Meu Primeiro Trabalho” e “Serviço Civil Voluntário”. Ambos ficaram restritos a Região Metropolitana de São Paulo.

¹¹⁰ Essa secretaria contemplou várias atividades e, ao longo do tempo, recebeu diferentes denominações. A que é utilizada no texto surgiu em 1995, momento de ingresso de Walter Barelli que, segundo o próprio, seria o responsável por esta última mudança. Sobre isso ver a entrevista nº 8 e o *site*: <http://www.emprego.sp.gov.br/galeria/>

¹¹¹ Ex-secretário estadual de Emprego e Relações de Trabalho. Atuou na correspondente secretaria durante duas gestões: 1995 – 2000 e 2001 – 2004, e nesta envolve-se com a implementação de várias políticas voltadas para a juventude.

a função (...), principalmente numa crise como a gente vivia – era mil novecentos e noventa e cinco – [era] cuidar da questão do emprego. Estava com taxas – em São Paulo – elevadas, depois cresceram mais (...) o governo foi constituído numa época difícil, o Estado estava falido, não tinha recursos, então, você tinha que trabalhar com outros recursos que (...) possuía, que eram os recursos políticos. Então, nós fizemos políticas de trabalho com a sociedade ¹¹².

Devido a essa crise e a falta de recursos necessários, o programa acabou existindo apenas na região da Grande São Paulo que, ainda conforme Barelli, era a que possuía o maior número de desempregados do estado. Apesar de todos os municípios industriais serem afetados com a crise econômica, os que mais sofreram, segundo tal gestor, foram os pertencentes à região da capital.

Apesar de toda a restrição orçamentária que foi apresentada para a área de trabalho, a área da Assistência Social procedeu de forma diferente e criou políticas de âmbito estadual. Essa diferença de procedimento pode ser interpretada como tendo sua base em perspectivas e orientações políticas diferentes, análise obtida através de informações presentes nos respectivos *sites* oficiais. No caso da secretaria anterior, tinha-se como missão: “(...) *aproximar o trabalhador das novas oportunidades do mercado, fomentando a geração de trabalho e renda (...)*” [SÃO PAULO, 2008 (b)], além de que também “(...) *inseria o jovem no mercado de trabalho (...)*” [idem], ao passo que a secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS) apresentava como missão: “*Garantir os direitos e o acesso a bens e serviços, a cidadãos e grupos em situação de vulnerabilidade social e pessoal no Estado de São Paulo (...)*” [SÃO PAULO, 2008 (d)].

Pode-se concluir que existiam duas concepções de cidadania presentes no desenvolvimento do trabalho dessas secretarias. No caso da SERT, que assumiu de forma muito precisa e majoritária a questão do atendimento ao sujeito trabalhador e, com isso, ao mercado de trabalho, a idéia de cidadania presente era a relacionada ao mundo do trabalho e preocupava-se com a incorporação dos sujeitos via atuação na esfera produtiva. Foi isso que, conforme uma análise da fala do ex-secretário, possibilitaria a escolha ao atendimento da capital, local em que, estatisticamente, teria o mercado de trabalho maior tanto para a obtenção de retornos como para a manifestação de pressões sobre o governo estadual.

No caso da SEADS, que havia passado por mudanças internas e possuía um novo formato de atuação e criação de políticas, existia como concepção de cidadania aquela associada à idéia do universalismo e, por isso, visava o atendimento do cidadão de forma

¹¹² Fala transcrita da entrevista nº 8, p. CV.

geral. Não possuiria tal secretaria condições éticas de eleger explicitamente uma única cidade para cobertura.

Descrevendo a atuação da SEADS, nota-se que desde os anos de dois mil e quatro, vigorava a descentralização das ações voltadas para a área, o que modificou a forma como eram estabelecidos os convênios entre ela e as respectivas secretarias das cidades do interior do estado. Foi criada a “Rede Social São Paulo”¹¹³ e, como consequência dela, surgiu o que se conheceu como “Convênio Único de Proteção Social”. Essa rede passou a ser responsável pela integração e articulação dos programas intersetoriais existentes, com vista a evitar a ocorrência da fragmentação, superposição e pulverização das ações voltadas para o atendimento das demandas de assistência social. É importante destacar que, diferente do que se notou nas políticas criadas pelo governo municipal em Campinas, essa nova forma de atuação da secretaria estadual inovou ao apresentar políticas consideradas como sendo de Transferência de Renda, dentre as quais se encontrava a que é de interesse do trabalho em questão, que foi o “Projeto Ação Jovem”.

Nos documentos produzidos pelo governo estadual que discorrem sobre a atuação da área da Assistência Social – conjunto de cadernos de nome “Inovações em Gestão Social” – se menciona o histórico da construção da proposta de garantia de renda mínima no Brasil, a qual contou de forma decisiva com a contribuição dada pelo então senador Eduardo Matarazzo Suplicy¹¹⁴ quando da apresentação do projeto de lei 2561 ao Congresso Nacional em dezesseis de abril de mil novecentos e noventa e um, a qual ficou conhecida como PLS 80/91. Esta propunha pagar às pessoas maiores de vinte e cinco anos – portanto abrangeria apenas os adultos, uma vez que o conceito de juventude utilizado pela demografia estende essa faixa etária até os vinte e quatro anos – e cujo rendimento mensal fosse inferior a determinado patamar. Ou seja, caso se configurasse a necessidade do recebimento desse benefício, os sujeitos atendidos receberiam uma complementação equivalente a trinta por cento da diferença entre a renda a ser auferida como o mínimo necessário para a sobrevivência e a renda possuída. Muitos debates ocorreram a partir da

¹¹³ Essa rede foi composta por representantes das secretarias do governo estadual; de entidades empresariais e fundações; dos governos municipais; dos Conselhos como o de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e os Tutelares; e demais organizações atuantes na área social.

¹¹⁴ Economista, professor e político brasileiro, atuante como senador da República pelo estado de São Paulo (com mais dezesseis anos de legislatura). Defendeu desde o início de seu primeiro mandato a implementação de um programa de transferência de renda conhecido como *Renda básica de cidadania*, a qual teria como objetivo garantir as necessidades básicas de todos os cidadãos. Sobre isso discute melhor em seu livro **Renda de Cidadania** - A saída é pela porta, onde demonstra as vantagens deste programa diante de outros. Ver informações in: Wikipedia, 2009 (f).

apresentação deste projeto de lei e em meio a estes se tornou público o argumento do economista José Márcio A.G. de Camargo¹¹⁵, o qual apontou para o fato da insuficiência de renda das famílias atuarem como um condicionante ao trabalho infantil e ao abandono precoce da educação escolar, ambas situações que fomentariam o ciclo da pobreza, uma vez que impediriam a obtenção de melhores postos de trabalho por parte dos sujeitos expostos a estas. Crê-se que tal argumento influenciou de forma marcante os programas de transferência de renda instituídos no Brasil após mil novecentos e noventa e cinco, os quais passaram a beneficiar famílias – priorizando as que possuíam crianças em idade escolar e que, em contrapartida comprovassem a continuidade da frequência de seus filhos a estabelecimentos de ensino – através da destinação de um subsídio mensal pago durante determinado período.

No caso do estado de São Paulo, os mesmos documentos informam a existência de um incipiente programa de transferência de renda destinado a atender famílias pobres¹¹⁶. Tal programa, que existiu da década de cinquenta até os anos oitenta, foi criado através da lei 560 de vinte e sete de dezembro de mil novecentos e quarenta e nove sob o nome de “Serviço de Colocação Familiar”, e esteve sob responsabilidade do Poder Judiciário. Seu encerramento data de dezenove de dezembro de mil novecentos e oitenta e quatro quando, com a promulgação da lei 4.467 suas funções foram transferidas para o Instituto de Assuntos da Família (IAFAM) e a responsabilidade pelo serviço ao Poder Executivo – mas especificamente à Secretaria de Promoção Social.

Nos anos noventa, nova mudança ocorreu: a implantação do Programa Família, o que veio a transformar-se no Programa Renda Cidadã em dois mil e um. Em dois mil e quatro, quando ocorreu a citada mudança na SEADS, nova atuação foi realizada por esta secretaria: a implementação do “Projeto Ação Jovem”.

Discorrendo sobre este projeto e segundo documentos oficiais, o mesmo foi considerado como um mecanismo de transferência de renda direto para os jovens. Sua

¹¹⁵ Professor titular da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e consultor de diferentes organizações internacionais como o Banco Mundial – do inglês *The World Bank* – e de empresas e organizações empresariais, entre as quais: Banco Modal S.A. e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Informações presentes na base de dados de currículos da Plataforma Lattes e no *site* da PUC-Rio.

¹¹⁶ É necessário especificar que esta proposta não se destinava às famílias unicamente pobres, mas sim aquelas que fossem, ao mesmo tempo, pobres e consideradas desajustadas socialmente. A proposta era destinar crianças e adolescentes das famílias assim discriminadas a lares substitutos até que estas estivessem em condições de reintegrá-las. A subvenção econômica era, assim, destinadas as famílias receptoras durante o tempo em que elas estivessem com o cuidado das crianças e dos adolescentes atendidos. Outras informações ver texto: “Compreendendo o Processo de Acolhimento Familiar” in: BAPTISTA, Rachel. 2009.

criação data de junho de dois mil e quatro, mas apenas em vinte e dois de julho de dois mil e cinco houve a promulgação do decreto de número 49.807, o qual veio a estabelecer as diretrizes gerais do projeto. Segundo ele, o objetivo desta política era:

beneficiar jovens, na faixa etária de 15 (quinze) a 24 (vinte e quatro) anos, com ensino fundamental ou médio incompletos e que se [encontravam] em situação de vulnerabilidade social, oriundos dos bolsões de pobreza, priorizando aqueles pertencentes a famílias de renda familiar de até 2 (dois) salários-mínimos. [SÃO PAULO, 2008, p.1 (e)].

Esta ação do governo centrava-se nas regiões metropolitanas do estado, no caso as de São Paulo, Campinas e Baixada Santista. Apesar do decreto expressar a possibilidade de atendimento aos jovens que residissem nos demais municípios, havia uma restrição nele, pois o mesmo condicionava a extensão da política ao que se julgava critério imprescindível do projeto: o atendimento a situações de vulnerabilidade social, noção esta que acabou, na prática, associada unicamente aos problemas existentes nos grandes centros urbanos. Assim, para que as outras cidades pudessem pleitear a implementação do projeto deveriam possuir “(...) *características semelhantes* [as das metrópoles citadas] *com relação à pobreza*”. [idem].

Ainda conforme os documentos citados, previa-se que os jovens selecionados teriam suas famílias incluídas no “Cadastro Pró-Social do estado”, além do recebimento de benefício mensal no valor de sessenta reais, o qual seria viabilizado diretamente ao jovem através de cartão magnético – a ser emitido em nome próprio – do Banco Nossa Caixa S.A., isso mediante autorização legal dada por seu responsável. A duração deste atendimento era de doze meses, podendo ser prorrogada, uma única vez, por igual período.

Sobre o cadastro citado, e conforme informações dadas por Gisleide Abreu¹¹⁷, ele funcionava como uma grande rede de informações acerca das famílias que poderiam ou necessitariam receber benefícios do governo do estado. Tal registro visava favorecer tanto aos gestores públicos – pelo acesso às informações pessoais de futuros beneficiados – como os cidadãos em geral, devido a facilidade para conhecimento e usufruto dos auxílios a serem disponibilizados pelo poder público.

Retomando a análise da política em si, tinha-se como um dos critérios de seleção a defasagem escolar e, por isso, os selecionados deveriam efetivar matrícula no ensino público – que poderia ser municipal ou estadual – tanto na modalidade regular, como

¹¹⁷ Funcionária da Coordenadoria de Gestão e responsável pela realização dos cadastros referentes ao atendimento da área da Assistência Social em Campinas. Atuava simultaneamente com os programas “Ação Jovem” e “Agente Jovem”.

Educação de Jovens e Adultos (EJA) e até mesmo na profissionalizante, havendo a necessidade de permanência neste durante todo o período de obtenção da bolsa, situação que deveria ser constantemente comprovada. É interessante acrescentar que, segundo Vera Lia Teixeira¹¹⁸ esse controle era feito por via eletrônica: cada beneficiário – que necessariamente deveria tornar-se aluno – possuía um RA (Registro Acadêmico) cujo número se encontrava disponibilizado nesse *site*, o qual era abastecido automaticamente pelo setor responsável pelo cadastro com as informações da frequência dos alunos.

Além disso, e também associada à questão da escolaridade, destaca-se que inicialmente era realizado o atendimento exclusivo de jovens que haviam deixado a escola sem completar o ensino fundamental. Depois o projeto passou por dois momentos de ampliação:

a) primeiro: quando se incluiu como público a ser atendido jovens que possuísem ensino médio incompleto.

b) segundo: quando foram incluídos jovens que não deixaram a escola, mas que estariam em situação que pudesse levá-los a isso.

Tais mudanças encerraram-se em dois mil e cinco, e segundo informes dados pelos gestores entrevistados, poderiam ter se originado com base em demandas presenciadas nas diversas localidades atendidas pelo programa. No caso da cidade de Campinas, Waldir Quadros informa que após o lançamento deste projeto houve dificuldades que impediram a inclusão dos jovens, dentre as quais destacou o que acreditou ser uma incompatibilidade da proposta apresentada pela política com a realidade existente. Sobre isso discutiu: “(...) *O Programa (...) o público alvo dele, o teórico, era os jovens egressos [do sistema escolar]. Que o Programa era uma bolsa para trazer os jovens de volta para a escola, certo? Era essa a idéia. Isso não dava, porque não é com sessenta reais que você [trazia] o ‘cara’ para a escola*”.¹¹⁹

Para esse gestor existiam outros problemas que deveriam ser tratados para que esta proposta adquirisse viabilidade, como era o caso das dificuldades que possuíam as escolas da rede estadual em apresentar jovens para serem atendidos no programa. Pensando neste exemplo e conforme fala de Quadros, surgiram aí problemas relacionados com a questão da evasão escolar. Um desses pode ser ilustrado com o seguinte relato, o qual sinaliza uma possível postura presente nas escolas em questão: “(...) *na hora que a*

¹¹⁸ Funcionária responsável pela equipe da CSAC (Coordenadoria Setorial de Avaliação e Controle). Tal setor tem como incumbência acompanhar, monitorar, assessorar e fiscalizar todas as entidades não governamentais que são co-financiadas com recursos públicos na cidade de Campinas.

¹¹⁹ Fala transcrita da entrevista nº 11, p. CXLIII.

