

# Um balanço preliminar de iniciativas públicas voltadas para jovens em municípios de regiões metropolitanas

*Marilia Pontes Sposito*

Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação

*Hamilton Harley de Carvalho Silva*

*Nilson Alves de Souza<sup>1</sup>*

## Introdução

Ao propor a investigação em torno das ações destinadas aos jovens em 75 prefeituras de cidades brasileiras, algumas inquietações ancoravam a pesquisa a ser empreendida<sup>2</sup>. Considerávamos que as políticas e ações destinadas aos jovens podem ser também investigadas a partir do modo peculiar como *constroem uma imagem do ciclo de vida e seus sujeitos*. Inspirados em Lagree (1999), tomávamos como hipótese preliminar de investigação a idéia de que há uma *interconexão entre aquilo que tende a se tornar uma representação normativa corrente da idade e dos jovens na sociedade e o próprio impacto das ações políticas na esfera pública*. Dito de outra forma, a conformação das políticas e programas públicos não sofre apenas os efeitos de concepções mas pode provocar modulações nas imagens dominantes que a sociedade constrói sobre seus sujeitos jovens.

A decisão de tomar como base empírica os executivos municipais decorreu da reconhecida a importância da gestão municipal no processo de democratização da sociedade brasileira, a partir da década de 1980<sup>3</sup>. O poder municipal tornou-se campo privilegiado de análise porque nele as relações entre sociedade civil e Estado, para a conformação de uma esfera pública democrática, aparecem de forma mais clara e oferecem, focos importantes para a realização de pesquisas<sup>4</sup>. Tanto os aspectos inovadores e democráticos como as reiteraões de práticas incrustadas em uma cultura política do mandonismo local estavam no universo de

---

<sup>1</sup> Bolsistas de Iniciação Científica, FEUSP.

<sup>2</sup> Trata-se do Projeto Juventude, Escolarização e Poder local, desenvolvido com o apoio da FAPESP e do CNPq (2003/2006).

<sup>3</sup> Não considerávamos apenas alguns efeitos inovadores no âmbito da descentralização e da reforma do Estado, já analisados por outros autores como Pereira, Wilhelm e Sola (1999) e Draibe (1998).

<sup>4</sup> Foge do escopo deste artigo recuperar toda discussão em torno dos conceitos de sociedade civil e esfera pública observada nas ciências sociais no Brasil. Para os efeitos da análise aqui empreendida vale reiterar que o conceito de sociedade civil adquire maior visibilidade sobretudo com o processo de democratização (Pereira, Wilhelm e Sola, 1999; Draibe, 1998). Lourdes Sola considera que, não obstante a diversidade dos modos de abordagem há pontos de forte convergência entre os autores quando examinam a cultura política, os valores e os desenhos institucionais como elementos importantes a conformar a sociedade civil em uma perspectiva democrática (Sola, 1998, p.767).

preocupações, pois a diversidade de modos de constituição da ação governamental e da esfera pública nas cidades é ampla e evidente.

Os 74 municípios pesquisados retratam um caleidoscópio rico de possibilidades de compreensão da dinâmica sociopolítica local, uma vez que estão situados em regiões metropolitanas diversas. Na Região Sul, investigamos a Região Metropolitana de Porto Alegre e Florianópolis; no Sudeste privilegiamos oito municípios da região metropolitana de São Paulo e constituímos o ABC e seus municípios como uma unidade específica de análise. Incorporamos as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Vitória; no Nordeste a Região Metropolitana de Recife foi pesquisada e no Centro-Oeste foi selecionada a recém criada região metropolitana de Goiânia.

No universo de investigação estão compreendidos cerca de 8 milhões de jovens entre 15-24 anos para uma população total de, aproximadamente, 40 milhões de habitantes. Os municípios escolhidos não responderam aos critérios de uma amostra probabilística, mas certamente, o conjunto das informações não deixa de oferecer um quadro bastante representativo das ações municipais de regiões metropolitanas brasileiras que têm como alvo os segmentos juvenis<sup>5</sup>.

O espectro foi amplo não só do ponto de vista sócio-demográfico, compreendendo pequenos, médios e grandes municípios e todas as capitais, como sob a ótica do arco de alianças e partidos no poder igualmente diversificado (Tabela 2 e Gráfico 1). De modo geral, administrações do Partido dos Trabalhadores ou produtos de coalizão de frentes partidárias mais à esquerda têm constituído o campo mais intenso das ações para a juventude<sup>6</sup>. No entanto, é preciso considerar que há diferenças substantivas no interior de prefeituras administradas por um mesmo partido, indicando que as práticas locais, as forças políticas e os principais atores envolvidos conformam significativa diversidade no delineamento e nos pressupostos das iniciativas. A heterogeneidade ocorre, também, no âmbito dos diferentes ritmos de consolidação ou implementação das ações voltadas para o segmento juvenil, mas, em geral todas são muito recentes, tendo sido iniciadas em meados dos anos 1990.

---

<sup>5</sup> Juventude rural e jovens residentes em pequenos municípios brasileiros são realidades pouco investigadas no âmbito dos estudos sobre juventude no Brasil e não estão contemplados nesta pesquisa.

<sup>6</sup> Informalmente, muitos gestores declararam que o primeiro partido a empreender ações e a defender bandeiras junto aos jovens foi o PCdoB, sobretudo a Juventude Socialista. No entanto, gradativamente, essas orientações atingiram as hostes jovens do PT e, com menor intensidade, a juventude do PSDB.

Tabela 1 - Municípios estudados por RM

Regiões Metropolitanas	População Total
Florianópolis (4)	666.675
Vitória (6)	1.425.587
Goiânia (4)	1.563.961
Recife (4)	2.072.486
Porto Alegre (11)	3.145.119
Belo Horizonte (12)	4.163.654
Rio de Janeiro (20)	10.894.156
São Paulo (13)	15.143.995
Total (74)	39.673.567

Fonte: IBGE, 2000

Tabela 2. Distribuição dos partidos nos municípios investigados

Partidos Políticos	Número de Prefeituras em 2001	Número de Prefeituras em 2005
PT	18	21
PSDB	14	10
PMDB	10	13
PFL	7	5
PDT	7	2
PTB	6	4
PSB	3	5
PPS	3	1
PL	2	5
PPB	2	0
PC do B	1	2
PHS	1	1
PSD	1	0
PP	0	2
PSC	0	2
PV	0	2

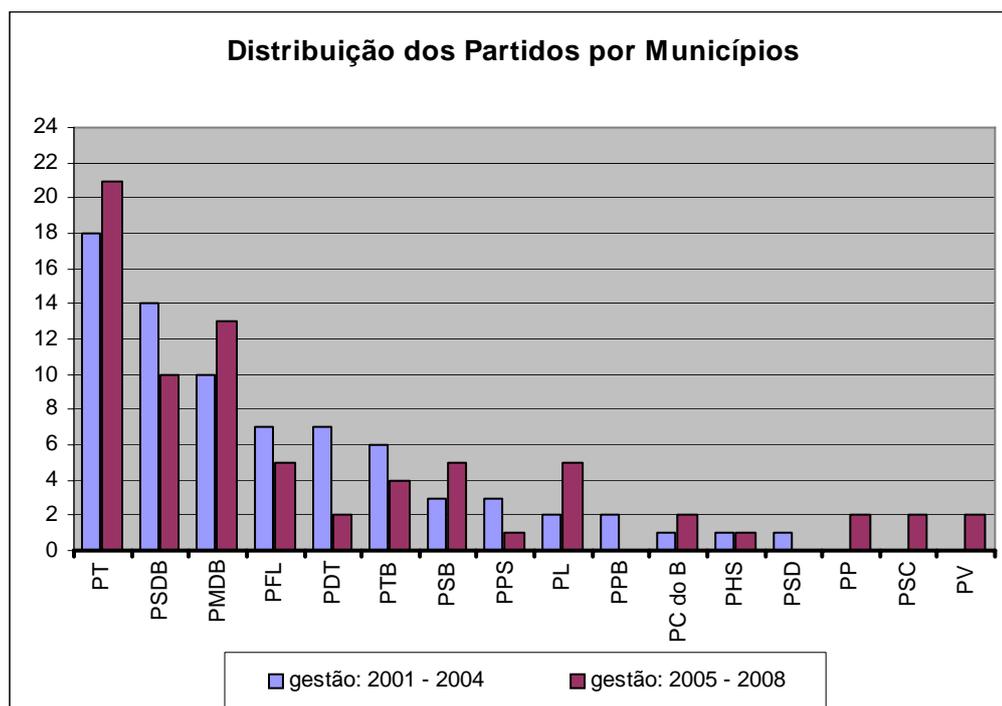


Gráfico 1

O instrumento que orientou a coleta de dados foi aplicado junto aos coordenadores das iniciativas<sup>7</sup> e o número total registrado – 796 – constitui um universo importante de dados empíricos a serem trabalhados. As informações sistematizadas decorrem do modo como o responsável pela ação vislumbra seus objetivos, suas características e impacto. Expressam de algum modo as suas concepções normativas sobre os jovens e as possibilidades de participação desses segmentos na definição de uma agenda pública no âmbito do município. Em geral, os informantes são gestores situados nos escalões intermediários, subordinados ao titulares das pastas. Alguns são coordenadores de órgãos especialmente criados para a implantação de ações – as Assessorias e Coordenadorias de Juventude – respondendo diretamente ao Gabinete do Prefeito ou a alguma secretaria de governo. As percepções e informações cruzam, assim, diferentes idades, uma vez que os informantes podem ser eles mesmos jovens, alocados na máquina pública do executivo municipal. Embora o quadro apresentado reúna informações valiosas, é importante ressaltar que exprime o grau de conhecimento e a percepção que o

<sup>7</sup> As ações referidas neste texto contemplam modalidades diversas de intervenção do executivo municipal. Elas tanto podem ser episódicas sob a forma de eventos ou campanhas, como podem derivar de projetos que definem de modo sistematizado os objetivos e as atividades propostas ou de programas que configuram atividades planejadas para atingir metas de caráter mais duradouro. No entanto, para efeitos de redação, não será feita distinção entre eles, que poderão ser utilizados como sinônimos. O formulário aplicado compreendia 58 questões e 4 perguntas de natureza qualitativa.

informante detém do programa/projeto sob sua responsabilidade. Essa constatação é essencial, pois um estudo exaustivo das políticas envolveria, em cada um dos municípios, entrevistas com os vários escalões responsáveis, incluindo o acompanhamento das ações no seu cotidiano. As observações e análises aqui contempladas constituem um primeiro esforço em torno de alguns temas abordados pelo instrumento e não esgotam todo o universo temático compreendido pela pesquisa.