*escola conseguiu se livrar (...) do mau aluno – está totalmente errada essa concepção – mas a hora que ela conseguia expulsar, se livrar, [vinha] agora o Programa querendo trazer ele de volta?”.*¹²⁰ Por parte do aluno, o problema que existia era a questão de seu conflito com o ambiente escolar, o qual deveria ser trabalhado pela Rede de Assistência Social, que precisaria “(...) *cativar o jovem para voltar para a escola (...)*”.¹²¹

Como não exista a possibilidade de trabalhar com essas dificuldades antes da implementação do projeto, o mesmo acabou não recebendo as respostas que almejava nos primeiros meses. Depois, surgiram possibilidades de modificação da proposta – o que se verificou primeiramente no município de Piracicaba – dentre as quais estava justamente a inclusão de novo tipo de público: jovens estudantes que estavam em situação considerada como de “risco de sair” da escola. Foi no momento de inclusão desses jovens que se iniciou a inclusão de campinenses nesse projeto.

Outra questão importante para ser apresentada – e que também está associada à maneira como as demandas locais influenciaram no formato da política – foi a questão do critério seletivo da condição de “vulnerabilidade social”. Inicialmente o decreto que versava sobre o projeto dava como indício que esse critério seria atendido através de informações de bases censitárias, o que, no caso de Campinas, foi modificado com a incorporação da Rede Municipal de Assistência Social, que foi a instância que passou a julgar o cumprimento deste item.

Segundo Abreu, o elemento que se buscava identificar quando da seleção do jovem era, somado à renda familiar, sua condição de moradia, ou seja, se ele residia em áreas tidas como “bolsões de pobreza”, as quais se acreditava serem as de maior risco para sua integridade física e desenvolvimento psico-social, devido, dentre outros fatores, à freqüente presença de narcóticos – e do correspondente crime organizado – e a constância de situações de violência, assim como da falta de recursos assistenciais. Ao continuar sua fala, esta gestora enriquece a análise ao apresentar como na cidade se detectava as regiões citadas. Segundo ela, e retomando a fala de Rita Kather, a cidade de Campinas estaria dividida em cinco grandes regiões: a Norte, a Sul, a Leste, a Sudoeste e a Noroeste, e interno a cada uma delas existiriam bairros ou áreas que seriam identificadas como de maior vulnerabilidade. Nestas atuariam os já citados DAS, nos quais existiriam os Fóruns intersetoriais, que seriam uns dos responsáveis pelo encaminhamento dos jovens a serem atendidos pelo projeto. A forma de encaminhamento para este projeto era bem diversa,

¹²⁰ Idem ao anterior.

¹²¹ Ibidem.

podendo ser realizada tanto nos “plantões sociais” dos DAS, como através das escolas públicas e ONGs estabelecidas na região.

Maria Tófoli auxilia também na análise desta política quando informa que para cada um destes parceiros existia uma quantidade determinada de nomes a serem indicados, os quais se somariam ao número geral de jovens atendidos na localidade. Contudo, tal direcionamento só ocorria conforme a quantidade de vagas disponíveis para a região. O que se pode entender da fala com os gestores é que existia uma quantidade determinada de vagas a ser atribuída à cidade, as quais eram divididas entre as regiões descritas e nestas entres os parceiros do projeto.

Tófoli informa também que além da seleção, os DAS também atuavam na comprovação permanente da escolaridade dos jovens selecionados, pois ao fazerem o acompanhamento das famílias e dos jovens assistidos em sua região tais instâncias tinham condições de verificar se aqueles continuavam estudando e de apresentar, a cada seis meses, dados atualizados sobre tal condição escolar. Essas informações eram avaliadas pelo setor responsável pelo cadastro e caso se confirmasse o término dos estudos ou a desistência de sua continuidade por parte de algum beneficiado, a bolsa lhe era retirada e aguardaria para ser repassada a outro. Caso ocorresse tal procedimento, no tempo propício, o Distrito de Assistência correspondente seria informado sobre a possibilidade de inclusão de novo jovem e nova listagem de nomes seria apresentada. Esse item acerca da inclusão/exclusão de jovens é algo bem frisado pela gestora acima, a qual informa que, devido a pequena quantidade de vagas abertas em relação à demanda existente, haveria sempre uma lista de jovens “pré-selecionados” – aqueles que possuíam os requisitos para ingresso no projeto, que haviam se inscrito ou sido indicados em um momento de seleção, mas que não tinha conseguido galgar uma vaga – a qual “corria” sempre que um jovem fosse desvinculado do projeto. Assim, só se incluíam novos beneficiados quando os antigos já não faziam mais parte do projeto.

Todas essas informações possibilitam interpretar que, apesar do montante de vagas existentes, a dinâmica presente na seleção dos jovens faria com que cada um entrasse em condição particular – um poderia estar no último ano do ensino médio, que condicionaria o recebimento de sua bolsa em apenas um ano, enquanto outro poderia estar no final do fundamental, o que lhe permitiria pleitear a prorrogação dela por mais um ano – não permitindo, a priori, saber sobre sua permanência e nem a quantidade de jovens que seriam inclusos ano a ano.

Retomando a fala da última gestora e no tocante a verificação da frequência escolar, sempre que se incluía um jovem ao projeto pedia-se ao mesmo que apresentasse, senão o comprovante de matrícula, ao menos as providências tomadas com vista à sua efetivação. Tinha-se, então, que a participação no projeto ficava condicionada a comprovação da matrícula escolar logo que isso fosse possível. Qualquer resistência ou negação desta providência era tomada como quesito para não inclusão do jovem.

Junto com a questão da escolaridade, o decreto citado sinalizava para a possibilidade de oferecimento de formação profissional aos jovens contemplados, entretanto tal encaminhamento não se verificou na prática cotidiana, uma vez que, segundo Abreu, o que existia era a presença de “(...) *jovens com perfis diferentes, então, [se direcionava] tipos de atendimentos bem diferentes*”.¹²² O que se soube foi que os jovens que eram, ao mesmo tempo, atendidos por este projeto e por uma ONG acabaram recebendo algum tipo de formação sócio-educativa por parte daquela. Como muitas das ONGs que trabalhavam com os beneficiados deste projeto atuavam com formação profissional, acredita-se que muitas realizaram cursos voltados para isso, entretanto, essa situação não pôde ser comprovada e nem acompanhada pelo poder público local.

Detalhe importante da bolsa atribuída por este projeto, que serviu para diferenciá-la das existentes em outros programas, foi a possibilidade de seu recebimento mesmo em situação de trabalho, ou seja, os jovens que estavam no mercado de trabalho também poderiam receber o benefício, sendo que para estes ele funcionaria como uma complementação de renda e um incentivo a continuidade dos estudos. Somado a isso, outra diferença estava no fato desta política possibilitar a existência de acúmulo de benefícios. Permitia-se aos jovens contemplados conjugar esta bolsa com o benefício de outros programas, como ocorria com o “Renda Cidadã”. Caso uma família fosse beneficiária deste, o jovem membro dela poderia pleitear e receber bolsa do projeto “Ação Jovem”. Explicando melhor, o que ocorria era que não se podia ter acúmulo de mesmo tipo de benefício no nome de um mesmo responsável legal. Assim,

Se o Jovem [fosse] o responsável legal e [estivesse] recebendo o ‘Renda Cidadã’, aí, não [daria] para receber também o ‘Ação Jovem’. [Mas se] ele [fizesse] parte de uma família que [recebesse] a Renda Cidadã, não [tinha] nenhum impedimento que ele [recebesse] o Ação Jovem. Até [era] interessante, [pois estaria] fortalecendo a família como um todo.¹²³

¹²² Fala transcrita de entrevista. Ver anexos, entrevista nº 4, p. LXII.

¹²³ Fala transcrita de entrevista. Ver anexos, entrevista nº 4, p. LVII.

Segundo os documentos oficiais, outra inovação da SEADS em relação a outros órgãos públicos existentes na área da Assistência Social estaria no fato de seu Cadastro Social – que era utilizado para a atribuição dos benefícios sob sua prerrogativa – favorecer, de forma bem efetiva, maior inclusão social através do acesso ao cartão magnético do banco. Frisa-se que tal procedimento proporcionaria aos beneficiados – jovens no caso do projeto em questão e demais membros da família no caso do Programa Renda Cidadã – a obtenção dos requisitos básicos de cidadania, uma vez que existia a necessidade de providência dos documentos pessoais para confecção do cartão bancário. Além disso, a partir do momento em que os beneficiados eram incluídos nos programas passavam também a se integrar a Rede de Assistência, o que possibilitaria continuidade de atendimento, tanto por outros programas como pelos setores e entidades locais que atuassem na área.

Assim como os programas apresentados anteriormente, este projeto também previa o estabelecimento de parcerias entre o poder público estadual – subdividido entre as secretarias SEE; SCTDE; SERT; SEADS – municípios paulistas e organizações da sociedade civil. Previa-se que tal parceria se expressasse através das mais diversas ações, desde a efetivação do projeto nos municípios através da seleção dos beneficiados – a qual era feita com auxílio dos órgãos públicos municipais – até a promoção de ações sócio-educativas que visavam a capacitação profissional dos jovens e a promoção de sua autonomia – ao que se imaginava a obtenção de caminhos para a auto-sustentação após o desligamento do projeto – e também o incentivo ao desenvolvimento de projetos comunitários. Entretanto, essas últimas ações acabaram por não serem realizadas, isso porque, apesar das parcerias estabelecidas com OGs e ONGs que trabalhavam com a questão da formação educacional, como o centro do projeto estava baseado no retorno do jovem à escola, não ocorreram atuações que pudessem favorecer tais experiências educacionais e nem uma devida fiscalização das entidades parceiras. O que se controlou foi apenas à frequência dos alunos e o abastecimento do *site* correspondente com as informações necessárias para este fim.

Encerrando a análise desta política, percebe-se que, assim como as anteriores, o paradigma de juventude apresentado era o que se associa a idéia de etapa de desenvolvimento social se priorizava a questão da formação escolar mais geral, a que para muitos seria uma particularidade deste momento da vida.

O nome do programa era inócuo, uma vez que não se relacionava com o objetivo estabelecido, que era a promoção da formação escolar via o incentivo a manutenção da

freqüência do aluno, ação feita em relação do jovem e não por ele. Não se sabe se a demanda pela formação escolar foi suscitada por elementos da realidade juvenil ou se apenas correspondia a uma questão institucional, pois não se obteve maiores informações por parte dos gestores envolvidos.

Diferente das políticas anteriores, nesta a atuação do município foi bem restrita, existindo apenas enquanto elo de ligação entre as ONGs locais – que executavam o projeto – e o governo estadual. Foi justamente a limitação a esta atuação que, dentre outros fatores, interferiu na possibilidade de avaliações mais detalhadas sobre o trabalho das entidades citadas e, conseqüentemente, na apresentação de um panorama sobre o atendimento dos jovens selecionados.

4.4 OS PROGRAMAS FEDERAIS

Ao falar sobre os programas federais, é preciso pontuar relacionamentos diferentes ocorridos entre o governo municipal e o federal. Pode-se perceber que, a partir dos depoimentos dos gestores entrevistados, existiu um tipo de encaminhamento durante a gestão dois mil a dois mil e quatro e outro durante a que a seguiu.

Com relação à primeira gestão, ela atuou no momento em que esteve vigorando a primeira versão do “Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego” (PNPE)¹²⁴ – tido como pioneiro dos programas de trabalho para juventude no país – mas como, segundo falas de Amira Camargo e João Ferreira, ele demorou muito a ser implementado na cidade, quando o foi durou apenas um ano. Isso fez com que os gestores locais não se envolvessem com ele, destinando toda atenção ao “Programa Jovem Trabalhador”, que era de prerrogativa municipal. Assim, o que acabou existindo foi uma atuação descompassada, com cada esfera atuando de forma muito independente.

Na gestão dois e quatro a dois mil e oito o entrosamento entre essas duas esferas de governo foi melhor estruturado, o que se verificou pelo conjunto das políticas federais implementadas na cidade e na forma como as mesmas foram desenvolvidas. Segundo Waldir Quadros, houve nesta gestão o estabelecimento de novo convênio entre o governo municipal e o federal – na figura do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – que favoreceu o surgimento de novas perspectivas para as políticas em questão. Assim, juntamente com as políticas municipais e estaduais somaram-se políticas federais – todas gerenciadas pela área da Assistência Social – as quais foram: “Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano” e “Programa Juventude Cidadã”.

Atendo-se a primeira política, esta se resumia a uma ação de Assistência Social destinada a jovens entre quinze e dezessete anos de idade, que estivessem em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal, com prioridade para os que tivessem cumprido medida sócio-educativa ou estivessem em condição de Liberdade Assistida; que fossem egressos de outros programas sociais, como os de transferência de renda –exemplo do

¹²⁴ Conforme texto de apresentação do programa, o desemprego juvenil era um dos principais desafios a serem enfrentados pelo Governo e, por isso, o mesmo correspondia a uma política de investimentos públicos e privados que visava gerar mais e melhores oportunidades de emprego e renda. Tal política foi modificada por meio de um conjunto de medidas cujo objetivo era melhorar as condições de acesso ao mercado de trabalho por parte dos jovens. Ela foi aprovada inicialmente pela lei 10.748 de 22 de outubro de 2003 e modificada lei 10.940 de 27 de agosto de 2004.

Programa Renda Mínima – e de atendimento à exploração comercial – com destaque para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e também portadores de algum tipo de deficiência, para os quais se reservava dez por cento das vagas. Seu funcionamento, assim como o atendimento dos jovens contemplados, se dava através de várias frentes, nas quais se efetivavam as funções:

- a) de encaminhamento, realizada pelos DAS municipais;
- b) de seleção, cuja responsabilidade era das ONGs locais;
- c) de cadastro, de responsabilidade de setor público municipal da área da Assistência Social;
- d) de formação sócio-educativa, que ficava a cargo das mesmas ONGs;
- e) de acompanhamento, realizada por outro setor público municipal da mesma área citada.

O marco jurídico do projeto era a portaria de número 1.111 de seis de junho de dois mil, a qual estabeleceu as normas e diretrizes do projeto e também o órgão público responsável pelo mesmo, que no momento foi o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)¹²⁵, posteriormente transformado no MDS. Como referência para esta portaria teve-se o artigo de número 227 da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre os direitos a serem respeitados à criança e ao adolescente e feitos cumprir pela família, sociedade e Estado, e dentre os quais se encontra o direito à educação e à profissionalização; o parágrafo segundo do artigo também segundo da lei 8741/93 – Lei Orgânica da Assistência Social – que apresenta como objetivo o amparo às crianças e adolescentes; o artigo terceiro da lei 8069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente – no qual se destaca e se explicita os direitos acima citados; e as recomendações previstas na Declaração de Lisboa sobre Políticas de Juventude¹²⁶. Dotado de todo esse embasamento, a citada portaria apresentava como objetivos deste projeto:

¹²⁵ É importante informar que tal ministério passou por várias modificações ao longo de sua existência. Foi criado pela lei 6.036 de 1º de maio de 1974, quando sua atuação passou a ser desvinculada da pertencente ao antigo Ministério do Trabalho e Previdência Social, dando origem a ministérios separados: o Ministério do Trabalho e o Ministério da Previdência e Assistência Social. Depois desta, novas mudanças ocorreram: uma em 28 de maio de 2003, quando, a partir da lei 10.683 criou-se o Ministério da Assistência Social – destacando-se esta atividade do Ministério da Previdência Social – e outra que foi a transformação do mesmo em Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 13 de maio de 2004, quando se sancionou a lei 10.869. Mais informações a respeito ver no *site*: www.mpas.gov.br.

¹²⁶ Documento discutido e redigido na primeira Conferência Mundial dos Ministros Responsáveis pela Juventude, realizada em Portugal no ano de 1998. Tal evento possuía como um de seus objetivos estabelecer um programa de ação mundial que induzisse os governos dos países participantes a reforçar suas políticas em prol da juventude.

Estimular o papel de protagonista jovem;
Ajudar o jovem adolescente a compreender que é possível planejar e construir o seu próprio futuro;
Fornecer instrumentos conceituais que permitam ao jovem se transformar;
Preparar o jovem para atuar de modo cooperativo e para contribuir na transformação da própria comunidade em que está inserido;
Promover o resgate de vínculos familiares, comunitários e sociais;
Preparar o jovem para o mundo do trabalho;
Centralizar as ações com os jovens na família;
Contribuir para a melhoria dos indicadores sociais como decorrência da ação do agente jovem (COMPADRES, p. 2. 2008)

De todas as políticas analisadas, esta foi a que apresentou de forma mais explícita o paradigma de juventude discutido por Dina Krauskopf (2003), o qual a considera como ator estratégico do desenvolvimento e aporte produtivo, por isso estando em etapa importante de formação. Acreditava-se serem os jovens agentes promovedores do desenvolvimento social das comunidades nas quais estivessem inseridos. Entretanto, ainda se mantinha na discussão do protagonismo juvenil esperado uma restrição na atuação desses sujeitos, os quais teriam uma ação condicionada. Isso é esclarecido mais adiante.

Além dos jovens, os municípios atendidos também eram selecionados para desenvolver o programa. Para isso, tinha-se como critérios:

- a) Condição de capital, devido à constatação da concentração de jovens e da maior prevalência de problemas envolvendo essa faixa etária;
- b) Caracterização enquanto município que possuísse menor IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) em relação à média regional;
- c) Caracterização enquanto município em situação de emergência (enchente, seca, desastre ecológico etc.);
- d) Condição de habilitação para o gerenciamento do projeto por parte da gestão municipal;
- e) Reconhecimento da inserção em sua “Agenda Social” da problemática envolvendo os jovens;
- f) Atuação voltada para o desenvolvimento programas como PETI e Renda Mínima.

Assim, a seleção realizada priorizava os municípios, no âmbito de cada Estado, que atendessem o maior número dos critérios acima mencionados.

Conforme informações extraídas de documentos oficiais, a inclusão dos beneficiados ocorria através de seu registro no Cadastro Único¹²⁷ e seu tempo de permanência no projeto era de um ano. Apenas em casos de extremo risco social que existiria a possibilidade de prorrogação deste prazo por igual período. Essa avaliação era dada pelo Conselho Tutelar e/ou Conselho de Assistência Social locais, que julgariam a necessidade de permanência do jovem atendido. Em todo o caso, o desligamento ocorreria sempre que o jovem completasse a idade de dezoito anos.

No caso de Campinas, Gisleide Abreu apresentou que a seleção era feita via ONGs que trabalhavam com o projeto. No total, o número de vagas a serem preenchidas era de quatrocentas e vinte e cinco, o que ocorria através da dinâmica de constante inclusão/desligamento. Segundo Abreu, ocorriam substituições constantes de jovens durante o ano, isso porque muitos desistiam tanto por arrumarem emprego como por não desejarem continuar a participação nas atividades do projeto ou até mesmo por não se enquadrarem mais no perfil exigido. Dado importante sobre a política é que mesmo com a possibilidade de renovação da bolsa de alguns jovens, a gestora acima informa que tal situação ainda não havia ocorrido em Campinas. Todavia, Assim, apesar de grande parte dos jovens ficarem no projeto durante o período de um ano, devido a dinâmica citada, não existia a impossibilidade de precisar o número de sujeitos atendidos anualmente.

Faz-se necessário informar que, apesar do pouco tempo previsto para a participação no projeto, os jovens beneficiados eram, ou passavam a ser, pessoas com vínculo específico nas entidades envolvidas. Por tal motivo, mesmo com sua desvinculação do projeto, os mesmo continuavam a ser atendidos pelas ONGs, sendo que muitos até poderiam ser apresentados para inclusão em outros programas que também tivessem contrapartida dada por aquelas.

No tocante as ONGs envolvidas, estas também passavam por um rígido processo de seleção, que incluía possuir inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social e também ter registro do Programa no Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente. Segundo Teixeira, tais inclusões pressupunham atender critérios como possuir em seu quadro de funcionários uma assistente social contratada pelo mínimo vinte horas e ter em seu espaço condições físicas adequadas. Tais exigências seguiam a normatização dos

¹²⁷ Tal mecanismo foi regulamentado pelo decreto nº 6.135, de 36 de junho de 2007, o qual o apresenta como sendo um instrumento de coleta de dados e informações que objetiva a identificação de todas as famílias de baixa renda existentes no país, de forma a possibilitar a análise das principais necessidades das famílias cadastradas e auxiliar o poder público na formulação e gestão de políticas voltadas a esse segmento da população. Mais informações ver in: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastro_unico

padrões nos serviços apresentada pelo SUAS e, devido a esta, muitas entidades levavam anos para se adequar e, conseqüentemente, terem sua inscrição incluída nos órgãos citados.

O projeto previa a capacitação teórica e prática dos beneficiados via execução de atividades que não se configurassem como trabalho, mas que possibilitassem a permanência deles no sistema de ensino, assim como a aprendizagem e a formação cidadã, de forma a inculcar-lhes a idéia acerca de seu poder de transformação social, favorecendo assim sua atuação com vistas à promoção de melhorias dos indicadores da realidade social de sua localidade. A formação desses jovens – que era centrada nas áreas de saúde; cidadania; esporte e turismo; cultura e meio-ambiente – corresponderia a um total de trezentas horas-aula, com duração de seis meses, a serem divididas em dois módulos. O primeiro – considerado básico – seria voltado para temas que despertassem a auto-estima do jovem, enquanto que o segundo – tido como de formação específica – seria destinado à promoção do que se considerava ser o protagonismo juvenil nas áreas citadas. O tempo de duração desses módulos era de respectivamente dois e quatro meses. Frisa aqui que, em Campinas, a formação era realizada de maneira autônoma pelas entidades, o que favorecia a ocorrência de diferentes atividades formativas, as quais dependiam da proposta de cada ONG.

Neste item que se manifesta a restrição pontuada anteriormente. Isso porque, mesmo com o esclarecimento da importância em se promover o protagonismo juvenil, o fato deste ser “ensinado” ou direcionado para áreas escolhidas previamente – sem a participação dos jovens – revela resquícios de antigas posturas tomadas em relação a esses sujeitos, como ocorria com a questão do controle e do condicionamento de suas atuações.

Para a realização da proposta do projeto, previa-se o envolvimento de vários atores, dentre os quais estariam destacados os gestores locais, os jovens beneficiados e dois tipos de formadores: os orientadores sociais e os instrutores. Os primeiros seriam responsáveis pelo acompanhamento do dia-a-dia dos jovens em suas ações, para isso teriam com requisitos a atender ter formação universitária que facilitasse a atuação na área social e possuir experiência em trabalhos com jovens. Os segundos seriam responsáveis pelas disciplinas a serem ministradas aos jovens, e por tal motivo deveriam garantir possuir conhecimentos nas áreas abrangidas pelo projeto.

O financiamento do projeto, que era destinado ao custeio da formação através do pagamento dos capacitores e orientadores sociais, assim como da permanência dos jovens através de destinação de bolsa aos ingressantes – que equivalia ao valor de sessenta e cinco reais mensais, a serem recebidos durante os doze meses que duraria sua inserção – ficava a

cargo do MDS. Especificando sobre a bolsa financiada, e utilizando o depoimento dado por Abreu, a mesma era repassada diretamente aos jovens de forma semelhante ao que ocorria com o “Projeto Ação Jovem”, via utilização de cartão magnético do banco Caixa Econômica Federal.

Apesar do referido banco ser o agente financeiro com responsabilidade sobre o pagamento dos beneficiados e sobre a gestão do sistema correspondente ao cadastro informatizado, nos dizeres de Gisleide Abreu, era o poder público municipal, na figura da Coordenadoria de Gestão, o setor responsável por “alimentar” tal sistema com dados referentes ao afastamento de beneficiados e a associação de novos ao projeto, assim como, conforme acrescentou Vera Lia, pelo recebimento do cartão magnético, a emissão e o recebimento do controle do pagamento.

A portaria citada também especificava a forma como se daria a atuação social dos beneficiados enquanto ainda estivessem inclusos no projeto. De acordo com esta, os jovens deveriam desenvolver atividades em suas comunidades, porém tais atividades seriam planejadas pelo gestor municipal – que poderia ser uma Secretaria Municipal ou órgão congênere – juntamente com o orientador social responsável, mas isso com base nos indicadores sociais correspondentes à sua região. Contudo, para a constante motivação e estímulo dos jovens para o desenvolvimento da atividade social, esta deveria ser intercalada com outras atividades, que poderiam ser de lazer, esporte e/ou cultura.

De forma semelhante ao Projeto “Ação Jovem”, a política em questão também se centrava na questão educacional, ou seja, possuía como principal eixo a promoção do retorno do jovem à escola e, por isso, também apresentava como critério de permanência no projeto o reatamento dos vínculos escolares por parte dos jovens beneficiados. O “marco educacional” existente era a conclusão do Ensino Médio. Por tal motivo, outro critério para manutenção do vínculo no projeto era o término deste grau de ensino.

A concepção que norteava o projeto se referia à gestão governamental de caráter intersetorial e, por isso, previa a atuação das três esferas de governo – com ênfase ao poder público local – além de parcerias com ONGs e com empresas locais. Aos municípios caberia a identificação dos instrutores que ministrariam os cursos correspondentes à capacitação dos jovens e dos orientadores sociais – para o qual deveriam estabelecer parceria com as entidades da sociedade civil existentes em seu território – assim como a realização do acompanhamento, avaliação e co-financiamento do projeto.

Na cidade de Campinas esse conjunto de atuações era realizado pela Coordenadoria de Gestão juntamente com a Coordenadoria Setorial de Avaliação e

Controle (CSAC) – que era responsável pela produção dos relatórios de gestão e de indicadores de impacto de todos os programas existentes no município e que eram executados através de ONGs, com intuito de apresentar os resultados presenciados, mas isso em etapas diferentes. A primeira correspondia a reuniões periódicas com as entidades, de onde se retirava dados para responder aos questionários de avaliação que eram posteriormente encaminhados para o segundo setor, que por sua vez os encaminharia para a União. Neste item é importante especificar esse tipo de avaliação porque, nos dizeres de Teixeira, diferente do que se poderia pensar, a avaliação realizada por estes setores não era do projeto em si, mas sim da atuação das entidades dentro deste. Ou seja, a avaliação não apresentava dados sobre o desenvolvimento dos jovens no projeto, mas sobre a forma como as entidades desenvolveram sua atuação com influência ou em vistas a atender os objetivos deste.

Referindo-se a segunda política de criação federal, cujo nome era “Projeto Juventude Cidadã” – criado em dezembro de dois mil e cinco para substituir o projeto “Serviço Civil Voluntário” (SCV)¹²⁸ – deve-se informar que ela era parte integrante das ações do já referido PNPE e que possuía objetivos que se aproximavam muito dos definidos pela lei 10.748 de vinte e dois de outubro de dois mil e três para o programa maior, que eram “(...) *promover: I - a criação de postos de trabalho para jovens ou prepará-los para o mercado de trabalho e ocupações alternativas, geradoras de renda; e II - a qualificação do jovem para o mercado de trabalho e inclusão social*”. [BRASIL, 2008, p.1 (a)]. Essa semelhança pode ser constatada através da análise do item citado com o objetivo geral expresso no Termo de Referência do projeto, que era:

Oferecer oportunidades formativas inovadoras e criativas de desenvolvimento pessoal, social e profissional para que os jovens participantes possam construir um caminho ao exercício pleno da cidadania, mediante sua formação integral aliada à vivência concreta da prestação de serviços voluntários à comunidade, por meio de ações de qualificação sócio-profissional para inserção na atividade produtiva. [BRASIL, 2007, p.3 (b)].

¹²⁸ Esse projeto foi criado em 1996 e surgiu no âmbito do Programa Nacional de Direitos Humanos. Seu objetivo era criar alternativas de qualificação para jovens que estivessem vivendo em situação de risco iminente e que, ao mesmo tempo, tivessem baixa escolaridade e fossem excluídos do Serviço Militar Obrigatório. Em 2003 houve mudanças neste projeto, momento em que ele passou a integrar o PNPE, ampliando a faixa etária atendida – pois baixou a idade inicial para dezesseis anos – e priorizando os jovens que fossem egressos de medidas sócio-educativas.

Retorna-se aqui ao paradigma apresentado por Krauskopf (idem), no qual a juventude seria encarada como uma etapa do desenvolvimento social, que é uma vertente da apresentação da juventude cidadã.

De acordo com os documentos oficiais, poderia se considerar esta política como também voltada para o atendimento de jovens que se encontrassem em situação de vulnerabilidade social, isso porque existia prioridade no atendimento aqueles que fossem egressos de medidas sócio-educativas e/ou membros de famílias atendidas pelo “Programa Bolsa Família”. Os critérios que deveriam ser atendidos pelos jovens eram: a idade entre dezesseis e vinte e quatro anos; a pouca escolaridade; a matrícula no ensino formal; a falta de vínculo empregatício anterior; a pertença a família cuja renda *per capita* fosse de até meio salário mínimo; e o não recebimento direto do Programa “Bolsa-Família”¹²⁹. Importa acrescentar que, mesmo com a prioridade dada aqueles que possuíssem pouca escolaridade, o Termo de Referência apontava para a possibilidade de inserção também de jovens com o ensino médio completo, mas isso desde que atendessem aos outros critérios discriminados.