### **O emergente campo das ações: algumas reiteraões e tendências**

Ao analisar as políticas federais voltadas para a juventude verificamos em artigo anterior (Sposito e Carrano, 2003) que a emergência das ações federais se dá na segunda gestão do governo FHC, sobretudo a partir de 1997. Nesse momento a repercussão pública do assassinato do índio Galdino, por jovens de camadas médias, foi intensa e a associação entre juventude e violência se fez mais forte. Mas, é preciso considerar, também, que o clima decorrente das rebeliões de jovens em conflito com a lei nas dependências de várias unidades estaduais da FEBEM aparece largamente retratado pela imprensa a partir de meados da década de 1990, induzindo a uma visibilidade perversa de vários segmentos de adolescentes pobres, conforme analisa Sales (2005).

Esse clima dominante de percepções em torno da articulação entre juventude pobre e violência, agravado pela disseminação de tais práticas nas classes médias, provavelmente, influenciou os municípios, de modo geral, pois a maioria das ações conforme, os dados das tabelas 3 e 4 indicam, têm início a partir de 1997. Na 1997-2000 verifica-se a expansão dos programas (21%), acentuada significativamente no último período (2001-2004), que reúne 64,8% das iniciativas. As duas últimas gestões municipais são, assim, responsáveis por quase 86% das ações. Os programas no momento do trabalho de campo, em sua maioria, encontravam-se em fase de implementação, representando um percentual de 72,4% contra somente 8,4% consideradas encerradas como pode ser observado nos dados a seguir<sup>8</sup> (Tabelas 3 e 4).

Chama atenção a pouca efetividade dos dispositivos previstos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente - o ECA no âmbito do executivo municipal, logo após a sua promulgação. Duas possibilidades podem ser aventadas para essa ausência de políticas no interior de governos municipais a partir da vigência do estatuto: a primeira reside na

---

<sup>8</sup> É preciso considerar que o trabalho de levantamento dos dados foi realizado em durante o ano de 2003 e finalizado em fevereiro de 2004.

hipótese de uma ausência de iniciativas, pois a luta efetiva pelos direitos não repercute na esfera municipal que se volta para a questão apenas no final da década de 1990; a segunda, mais otimista, incide sobre a possibilidade de terem sido implantadas algumas ações de curta duração, sofrendo a descontinuidade habitual das políticas públicas no país<sup>9</sup>.

**Tabela 3. Ano de início do projeto**

Períodos	Qtde	%
Até 1980	5	0,6
1981-1984	3	0,4
1985-1988	6	0,8
1989-1992	18	2,3
1993-1996	39	4,9
1997-2000	166	20,9
2001-2004	516	64,8
Não Informou	43	6,3
<b>Total</b>	<b>796</b>	<b>100,0</b>

**Tabela 4. Fase atual do programa/projeto**

Fase atual do programa	Freqüência+	%
Concepção	43	5,4
Implementação	576	72,4
Avaliação	48	6,0
Programa encerrado	67	8,4
Não executado	9	1,1
Não respondeu	53	6,7
<b>Total</b>	<b>796</b>	<b>100,0</b>

De certo modo, obedecendo a trajetória das políticas públicas em nível federal para a juventude no Brasil, os dados obtidos revelam que os organismos responsáveis<sup>10</sup> pelo maior número de programas levantados são as secretarias ligadas a assistência social/inclusão/ação social, com 23% de citações, seguidas pela secretarias de educação que concentram 16,2 % das ações destinadas a essa faixa da população. Em terceiro aparecem as secretarias municipais de cultura (12,2%) com índices bem próximos a

<sup>9</sup> Se o ECA abriu possibilidades para a constituição de uma nova concepção de infância ou de desenhos institucionais mais avançados por meio da constituição dos Conselhos, impulsionando ações no Judiciário (promotorias, varas da infância, medidas em relação a adolescentes em conflito com a lei) não há avaliações ou estudos disponíveis sob o ponto de vista de sua efetivação no interior nas políticas do poder executivo nos três níveis da federação brasileira.

<sup>10</sup> Os programas/projetos podem estar ligados a mais de uma secretaria, portanto, o total de respostas é maior do que o número de ações.

área de esportes. Por outro lado, podemos observar que outras secretarias municipais contemplam iniciativas sob a forma de projetos ou programas para a juventude de modo mais esparso. Esses dados revelam que, apesar de não serem numericamente muito expressivos, ocorre uma crescente abertura da temática juventude na agenda política dos governos municipais, incluindo novas áreas como habitação, turismo, segurança pública e cidadania, somando 11,7% das iniciativas. Embora seja crescente o número de organismos envolvidos nas ações do executivo municipal, ainda não se observa com a mesma intensidade uma contrapartida institucional capaz de articular essas ações. As coordenadorias e secretarias municipais de juventude – produto de novos desenhos institucionais - agregam apenas 6,9% das ações destinadas a essa faixa da população, evidenciando seu caráter emergente no desenho das políticas (tabela 5).

**Tabela 5 – Número de ações por Secretaria Municipal**

<b>Secretarias Municipais*</b>	<b>FA</b>	<b>%</b>
De assistência social / inclusão / ação social	237	23,0
De Educação	167	16,2
De Saúde	56	5,4
De Meio Ambiente	27	2,6
Do Esporte	114	11,0
Da Cultura	126	12,2
De Trabalho	45	4,4
De Governo	17	1,6
De Habitação	21	2,0
De Turismo	35	3,4
De Juventude	71	6,9
De segurança pública	7	0,7
De participação / cidadania	58	5,6
Outras	17	1,6
Não informou	34	3,3
<b>Total</b>	<b>1.032</b>	<b>100,0</b>

(\* Múltipla escolha)

Mas é importante reconhecer que essa porosidade revelada pela pesquisa, indica, também, um traço reiterativo das políticas públicas no país: dispersão, fragmentação e superposição como afirmou Rua (RUA, 1998).

Por outro lado, a predominância da área da assistência social, nos leva a considerar que as políticas de juventude aparecem de forma subsidiária à **questão social**, sendo considerada um aspecto – por que não dizer menor – dessa grande problemática. Sales em seu trabalho, ao examinar o tema dos jovens em conflito com a

lei e sua (in)visibilidade perversa, considera que as orientações e políticas derivadas do ECA sempre foram subtemas da questão social (SALES, 2005) e, portanto, com escassa legitimidade para desencadear ações governamentais. No entanto deve ser questionada não apenas a condição de ser subtema, mas o próprio fato de se inscrever as ações, de modo exclusivo, no âmbito da **questão** social, mesmo que alcance em seu interior certa prioridade. Essa inscrição significa dar visibilidade e propor as políticas de juventude sempre subordinadas ao tema da questão social. Não é estranha, portanto, a reiteração das problemáticas da vulnerabilidade, do risco e da violência, como fatores que desencadeiam a ação tanto do executivo municipal como federal a partir de meados dos anos 1990. Ou seja, as políticas de juventude no país **não nascem a partir da constituição de um espaço de visibilidade da condição juvenil moderna, incluindo sua diversidade, e uma concepção ampliada de direitos – os novos regimes de cidadania** (LONCLE-MORICEAU,2001) - **mas como um aspecto da questão social**. Por essas razões, a inserção das ações de forma predominante no âmbito dos organismos da assistência traduz alguma coerência que dificulta, no entanto, a alteração de imagens que condensam estereótipos negativos em relação aos adolescentes pobres.

A questão social no país, durante a maior parte do século XX, foi tradicionalmente tratada como “questão de polícia”. De modo gradativo, a área da Assistência Social trouxe-a para a esfera dos direitos, lutando por estabelecer um novo recorte e uma compreensão dos processos de exclusão como determinantes da questão social. No entanto, sob o ponto de vista das políticas de juventude, a visibilidade que ocorre se origina, sobretudo, dos adolescentes pobres, em situação de rua ou em conflito com a lei. Essa visibilidade, agravada por um clima de insegurança social, engendra demandas de controle e de disciplinamento de sua conduta. Talvez esta seja uma forte razão para a demora na constituição de um discurso público favorável às políticas de juventude, capaz de romper com a associação entre juventude, vulnerabilidade, risco e violência, inserindo-o na esfera dos direitos das múltiplas cidadanias.