Apesar da semelhança existente entre este projeto e o antigo SCV, a mudança de nomenclatura veio sinalizar, conforme apontam os documentos oficiais, a apresentação da nova concepção do projeto, que passou a ser “(...) a construção da cidadania e do protagonismo jovem por meio da qualificação sócio-profissional para inserção na atividade produtiva”. [BRASIL, 2007, p.2 (b)]. Nessa mudança incorporou-se outra vertente do paradigma de juventude cidadã, que é a que considera sua atuação com vista à promoção do desenvolvimento comunitário. É a questão da formação do capital humano. Tal política possuía grande expansão em relação aos municípios – que puderam também celebrar convênios diretamente com o MTE – ao que cria-se promover maior absorção da mão-de-obra qualificada pelo projeto, uma vez que o investimento em qualificação profissional seria atrelado ao comportamento do mercado de trabalho local. Sobre isso se verá mais adiante.

Segundo informações dadas por Zuleika A. M. Carneiro¹³⁰ o projeto foi implantado em Campinas já na modalidade do “Juventude Cidadã” – isso em agosto de

¹²⁹ É necessário especificar aqui que um objetivo presente no projeto era sua articulação com outras políticas, por isso previa-se o atendimento da família pelo Programa “Bolsa Família” e do jovem membro desta pelo Projeto “Juventude Cidadã”. Entretanto, como não existia a possibilidade de cumulatividade de benefícios em nome de uma única pessoa, o jovem em questão não poderia ser o beneficiário nominal da primeira política, situação esta que invalidaria sua inserção na outra.

¹³⁰ Coordenadora responsável pela qualificação profissional do Departamento de Trabalho e Renda da SMCTAIS de Campinas.

dois mil e sete – e seu desenvolvimento possibilitado através do trabalho integrado entre a SMTAIS e a SME, sendo uma a conveniada com o MTE e outra a parceira executora da formação. A gestão dos recursos ficava a cargo do Departamento de Trabalho e Renda – órgão integrante da primeira – e o oferecimento dos cursos correspondentes era responsabilidade do Centro de Educação Profissional de Campinas (Ceprocamp) – órgão integrante da segunda – que também realizava a inscrição dos jovens interessados e demais atuações referentes ao projeto. Outros setores públicos como os DAS também auxiliavam na realização deste projeto com a divulgação e o encaminhamento dos interessados.

Ainda de acordo com a gestora citada, o tempo de participação dos beneficiados era de aproximadamente oito meses – período no qual os jovens receberiam a qualificação profissional e a formação para o trabalho comunitário – cuja estruturação contava com a atuação, por vezes simultânea, de cinco meses em trabalho voluntário e de quatro a seis meses em qualificação profissional, o que dependia da organização da grade dos cursos. Tal participação não seria prorrogada em nenhuma hipótese. Frisou Carneiro que isso era característica do projeto: proporcionar atendimento em um único momento. Assim, caso algum jovem tivesse sido contemplado pelo projeto quando residente em outra localidade, mesmo em situação de mudança, não poderia o ser novamente em outra região. A isso exemplificou: “(...) *se ele participou do ‘Juventude Cidadã’ lá em Guarulhos e mudou para Campinas, ele não pode entrar no Programa aqui porque já participou do Programa*”.¹³¹

Referindo-se a orientação teórica desta política, sua proposta era conjugar o fortalecimento da educação escolar – obtida via frequência a estabelecimentos de ensino formal, que poderiam ser de fundamental, médio ou EJA – com a formação referida e também com a realização de trabalhos. Ambos eram condições obrigatórias para participação no projeto. Previa-se, para tanto, a destinação de uma bolsa com valor de cento e vinte reais mensais aos jovens envolvidos, de forma a auxiliá-los em sua permanência no projeto. Todavia, se recomendava que antes da prestação de serviço à comunidade e do recebimento da bolsa o jovem recebesse uma formação inicial – que corresponderia a vinte horas de atividades voltadas para a dimensão “Formação em Cidadania e Direitos Humanos” – de forma a se preparar para o exercício de tal atuação.

Ainda segundo dados extraídos dos documentos oficiais e no tocante à formação dos jovens beneficiados, esta se dava em duas vertentes: uma voltada para a questão da

¹³¹ Fala transcrita da entrevista nº 12, p. CLX.

cidadania e dos direitos humanos e outra voltada para a qualificação social e profissional, sendo que em ambas se privilegiava “(...) a aprendizagem pela experiência (...) [fazendo com que] (...) a formação de saberes necessários à inserção do jovem no mercado de trabalho e à vida em sociedade se [desse] principalmente, por meio do engajamento efetivo na prestação de serviços comunitários (...)” [BRASIL, 2007, p.3 (b)]. Desse modo, o desenvolvimento do projeto previa a atuação do jovem em seis ou dez horas semanais de serviço voluntário à comunidade, totalizando uma média aproximada de vinte e cinco horas mensais e cento e vinte e cinco horas totais no final do projeto, quantidade esta que era definida segundo as necessidades de cada comunidade e com a participação direta dos agentes.

De acordo com as normas do projeto, a distribuição do conteúdo a ser transmitido aos alunos seria feita tendo como base um total de quinhentas e vinte e cinco horas, as quais estavam distribuídas entre atividades voltadas para as seguintes dimensões e com as respectivas cargas horárias: Formação em Cidadania e Direitos Humanos, com cem horas; Qualificação Social e profissional, com duzentas horas; Planejamento e Prestação do Serviço Voluntário pelo jovem à Comunidade, com cento e vinte e cinco horas; Estímulo e apoio à elevação da Escolaridade, com cem horas. Na cidade em questão a grade se dividia em quatrocentas horas/ aulas de disciplinas que desenvolviam como conteúdo noções de cidadania, meio ambiente e inclusão digital e conhecimentos específicos para cada profissão abrangida. As profissões escolhidas estavam divididas em sete diferentes áreas de atuação, que eram:

- a) Administração, com cursos para atuação como vendedor, balconista, auxiliar para escritório, almoxarife, representante de departamento pessoal, contabilista e secretária;
- b) Turismo e hotelaria, com cursos para auxiliar de garçom, recepcionista de hotel, e animador de eventos;
- c) Domiciliar/ construção civil, com cursos para eletricista residencial/predial e porteiro;
- d) Desenvolvimento social, com cursos para cuidador de crianças e idosos;
- e) Informática, com curso para operador de microcomputador;
- f) Alimentação, com curso para auxiliar de cozinheiro.

Zulieka esclarece que a divisão desta formação era estruturada para abranger o ensino de conhecimentos das áreas profissionais explicitadas – o que correspondia à

metade das horas – e outros conhecimentos que fossem considerados importantes aos jovens. Tal situação é por ela exemplificada da seguinte forma: “(...) *Então, se ele [o jovem estivesse] na área administrativa num curso de auxiliar de almoxarifado, ele [teria] duzentas horas de auxiliar de almoxarifado, que [era] específico, e as outras duzentas ele [teria] entre o estímulo da elevação da escolaridade, informática e cidadania*”.¹³²

Auxilia nesta análise informações dadas por César Pereira¹³³, as quais especificam como ocorria o trabalho no Ceprocamp. Segundo ele, tal órgão público estava estruturado em um pólo maior na área central da cidade e em pólos descentralizados nos bairros. Assim, os jovens eram alocados conforme seu local de residência, priorizando aqueles que moravam nos arredores dos pólos.

Discutindo mais a respeito do Ceprocamp, Waldir Quadros afirma que este órgão, apesar de importante para o processo educacional existente na cidade – que incluía além do projeto “Juventude Cidadã” outros focos de educação – se encontrava em uma situação muito delicada, pois mesmo ligado a SME através da Fundação Municipal para Educação Comunitária (FUMEC)¹³⁴, encontrava-se ele em situação juridicamente irregular, pois, conforme legislação municipal, tal secretaria deveria dedicar-se exclusivamente ao ensino público fundamental. A ocorrência desta situação foi explicada através da experiência do Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP)¹³⁵, que não permitia a referente secretaria assumi-lo diretamente, o que deveria ser feito através de uma outra entidade. No caso, optou-se pela vinculação dela com a FUMEC, que era uma fundação associada àquela secretaria.

Esclarecendo melhor a situação deste órgão e desejando descrevê-lo em sua dinâmica cotidiana, enriquece essa análise a fala de José Ildelfonso Martins¹³⁶, que afirma que o Ceprocamp teve em sua criação financiamento dado pelo Ministério da Educação

¹³² Fala transcrita da entrevista nº 12, p. CLVI.

¹³³ Membro da Coordenadoria da Juventude atuante na gestão governamental de 2004 a 2008. Tinha trajetória de participação em grupos juvenis do movimento cultural da cidade e, por isso, possuía grande trânsito em relação a eles.

¹³⁴ Departamento da SME responsável pela Educação de Jovens, assim como pelo programa o Brasil Alfabetizado – trabalho de letramento proposto pelo governo federal – e a formação profissional.

¹³⁵ Esse programa surgiu de uma iniciativa em parceria entre o MEC, o MTE e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e visava a expansão, modernização, melhoria de qualidade educacional e a permanente atualização profissional no País, através da ampliação e diversificação da oferta de vagas; da adequação de currículos e cursos às necessidades do mundo do trabalho; da qualificação, reciclagem e reprofissionalização de trabalhadores, independente do nível de escolaridade e da formação e habilitação de jovens e adultos nos níveis médio (técnico) e superior (tecnológico). Entretanto, essa proposta recebeu muitas críticas e foi acusada de promover o desmonte da Rede Federal existente. Sobre isso ver a obra **Políticas Sociais...**

¹³⁶ Diretor responsável pela montagem do CEPROCAMP e cuja atuação sempre esteve ligada à formação profissional.

(MEC), e cuja inauguração ocorreu no final de dois mil e quatro. Entretanto, apenas no ano seguinte que ocorreu sua adequação à realidade de Campinas, de forma a associar ou buscando correlacionar o ciclo de formação profissional com a posterior colocação de seus estudantes no mercado de trabalho. Assim sendo, teve-se a preocupação de formatar uma programação que atendesse – de forma mais próxima – às possíveis demandas de empregabilidade existentes na cidade. Sua clientela prioritária resumia-se a população de baixa renda, o que se constatava através dos critérios presentes no processo de seleção, o qual incluía a renda familiar.

Atendo-se ao corpo docente, este não era composto por funcionários efetivos, o que apresentava ao processo educacional o imperativo da realização de seleções anuais para o preenchimento das vagas demandadas. Lançava-se edital anual no Diário Oficial do Município, com explicitação dos critérios de seleção – que priorizavam a formação e a experiência profissional na área pleiteada. Tal procedimento, segundo o gestor em questão, era o mais apropriado, uma vez que, além do poder público municipal se encontrar impossibilitado de realizar um concurso para provimento de cargos efetivos¹³⁷, seria interessante a contratação de pessoal atuante no mercado de trabalho devido a sua constante atualização. Diante disso, os profissionais que trabalhavam com os cursos do Cprocamp eram profissionais liberais que podiam dispor de seu tempo, atendendo de forma *partime* a instituição, atuação facilitada pela adequação que era feita com seu horário de trabalho externo àquele que seria necessário para ministrar as aulas.

Retornando ao projeto e centrando-se no trabalho voluntário descrito, este era desenvolvido em cento e vinte e cinco horas cumpridas junto à comunidade, atuação que foi conceituada pela gestora envolvida da forma abaixo:

Então, a idéia [era] desenvolver nos jovens a consciência cidadã, a questão de que ele é um cidadão que está no mundo e [deve] pensar um pouco no coletivo (...). Então, as ações que se [propunham] para o jovem nesse Programa [eram] ações que de fato, de certa forma, [beneficiassem] a comunidade. Para [que] ele [estivesse] devolvendo um benefício que ele recebeu, um benefício público (...) Então, a idéia [era] desenvolver no jovem o espírito do coletivo, desenvolver no jovem o espírito da consciência cidadã, de você viver num mundo aonde as pessoas – de certa forma – vivem no coletivo, [assim como] os direitos, os deveres, [o] compromisso que cada um tem com a sua comunidade.¹³⁸

¹³⁷ Segundo este gestor haveria ocorrido um concurso municipal no ano de dois mil e dois, que foi anulado. Assim, o poder público do município entrou em uma situação de *júdice*, a qual ainda estava por se resolver no momento da pesquisa. Até tal resolução existiria impedimentos quanto a realização de concurso que efetivasse a contratação de novos servidores.

¹³⁸ Fala transcrita da entrevista nº 12, p. CLVI.

Sobre essa atuação comunitária, César Pereira informa que o setor público responsável optou pela realização de parcerias com a Secretaria de Transportes (SMT)– na figura da Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas (EMDEC) – e com a Secretaria de Saúde (SMS), com o intuito de realizar com os jovens trabalhos voltados para temas referentes à suas atuações. No caso da EMDEC, o tema se referia a questões como da mobilidade, da acessibilidade e da acidentalidade no trânsito, enquanto que no caso da área da saúde os temas se relacionavam com a questão da reabilitação física – para o qual se desenvolveria junto aos jovens pesquisas para qualificação das pessoas com deficiência na cidade. Especificamente o que se planejava era, referente à atuação com a EMDEC, familiarizá-los com situações e problemas presentes no trânsito – muitos dos quais envolviam pessoas de sua faixa etária, como ocorria com a questão dos atropelamentos e acidentes com motos e carros – e com a atuação na área da saúde, orientá-los na realização do registro das pessoas com deficiência na cidade.

Desejava-se que os jovens envolvidos com estas atividades se tornassem “(...) *agentes multiplicadores nas áreas que eles [fossem] visitar e, até mesmo, na casa deles, no bairro deles, [durante] a vida deles*”.¹³⁹

Ainda segundo este gestor, se previa a atuação dos jovens envolvidos nos centros de saúde existentes em cada região da cidade e também em seus arredores, sendo a distribuição deles condicionada por sua situação de residência, ou seja, ficariam eles responsáveis pelos centros que correspondessem às regiões em que habitassem e teriam como orientadores e avaliadores de suas atividades os agentes de saúde que atuassem naqueles. Tais agentes também receberiam formação específica para a atuação com esses jovens, a qual incluiria o acompanhamento de suas visitas e a realização do controle de seu horário de entrada e saída.

Com relação a estas atividades e também a atuação junto à comunidade, o Termo de Referência previa a realização de avaliações periódicas do projeto, assim como de um balanço crítico do mesmo por parte dos jovens envolvidos, o qual ocorreria no final de sua atuação nele, entretanto, tal assunto não foi mencionado pelos gestores responsáveis pelo projeto.

Para auxílio na realização desta atividade, assim como na participação do projeto como um todo, os jovens recebiam, além do valor de bolsa mencionada no início, o transporte de ida e volta e um lanche.

¹³⁹ Fala transcrita da entrevista nº 2, p. XXI.