Se considerarmos como Rancière (1996) que a “política”, diferentemente da “polícia”, é produtora de certo dissenso, na medida em que introduz o litígio, ou seja, a possibilidade de produção de novos significados e de trazer à luz sujeitos que permanecem na sombra e, portanto, não atingidos pelos pressupostos da igualdade, não

podemos, estrito senso, falar de políticas de juventude<sup>11</sup>. O emergente espaço das ações ainda se inscreve na lógica de um consenso dominante: as iniciativas públicas devem prevenir ou conter a violência e as condutas de risco de jovens de camadas populares. Defensores dos novos direitos consagrados pelo ECA, atores que na vida pública dedicam-se aos adolescentes privados de direitos, ainda são identificados como parte do campo de significados recobertos pela idéia de violência e de vulnerabilidade. Não obstante a busca de criação de um dissenso, uma vez que parte dos atores que atuavam no campo tentou produzir novos significados, a prática limitou-se aos sujeitos que já estavam sendo considerados apenas na sua condição de vulnerabilidade ou de violência potencial. Deixando à sombra outros aspectos dos sujeitos jovens – para além de sua vulnerabilidade - a lógica dominante prevaleceu, reiterando, mesmo que sob outras designações, a dissociação, outrora recoberta pela idéia do “menor”. Verifica-se agora a cisão entre adolescentes “vulneráveis ou em situação de risco” e os jovens. Estes últimos começam a ser reconhecidos como sujeitos de direitos – plenos e legitimados pela sociedade – e os “outros”, até recentemente cunhados por “menores”, seriam objeto de ações reparadoras ou preventivas de sua provável delinquência.

Nem mesmo a recente discussão em torno do emprego/desemprego juvenil consegue romper com essa lógica, uma vez que o tema do desemprego aparece associado ao combate ao crime e ao tráfico que “arrebanha” jovens desocupados. O tempo livre juvenil aparece como sintoma de perigo, sobretudo quando está pressuposta a imagem do ócio de sujeitos do sexo masculino, pobres e de origem negra<sup>12</sup>.

O quadro abaixo ilustra algumas dessas hipóteses acima enunciadas, pois se verifica que a principal área de atividade dos programas está voltada para o acompanhamento e reinserção social com 20,9% de respostas apontadas como primeira prioridade em uma hierarquia de citações. Em segundo lugar aparecem os programas vinculados à área de cultura e, nela, são majoritárias as propostas de cunho artístico como a dança, teatro, música e artes plásticas, perfazendo um total de 19,2% das respostas em primeira prioridade. O estímulo à participação juvenil, como primeira

---

<sup>11</sup> Para Rancière, a polícia designa a lógica de quantificar e assinalar a população em lugares diferentes enquanto que a política alude à subversão dessa lógica diferencial por meio da constituição de um discurso igualitário que põe em julgamento identidades já estabelecidas (RANCIÈRE, 1996). Se o debate ficou circunscrito ao eixo da violência e os jovens – mesmo que se denuncie a sua condição de vítimas - torna-se muito difícil subverter associações estabelecidas.

<sup>12</sup> Essas questões são importantes porque constituem políticas que não consideram o fato do desemprego afetar mais as jovens do que os jovens (SPOSITO, 2005). Provavelmente as mulheres jovens, em função das formas de socialização predominantes, não constituem ameaça social.

prioridade aparece em apenas 12,9% das atividades e se considerarmos três possibilidades, as áreas mais citadas são cultura, inserção social e esportes (Tabela 6).

**Tabela 6 - Área de Atividades dos Programas/Projetos**

Área de atividade	Três áreas mais importantes		1ª opção	
	F.A.	%	F.A.	%
Cultura	489	23,4	153	19,2
Estímulo à participação e Protagonismo juvenil	227	10,9	103	12,9
Esporte e Lazer	346	16,6	114	14,3
Saúde	196	9,4	80	10,1
Mundo do Trabalho	174	8,3	68	8,5
Acompanhamento e Reinserção Social	445	21,3	166	20,9
Educação Ambiental	39	1,9	9	1,1
Escolarização	34	1,6	24	3,0
Produção Literária	12	0,6	7	0,9
Pesquisa	8	0,4	6	0,8
Atividades Religiosas	9	0,4	0	0,0
Outros	92	4,4	49	6,2
Não respondeu	17	0,8	17	2,1
<b>Total</b>	<b>2088</b>	<b>100</b>	<b>796</b>	<b>100</b>

Se agruparmos alguns dos objetivos das ações, identificados pelos entrevistados verificamos o seguinte quadro: 13,7% apresentam metas culturais, estrito senso, 9,6 articulam-se à inserção e inclusão sociais, sem considerarmos ações semelhantes no âmbito do trabalho ou da escola, tendo em vista sua especificidade . São significativos os objetivos voltados para os temas da escola – por que não dizer inclusão escolar? – reunindo 13,5% das respostas e objetivos ligados ao esporte, incluindo 7.9% das menções (tabela 7).

Como a frequência de respostas em torno de alguns objetivos é maior do que o número de ações envolvidas na mesma modalidade depreende-se que, para cada modalidade de ação, mais de um objetivo está previsto. No entanto, o número de citações em torno dos objetivos não poderia ser menor do que as modalidades respectivas. Curiosamente, se tomarmos como exemplo a prática esportiva, verificamos que há maior número de citações nas modalidades oferecidas (em torno de 14% das ações) do que nos objetivos (em torno de 8%). Essa discrepância pode indicar que a prática esportiva aparece como estratégia para a consecução de outros objetivos que não

incluem a própria prática do esporte<sup>13</sup>. As diferenças mais expressivas situam-se no domínio da cultura, incluindo as expressões artísticas. Como primeira opção, as expressões culturais e artísticas são a modalidade principal em quase 20% dos programas em nível nacional, ao passo que 13% dos objetivos pretendidos situam-se no domínio da cultura. Por outro lado, cerca de 21% das ações estão na campo da inserção social mas os objetivos dessa área limitam-se a 9%, aproximadamente. Alguns desencontros são importantes de serem assinalados. Parte das ações voltadas para a cultura não apresenta objetivos nessa área, talvez caracterizando a ação cultural, como já observado no esporte, como estratégia para outros fins. Do mesmo modo, muitas ações desenvolvidas na área da inserção social/assistência social contemplam objetivos diversificados.

Um aprofundamento dessas questões incidiria para o reforço de uma hipótese que incide sobre o caráter **instrumental** das práticas – artísticas e esportivas - que passam a se constituir como porta de entrada para objetivos estranhos ao mundo cultural e dos esportes. Não se trata de negar que práticas culturais e esportivas produzem benefícios amplos para aqueles que a praticam (auto-estima, construção de identidades, possibilidades de agregação e de participação, entre outras)<sup>14</sup>. Outra lógica ocorre quando o objetivo é conter a violência, agressividade, comportamentos ameaçadores e, portanto, utiliza-se da arte e do esporte para obter algum benefício de outra ordem, esvaziando-se as metas inerentes à atividade. Quando a prática cultura ou esportiva aparece apenas como um instrumento para outros objetivos, em geral, ela pouco agrega de competências específicas, técnicas e materiais necessários. Sempre pode ocorrer um verdadeiro simulacro da expressão artística ou esportiva, dissemiando-se projetos com poucos materiais ou recursos, sendo empreendidos por pessoas pouco capacitadas.

Por outro lado, se de fato as metas de inclusão são menos do que as ações consideradas desse tipo, outro tema para a análise pode ser identificado: atividades declaradas como de inclusão social têm objetivos diversos o que sinaliza um escopo amplo e difuso de metas sob a capa da inclusão ou inserção social. Se o discurso da exclusão, como afirma Martins (1997) é impreciso e pode levar a incorreções

---

<sup>13</sup> Por outro lado no âmbito do esporte há uma clara clivagem entre a prática esportiva que tem como objetivos identificar e promover talentos, mais freqüente nos grandes programas apoiados por empresas, e as práticas de usufruto coletivo e democrático que têm como meta a possibilidade de acesso ao esporte (MARTINS, 2004)

<sup>14</sup> Basta recorrer a Elias quando analisa os efeitos pacificadores das práticas esportivas (ELIAS, 1995).

conceituais com conseqüências políticas perversas, o discurso da inclusão, provavelmente, inscreve-se na mesma chave<sup>15</sup>.

No tema do estímulo à participação juvenil ou protagonismo, há um índice ligeiramente maior de citações nos objetivos do que no de modalidades, o que leva a imaginar que outras práticas (esportivas, culturais, de lazer, de acompanhamento e inserção, complemento escolar, etc) estariam também cumprindo esse tipo de meta. Resta apenas indagar se todas as possibilitam e se, de fato, a participação ou o protagonismo estão se disseminando para outras práticas. Chama a atenção, também, a frequência de objetivos voltados para a melhoria de condições escolares dos jovens e, de modo concomitante, a pouca presença de atividades de complementação à escolaridade. Ao que tudo indica, parte das ações opera com o pressuposto de que um leque grande atividades desenvolvidas no campo não escolar – culturais, esportivas, de participação – agiria positivamente na relação dos jovens com a própria escola. Contudo, se grande parte das dificuldades escolares dos jovens decorre das características das práticas educativas oferecidas pelas unidades de ensino, o paralelismo das ações provavelmente teria pouco a oferecer no sentido da alteração dessa relação conflituosa.