Retomando a questão da absorção da mão-de-obra qualificada pelo projeto, esta era apresentada como um critério a ser atingido pelo município conveniado. Por tal motivo, o investimento em qualificação profissional era atrelado ao comportamento do mercado de trabalho local. Junto a isso, as unidades da federação conveniadas estariam obrigadas a promover a contratação de no mínimo trinta por cento dos jovens incorporados.

Visando tal fim, no Termo de Referência do projeto encontrava-se a sinalização para a articulação deste com outras ações do PNPE que objetivassem a inserção profissional dos jovens beneficiados. Dentre estas pode-se citar:

- a) concessão de incentivo econômico as empresas parceiras para a criação de novos postos de trabalhos para jovens no perfil do PNPE;
- b) encaminhamento dos jovens egressos às empresas que celebravam acordo de cooperação técnica com o MTE, para atuação enquanto aprendizes;
- c) concessão de crédito a projetos de atividades empreendedoras que fossem realizados por jovens egressos do projeto.

Pode-se, então afirmar que se objetivava com o projeto a inserção desses jovens no mercado de trabalho através de vários formatos: via estabelecimento de contratos formais; contratos especiais de aprendizagem; e formas alternativas de ocupação e geração de renda, as quais poderiam ser definidas como sendo empreendedorismo, associativismo e cooperativismo.

No caso do município de Campinas, planejava-se o atendimento deste imperativo através do trabalho do Sistema de Intermediação de Mão-de-obra –estruturado na figura do Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda – implantado no município no início do ano de dois mil e oito. Essa previsão foi apresentada um ano antes da implantação deste centro por Zuleika que a expressou da seguinte forma:

Então a gente está achando que até janeiro [de dois mil e oito] esteja com isso funcionando para quando chegar março e abril, (...) começar a fazer a intermediação, (...) na verdade, se vai cadastrar esses jovens no SINE, que é o Sistema Informatizado Nacional de Emprego, e aí tem que fazer a intermediação de mão de obra desses jovens. Aí, é lógico que nós vamos ter que montar uma estrutura para fazer uma captação de vagas voltadas para essa faixa etária, que é de dezesseis a vinte e quatro anos.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Fala transcrita da entrevista nº 12, pp. CLVIII e CLIX.

Como em Campinas a meta existente era a de formar dois mil e quinhentos jovens – cuidando para evitar evasão maior que a de dez por cento – o poder público municipal possuía a obrigatoriedade de buscar inserir a quantidade de setecentos e cinquenta jovens no mercado de trabalho, o que corresponderia aos trinta por cento do total de jovens integrados ao projeto.

Deve-se notar que existia uma grande correlação entre esse projeto e o “Ação Jovem”, a qual apresentava semelhanças e diferenças entre os dois. A semelhança estava no fato de ambos trazerem em seu âmbito ações que favorecessem o retorno aos estudos por parte dos jovens atendidos, a diferença estava na forma como tal atuação se configurava, pois para um – no caso o “Juventude Cidadã” – o foco central era a questão da qualificação profissional e da inserção no mercado de trabalho, enquanto que para o outro – o “Ação Jovem” – o foco era a manutenção no sistema educacional e a conclusão dos estudos. Assim, num a questão do retorno à escola era apenas o complemento das ações e noutro o fator primordial. Devido a tais correlações e a própria dinâmica das políticas, elas poderiam ser cumulativas, ou seja, os jovens poderiam ser beneficiar das duas simultaneamente.

Do mesmo modo que as políticas anteriores, esse projeto contava com muitas parcerias, as quais seriam estabelecidas tanto entre as três esferas de governo – federal, estadual e municipal – entre si como com entidades privadas.

No caso dos governos estaduais e municipais, o Termo de Referência do projeto previa que suas respectivas secretarias de trabalho teriam como obrigatoriedade criar oportunidades de acesso e permanência dos jovens nas escolas, contando, para isso, com o auxílio de suas famílias e “entornos socio-comunitários”, via articulação regular destes com a administração escolar, de forma a garantir o ingresso, o reingresso e o acompanhamento da permanência e desempenho dos jovens na instituição. Imaginava-se que isso poderia ocorrer através de práticas e vivências de familiares e amigos engajados na escola, assim como da realização de reuniões com lideranças significativas da comunidade e profissionais das diversas áreas, visando debater e inculcar nos jovens a importância e o papel da escola em seu desenvolvimento pessoal e profissional. Entretanto, através de informações extraídas do depoimento de Zuleika, esse trabalho não pode ser realizado. Segundo ela, devido a demanda apresentada com a realidade local, a qual era muito extensa, não existiram condições para o encaminhamento desta atuação. Assim, o trabalho realizado junto às famílias dos jovens atendidos foi, em caso de dificuldade

financeira, seu encaminhamento à outros programas de assistência, como o “Bolsa Família”, mas para isso ela teria que se enquadrar dentro dos critérios indicados por eles.

Faz-se necessário acrescentar, no discorrer desta política, o fato dela ter se constituído como uma experiência de poucos meses na cidade de Campinas. Isso porque no momento em que foi implementada foi justamente quando a mesma passava por um processo de reformulação, podendo ser substituída no final de dois mil e oito por outra, de nome “Juventude Urbana”¹⁴¹.

Analisando as duas políticas, conclui-se que mesmo sendo criadas pelo mesmo órgão e tendo um público semelhante em termos de condição social, elas apresentaram particularidades entre si.

No caso do “Projeto Agente Jovem”, o público atendido era, numericamente, mais limitado, pois incluía apenas jovens entre quinze e dezessete anos. Quando indagados do porquê desta característica os gestores informaram se tratar de um critério estabelecido pelo governo federal, ao que lhes caberia apenas cumprir.

Este encaminhamento somando a outros que também se constituíam como parte do projeto – como a seleção dos jovens, a realização das atividades formativas e a avaliação, que eram realizadas pelas ONGs – revelavam o caráter marginal destinado a atuação do município, que não possuía quase nenhum poder de decisão sobre a política. Tal situação promovia uma dificuldade ao projeto, pois impossibilitava a realização de avaliações mais eficazes acerca do trabalho desenvolvido pelas entidades parceiras no que se referia ao atendimento dos jovens assistidos.

Assim como ocorria com os outros projetos – mais especificamente o “Ação Jovem” – este também visava o retorno do jovem à escola, além da promoção de seu protagonismo, expresso em atuações voltadas para o atendimento da comunidade local. Essa particularidade do projeto fazia com que o nome escolhido para o mesmo possuísse sintonia com os objetivos traçados, dentre os quais destacava-se a formação juvenil com vistas à melhor inclusão e participação social.

Lançando o olhar para “Programa Juventude Cidadã”, este era numericamente mais abrangente que o anterior, pois previa o atendimento de jovens entre dezesseis e vinte e quatro anos, os quais também deveriam se encontrar em condição de carência e com escolaridade deficitária. Além disso, o mesmo, por suas particularidades, apresentava ao

¹⁴¹ Segundo Zuleika, ocorreria uma mudança de âmbito ministerial, que mudaria todos os programas, os quais passariam a ser parte constitutiva de nova secretaria: a Secretaria da Juventude.

município maior poder de atuação, uma vez que eram seus setores os responsáveis por seu amplo funcionamento – seleção, formação e encaminhamento da atuação voluntária dos jovens. Essa política possuía um caráter mais dinâmico e funcional, pois além de ter se voltado a questões presentes na realidade local – como ocorreu com o trabalho sobre a questão da acidentalidade no trânsito – possibilitava uma melhor inserção social dos jovens ao favorecer-lhes maior contato com a comunidade na qual viviam.

Outro dado importante a se considerar é o nome da política, o qual revelava muito de sua proposta, que, ao envolver tanto a formação para o trabalho como para a atuação social, possibilitava o exercício do protagonismo juvenil.

Apesar de todo aspecto inovador apresentado por esta política, a mesma possuía um ponto desfavorável: o fato de se encontrar em processo de extinção, ou seja, por ser implementada no município no momento de seu término. Desta forma, independente do resultado apresentado, não existiria a possibilidade de continuidade neste atendimento aos jovens.

No tocante ao acompanhamento das duas políticas Waldir Quadros informou que isso se fazia no momento de prestação de contas – quando ocorria a entrega dos respectivos relatórios anuais – e era realizado através da análise dos documentos apresentados pelas entidades, dado que se soma ao apresentado por Vera Teixeira, que afirmou acompanhar o trabalho das entidades em questão. Contudo, assim como ocorria com outros programas, não existia nesta política uma proposta para uma análise mais particularizada acerca do atendimento de cada jovem presente nas entidades, o que não favoreceria mensurar o avanço ou não de sua situação sócio-econômica e/ou educacional.

5. ANÁLISE GERAL DAS POLÍTICAS

Na realização da análise global das políticas expostas escolheu-se considerar o contexto no qual as mesmas foram implementadas e as influências que elas apresentaram para a realidade local. Detendo-se no período de criação dos programas em questão, percebe-se que, conforme apresentado no decorrer do texto, a conjuntura na qual as políticas de juventude surgiram foi o pós ano dois mil, momento em que este público havia adquirido importância nacional e internacionalmente, tanto pelo novo olhar que a sociedade passou a ter sobre ele, como pelas crises econômicas surgidas, que passaram a atingi-lo mais diretamente.

Considerando a questão dos paradigmas de juventude que orientaram a formulação das políticas – que são e apresentados por Dina Krauskopf (2003) – pode-se afirmar que no caso de Campinas eles se relacionaram com dois tipos deles: aquele que a considera enquanto sujeito de direitos e, por isso, portadora de demandas específicas a serem atendidas, e aquele que a considera como ator estratégico do desenvolvimento e, por isso, incluso na idéia de capital humano a ser desenvolvido e preparado. Assim, e conforme a denominação apresentada pela autora citada, as políticas em questão poderiam ser classificadas como avançadas, uma vez que, pelos motivos assinalados, se orientaram com vistas à promoção do empoderamento dos jovens atendidos.

Todavia, tais paradigmas foram sinalizados de forma tênue, pois mesmo apresentando ações e normas que corresponderiam a eles, as políticas citadas sofreram com a presença de incoerências e/ou incongruências internas, as quais afetaram sua realização e a incorporação efetiva de uma nova atuação em relação ao público juvenil.

Mesmo com o esboço de tentativas que pudessem inovar na concepção apresentada sobre juventude, esta não conseguiu avançar muito, uma vez que ainda ficou muito condicionada a uma visão adultocêntrica do sujeito jovem. Tal idéia fica clara na fala de um dos gestores públicos quando da apresentação do primeiro programa implementado em Campinas, o “Programa Educacional Jovem Trabalhador”. Segundo ele, tal política estaria permeada por um olhar sobre a juventude e, conforme este, objetivava o atendimento de demandas que julgava presente entre os jovens. Sobre isso afirmou o gestor em questão:

Olha, o jovem precisa ser gente, no sentido de que ele quer ser, ele quer dominar o seu destino, ele quer assumir responsabilidades, entretanto lhe negam isso. (...) Foi pensando nisso, (...) que nós quisemos criar políticas

públicas para a juventude e uma das maiores políticas públicas era criar espaços de responsabilidade para a Juventude: o Jovem Trabalhador, o Primeiro Emprego, o Jovem Voluntário, [eram] programas que [visavam] criar essa responsabilidade para que o jovem [assumisse] aquilo que ele [queria] de fato assumir: o seu estado adulto.¹⁴²

Nesta fala se percebe resquícios do paradigma que considera a juventude como uma fase de transição para a vida adulta, na qual o jovem seria um ser “em vias de” e não um indivíduo completo. Conforme ela, se tornar adulto seria uma situação que, além de natural, expressaria desejo maior daquele sujeito. Além do problema já colocado sobre a manutenção deste tipo único de concepção – que favorece a criação de políticas que não respondem às necessidades mais presentes na vivência do jovem – não se tem dados acerca de um estudo que comprovasse existir nos jovens o que se afirmou ser “esse desejo quanto o estado adulto”. Como houve a substituição desta política pelo “Programa Jovem•Com” e neste os objetivos apresentados se diferem muito dos correspondentes ao anterior, crê-se na mudança deste paradigma para um que apresentava vieses da concepção de juventude cidadã.

A alteração dos programas acima citados ocorreu na mudança de governo e, conforme as informações obtidas, foram os membros da nova administração que notaram que o primeiro programa apresentava falhas e necessitava de correções. Foi ao realizá-las que eles acabaram por substituí-lo pelo acima citado. Entretanto, tais falhas foram levantadas apenas através de julgamentos e impressões pessoais e não via a realização de uma pesquisa apurada junto aos jovens atendidos e as entidades parceiras, agentes que, por já estarem envolvidos com a política, possuíam melhores condições de avaliá-la. Isso fez com que a realização deste tipo de política pelo município adquirisse um caráter unidimensional.

Um dos problemas locais levantados como de urgente necessidade de resolução era a questão da violência, que além de envolver diretamente os jovens – tanto como autores ou vítimas – decorria, dentre outros fatores, das más condições de vida nas quais viviam muitos dos cidadãos campinenses e, por isso, pensou-se na criação de condições que pudessem minimizar as causas da disseminação da violência. Essa idéia influenciou sobremaneira a implementação das políticas de juventude em Campinas. A diferença estava apenas na forma como as políticas em questão poderiam contribuir neste item.

No caso do “Programa Educacional Jovem Trabalhador”, a crença presente era a de que a violência poderia ser minimizada via a diminuição das situações de carência

¹⁴² Fala transcrita da entrevista nº 10 p. CXXXI.

vivenciadas pelos jovens, ao que se atribuía como solução a obtenção de um bom emprego, neste caso a ênfase da política estava na promoção de maior possibilidade de empregabilidade aos jovens. Já no caso dos demais programas, a crença estava na melhoria da inserção social do jovem e de seu maior contato com a comunidade onde residia, por isso a ênfase destas políticas estava na promoção da melhoria nos índices educacionais dos jovens atendidos e no incentivo de uma participação social mais consciente e responsável por partes deles. É interessante notar que no momento de desenvolvimento do primeiro programa, este se vinculava à Secretaria de Desenvolvimento e Trabalho e, conseqüentemente, difundia um tipo de concepção política de juventude. Já quando do surgimento dos demais programas, estes se vincularam à Secretaria de Assistência Social e Inclusão Social e apresentaram concepções de juventude divergentes da anterior.

Essa mudança, que foi sinalizada pela troca das secretarias municipais envolvidas, também abrangeu a mudança da participação da juventude local na implementação e realização das políticas e, conseqüentemente, do papel atribuído a ela pelo poder público municipal. No primeiro momento, a participação juvenil¹⁴³ foi intensa e pressionou o governo em questão para a criação da política, resultando no formato universalista presente no “Programa Educacional Jovem Trabalhador”. Essa participação se manteve até o momento de criação do segundo programa¹⁴⁴, quando sofreu rápida diminuição.

O envolvimento da juventude na criação da primeira política favoreceu a manifestação de uma concepção mais universalista de juventude, visando clara e publicamente o atendimento de todos os seus setores, independente da condição sócio-econômica apresentada. Todavia, na mudança citada surgiu outro viés de atuação, o qual priorizou apenas o atendimento de alguns membros do referido grupo: aqueles que se encontrassem em situação de marginalidade, ou de “vulnerabilidade social”. Assim, incorporou-se a realização das políticas de juventude um enfoque focalizador.

Analisando todos os programas implementados e buscando uma semelhança entre eles, percebe-se que em todos houve pouca autonomia do poder público local em relação às outras esferas do governo, a qual se expressou apenas na realização dos programas municipais, cuja formulação e implementação se deu exclusivamente com atuação do poder público local – em parceria com setores privados também da localidade – e em

¹⁴³ Essa participação expressou-se via mobilização pública – aberta por iniciativa do governo municipal e efetivada com os Orçamentos Participativos existentes na gestão 2000– 2004 – e influenciou a criação do “Programa Educacional Jovem Trabalhador”.

¹⁴⁴ A atuação se deu na figura dos representantes da Coordenadoria da Juventude e de universitários envolvidos com o movimento do *software* livre, os quais atuaram na criação do “Programa Jovem•Com”.

momentos pontuais na realização dos outros. De forma geral, esta ligeira autonomia acabava no momento de realização dos programas criados por outras esferas de governo – estado e União – quando, devido ao formato assumidos pelos respectivos programas, sobrava pouca liberdade de atuação aos setores municipais.

Essa restrição se expressou no “Programa Ação Jovem”, no qual devido à base do benefício – que era transferência de renda direta aos jovens – se previa ao município apenas a seleção dos beneficiários e sua inserção no cadastro geral; no “Programa Agente Jovem” e no “Programa Juventude Cidadã”, nos quais se previa como contrapartida municipal a seleção dos jovens atendidos e das ONGs ou setores públicos envolvidos. Porém, em todos os programas a avaliação do atendimento dos jovens não era realizado por setores do governo municipal, mas sim pelas ONGs responsáveis por sua formação. Isso acabou por impossibilitar a realização de avaliações mais detalhadas sobre o trabalho das entidades citadas e, conseqüentemente, o atendimento recebido por cada jovem presente nas entidades, não favorecendo mensurar a obtenção ou não de melhorias na situação sócio-econômica e educacional vivenciada por estes sujeitos.

Quase todas as políticas apresentavam semelhanças quanto ao foco na questão formativa/ educacional e na atuação comunitária dos jovens, mas cada uma de forma bem específica.

Referindo-se a questão formativa/ educacional, esta se manifestou da seguinte forma:

- a) no “Programa Jovem•Com”, previa-se a formação em informática e conteúdos de cidadania;
- b) no “Projeto Ação Jovem”, propunha-se o retorno do beneficiado ao sistema escolar com vista à conclusão dos estudos;
- c) no “Programa Agente Jovem”, promovia-se a permanência dos beneficiados no sistema de ensino e sua formação profissional e cidadã;
- d) no “Programa Juventude Cidadã”, previa-se a formação profissional dos jovens e seu retorno ao sistema escolar.

Já no tocante ao protagonismo juvenil, sua manifestação se deu da seguinte forma:

- a) no “Programa Jovem•Com”, via atuação dos beneficiados em tele-centros instados em suas comunidades, no quais prestavam auxílio aos usuários em serviços nos quais envolviam a informática;

b) no “Programa Agente Jovem”, através da execução, por parte dos beneficiados, de atividades planejadas pelo gestor municipal nas comunidades locais.

c) no “Programa Juventude Cidadã”, com a atuação dos jovens junto a setores do poder público municipal, no caso a SMS e a SMT/ EMDEC, enquanto agentes multiplicadores nas comunidades nas quais residiam.

Importa destacar particularidades do primeiro programa implementado na cidade, o “Programa Educacional Jovem Trabalhador”, que no que se referiu a este item, as quais estavam na ênfase que este deu a inserção do jovem no mercado de trabalho, em detrimento de uma proposta mais formativa e/ou educativa. Independente dos formatos apresentados para os projetos que o compunham, este programa propôs, de forma majoritária, o envolvimento dos jovens em situações que o aproximassem do ambiente de trabalho e sua correspondente atuação nele.

Foi comum às políticas implementadas o estabelecimento de muitas parcerias, tanto as realizadas entre as três esferas de governo – municipal, estadual e federal – entre si como internamente a cada – entre suas secretarias – e também entre elas e as organizações da sociedade civil e demais entidades privadas. Tais parcerias se expressaram através das mais diversas ações, desde a efetivação dos projetos/ programas no município, passando pela seleção dos beneficiados e a promoção de ações sócio-educativas que visavam a capacitação profissional dos jovens e sua atuação em atividades/ projetos comunitários.

Como traço marcante, a maioria das políticas apresentadas teve como critério de seleção dos jovens beneficiados sua situação sócio-econômica, com vistas ao atendimento daqueles que se julgava estar em situação de “vulnerabilidade social”. Foi no atendimento deste critério que se tornou comum a todas elas a atuação da Rede Municipal de Assistência Social na figura dos Fóruns Intersetoriais. Estes Fóruns escolhiam os jovens conforme a prioridade detectada por cada região da cidade, buscando atender ao maior grau de vulnerabilidade apresentado por aqueles e, com base nisso, selecionando os que julgavam ser os mais necessitados. Esta instância foi a que proporcionou ao município um certo grau de uniformidade no atendimento da área social, de forma a diminuir a sobreposição de esforços governamentais e a pulverização dos recursos públicos.

Tal encaminhamento não se presenciou na realização do “Programa Educacional Jovem Trabalhador”, o qual não respondia aos imperativos da Assistência Social, mas sim aos da área do trabalho. Confluíram aqui dois focos de demandas: a dos setores juvenis que

eram foco de atuação da Assistência Social – sendo muitos excluídos do sistema escolar – e a dos que vivenciavam tranqüilamente sua condição de estudante.

Existia em Campinas, no momento de implementação da primeira política, a disseminação de uma concepção mais universalista de juventude, pois visava clara e publicamente o atendimento de todos os seus setores, independente da condição sócio-econômica apresentada. Todavia, na mudança de gestão ocorreu o surgimento de um outro viés de atuação, o qual passou a priorizar os sujeitos que estivessem marginalizados socialmente.

Além desta mudança, que, conforme o pensamento de Machado Pais (2005), dificultava a incorporação da noção de cidadania e sua disseminação na sociedade e na cultura política, outras limitações se fizeram presentes no desenvolvimento das políticas analisadas. Segundo Moreira, existem na literatura voltada para esse tipo de análise pressupostos a serem considerados quando da implementação das políticas de juventude. Destes cita-se:

- a) A integração das ações com saídas estruturais que visem atender objetivos de curto, médio e longo prazos;
- b) A incorporação da temática como objeto de preocupação permanente, que deve ser inserido em definitivo na agenda política;
- c) A garantia de direitos para todo o conjunto da juventude e não apenas ao grupo inserido em situações de risco social;
- d) A presença da juventude no centro das políticas públicas também como participante ativa.

Destes pressupostos, poucos foram atendidos de forma satisfatória durante a implementação destas políticas, principalmente no que se referiu à participação juvenil. Houve, neste item, uma ambigüidade de ações e concepções.

Para exemplificar essa ambigüidade, menciona-se o papel e a atuação da “Coordenadoria da Juventude”, que era a instância responsável por aglutinar os diversos setores da juventude campinense e encaminhar suas demandas a outros setores do poder municipal, além de divulgar as políticas de juventude existentes na cidade. Ela foi criada na gestão de dois a dois mil e quatro, sempre tendo à sua frente responsáveis que também eram membros do grupo juvenil.

Tal instância possuía um aspecto inovador, uma vez que poderia sinalizar, nos dizeres de Krauskopf (idem) a expressão do que, para o exercício da cidadania juvenil,

seria a construção de estratégias intergeracionais de colaboração política e redistribuição de poder. Seus representantes possuíam uma visão inovadora no que se referiu ao entendimento apresentado sobre a realidade na qual o segmento juvenil estava inserido e, conseqüentemente, o papel que a Coordenadoria deveria desenvolver. Essa análise foi obtida da fala de Amira Camargo que, ao discutir o panorama local, coloca:

A falta de perspectiva, ela está tanto no jovem da classe baixa quanto no jovem da classe alta, não é? A gente percebe que hoje o jovem olha, pára e fala: “E aí? O quê que eu quero fazer da minha vida?” Ninguém sabe, entendeu. Claro que o jovem que está com uma família estruturada e enfim, que tem algum dinheiro, ele vai ter mais oportunidades, mas ele também sofre e padece pela falta de perspectivas. Então é um problema sério que está aí (...) então, qual que é o nosso papel? É tentar entender quais são essas demandas, quais são os anseios da juventude, é mapear isso e repassar para quem é responsável.¹⁴⁵

Entretanto, essa postura crítica e inovadora em termos de atuação política não foi devidamente incorporada pelo poder público local, que ao não possibilitar maior espaço de participação destes gestores no processo de elaboração e avaliação das políticas, fez com que o envolvimento deles acabasse muito restrito em relação aos programas implementados. Esclarecendo a forma como se dava essa atuação informa Camargo: (...) *então, o papel da coordenadoria em momento nenhum [era] executar. Então, a gente não [executava] programas nem projetos. No máximo o que a gente [fazia era] promover alguma discussão. Então a gente [promovia] debate, [promovia] seminário, mas [parava] por aí. A gente não [executava] nada.*¹⁴⁶

Conclui-se assim, que tais gestores possuíam uma atuação condicionada pela estrutura burocrática que lhes impunha o respeito à hierarquia e a “adulocracia”¹⁴⁷, impossibilitando-os de exercerem funções deliberativas de maior impacto na política.

¹⁴⁵ Fala transcrita da entrevista nº 1, p. V.

¹⁴⁶ Fala transcrita da entrevista nº 1 p. IV.

¹⁴⁷ O conceito de “adulocracia” apresentado aqui é entendido como o governo dos representantes políticos não jovens. Em Campinas a tradição política é a de se ter como representantes políticos (vereadores e prefeitos) e funcionários comissionados apenas adultos. Essa situação foi ligeiramente rompida em 2001, quando Andréia Bessa foi instituída a primeira representante fixa da Coordenadoria da Juventude, e em 2005, quando Marcela Moreira foi eleita, passando a ser a mais jovem vereadora da Câmara Municipal de Campinas. Sobre isso ver entrevista nº 1 e a entrevista “Marcela aposta no crescimento do PSOL” no site do Jornal de Barão, jan.2009.

CONCLUSÃO

O trabalho em questão preocupou-se em discutir o processo de implementação das políticas de juventude na cidade de Campinas (SP), considerando as influências e pressões existentes para as mesmas, assim como as nuances presentes entre as propostas executadas.

Para isso, realizou-se o aprofundamento das discussões acerca dos conceitos envolvidos na análise – juventude e política pública – e a apresentação de breve histórico deste tipo de política no Brasil.

Apresentou-se que a juventude seria uma categoria social cuja definição mudaria conforme cada momento histórico. Muitos foram os significados dados ao referido conceito. Dina Krauskopf (2003) discrimina os seguintes: a) o que considera esse período de vida como transitório correspondente à fase que precederia e/ou seria passagem para a denominada fase adulta; b) o que o estabelece como etapa problemática do desenvolvimento individual e ameaçadora da ordem social; c) o que o reconhece como portador dos direitos de cidadania; d) e o que incorpora os jovens enquanto atores sociais importantes, tanto como cidadãos como agentes estratégicos do desenvolvimento social.

Constatou-se que na produção acadêmica no Brasil o tema da juventude esteve, até os anos oitenta, favorecendo apenas o estudo do jovem na condição de estudante e marginalizando os indivíduos pertencentes às camadas populares e/ou de baixa renda, que eram excluídos deste grupo etário. No pós anos oitenta, e devido as mudanças como o crescimento econômico adotado pelo regime militar e o crescimento do número de empregos nas cidades, o cenário juvenil se diversificou, havendo a incorporação dos jovens ao mercado de trabalho e consumo e a ampliação de seu contato com a instituição escolar e o aumento de seu relacionamento com os meios de comunicação. Ocasinou-se o surgimento de uma nova forma de vivência dos jovens, favorecendo àqueles que fossem de baixa renda sua inserção em uma série de instituições e esferas sociais. Isso modificou suas aspirações, modos de vida, referenciais culturais e mecanismos de identificação social.

Ocorreu a ampliação do grupo juvenil, o qual passou a abranger novos indivíduos. Para os que eram populares ou viviam em condição de carência, esse período foi visto como de preparação educacional visando a possibilidade de obtenção de uma melhor inserção profissional no futuro.

No caso do conceito de política pública, que deve ser distinguido do de política social, apresentou-se uma vertente de análise de influência marxista, segundo a qual ele corresponderia a uma estratégia estatal que favoreceria a manutenção da integração da força de trabalho na relação de trabalho assalariado, preservando a existência física dos operários e regulamentando o processo de proletarização destes. Já a política social seria a ação do Estado com vistas a redistribuição dos benefícios sociais existentes de forma a diminuir as desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento sócio-econômico.

Ao buscar meios para que os indivíduos não se ausentassem daquela relação, a política social realizaria a coletivização compulsória dos riscos e o controle quantitativo do processo de integração da força de trabalho na relação de trabalho assalariado, tentando evitar interferências no mercado de trabalho que pudessem alterar o preço da Força de Trabalho – seja com o aumento ou a diminuição de postos. Existiria a necessidade do Estado regulamentar essa oferta, de forma a evitar tanto o déficit como o excedente de mão de obra no mercado. Em caso de déficit, ele deveria promover, de várias formas, a inserção de trabalhadores naquele, como pela valorização de cargos para os trabalhadores com maior idade e experiência profissional – favorecendo a permanência dos mais velhos no mercado – ou pela promoção de estágios, que incluiriam os jovens para a execução de parte do trabalho. Em caso de excedente, deveria ele promover o afastamento dos mais velhos com ações de antecipação da aposentadoria, e a retirada dos mais jovens através de sua retenção em instituições escolares por um número maior de anos.

Somado a isso, existiria também a necessidade de preservação da legitimidade do Estado, a qual seria obtida de forma mais satisfatória via a difusão da igualdade jurídica, que, em termos de política social, se efetivaria com a promoção, por parte de instituições estatais, do atendimento das demandas por necessidades básicas de subsistência e vivência social de todos os cidadãos, independente de sua classe social.