---

<sup>15</sup> É muito comum em ações consideradas de inserção social ter como meta central o desenvolvimento da auto-estima. Sem menosprezar importância dessa característica na vida dos jovens resta a pergunta: a promoção da auto-estima de fato favorece o acesso dos jovens ao mundo da educação, da cultura, do trabalho e do lazer? Se tratarmos de um conjunto de direitos negados não seria o fomento da auto-estima daqueles que são privados do acesso a esses bens o mecanismo básico de sua inserção.

**Tabela 7 – Objetivos das iniciativas**

<b>Objetivos*</b>	<b>FA</b>	<b>%</b>
Melhoria das condições de frequência / Permanência escolar	55	4,8
Proporcionar atividades extra-escolares / cursos alternativos a escola	68	5,9
Oferecer curso pré vestibular	6	0,5
Favorecer a Inclusão escolar	24	2,1
Trabalhar com diversidade sociocultural	18	1,6
Ampliar / Desenvolver universo cultural / artístico dos jovens	139	12,1
Complementar renda	16	1,4
Erradicar o trabalho infantil	22	1,9
Inserir/ Qualificar no/para o mercado de trabalho. Preparar para o mercado de trabalho	91	7,9
Desenvolver consciência ambiental / Trabalhar com meio ambiente	28	2,4
Oferecer atividades esportivas	91	7,9
Prevenir a violência / Oferecer atendimento psicossocial e educacional às vítimas de violência e familiares	41	3,6
Diminuir abuso da polícia - atuação na escola	2	0,2
Prevenir em relação ao consumo de drogas	27	2,4
Prevenir DST / HIV (dar cursos / palestras / clínica)	34	3,0
Prevenir gravidez na adolescência (dar cursos / palestras / clínica)	22	1,9
Elevar auto estima	46	4,0
Promover o protagonismo juvenil	88	7,7
Criar/ Manter espaços / Fóruns de debates sobre jovens	44	3,8
Propiciar inclusão digital	7	0,6
Reintegrar crianças e jovens em processo de exclusão	110	9,6
Formular Políticas Municipais de apoio a criança e ao jovem	8	0,7
Realizar pesquisa	4	0,3
Desmarginalizar a cultura hip-hop	4	0,3
Outros	142	12,4
Não informou	11	1,0
<b>Total</b>	<b>1148</b>	<b>100,0</b>

(\* Múltipla escolha)

No tocante aos recursos, verifica-se que a área pública ainda é majoritária na manutenção financeira das ações. Pouco mais de 80% dos programas contam com recursos públicos de diferentes esferas. Entretanto, o município aparece como parceiro na maioria dos projetos (60,3%) seguido pelo poder federal (14,2%) e estadual (6,4%)

(Tabela 8)<sup>16</sup>. Cerca de 70% dos projetos declararam a existência de parcerias, que podem ser de natureza variada, além da financeira. Vale lembrar que a prefeitura sempre figura como responsável não só pelos recursos financeiros como oferece espaços e muitas vezes apoio técnico (Tabela 9).

**Tabela 8. Origem dos recursos**

<b>Origem*</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Recursos federais	160	14,2
Recursos estaduais	72	6,4
Recursos municipais	680	60,3
Sociedade civil organizada	65	5,8
Empresas privadas	65	5,8
Recursos internacionais	11	1,0
Cobrança de Ingresso	2	0,2
Cobrança de taxa dos usuários	2	0,2
Não informou	32	2,8
Outras fontes	39	3,5
<b>Total</b>	<b>1128</b>	<b>100,0</b>

(\*Múltipla Escolha)

**Tabela 9. Parcerias**

<b>Parceria</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Sim	549	69,0
Não	247	31,0
<b>Total</b>	<b>796</b>	<b>100,0</b>

Os programas, de acordo com os dados disponíveis, são híbridos quanto às faixas etárias. Uma primeira classificação evidencia que há um grande número que congrega crianças e adolescentes (30%) e outros que não estabelecem recortes, reunindo crianças, adolescentes e jovens (26%). Uma parcela dedica-se apenas aos adolescentes (13%). Poderíamos então considerar que cerca de 43% trabalham com a faixa etária prescrita pelo ECA. As ações que atendem de modo específico a adolescentes e jovens, sem aglutinação com outras faixas etárias (25%), começam a se fazer presentes, embora apenas 3,9% dos programas oferecem atendimento específico para jovens entre 18 e 29 anos. Observa-se, assim, uma predominância de ações voltadas para adolescentes, quando as crianças não estão envolvidas (Tabela 10).

<sup>16</sup> Vale a pena assinalar a importância do Poder Federal na constituição de um discurso capaz de sustentar as ações que é, em grande parte, reiterado pelos municípios, mesmo que sob o ponto de vista material a sua participação não seja majoritária.

Esta é uma situação observada na maioria das regiões metropolitanas investigadas. A frequência maior de ações destinadas à faixa etária prevista pelo ECA, reunindo crianças e adolescentes em um mesmo projeto promove, ao menos inicialmente, certa indiferenciação das especificidades do ciclo de vida, ou seja, está pressuposta a idéia de que crianças e adolescentes são o público alvo porque estariam, a princípio, dentro dos marcos estabelecidos pela legislação. Ocorre que houve, nos contatos com as prefeituras e respectivos gestores de programas, pouca percepção das implicações das significativas diferenças existentes entre demandas, experiências e necessidades de crianças com nove anos de idade e adolescentes na faixa dos 17. Por outro lado, alguns técnicos voltados para a implantação dos direitos previstos na lei, ressentem-se da descontinuidade e da exclusão de muitos jovens da frequência a programas apenas porque atingiram a maioridade legal.

Mas a disseminação de ações que reúnem adolescentes (14-17) e jovens (15-29) implica não só em um alargamento da temporalidade do ciclo de vida que merece a ação do Poder Público, mas, também, a verificação de que as possíveis divisões etárias desse contingente não impedem o reconhecimento de maior número de afinidades do que dissonâncias. Ou seja, é possível reunir em um mesmo programa adolescentes e jovens sendo, provavelmente, uma ação mais adequada, do que trazer os adolescentes para o universo da infância, que acaba por descaracterizar, não só a infância tal qual foi concebida pela modernidade, como a própria adolescência e juventude como momentos diversos construídos historicamente na sociedade moderna a partir do século XIX. No entanto, outras implicações existem, porque os marcos legais da maioridade são arbitrários, produto de consensos provisórios e não deveriam implicar em restrição da ação do Estado, pois deixam à sombra categorias significativas de jovens, sobre as quais o Poder Público no Brasil não assume qualquer responsabilidade.

**Tabela 10. Faixa etária do público alvo dos programas**

<b>Faixa Etária</b>	<b>F.A.</b>	<b>%</b>
7 a 17	241	30,3
7 a 29	212	26,6
14 a 17	106	13,3
14 a 29	198	24,9
18 a 29	31	3,9
Não respondeu	8	1,0
<b>Total</b>	<b>796</b>	<b>100</b>

Se relacionarmos a área de atividade por faixa etária um quadro mais preciso pode ser delineado (Tabela 11). Na faixa dos 7 a 17 anos as áreas mais significativas são de reinserção social 30,8%, esporte e lazer 23,3%. Isso nos permite relacionar esses projetos com preocupações relacionadas ao cuidado e à ocupação do tempo livre com atividades de integração e lazer, limitando-se à faixa etária prevista pelo ECA.

Já os que consideraram a faixa dos 14 a 29, cuja atuação aparece orientada mais claramente para a juventude, a modalidade de ação mais freqüente é o protagonismo juvenil com 24,7% das citações, indicando um possível alargamento do discurso em torno da participação do jovem, embora não possam ser identificados os pressupostos dessa orientação. Não cabe neste momento distinguir conceitualmente, mas, assinalar que há substantivas diferenças entre o termo protagonismo e a expressão participação, sinalizando práticas e orientações diversas. A expressão protagonismo juvenil se difundiu nos anos 1990 e já bem sendo objeto de várias críticas (CASTRO, 2002, FERRETTI, 2004). Em geral o protagonismo tem aparecido como um princípio educativo do partir o qual os jovens deixam de ser vistos como meros aprendizes e passam a ser concebidos como sujeitos que podem agir no ambiente em que vivem, alcançando autonomia na suas ações (CORTI e SOUZA, 2005). A noção ao operar como um princípio educativo no interior de uma ação pode levar ao deslocamento do sentido sócio-político, voltado para os mecanismos de participação que incidem sobre a capacidade dos atores partilharem, coletivamente, das decisões que dizem respeito aos seus interesses no âmbito da esfera pública. Outra área importante dessa faixa etária é o mundo do trabalho (14,6%), abrangendo desde propostas que visem o adiamento da entrada do jovem no mercado de trabalho até sua profissionalização. Podemos aferir que o desemprego começa a tomar conta da pauta política do poder municipal, embora os pressupostos sejam variados, conforme observamos anteriormente. Na faixa dos sete a 29 anos, a mais indiferenciada, concentram-se as áreas de cultura 26,4%, saúde 15,6% esporte e lazer 14,6%.

**Tabela 11 - Área de Atividade por Faixa Etária**

Área de Atividade	7 a 17		7 a 29		14 a 17		14 a 29		18 a 29		NR	
	FA	%	FA	%	FA	%	FA	%	FA	%	FA	%
Esporte e Lazer	56,0	23,3	31,0	14,6	8,0	7,5	14,0	7,1	3,0	9,7	2,0	22,2
Cultura	39,0	16,3	56,0	26,4	7,0	6,6	47,0	23,7	4,0	12,9	0,0	0,0
Saúde	17,0	7,1	33,0	15,6	7,0	6,6	20,0	10,1	2,0	6,5	1,0	11,1
Mundo do Trabalho	7,0	2,9	7,0	3,3	21,0	19,8	29,0	14,6	4,0	12,9	0,0	0,0
Reinserção Social	74,0	30,8	29,0	13,7	37,0	34,9	20,0	10,1	6,0	19,4	0,0	0,0
Protagonismo Juvenil	11,0	4,6	19,0	9,0	18,0	17,0	49,0	24,7	6,0	19,4	0,0	0,0
Escolarização	12,0	5,0	5,0	2,4	0,0	0,0	2,0	1,0	1,0	3,2	4,0	44,4
Educação Ambiental	1,0	0,4	7,0	3,3	1,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pesquisa	1,0	0,4	4,0	1,9	0,0	0,0	1,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Produção Literária	1,0	0,4	4,0	1,9	0,0	0,0	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Atividades Religiosas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outros	14,0	5,8	14,0	6,6	5,0	4,7	12,0	6,1	4,0	12,9	0,0	0,0
Não Respondeu	7,0	2,9	3,0	1,4	2,0	1,9	2,0	1,0	1,0	3,2	2,0	22,2
<b>Total</b>	<b>240</b>	<b>100</b>	<b>212</b>	<b>100</b>	<b>106</b>	<b>100</b>	<b>198</b>	<b>100</b>	<b>31</b>	<b>100</b>	<b>9</b>	<b>100</b>

De acordo com declarações dos entrevistados, grande parte das atividades prevê formas de avaliação, conforme se verifica nos dados contidos nas tabelas apresentadas a seguir (tabelas 12 e 13). Uma vez que a maioria está em fase de execução, a previsão de práticas de avaliação no fim da ação aparece muito mais como um elemento de vontade política do que uma orientação já consolidada.

**Tabela 12 – Prática de Avaliação**

	Fa	%
SIM	715	89
NÃO	81	11
total	796	100

**Tabela 13. Mecanismos de avaliação dos usuários ao final do programa**

Mecanismos de avaliação	Frequência	%
Sim	478	60,1
Não	313	39,3
Não informou	5	0,6
<b>Total</b>	<b>796</b>	<b>100,0</b>

O tema da participação pode ser mais um indicador do caráter das práticas, ainda distantes de um universo mais democrático na constituição das ações do poder municipal. Na concepção do programa, a maioria declara que o público alvo não participa, ou seja, de um total de 796 projetos, 60% declararam que não houve participação (Tabela 14). A participação, de modo predominante, é entendida como “dar sugestões”.

**Tabela 14. Participação do público alvo na elaboração do programa**

<b>Participação</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Sim	321	40,3
Não	475	59,7
<b>Total</b>	<b>796</b>	<b>100,0</b>

Se os usuários não estão presentes na elaboração, essa situação poderia ser atenuada com o tema mais amplo da participação da sociedade civil. Se for considerada a concepção dos programas (tabela 15), existe muito pouca presença de atores externos ao executivo municipal, somente 34% responderam afirmativamente. No entanto, quando há esse grau de abertura, verifica-se uma presença significativa de coletivos juvenis, como atores importantes para essa interação, sendo mais frequentes os jovens organizados em torno do Movimento Estudantil, ao lado de Igrejas e Associações de Moradores (tabela 16).

**Tabela 15. Participação da sociedade civil na concepção/elaboração das ações**

<b>Participam</b>	<b>FA</b>	<b>%</b>
Sim	273	34,3
Não	502	63,1
Não Respondeu	21	2,6
<b>Total</b>	<b>796</b>	<b>100</b>

**Tabela 16. Tipos de atores da sociedade civil**

<b>Atores</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Associações de moradores	65	22,81
Movimento estudantil	43	15,09
Associações Empresarias	27	9,47
Grupos Juvenis	32	11,23
Movimentos sindicais	1	0,35
Igrejas	26	9,12
Partidos	6	2,11
ONGs	8	2,81
Conselhos Locais	5	1,75
Escolas / Universidades	6	2,11
Associações / Sociedade Civil Organizada	5	1,75
Grupos culturais / Artísticos	5	1,75
Grupos Esportistas	5	1,75
Coletivo de mulheres	2	0,70
Voluntários	1	0,35
Não respondeu	22	7,72
Outros	26	9,12
<b>Total</b>	<b>285</b>	<b>100,00</b>

(Múltipla escolha)

Os índices melhoram na execução dos projetos, uma vez que 66% afirmam ter algum tipo de participação, conforme pode ser observado nos dados a seguir apresentados (tabela 17). No entanto, a participação dos grupos juvenis neste momento é menos freqüente, sendo mais significativas as Associações de Moradores, Igrejas e entidades empresariais (tabela 18).

**Tabela 17 – Participação da sociedade civil na implementação**

<b>Participam</b>	<b>FA</b>	<b>%</b>
Sim	396	66,0
Não	377	31,8
Não Respondeu	23	2,1
<b>Total</b>	<b>796</b>	<b>100</b>

**Tabela 18 – Tipo de Atores**

<b>Atores</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Associações de moradores	144	18,53
Movimento estudantil	85	10,94
Associações Empresarias	93	11,97
Grupos Juvenis	101	13,00
Movimentos sindicais	26	3,35
Igrejas	136	17,50
Partidos	31	3,99
ONGs	24	3,09
Conselhos Locais	7	0,90
Escolas / Universidades	19	2,45
Associações / Sociedade Civil Organizada	8	1,03
Grupos culturais / Artísticos	9	1,16
Grupos Esportistas	7	0,90
Coletivo de mulheres	3	0,39
Voluntários	2	0,26
Não respondeu	25	3,22
Outros	57	7,34
<b>Total</b>	<b>777</b>	<b>100,00</b>

(Múltipla escolha)

### **A transferência de renda para jovens**

Um aspecto inovador das ações destinadas aos jovens reside em um conjunto de projetos ou programas que envolvem algum tipo de renda. Ao invés de considerá-las assistenciais, compensatórias, inclusivas, preferimos, ao menos provisoriamente, denominá-las de mecanismos de transferência de renda.

Dos 796 programas de juventude levantados pela pesquisa cerca de 37,1% contam com a presença de estagiários ou bolsistas (tabela 19). Dentre aqueles que declararam afirmativamente, 91,5% pressupõem alguma forma de remuneração (tabela 20).

**Tabela 19 - Existência de estagiários**

<b>Conta com Estagiários</b>	<b>Freqüência</b>	<b>%</b>
Sim	295	37,1
Não	442	55,5
Não respondeu	59	7,4
<b>Total</b>	<b>796</b>	<b>100</b>

**Tabela 20 - Existência de remuneração**

<b>Remuneração</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Sim	270	91,5
Não	24	8,1
Não Informou	1	0,3
<b>Total</b>	<b>295</b>	<b>100</b>

Os benefícios oferecidos pelos 270 projetos diferem quanto à sua forma: 67,8% transferem renda sob a forma de salário mensal, 18,9% por meio de bolsas e 7,0% mediante prestação de serviços (tabela 21). Os recursos financeiros para o pagamento dos estagiários ou para execução dos programas são, em sua maioria, oriundos, respectivamente, dos governos municipais (61,3%) e do governo federal (28,2%) (tabela 22).

**Tabela 21. Tipo de remuneração**

<b>Tipo de remuneração</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Salário Mensal	183	67,8
Bolsa	51	18,9
Prestação de Serviços	19	7,0
Outros	1	0,4
Não Informou	16	5,9
<b>Total</b>	<b>270</b>	<b>100</b>

**Tabela 22. Origem dos recursos\***

<b>Origem</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Federal	81	28,2
Estadual	26	9,1
Municipal	176	61,3
Sociedade civil	1	0,3
Outras fontes	3	1,0
<b>Total</b>	<b>287</b>	<b>100</b>

(resposta múltipla)

Como se pode observar na tabela abaixo, as regiões metropolitanas de Florianópolis, São Paulo e Porto Alegre apresentam maior número de programas nessa modalidade.

**Tabela 23 - Concentração de programas com transferência de renda/ RM**

Região Metropolitana	Frequência	%
SP	57	21,1
ES	45	16,7
RS	45	16,7
GO	38	14,1
RJ	28	10,4
PE	27	10,0
SC	15	5,6
SP/ABC	9	3,3
MG	6	2,2
<b>Total</b>	<b>270</b>	<b>100,0</b>

Se for considerado o momento da execução verifica-se que a gestão 2001/2004 aparece como o período mais expressivo desse tipo de iniciativa, iniciada nos anos 1990 (tabela 24).