Essa formulação teórica foi efetivada nos países de economia central, através das leis de proteção social, que surgiram para minimizar a atuação reivindicatória e de protesto social realizada pelo movimento operário. Como neles disseminou-se o entendimento acerca da existência dos direitos individuais enquanto universais, existiu também a expressão de ‘um contrato de solidariedade social’ entre gerações, que seria baseado no ciclo vital dos indivíduos e pautado pelo trabalho, conforme o qual todos estariam segurados socialmente, seja pela própria família ou pelo Estado.

No caso do Brasil, tais leis visaram atender apenas as categorias que fossem mais mobilizadas e, por isso, o que existiu foi a marginalização da juventude na rede de proteção social criada. Tal segmento não fazia parte dela, a não ser em programas pontuais e, via de regra, dissociados de uma concepção mais ampla de sistema de seguridade social. Predominava a realização de políticas tradicionais e transicionais, nas quais, respectivamente, o foco era a juventude vista como um período de transição para a vida adulta ou aparecia o sujeito jovem a partir dos problemas que ameaçam a ordem social.

Essa situação durou anos, modificando-se apenas em meados dos anos oitenta, quando surgiu uma agenda de reformas para o sistema de proteção social, questionando as regras existentes e que condicionavam a inclusão ou não de indivíduos enquanto beneficiários, e visando a ampliação real dos direitos sociais, o que ocorreu – de forma sintomática – apenas nos anos noventa, após a promulgação da nova Carta Constitucional, quando passou a existir no país uma legislação social.

Junto a isso, houve a apresentação do atendimento às demandas de crianças e adolescentes enquanto direitos, os quais se estenderiam a todos os que fizessem parte deste grupo etário, independente de sua condição social, o que se efetivou formalmente através da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Iniciou-se a implementação de políticas avançadas, que se orientaram para o tratamento dos jovens enquanto cidadãos.

Todavia, nos anos noventa houve a indefinição do papel do Estado em relação às políticas sociais e a introdução no país de elementos da ideologia liberal e com ela orientações acerca do novo papel que o Estado tinha que desempenhar diante da crise econômica que havia se instaurado mundialmente. Dentre estas, se propôs a diminuição das atuações do Estado, via o estabelecimento de parcerias dele com a iniciativa privada e os setores sociais para o atendimento das demandas sociais. Uma das propostas neoliberais apresentadas e, que se relacionou com as políticas analisadas, foi a existência de focalizações nos serviços públicos, que direcionaria o gasto social a programas e públicos específicos.

Mesmo tendo uma preocupação voltada para o atendimento das novas demandas dos adolescentes e jovens, o governo do período não realizou a coordenação dos programas criados, os quais, apesar de muitos, existiram de forma desarticulada. Estes foram criados por diferentes esferas de governo e executados pelos mais diversos órgãos. Criaram-se serviços que priorizavam metas numéricas ao invés da qualidade oferecida e

fomentou-se o estabelecimento maciço de parcerias com ONGs, situação que expressou a tercerização do Estado nacional, muito presente nas diretrizes do governo.

Detendo-se no período dos anos dois mil e centrando a análise na cidade de Campinas, tem-se que todos os programas contavam com o estabelecimento de parcerias entre o poder público e as entidades locais, as quais ficaram responsáveis por toda execução das atividades de cada programa, o que leva a concluir que, neste item, o Estado apresentou uma grande diminuição de suas tarefas, as quais se resumiram a ações de gerenciamento.

Indo para a análise de impacto das políticas percebe-se que as mesmas sofrem de uma ambigüidade central: representam iniciativas que proporcionaram ao panorama local maior visibilidade e importância do segmento juvenil, mas – ao mesmo tempo – padeceram de diversas limitações, a dificuldade no acompanhamento e avaliação, e a incompatibilidade da dotação orçamentária com a demanda existente.

Discorrendo sobre a visibilidade dos jovens, esta obteve seu ápice durante a gestão dois mil – dois mil e quatro, quando, através da realização dos Orçamentos Participativos (Ops), tais sujeitos foram chamados a participar ativamente no direcionamento político tomado pelo governo. Disso resultou a implementação do primeiro programa municipal para o atendimento de demandas de trabalho da juventude – o “Programa Educacional Jovem Trabalhador” – e a criação da Coordenadoria da Juventude, colegiado representativo do segmento e que atuava (e ainda atua) internamente ao governo, tendo como diretriz a apresentação e o direcionamento de suas demandas.

Disseminava-se no governo uma concepção mais universalista de juventude, pois visava clara e publicamente o atendimento de todos os seus setores, independente da condição sócio-econômica apresentada. Todavia, na mudança de gestão ocorreu o surgimento de um outro viés de atuação, o qual passou a priorizar os sujeitos que estivessem marginalizados socialmente. Muitos dos programas apresentados apontaram como critério de seleção do jovem sua condição econômica com vistas ao que consideraram ser relacionado a “situação de vulnerabilidade social”. Assim, mesmo com diferenças na maneira de conceituar/ definir essa condição, todos os gestores municipais a tinham como embasamento e buscavam se orientar por ela. Isso ocasionou à política local o fim de um atendimento mais universalista e o início de um mais focalizador.

BIBLIOGRAFIA

- ABRAMO, Helena W. **Cenas Juvenis**. Editora Página Aberta, São Paulo, 1994.
- _____. “Condição juvenil no Brasil contemporâneo” in **Retratos da juventude brasileira**. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2005.
- ABRAMOVAY, Miriam & CASTRO, Mary G. “Juventudes no Brasil: vulnerabilidades negativas e positivas, desafiando enfoques de políticas públicas” in: AZEVEDO, Fábio Palácio de. **Juventude, cultura e políticas públicas** - intervenções apresentadas no seminário teórico-político do Centro de Estudos e Memória da Juventude. Cemj, São Paulo, 2005.
- ABRAMOVAY, Miriam. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina**. Unesco, BID, Brasília, 2002.
- AMARAL, Célia C. G. “Adolescência” in **Relações familiares, adolescência, gênero e representações de adolescentes**. Tese-doutorado/ FE/ Unicamp, 1997.
- ARAÚJO, Denilson Cardoso de. & COUTINHO, Inês Joaquina Sant'Ana S. **80 anos do Código de Menores**. Mello Mattos: a vida que se fez lei. Disponível na Internet via URL: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10879>. Arquivo consultado em 02 de fevereiro de 2009.
- AUGUSTO, Maria Helena O. “Retomada de um legado intelectual – Marialice Foracchie a sociologia da juventude” in **Tempo Social**, v. 17, nº 2, nov. 2005.
- AURELIANO, L. & DRAIBE, S. M. “*Welfare State*: o caso brasileiro” in: **Projeto: A Política social em tempo de crise**. Articulação Institucional e descentralização; vol. 1 – Reflexões sobre a natureza do Estado de Bem-Estar. Brasília: MPAS/ CEPAL, 1989.
- BAPTISTA, Rachel. **Acolhimento familiar, experiência brasileira**: reflexões com foco no Rio de Janeiro. Tese de mestrado/ PUC-Rio, 2006. Disponível na Internet via URL: http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0410372_06_pretextual.pdf. Arquivo consultado em 15 de fevereiro de 2009.
- BOBBIO, Norberto & MATTEUCCI, Nicola. **Diccionario de política**. Siglo Veintiuno Editores, México DF, 1981.
- BOSI, Alfredo. “A escravidão entre dois liberalismos” in **Dialética da colonização**. Cia da Letras, São Paulo, 1995.
- BOTTOMORE, Tom & OUTHWAITE, William. **Dicionário do pensamento social do século XX**. Jorge Zahar Editor, 1996.
- BOURDEU, Pierre. **A reprodução**. Trad. Reynaldo Bairão, Livraria Francisco Alves Editora S.A. Rio de Janeiro, 1975.

_____. **Questões de Sociologia**. Marco Zero Ltda. Rio de Janeiro, 1983.

_____. “O diploma e o cargo: relações entre o sistema de produção e o sistema de reprodução”. In **Escritos de educação**. Org. Maria A. Nogueira e Afrânio Catani, Vozes, Petrópolis, 2002.

BRASIL. Governo Federal. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Projeto Juventude Cidadã-Termo de referência**. Disponível na Internet via URL: <http://www.mte.gov.br/pnpe/termojuventude.pdf>. Arquivo capturado em 20 de setembro de 2007.(a)

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social. **Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano**. Informações disponíveis na Internet via URL: <http://www.sine.pr.gov.br/setp/assissocial/progFederais>. Arquivo capturado em 20 de setembro de 2007.(b)

_____. MDS. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Informações disponíveis na Internet via URL**: <http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas>. Arquivo consultado em 02 de fevereiro de 2009.

_____. Diário Oficial da União. **Lei 10.748** de 22 de outubro de 2003. Disponível na Internet via URL: <http://www.mte.gov.br/pnpe>. Arquivo consultado em 24 de julho de 2008 (a)

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** [on line] Disponível na Internet via WWW. URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm. Consultado em 02 de maio de 2008. (b)

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de Fevereiro de 1891** [on line] Disponível na Internet via WWW. URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Consultado em 28 de maio de 2008. (c)

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de Julho de 1934** [on line] Disponível na Internet via WWW. URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Consultado em 29 de maio de 2008. (d)

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 10 de Novembro de 1937** [on line] Disponível na Internet via WWW. URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Consultado em 29 de maio de 2008. (e)

_____. **Lei nº 4.024, de 20 de Dezembro de 1961**. [on line] Disponível na Internet via WWW. URL: http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/fontes_escritas/6_Nacional_Desenvolvimento/ldb%20lei%20no%204.024,%20de%2020%20de%20dezembro%20de%201961.htm. Consultado em 01 de junho de 2008. (f)

BRASIL. IPEA. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Edição especial. Informações disponíveis na URL: <http://www.ipea.gov.br>.

BRASIL, Senado Federal. Subsecretaria de Informações. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. [on line] Disponível na Internet via WWW. URL: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=102414>. Consultado em 02 de fevereiro de 2009 (a).

_____. **Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979**. [on line] Disponível na Internet via WWW. URL: http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao_infancia_juventude/legislacao_geral/leg_geral_federal/LEI_6697_79.HTM. Consultado em 02 de fevereiro de 2009 (b).

_____. **Lei n. 4.024 de 20 de dezembro de 1961**. [on line] Disponível na Internet via WWW. URL: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=75529>. Consultado em 02 de fevereiro de 2009 (c).

BRYAN, Newton A. P. Economia Política do Trabalho e Formação do Trabalhador. A Contribuição Teórica e Prática de Hodgskin. **Pro-Posições**, v. 5, n. 3, Campinas, 1995.

CAIXA Econômica Federal. **Agente Jovem. Saiba Mais**. Informações disponíveis na URL: http://www.caixa.gov.br/Voce/Social/Transferencia/agente_jovem/ Consultado em 22 de julho de 2008.

CAMACHO, Luiza M. Y. A ilusão da moratória social para os jovens de classes populares. In: Marília Pontes Sposito. (Org.). **Espaços públicos e tempos juvenis**. Global, São Paulo: 2007.

CAMPINAS (SP). Coordenadoria da Juventude, **Boletim Informativo da Rede Jovem•com**, Campinas.

_____. Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos e da Cidadania. **Diário Oficial do Município de Campinas**, Decreto nº 14.385, 13/08/2003.

CAMPINAS (SP). **Lei Orgânica do Município**. 1998.

_____. Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos e da Cidadania. **Decreto nº 14.385**, publicado no Diário Oficial do Município de Campinas em 13/08/2003. Disponível na Internet via URL: <http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri/dec14385.htm>. Arquivo capturado em 13 de agosto de 2007. (a)

_____. **Decreto nº 14.486**, publicado no Diário Oficial do Município de Campinas em 24/10/2003. Disponível na Internet via URL: <http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri/dec14486.htm>. Arquivo capturado em 13 de agosto de 2007. (b)

Decreto nº 15.628, publicado no Diário Oficial do Município de Campinas em 05/10/2006. Disponível na Internet via URL: <http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri/dec156.htm>. Arquivo capturado em 13 de agosto de 2007. (c)

Lei nº 11.439, publicado no Diário Oficial do Município de Campinas em 24/12/2002. Disponível na Internet via URL: <http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei11439.htm>. Arquivo capturado em 06 de agosto de 2007. (d)

Lei nº 12.601, publicado no Diário Oficial do Município de Campinas em 20/07/2006. Disponível na Internet via URL: <http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei12601.htm>. Arquivo capturado em 13 de agosto de 2007. (e)

Programa Jovem•Com. Apresentação. Disponível na Internet via URL: <http://www.programajovem.com/apresent.htm>. Arquivo capturado em 30 de julho de 2007.(f)

Programa Jovem•Com. Disponível na Internet via URL: <http://www.programajovem.com/>. Arquivo capturado em 30 de julho de 2007.(g)

Programa Jovem•Com. Jovens Apoiadores. Disponível na Internet via WWW. URL: <http://www.programajovem.com/joveapoi.htm>. Arquivo capturado em 30 de julho de 2007.(h)

Programa Jovem•Com. Notícias. Disponível na Internet via URL: <http://www.programajovem.com/noticia.htm>.(pp.1-7; 10-13) Arquivo capturado em 30 de julho de 2007.(i)

Programa Jovem•Com. Parceiros. Disponível na Internet via URL: <http://www.programajovem.com/parceiro.htm>. Arquivo capturado em 30 de julho de 2007.(j)

CARMO, Maria do. **OP de Campinas é referência Mundial, diz representante da ONU**. In: CAMPINAS, SP. Prefeitura Municipal. Data 21/10/2003. Texto disponível na WEB via URL: http://www.campinas.sp.gov.br/noticias/?not_id=1&sec_id=&link_rss=. Consultado em 02 de fevereiro de 2009

CARVALHO, José M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2002.

CIESPI – Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância. Legislação por período. **Decreto nº 847 de 11 de outubro de 1890**. Disponível na Internet via URL: http://www.ciespi.org.br/base_legis/baselegis_view.php?id=42. Consultado em 20 de novembro de 2008.(a)

_____ Legislação por período. **Decreto nº 145, de 11 de Julho de 1893.**
Disponível na Internet via URL: http://www.ciespi.org.br/base_legis/baselegis_view.php?id=75. Consultado em 23 de novembro de 2008.(b)

_____ Legislação por período. **Lei n. 947 de 29 de dezembro de 1902.**
Disponível na Internet via URL:
http://www.ciespi.org.br/base_legis/baselegis_view.php?id=235. Consultado em 23 de novembro de 2008.(c)

_____ Legislação por período. **Decreto nº 847 de 11 de outubro de 1890.**
Disponível na Internet via URL: http://www.ciespi.org.br/base_legis/baselegis_view.php?id=42. Consultado em 28 de novembro de 2008.(d)

_____ Legislação por período. **Decreto n. 17.943 a – de 12 de outubro de 1927.**
Disponível na Internet via URL:
http://www.ciespi.org.br/base_legis/baselegis_view.php?id=76 Consultado em 28 de novembro de 2008.(e)

COHN, Amélia. “O modelo de proteção social no Brasil” in NOVAES, Regina & VANNUCHI, Paulo.(org.) **Juventude e sociedade:** trabalho, educação cultura e participação. Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2006.

DRAIBE, Sônia M. “As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964- 1984” in: **21 anos de regime militar:** balanços e perspectivas. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 1994.

_____. “As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas” in **Revista USP**, nº 17, 1993.

_____. “The National Social Policies System in Brazil Construction and Reform” in **Cadernos de Pesquisa**, nº 53, 2002. Disponível na URL: <http://www.nepp.unicamp.br/>

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder:** formação do patronato brasileiro. Col. Grandes Pensadores do Pensamento Brasileiro. Globo; Publifolha. São Paulo, 2000.

FONSECA, Claudia. “Preparando-se para a vida: reflexões sobre a escola e adolescência e em grupos populares”. **Em Aberto** n 61, Brasília, janeiro-março/ 1994.

FORACCHI, Marialice M. **A juventude na sociedade moderna.** Livraria Pioneira Editora, São Paulo, 1972.

FORTES, Cristina Lazzarotto. **Aspectos histórico-jurídicos sobre a infância brasileira.** [apresentação em *power point – on line*] Disponível na URL: http://www.direito.unisinos.br/~sandra/arquivos/A_Crianca_na_Antiguidade.ppt#14. Arquivo consultado in 15 de novembro de 2008.

FREITAG, Bárbara. **Estado, escola e sociedade.** Edart, São Paulo, 1978.

- FRIGOTTO, Gaudêncio ; FRANCO, Maria C. e TIRIBA, Lia V. “Pauperização , Trabalho e Educação: A Profissionalização em Questão”. **Cadernos Cedec** n.º 31, 1993.
- GOIAS, Governo do estado. Juizado da Infância e da Juventude da Comarca de Goiânia. **Memorial Mello Mattos**. Disponível na Internet via URL: http://www.jjj.tjgo.jus.br/institucional/inst_mem.php. Arquivo consultado in 01 de fevereiro de 2009.
- GOLDMANN, Lucien. **Dialética e Cultura**. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979.
- GROPPO, Luís Antonio. **Juventude: ensaios sobre sociologia e historia das juventudes modernas**. Difel, Rio de Janeiro, 2000.
- HÖLFLING, Eloísa de M. “Estado e políticas (públicas) sociais” in **Cadernos Cedec** n° 55, 2002.
- IANNI, Otavio. “O jovem radical” in **Sociologia da juventude**. Vol. 1, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1968.
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística **Educação e Trabalho - Análise dos Resultados**. [on line] Disponível na Internet via URL: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/supme/default_educacao.shtm. Consultado em 02 de novembro de 2008.
- JUVENTUDES E AÇÃO POLÍTICA. **Estatuto da Juventude (PL 4529/04)**. Disponível na Internet via URL: <http://www.jap.org.br/oktiva.net/1823>. Arquivo consultado em 01 de fevereiro de 2009.
- KOCKA, Jürgen & GNEUSS, Christian. (org) “Max Weber e o projeto da modernidade: um debate com Dieter Henrich, Claus Offe e Wolfgang Schluchter” in **Lua Nova**, nº 22, dezembro de 1990.
- KRAUSKOPF, Dina. “La construcción de políticas de juventud en Centroamérica” in: LEÓN, Oscar Dádila *et all*. **Políticas públicas de juventud en America Latina: politicas nacionales**. CIDPA Ediciones, Viña del Mar, 2003.
- KUGELMAS, Eduardo & SOLA, Lourdes. “Recentralização/ descentralização – dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90” in **Tempo Social**, 11(2), outubro de 1999.
- LEON, Alessandro Lutfy P. “Os desafios para o desenvolvimento das políticas públicas de juventude no Brasil” in: AZEVEDO, Fábio Palácio de. **Juventude, cultura e políticas públicas** - intervenções apresentadas no seminário teórico-político do Centro de Estudos e Memória da Juventude. Cemj, São Paulo, 2005.
- LORIGA, Sabina. “A experiência militar” in LEVI, Giovanni & SCHMITT, Jean-Claude. (org.) **História dos jovens: a época contemporânea**, Vol. 2, Editora Schwartz Ltda, São Paulo, 1996.

- MADEIRA, Felícia R. “Os jovens e as mudanças estruturais na década de 70: questionando pressupostos e sugerindo pistas” in **Cadernos de pesquisa**, n.58, São Paulo, agosto 1986.
- MANNHEIM, Karl. “O problema da juventude na sociedade moderna” tradução Octavio Alves Velho. in **Sociologia da juventude**. Vol. 1, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1968.
- MARX, Karl. **Manuscritos econômicos-filosóficos**, Edições 70, Lisboa, 1963.
- MATTOSO, Jorge. **O Brasil Desempregado**. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 1999.
- MOREIRA, Danilo. “A juventude não pode esperar” in: AZEVEDO, Fábio Palácio de. **Juventude, cultura e políticas públicas** - intervenções apresentadas no seminário teórico-político do Centro de Estudos e Memória da Juventude. Cemj, São Paulo, 2005.
- MUNAKATA, Kazumi. **A legislação trabalhista no Brasil**. Brasiliense, São Paulo, 1981.
- NASCIMENTO, Carmen T. B. “Jovens na EJA, um fenômeno dos anos 90” in: **Jovens cada vez mais jovens na Educação de Jovens e Adultos**. Ed. Mediação, Porto Alegre, 2004.
- NUNES, Maria T. **Ensino secundário e sociedade brasileira**, 1962. *apud* ROMANELLI, Otaíza, 1991.
- OFFE, Claus. “Teoria do Estado e política social” in: **Problemas estruturais no Estado Capitalista**. Edições Tempo Brasileiro LTDA, Rio de Janeiro, 1984.
- _____ “Sistema educacional, sistema ocupacional e política da educação – contribuição à determinação das funções sociais do sistema educacional” in **Educação e Sociedade**, nº 35, abril de 1990, ano XI.
- PAIS, José M. “Jovens e cidadania” in: **Sociologia, problemas e práticas**, nº 49, 2005.
- PIRES, Julio Manuel. **A política social no período populista**. IPE/USP, São Paulo, 1995.
- POCHMANN, Márcio. **A batalha pelo primeiro emprego**. Publisher Brasil, São Paulo, 2000.
- POULANTZAS, Nicos. “El Estado Capitalista y los intereses de las clases dominadas” in: **Poder político y clases sociales en el Estado Capitalista**. Siglo Veintiuno, México D. F., 1972.
- PORTO ALEGRE, RS. Prefeitura Municipal. **Orçamento Participativo**. Disponível na Internet via URL: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=15. Arquivo consultado em 10 de fevereiro de 2009.
- PROJETO COMPADRES. Conselho Mundial de Pais e Amigos do Deficiente Visual. **Portaria de Nº 1.111, de 06 de junho de 2000**. Informações disponíveis na URL:

http://www.compadres.org.br/page_legislacao/legislacao.htm. Arquivo consultado em 20 de julho de 2008.

RIZZINI, Irene & RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil**. Editora PUC-Rio & Edições Loyola. [prévia on line] Informações disponíveis na URL: http://books.google.com.br/books?id=e8rcCaoIkY4C&pg=PA29&lpg=PA29&dq=juizo+de+menores&source=web&ots=XoD4zgdZG9&sig=c6tpp9XG1SBMnfNvqWhjaMzAfGQ&hl=pt-BR&sa=X&oi=book_result&resnum=3&ct=result#PPP1,M1 Arquivo consultado em 06 de novembro de 2008.

ROMANELLI, Otaíza de O. **História da Educação do Brasil**, Vozes, Petrópolis, 1991.

ROMÃO, José E. **Educação de jovens e adultos: cenários e perspectivas**. IPF – Instituto Paulo Freire, São Paulo, 1999.

SANTOS, Wanderley G. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Editora Campus, Rio de Janeiro, 1987.

SÃO PAULO. Governo Estadual. Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social. **Inovações em gestão social – Programa Renda Cidadã e Projeto Ação Jovem**. São Paulo.

SÃO PAULO. Governo Estadual. Secretaria do Estado de Emprego e Relações de Trabalho. **Programa Jovem Cidadão -Meu Primeiro Trabalho**. Informações disponíveis na URL: <http://www.meuprimeirotrabalho.sp.gov.br/conhecao programa.htm> Arquivo consultado em 05 de julho de 2008 (a)

_____. Secretaria do Estado de Emprego e Relações de Trabalho. **Conheça a SERT**. Informações disponíveis na URL: <http://www.emprego.sp.gov.br/outros/conheca.asp>. Arquivo consultado em 05 de julho de 2008 (b)

_____. Secretaria de Estado do Governo e Gestão Estratégica. **Decreto nº 44.860**, publicado em 27/04/2000. Disponível na Internet via URL: http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/notas/dec44860_00.htm. Arquivo consultado em 05 de julho de 2008 (c)

_____. Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social. **Missão**. Informações disponíveis na web. URL: <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/social/materia.asp?id=274>. Arquivo consultado em 05 de julho de 2008 (d)

_____. Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social. **Decreto nº 49.807/05**. Disponível na web. URL: <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/usr/File/2006/imprensa/Decreto49807.pdf> Arquivo consultado em 11 de julho de 2008 (e)

SCHWARTZ, Roberto. “As idéias fora do lugar” in: **Ao vencedor as batatas**. Livraria Duas Cidades, São Paulo, 1997.

- SEGUNDO, Rinaldo. **Notas sobre o direito da criança.** Texto disponível na WEB. URL: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3626>. Arquivo consultado em 06 de dezembro de 2008.
- SILVA, Roberto da. **Direito do Menor X Direito da Criança.** Retirado do site www.direitoejustica.com em 15 de setembro de 2002. *Apud* SEGUNDO, Rinaldo, 2008.
- SOARES, Janine Borges. **O garantismo no sistema infanto-juvenil** Texto disponível na WEB. URL: <http://www.mp.rs.gov.br/infancia/doutrina/id214.htm>. Arquivo consultado em 23 de novembro de 2008.
- SOUZA, Regina Magalhães de. “A juventude como tema de investigação” in: **Escola e juventude: o aprender a aprender.** Tese de mestrado/ FFLCH/ USP, 2001.
- SPOSITO, Marília P. “Juventude e poder local: um balanço de iniciativas públicas voltadas para jovens em municípios de regiões metropolitanas” in: **Revista Brasileira de Educação**, v.11, nº 32, maio/ago, 2006.
- _____. **Os jovens no Brasil: desigualdades múltiplas e novas demandas políticas.** Ação Educativa, São Paulo, 2003.
- _____. **Juventude e escolarização (1980 – 1998).** Série Estado do conhecimento nº 7. INEP/MEC, Brasília, 2002.
- SUGIMOTO, Luiz. “Lições que a Cepal deixou ao Brasil” in: **Jornal da Unicamp.** Campinas (SP), de 11 a 17 de dezembro de 2006, p. 9.
- TAVARES, Maria. da C. “A política econômica do autoritarismo” in: **Brasil: o trânsito da memória.** org. Jorge Schwartz, Edusp, São Paulo, 1994.
- TEIXEIRA, Zuleide A. & PEREIRA, Eva W. “A educação básica redimensionada” in: **LBD Interpretada: diversos olhares se entrecruzam.** Cortez, São Paulo, 1998.
- TIDEI, Carlos. “Marcela aposta no crescimento do PSOL”. **Jornal de Barão.** [on line] Disponível na Internet via URL: <http://jornaldebarao.blogspot.com/2009/01/marcela-aposta-no-crescimento-do-psol.html>. Arquivo consultado in 01 de fevereiro de 2009.
- VIEIRA, Sofia Lerche. “Neoliberalismo, privatização e educação no Brasil” in: OLIVEIRA, Romualdo Portela de. (org) **Política Educacional: impasses e alternativas.** Cortez, São Paulo, 1995.
- WAZBORT, Leopoldo. “Georg Simmel: sociabilidade e moderno estilo de vida” in: **Sociabilidades,** LASC, 1996.
- WEBER, Max. “Os três tipos puros de dominação legítima” in: **Economia e sociedade.** trad. Regis Barbosa e Karen E. Barbosa. Editora da UnB, Brasília, DF, 1999.

WIKIPÉDIA - A Enciclopédia Livre. **Ato Institucional número cinco** Texto disponível na WEB via URL: http://pt.wikipedia.org/wiki/Ato_Institucional_N%C3%BAmero_Cinco. Consultado em 02 de maio de 2008 (a)

Crise do petróleo. Texto disponível na WEB via URL: http://pt.wikipedia.org/wiki/Crise_do_petr%C3%B3leo. Consultado em 01 de junho de 2008 (b).

Margaret Thatcher. Texto disponível na WEB via URL: http://pt.wikipedia.org/wiki/Margaret_Thatcher. Consultado em 02 de novembro de 2008 (c).

Ronald Reagan. Texto disponível na WEB via URL: http://pt.wikipedia.org/wiki/Ronald_Reagan. Consultado em 02 de novembro de 2008 (d).

Organização das Nações Unidas. Texto disponível na WEB via URL: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Onu>. Consultado em 02 de fevereiro de 2009 (a).

Fundo das Nações Unidas para a Infância. Texto disponível na WEB via URL: http://pt.wikipedia.org/wiki/Fundo_das_Na%C3%A7%C3%B5es_Unidas_para_a_Inf%C3%A2ncia. Consultado em 02 de fevereiro de 2009 (b).

Gustavo Capanema. Texto disponível na WEB via URL: http://pt.wikipedia.org/wiki/Gustavo_Capanema. Consultado em 02 de fevereiro de 2009 (c).

Crise do petróleo. Texto disponível na WEB via URL: http://pt.wikipedia.org/wiki/Crise_do_petr%C3%B3leo. Consultado em 10 de fevereiro de 2009 (d).

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Texto disponível na WEB via URL: http://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o_das_Na%C3%A7%C3%B5es_Unidas_para_a_Educa%C3%A7%C3%A3o,_a_Ci%C3%A2ncia_e_a_Cultura. Consultado em 10 de fevereiro de 2009 (e).

Eduardo Suplicy. Texto disponível na WEB via URL: http://pt.wikipedia.org/wiki/Eduardo_Suplicy Consultado em 15 de fevereiro de 2009. (f).

ZAGO, Nadir. “Processos de escolarização nos meios populares – as contradições da possibilidade escolar” in: **Família e escola:** trajetórias de escolarização em camadas médias e populares. Vozes, Petrópolis, 2000.

ZAN, Dirce Djanira P. ; PINTO, Ana Lúcia G. . Resenha do livro: A Crise do Século XX. **Pro-Posições**, n. 5, p. 78-81, Campinas, 1991.