**Tabela 24 - Data de início do programa**

Data de início dos programas	Frequência	%
Entre 1987 e 1996	58	21,5
1997	12	4,4
1998	21	7,8
1999	11	4,1
2000	20	7,4
2001	57	21,1
2002	40	14,8
2003	48	17,8
2004*	3	1,1
<b>Total</b>	<b>270</b>	<b>100,0</b>

\*O trabalho de campo se encerrou em fevereiro de 2004

As ações que contemplam algum tipo de remuneração têm algumas características bem marcantes: mais da metade dos projetos levantados pela pesquisa, cerca de 60%, funcionam diariamente e o restante oscila entre encontros semanais, mensais ou sem periodicidade. Ao investigar o principal tipo de atividade desenvolvida por programas de transferência de renda, foi possível observar que a grande concentração dessas atividades encontra-se nas seguintes modalidades: oficinas (23,3%), cursos (16,7%) e palestras (14,4%). Esse conjunto compõe um tipo de estratégia bastante formal, apresentando fortes feições educativas (tabelas 25 e 26).

**Tabela 25 - Funcionamento dos programas**

<b>Funcionamento</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Diário	162	60,0
Semanal	46	17,0
Mensal	9	3,3
Por encontros	29	10,7
Outros	19	7,0
Não Informou	5	1,9
<b>Total</b>	<b>270</b>	<b>100</b>

**Tabela 26. Atividades desenvolvidas pelo programa**

<b>Atividade</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Palestras	39	14,4
Cursos	45	16,7
Oficinas	63	23,3
Atividade Psicoterapeutica	20	7,4
Shows	16	5,9
Exposições	5	1,9
Mostras	4	1,5
Concursos	2	0,7
Campeonatos	20	7,4
Viagens	3	1,1
Outras	40	14,8
Não Informou	13	4,8
<b>Total</b>	<b>270</b>	<b>100</b>

A natureza das atividades previstas contempla um número expressivo de ações voltadas para a reinserção social (25,9% das ações), seguidas pelas práticas artísticas (18,2%) e esportivas (10%), como pode ser observado na tabela abaixo:

**Tabela 27. Modalidades de atividades**

<b>Atividade</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Esportes	27	10,0
Teatro	13	4,8
Música	14	5,2
Dança	5	1,9
Artes Plásticas	17	6,3
Saúde	22	8,1
Qualificação Profissional	25	9,3

Lazer	9	3,3
Acompanhamento e Reinserção	70	25,9
Estímulo à participação	26	9,6
Assistência e Acompanhamento Psicoterapêutico	4	1,5
Outros	29	10,7
Não Informou	9	3,3
<b>Total</b>	<b>270</b>	<b>100</b>

Poderíamos considerar dois tipos de situação: o primeiro diz respeito a um conjunto importante de programas que contratam estagiários ou bolsistas, em sua grande maioria jovem, para trabalharem como animadores culturais, monitores ou educadores sociais. Essa modalidade tanto pode encontrar na Prefeitura o próprio agente recrutador como pode ser empreendida por associações ou organizações não governamentais parceiras na execução de projetos. Trata-se de um tipo de ocupação voltada para jovens de classes médias, mas, também de origem popular, muitas vezes universitários que ainda não completaram sua formação profissional<sup>17</sup>. Este é um aspecto pouco estudado, pois cria alternativas de ocupação para setores mais escolarizados em ações cujo foco seriam aqueles mais penalizados pelos processos de exclusão. Cidades como Recife com os animadores culturais e São Paulo com os monitores do Programa Trabalho, constituem exemplos importantes que demandam novas investigações.

Mas algumas questões podem ser examinadas, **sob um outro ponto de vista**, ou seja, os **programas que assegurem algum tipo de auxílio pecuniário aos jovens ou adolescentes usuários**. São insuficientemente avaliados, seus impactos ainda são desconhecidos em meio à diversidade de orientações tanto na sua concepção como no momento de sua implantação.

As iniciativas mais visíveis tiveram início no segundo mandato do governo FHC, e se disseminaram em várias cidades. Outras nasceram no executivo municipal, como é o caso do Programa Bolsa-Trabalho da Prefeitura Municipal de São Paulo. No entanto, o programa mais disseminado é o **Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano**. Criado em 2000, no âmbito da Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), vinculou-se ao Plano Nacional de Segurança Pública, mais especificamente a um dos seus compromissos relacionado à intensificação das ações de prevenção ao

---

<sup>17</sup> Muitos foram usuários de programas anteriores, tendo uma trajetória pessoal de envolvimento com esse tipo de ação.

fenômeno da violência no interior do Programa Nacional de Direitos Humanos. O programa foi mantido no governo Lula e atinge cerca de 50 000 jovens no Brasil (MPAS, 2001 a, 2001b).

Em sua implementação são envolvidas as três esferas de governo – federal, estadual e municipal - com atribuições diferentes. Enquanto aos dois primeiros cabe a concepção, monitoramento, assessoria, avaliação e definição dos municípios a serem atendidos, os municípios se responsabilizam pela execução direta ou por meio de parcerias com universidades ou organizações não governamentais. A garantia dos recursos é de responsabilidade do governo federal, mas conta com a participação das duas outras esferas e parcerias com a iniciativa privada.

Seu “público alvo” é constituído por “adolescentes carentes” de quinze a 17 anos, em situação de risco social, vivendo em famílias com renda per capita de até meio salário mínimo, moradores de todas as capitais e vários municípios do país que apresentassem menores índices de desenvolvimento humano. A prioridade desenhava um tipo de adolescente, aquele que estivesse fora da escola e/ou em liberdade assistida ou egresso de programas sociais.

No momento de formulação o Programa estabelecia como desafio a construção de uma proposta dirigida a determinado segmento juvenil que, não tendo idade adequada para ingressar no mercado de trabalho e para o qual era reconhecida uma escassez de programas, estaria conseqüentemente mais exposto à marginalidade:

“Os jovens de 15 a 17 anos, em localidades empobrecidas (municípios/comunidades), não dispõem de grandes alternativas. Além disso, os diversos programas e projetos de atendimento ofertados não suprem as necessidades dessa faixa, que ainda não tem idade suficiente para entrar no mercado de trabalho ficando à margem, sujeito à ociosidade e à marginalidade” (MPAS, Guia para Gestores, 2001).

Depreende-se dessa formulação, a necessidade de construir um programa que pudesse “ocupar” esses jovens, retirando-lhe da situação de “risco” em que se encontravam. Resumidamente, estabelece como objetivos específicos: apoiar os jovens no planejamento e construção de seu futuro; resgatar seus vínculos familiares, comunitários e sociais; oferecer-lhes instrumentos para que pudessem desenvolver ações comunitárias; prepará-los para o ingresso no mundo do trabalho; contribuir para melhoria dos indicadores sociais na comunidade por meio de sua atuação; garantir sua inserção ou reinserção no sistema educacional (MPAS, 2001).

Ao longo de um período de 12 meses os jovens, além de se manterem na escola, devem freqüentar cursos de capacitação (6 meses) e implementar projetos de intervenção em suas comunidades (6 meses), prioritariamente nas áreas de saúde, cultura, meio ambiente, cidadania, esporte e turismo. Durante todo o período, recebem uma bolsa mensal no valor de R\$ 65,00<sup>18</sup> e são acompanhados por “facilitadores” – profissionais de diferentes áreas que ministram aulas e “orientadores sociais” – preferencialmente estudantes universitários que deveriam possuir experiência de trabalho com jovens, responsabilizando-se por facilitar a ação social juvenil.

Seguindo esta breve descrição, é claramente perceptível a imagem do jovem enquanto fonte e vítima de problemas sociais e ao mesmo tempo enquanto protagonista do desenvolvimento de sua “comunidade”. Quanto à primeira imagem, trata-se de pensar projetos para jovens considerados pouco integrados socialmente, sobretudo nas instituições mais tradicionais e por isto fortemente sujeitos ao risco social.

Mas também é preciso não esquecer da tarefa que o projeto impõe ao adolescente. Uma vez adequadamente preparado e formado aquele jovem carente, pouco escolarizado, sem trabalho, fragilmente vinculado à sua família e à sociedade, sujeito à marginalidade e vivendo em situação de risco social pode e deve ser estimulado a contribuir para a melhoria das condições de vida de sua comunidade a partir de uma determinada intervenção social para a qual será orientado: “O jovem, como segmento específico da sociedade, possui características comportamentais peculiares, podendo ser importante agente de transformação, sendo, portanto, dever da sociedade em geral reconhecer e incorporar o jovem como elemento ativo de seu desenvolvimento” (MPAS, 2001).

No ano de 2001, a reformulação de alguns aspectos do Programa, deixa ainda mais clara a importância do protagonismo juvenil e o papel do mundo adulto: “O protagonismo é uma forma de estimular que o jovem possa construir sua autonomia, por intermédio da criação de espaços e de situações propiciadoras da sua participação criativa construtiva e solidária. Trata-se de oportunizar ao adolescente vivências concretas, como etapa imprescindível para o seu desenvolvimento pessoal e social plenos (MPAS, 2001).

---

<sup>18</sup> Esse valor continua inalterado.

Embora nesses trechos reconheça-se certo potencial juvenil, o que poderia ser considerado um avanço no campo das políticas públicas, são visíveis seus limites: primeiramente, a ênfase em certos aspectos comportamentais – como se todo e qualquer jovem em qualquer momento histórico e social fosse naturalmente predisposto a provocar mudanças; e, em segundo lugar, não explicitar que o jovem será agente de mudança se o mundo adulto reconhecer e criar condições para isso. Por fim, atribui ao jovem uma difícil tarefa – a de transformar a sua ‘comunidade’, deixando de reconhecê-lo ao mesmo tempo como sujeito de direitos. Ou seja, as ações em sua direção parecem ser mais importantes pelo que podem trazer de benefícios à sociedade do que em relação à garantia de seus direitos enquanto cidadãos.

Assim, como contrapartida ao recebimento da bolsa é preciso, além da continuidade da trajetória escolar, o envolvimento em ações e capacitações voltadas para a “comunidade”. De certo modo, espera-se que as capacitações também permitam ao jovem algum tipo de inserção futura no mercado de trabalho. Ora, nem o número de horas destinadas a elas, nem o perfil dos profissionais que atuam junto aos jovens parecem garantir essa possibilidade.

Avaliação realizada pelo Tribunal de Contas da União em 300 municípios, 2004, aponta como um dos aspectos bastante frágil do Programa o perfil dos facilitadores e orientadores sociais – em apenas 19% dos casos a equipe técnica tinha perfil adequado (TCU, 2004).

Além disso, ainda segundo esta avaliação, em muitos municípios os “agentes jovens” estavam desempenhando tarefas que em pouco ou em nada condiziam com os objetivos do projeto tais como serviços de limpeza, datilografia dentre outros. Apesar dos benefícios percebidos em termos de desenvolvimento pessoal, social e comunitário dos usuários, a falta de continuidade é apontada como uma das dificuldades para que o projeto cumpra seus objetivos de inclusão social.

Em estudo realizado em Vitória, Camacho verificava uma forte tensão entre equipes técnicas e adolescentes relacionada à situação e condição juvenis. Ora as equipes técnicas viam os jovens quase como crianças, incapazes de assumir responsabilidades como declara uma das adolescentes usuárias, instalando entre eles uma certa “moratória social”, ora como adultos, quando lhes eram demandadas “condutas adequadas como agente jovem” pela equipe técnica (Camacho, 2004).

Embora com todas essas limitações, o Programa Agente Jovem atendeu 57.000 jovens no país e o novo governo parece ter mantido seus objetivos básicos, como podemos observar no trecho a seguir: “Mais de 55 mil jovens que viviam em situação de pobreza e risco, passando os dias fora da escola ou fazendo pequenos trabalhos nas ruas, agora estão ajudando a melhorar a vida da comunidade onde moram. São os adolescentes beneficiados pelo programa Agente Jovem do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome” (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004).

No levantamento realizado, o Programa Agente Jovem esteve presente em todas as regiões metropolitanas investigadas.

**Tabela 27 – Programa Agente Jovem por RM**

<b>Região Metropolitana</b>	<b>Fa</b>
Recife	5
Goiânia	1
Porto Alegre	6
Florianópolis	1
Vitória	6
Belo Horizonte	9
São Paulo	5
ABC	1
Rio de Janeiro	6
<b>Total</b>	<b>40</b>

O tipo de ação desenvolvida pelo Programa Agente Jovem assenta-se sobre um tripé que tende a se generalizar em diversos programas públicos ou mesmo aqueles empreendidos por organismos da sociedade civil: em todos há uma previsão de transferência de recursos que aparece como uma distribuição de renda com a necessária contrapartida<sup>19</sup> dividida em dois aspectos: a frequência obrigatória à escola e a exigência de participação em atividades de cunho sócio-educativo, em geral oferecidas por ONGs parceiras.

---

<sup>19</sup> A idéia de contrapartida restitui uma das questões fundamentais pouco analisadas nos programas que envolvem distribuição de renda. Trata-se de promoção de justiça e portanto um direito incondicional de renda mínima (presente na acepção de Eduardo Suplicy) ou se trata de uma transferência, sob condições, configurada na idéia de uma restituição obrigatória em serviços e práticas por parte do cidadão ou dos grupos beneficiados? (SPOSITO e CORROCHANO, 2005). No âmbito europeu essa discussão tem sido feita há algumas décadas, a esse respeito consultar a esse respeito Benarrosh (1998).

Todos os gestores reconhecem, e as avaliações iniciais identificam, que as atividades em geral são realizadas a partir de uma base material precária e com um corpo de responsáveis de baixa formação técnica ou mesmo escolar. Trata-se daquilo que Leão denomina da “pedagogia da precariedade” (LEÃO, 2004), reunindo um conjunto de propostas no campo da “educação não convencional” (CAMACHO, 2004) que sempre envolve palestras, cursos e oficinas. Às vezes os programas pressupõem uma formação geral, voltada para a cidadania, e outra voltada para o aprendizado de habilidades articuladas ao mundo do trabalho. Mas nesse conjunto inscreve-se, também, a obrigatoriedade da prestação de serviços à comunidade, ou o desenvolvimento de atividades comunitárias tidas como úteis e importantes para os bairros onde esses jovens residem.

Algumas tensões precisam ser apontadas de modo a configurar um campo amplo de questões a partir da nova realidade gestada por essas ações:

- Grupo alvo e escolaridade

Os programas pressupõem a simples obrigatoriedade da matrícula na escola pública como fator de inclusão, o que não deixa de ser, ao menos, curioso. Os usuários são definidos a partir das condições de maior vulnerabilidade e pobreza. Nesses grupos situam-se, também, os jovens precocemente excluídos da escola com significativa distorção série/idade. A mera exigência de retorno à mesma escola que não é capaz de lidar com essas situações apenas sinaliza a permanência dos processos de exclusão. Dessa constatação duas conseqüências podem ser derivadas: uma é o paralelismo das atividades não convencionais de caráter sócio educativo que não se articulam com a rede pública de ensino; outra é a total ausência das políticas educacionais articuladas a esses programas, pois elas deveriam ser capazes de redefinir o tipo e a proposta de escolaridade adequada a esses jovens.

- Por que educação não escolar<sup>20</sup>?

A imensa maioria dos programas e projetos destinados aos jovens admite e valoriza uma ação de natureza sócio-educativa, mas não declara os pressupostos que induzem a essa adesão. Ao que tudo indica, as deficiências que são inscritas nos

---

<sup>20</sup> Camacho (2004) utiliza o termo educação não convencional, pois considera que recobre melhor o sentido dessas práticas sócio-educativas, pois são bastante formalizadas e institucionalizadas, não sendo adequada a idéia de educação não formal.

sistemas de ensino, estariam radicadas não só nos aspectos pedagógicos, mas também na missão socializadora da escola que não estaria formando para a cidadania.

A disseminação dessas propostas estaria praticamente criando uma via paralela de educação não escolar para adolescentes e jovens pobres que mereceria ser objeto de debate. Essa via, de fato, estaria proporcionando algo melhor que a escola pública não oferece? Se sim, resta a questão: por que não se articula com o sistema de ensino para, de certo modo, transformá-lo? Se a resposta for negativa, resta a impressão de que uma disseminação de ações educativas em regime de precariedade atenderia ao que tudo indica, apenas ao propósito de ocupar o tempo livre de jovens e adolescentes nos bairros pobres das grandes cidades. Em geral são atividades realizadas em espaços restritos, pouco aparelhados, reproduzindo práticas muito semelhantes ao universo escolar das escolas de periferia e, em algumas situações, mais empobrecidas.

- Concepções distintas de cidadania

A ênfase na dimensão da cidadania acaba por fazer emergir um conceito de cidadania muito mais ligado a uma idéia de atividade socializadora, marcada pelo civismo e pelo aprendizado de certos valores caros a ele ou em uma versão mais amena importantes à civilidade. Ao que tudo indica acabam por serem esvaziados - ou ao menos atenuados - os conteúdos da cidadania ligados à idéia de direitos, prevalecendo a pressuposição de que jovens e adolescentes – pobres - precisam ser atingidos por alguma ação que os ensine algo. Permanece submerso o conteúdo da cidadania como direito que privilegiaria a ação pública para a promoção da igualdade. Nesse caso adolescentes e jovens seriam alvos da ação pública para a promoção da igualdade, porque, em sua maioria esses jovens, foram destituídos de direitos básicos nos domínios da educação, cultura, do lazer e do esporte, entre outros.

- A obrigatoriedade da ação voluntária: os jovens com o dever de promover o desenvolvimento de sua comunidade

Os programas, por serem focalizados, atingem, sobretudo, jovens desprovidos de direitos que vivem em territórios destituídos de serviços básicos, predominando uma quase absoluta ausência do Poder Público. Espera-se que essa população volte à escola pública para concluir seus estudos (sabemos que não são poucas as dificuldades inscritas nessa meta), participe, quase de modo diário, de atividades educativas e promova o desenvolvimento do seu bairro, quando o Estado e outras instituições não o

fizeram. Por que esse conjunto de exigências e tais expectativas apenas com jovens pobres? Por que alunos de escolas técnicas federais ou de universidades públicas, usufruindo serviços gratuitos mantidos pelos impostos, não estão também submetidos a qualquer contrapartida comunitária, sabendo-se que teriam melhor capital cultural e social para essa ação? Como é possível promover as identidades locais e solidariedades em programas que, ao focalizarem o usuário a partir de critérios rígidos de renda, desconhecem as redes nas quais os jovens estão mergulhados?

\* \* \*

Ao esboçar uma compreensão das grandes linhas que ancoram as iniciativas sobre juventude nos municípios investigados tornam-se mais evidentes os mecanismos que ressaltam imagens diversas sobre categorias sociais difusamente consideradas como juventude. Essas imagens expressam duas grandes orientações: uma primeira estigmatizada em torno da noção **adolescente pobre** e outra em torno do **jovem**. Se antes da promulgação do ECA a clivagem existente se dava entre as crianças e os menores, após 15 anos de organização da sociedade civil, é evidente o avanço nas concepções em torno dos direitos da infância. De certo modo, há um forte reconhecimento social do direito de qualquer criança, independentemente de sua condição social, a ter uma família, à escola, condições de saúde, enfim, o direito à proteção e ao cuidado por parte do Estado. O mesmo não ocorre com a figura do adolescente pobre, sobretudo negro e morador das periferias urbanas de grandes metrópoles brasileiras. Desloca-se para esse sujeito a constituição de uma imagem que impede o reconhecimento social de seus direitos decorrentes de seu momento no ciclo de vida. O modo com são considerados pela opinião pública os adolescentes em conflito com a lei, recolhidos nos sistemas de internação, espraia-se para todos aqueles que estão submersos nos bairros pobres e nas favelas. Nega-se a sua condição de indivíduos em formação e desenvolvimento, com múltiplas possibilidades abertas ao crescimento pessoal ao lado de necessidades amplas no domínio do lazer, da cultura, do esporte, da participação, entre outros. Para esse setor, tratado como vulnerável ou produtor de risco, são reservadas as ações de inserção social, compensatórias e de forte teor sócio-educativo. Aos outros, aqueles que podem, minimamente usufruir alguns direitos, o termo jovem passa a ser fortemente utilizado. De modo perverso, a idéia de

adolescência carrega não só estigmas de natureza psicológica ou patológica, tradicionais em algumas teorias facilmente absorvidas pelo senso comum, como incorpora o estereótipo que designa aqueles que ameaçam à sociedade. A maioria dos programas investigados nesses 75 municípios estabelece essa clivagem, muitas vezes cristalizadas em **organismos, atores e discursos diferentes** que raramente se comunicam entre si: as ações que cuidam dos **adolescentes** em situação de vulnerabilidade e de risco social<sup>21</sup> e as iniciativas destinadas aos **jovens**.

É importante considerar que parcelas dos que empreendem programas para adolescentes lutam por imprimir uma imagem mais positiva, calcada na idéia de direitos. Mas os atores responsáveis pelas ações, além do tipo de inscrição que recebem na esfera governamental, não conseguem, apesar dos esforços, romper com um perverso consenso e os adolescentes pobres ainda continuam a ocupar um não-lugar social que só se torna visível pelo “risco” ou “ameaça” provocados na sociedade. As ações que nascem como políticas de juventude tentam constituir um novo discurso e, certamente, tentam construir aceções capazes de propor uma maior positividade na imagem dos segmentos juvenis, mas restam dissociadas das práticas destinadas aos “vulneráveis”. No interior dessa dissociação, alguns caminhos podem ser observados em algumas cidades para estabelecer possíveis pontes: um deles reside na gradativa absorção pelas políticas de juventude das temáticas relativas aos adolescentes, constituindo outras imagens sociais, capazes de romper com o estigma dominante; o outro se identifica nos setores mais progressistas que coordenam programas voltados para adolescentes em processo de exclusão que tendem a tornar mais complexa sua percepção das demandas desses sujeitos, diferenciando-as das práticas das crianças, observando-se uma aproximação em relação aos atores que estão na luta pelas políticas de juventude. Nesse caso trata-se de não inscrever esses adolescentes apenas no âmbito da questão social, mas em um conjunto diversificado de direitos comuns a todos os jovens da sociedade brasileira. Busca-se, assim, constituir um dissenso capaz de produzir uma outra imagem social, inevitavelmente normativa, dos sujeitos – jovens e adolescentes – aos quais se destinam suas ações.

---

<sup>21</sup> Apesar das lutas sociais em torno dos direitos dos adolescentes, empreendidas por educadores, assistentes sociais e psicólogos, ainda prevalece no âmbito público e social uma imagem negativa, expressa nas tentativas cotidianas de alterar os limites da maioridade penal, entre outras ações. Há grupos sérios comprometidos com a idéia de direitos dos adolescentes, em várias das secretarias municipais, mas o tom predominante nos municípios ainda é a reiteração de percepções cristalizadas pré-estatuto, mesmo que a retórica dominante tenha absorvido novas linguagens.

Os esforços emergentes, ainda não configuram organicidade e coerência de pressupostos no âmbito do mesmo executivo municipal, que no seu interior produz, assim, práticas e discursos muitas vezes conflitantes.

Do mesmo modo, a participação e a democratização das ações sob o ponto de vista sócio-político ainda são metas a serem atingidas, pois as iniciativas não configuram um quadro forte de orientações que criem na interação dos jovens com o governo local mecanismos plurais de participação que fortaleçam a constituição de espaços públicos democráticos. No entanto, nas ações em que esses pressupostos, embora minoritárias no amplo espectro investigado, estão presentes, observa-se um efetivo espaço de interlocução com coletivos juvenis que tende a se promissor. De modo geral, o novo ainda permanece, em grande parte, submerso, adquirindo visibilidade somente em iniciativas pontuais, frágeis e muitas vezes descontínuas.

## Referências Bibliográficas

BENARROSCHE, Yolande. (1998), Pour ou contre un revenu minimum inconditionnel. Texto apresentado no Seminaire de Recherche pour les Personnels et Administrateurs de l'Association vers la Vie pour l'Éducation de Jeunes, set.

CAMACHO, Luiza. Projeto Agente Jovem: ação, programa ou política pública de juventude? Trabalho apresentado na XXVII Reunião Anual da ANPEd, Caxambu, 2004

CASTRO, Mary Garcia. “O que dizem as pesquisas da UNESCO sobre juventudes no Brasil: leituras singulares”. In NOVAES, PORTO e HENRIQUES (orgs), Juventude, cultura e cidadania. Rio de Janeiro, ISER, 2002

CORTI, Ana Paula e SOUZA, Raquel. Diálogos com o mundo juvenil- subsídios para educadores. São Paulo: Ação Educativa, 2005

ELIAS, N.; DUNNING, E. Deporte y ocio en el proceso de la civilización. México: Fondo de Cultura Económica, 1995, 2ª edição.

FERRETI, C.; ZIBAS e TARTUCE, G. Protagonismo juvenil na literatura especializada e na reforma do ensino médio. Cadernos de Pesquisa, FCC, v. 34, número 122, mai/ago, 2004

LAGREE, Jean Charles. Age, jeunesse et politiques publiques. Paris, 1999. (mimeo.).

LEÃO, Geraldo. A Gestão da pobreza juvenil: uma análise de um programa federal de inclusão social para jovens pobres. Trabalho apresentado na XXVII Reunião Anual da ANPEd, Caxambu, 2004

LONCLE-MORICEAU, Patrícia. (2001), “La jeunesse: ambivalences et ambiguïtés autour d’une catégorie d’intervention publique”. In: VULBEAU, A. (dir.). *La jeunesse comme ressource*. Toulouse, Érès.

MARTINS, Carlos Henrique dos Santos. Políticas públicas de esportes para juventude na baixada fluminense: uma discussão introdutória. Trabalho apresentado na XXVII Reunião Anual da ANPEd, Caxambu, 2004

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2004), Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano. Brasília, [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br).

MPAS – MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. (2001a), *Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano*. Brasília, [www.mds.gov.br/legislação/](http://www.mds.gov.br/legislação/) portarias/.

\_\_\_\_\_. (2001b), *Guia de Gestores do Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano*. Brasília.

\_\_\_\_\_. (s.d.), *Guia de capacitação – Núcleo básico do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano*. Brasília.

RANCIÈRE, J. O desentendimento. São Paulo: Editora 34, 1996

RUA, Maria das Graças. “As políticas públicas e a juventude dos anos 90”. In: CNPD. Jovens Acontecendo na Trilha das Políticas Públicas. Brasília, 1998. 2 v.

SALES, Mione. (In) Visibilidade perversa: adolescentes infratores como metáfora da violência. Tese de Doutorado, Departamento de Sociologia, FFLCH/U/USP, 2005

SOLA, Lourdes. Juventude, Comunidade Política e Sociedade Civil. In: CNPD. Jovens Acontecendo na Trilha das Políticas Públicas. Brasília, 1998. 2 v.

SPOSITO, Marília Pontes. “Trajetórias na constituição de políticas públicas de juventude no Brasil” In FREITAS, Maria Virginia e PAPA, Fernanda de Carvalho (orgs), Políticas Públicas de Juventude. Juventude em Pauta. São Paulo: Cortez Editora/Ação Educativa/ Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2003

SPOSITO, Marília Pontes. “Algumas reflexões e muitas indagações sobre as relações entre juventude e escola no Brasil” in Abramo, H e Branco, Pedro Paulo (orgs). Retratos da juventude brasileira. Análises de uma pesquisa nacional. São Paulo: Instituto da Cidadania/Editora Fundação Perseu Abramo, 2005

SPOSITO, M. P. e CARRANO, P. C. “Juventude e políticas públicas no Brasil”, Revista Brasileira de Educação. ANPED. São Paulo: Autores Associados, número 24, set/dez 2003, pp. 16-39”

SPOSITO, M. P. e CORROCHANO, M C. “A face oculta dos programas de transferência de renda para jovens no Brasil”, **Revista Tempo Social**, Departamento de Sociologia, USP, 2005 (no prelo)

TCU – Tribunal de Contas da União. (2004), Avaliação do TCU sobre o Projeto Agente Jovem. Brasília, TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Governo, [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br) (avaliação de programas de governo).